C/2024/578

4.1.2024

Resumé af Kommissionens afgørelse

af 21. februar 2022

vedrørende artikel 21, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 139/2004

(Sag M.10494 – VIG/AEGON CEE (artikel 21-proceduren))

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(C/2024/578)

Den 21. februar 2022 vedtog Kommissionen en afgørelse i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser ([1]), særlig artikel 21, stk. 4, i denne forordning. En ikkefortrolig udgave af afgørelsens fulde ordlyd kan findes på sagens autentiske sprog på Generaldirektoratet for Konkurrences websted: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=2

I. PARTERNE OG TRANSAKTIONEN

(1) Vienna Insurance Group AG Wiener Versicherung Gruppe (»VIG«) er holdingselskab for Vienna Insurance Group, der er en international forsikringskoncern med hovedsæde i Østrig. Det driver virksomhed gennem datterselskaber og filialer i 30 lande, hovedsagelig i Central- og Østeuropa (herunder i Ungarn gennem lokale datterselskaber). Det tilbyder livs- og skadesforsikring.

(2) AEGON N.V. (»AEGON«) er en forsikringskoncern med hovedsæde i Nederlandene. Dens ungarske, polske, rumænske og tyrkiske virksomheder (»AEGON CEE«) er aktive inden for livs- og skadesforsikring, pensionsfondsaktiviteter, tjenesteydelser vedrørende forvaltning af aktiver og tilknyttede accessoriske tjenesteydelser. AEGON's ungarske datterselskaber, der indgår i AEGON CEE, benævnes »AEGON Ungarn«.

(3) VIG har til hensigt at erhverve enekontrol over AEGON CEE (»transaktionen«). VIG og AEGON undertegnede en salgs- og købsaftale herom den 29. november 2020.

(4) Erhvervelsen udgør en fusion med en EU-dimension som omhandlet i fusionsforordningen. VIG anmeldte den påtænkte erhvervelse til Kommissionen den 15. juli 2021. Efter en gennemgang godkendte Kommissionen den 12. august 2021 transaktionen uden betingelser.

II. RESUMÉ

A. Fusionsforordningens artikel 21

(5) Fusionsforordningens artikel 21 giver Kommissionen enekompetence til at undersøge fusioner med en EU-dimension og fastsætter, at medlemsstaterne ikke må anvende deres nationale konkurrencelovgivning på sådanne fusioner. Medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger til at beskytte legitime interesser, men sådanne foranstaltninger skal være nødvendige, rimelige og forenelige med de generelle principper og andre bestemmelser i EU-retten.

(6) Den offentlige sikkerhed, mediernes pluralitet og tilsynsreglerne er interesser, der er anerkendt som legitime interesser i henhold til fusionsforordningens artikel 21, stk. 4 (»anerkendte interesser«). Foranstaltninger, som har til formål at beskytte disse anerkendte interesser, og som kan forbyde, stille betingelser for eller skade en fusion med en EU-dimension, kan vedtages og træde i kraft uden forudgående meddelelse til og godkendelse fra Kommissionen, forudsat at de reelt har til formål at beskytte en anerkendt interesse og er i klar overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling.

([1]) EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1.

(7) Nationale foranstaltninger, der har til formål at beskytte andre interesser end ovennævnte »anerkendte interesser«, skal meddeles Kommissionen forud for deres ikrafttræden, således at Kommissionen kan foretage en kontrol, inden de træder i kraft (»meddelelsespligten og standstill-klausulen«).

(8) For at sikre den effektive virkning af fusionsforordningens artikel 21 sammenholdt med artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union (»TEU«), som pålægger EU og medlemsstaterne en forpligtelse til loyalt samarbejde, finder meddelelsespligten og standstill-klausulen ifølge Kommissionens faste praksis også anvendelse, når nationale foranstaltninger har til formål at beskytte en anerkendt interesse, når der er begrundet tvivl om, hvorvidt disse foranstaltninger reelt har til formål at beskytte en »anerkendt interesse« og/eller overholder proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling ([2]).

B. **Vetoafgørelsen vedtaget af Ungarn**

(9) Den ungarske regering vedtog den 28. november 2020 et dekret, der udvidede anvendelsesområdet for den ungarske lovgivning om udenlandske direkte investeringer som led i den undtagelsestilstand, der var blevet erklæret i forbindelse med coronaviruspandemien. Denne udvidelse betyder, at erhvervelser, som en virksomhed fra en anden EU-medlemsstat end Ungarn foretager af ungarske virksomheder, der er aktive inden for forsikringssektoren, er omfattet af den ungarske lovgivning om udenlandske direkte investeringer og således kan gøres til genstand for en undersøgelse foretaget af den ungarske regering, som i sidste ende vil kunne modsætte sig dem.

(10) På grundlag af denne ændrede lovgivning om udenlandske direkte investeringer anmeldte VIG sin erhvervelse af AEGON Ungarn til det ungarske indenrigsministerium. Den 6. april 2021 vedtog Ungarns indenrigsminister en afgørelse om forbund mod VIG's påtænkte erhvervelse af AEGON Hungary (»vetoafgørelsen«) uden at give nogen anden begrundelse, end at transaktionen krænker Ungarns nationale sikkerhedsinteresser.

(11) Den 5. maj 2021 iværksatte VIG en appel over vetoafgørelsen til retten i Budapest. AEGON fik efterfølgende status i sagen som interesseret part. Den 31. august 2021 forkastede retten i Budapest VIG's klage. Den 19. oktober 2021 iværksatte VIG og AEGON en appel over den dom, der blev afsagt af retten i Budapest, til den ungarske højesteret. Sagen ved den ungarske højesteret verserer stadig.

C. **Kommissionens undersøgelse**

(12) Den 29. oktober 2021 indledte Kommissionen en undersøgelse af, om vetoafgørelsen var forenelig med fusionsforordningens artikel 21.

(13) Den 20. januar 2022 meddelte Kommissionen Ungarn sin foreløbige konklusion om, at vetoafgørelsen var uforenelig med fusionsforordningens artikel 21, og anmodede Ungarn om at fremsætte sine bemærkninger til denne foreløbige konklusion.

(14) Den 10. februar 2022 reagerede Ungarn på Kommissionens foreløbige konklusion. Kommissionen gennemgik Ungarns argumenter og tog behørigt hensyn til dem, da den udarbejdede sine konklusioner i afgørelsen.

([2]) Se Kommissionens tidligere praksis i Kommissionens beslutning af 20. december 2006 i sag M.4197 E.ON/Endesa, betragtning 27, Kommissionens beslutning af 26. september 2006 i sag M.4197 E.ON/Endesa, betragtning 24, og Kommissionens beslutning af 20. juli 1999 i sag M.1616 BSCH/Champalimaud (foreløbige forholdsregler), betragtning 65-67. Domstolen fandt, at en kommissionsbeslutning, der fulgte denne fremgangsmåde, ikke indeholdt åbenbare fejlskøn — dom af 6. marts 2008, Kommissionen mod Spanien, C-196/07, EU:C:2008:146, præmis 35-36.

D. **Kommissionens vurdering**

(15) Kommissionen fandt, at:

(a) Ungarn ikke har godtgjort, hvorfor profilen for den nye investor i AEGON Ungarn, dvs. VIG, et østrigsk forsikringsselskab, vil indebære en øget risiko for den offentlige sikkerhed i forhold til den nuværende ejer af AEGON Ungarn, dvs. AEGON, et nederlandsk forsikringsselskab

(b) Kommissionen regelmæssigt vurderer fusioner med en EU-dimension i forsikringssektoren, uden at medlemsstaterne giver udtryk for betænkeligheder med hensyn til den offentlige sikkerhed, og

(c) Ungarn ikke har givet Kommissionen (eller VIG eller AEGON) nogen væsentlig begrundelse, som kan begrunde vedtagelsen af vetoafgørelsen, ud over den blotte påstand om, at transaktionen vil true den offentlige sikkerhed i Ungarn.

(16) Kommissionen konkluderede derfor, at der var begrundet tvivl om, hvorvidt vetoafgørelsen reelt havde til formål at beskytte en legitim interesse (den offentlige sikkerhed) og er forenelig med de generelle principper og bestemmelser i EU-retten. Som følge heraf burde vetoafgørelsen have været meddelt (og godkendt af) Kommissionen, inden den blev gennemført, og der er således sket en overtrædelse af meddelelsespligten og standstill-klausulen.

(17) Desuden undersøgte Kommissionen, om vetoafgørelsen var forenelig med de generelle principper og andre bestemmelser i EU-retten, navnlig etableringsfriheden i henhold til artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«).

(18) Vetoafgørelsen hindrer VIG's etableringsfrihed. Ungarn har ikke i tilstrækkelig grad dokumenteret, at vetoafgørelsen blev truffet for at beskytte mod en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed, således at denne hindring kunne begrundes som en undtagelse fra etableringsfriheden. Desuden har Ungarn ikke godtgjort, at vetoafgørelsen er egnet og står i rimeligt forhold til dens mål om at beskytte den offentlige sikkerhed.

(19) Som følge heraf er vetoafgørelsen uforenelig med etableringsfriheden. Vetoafgørelsen er derfor ikke forenelig med de generelle principper og andre bestemmelser i EU-retten og er derfor i strid med fusionsforordningens artikel 21, stk. 4.

III. **KONKLUSION**

(20) Af ovennævnte grunde konkluderes det i afgørelsen, at Ungarn har overtrådt artikel 21 i forordning (EF) nr. 139/2004 ved uden forudgående meddelelse til og godkendelse fra Kommissionen at vedtage den ungarske indenrigsministers afgørelse af 6. april 2021 om forbud mod VIG's erhvervelse af AEGON Hungary, hvilket er uforeneligt med artikel 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og dermed uretmæssigt griber ind i Kommissionens enekompetence til at træffe afgørelse om en fusion, der har en EU-dimension.

(21) Afgørelsen pålægger derfor Ungarn at trække vetoafgørelsen tilbage senest den 18. marts 2022.