Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2024/578

4.1.2024

Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission vom 21. Februar 2022 betreffend Artikel 21 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates (Sache M.10494 – VIG/AEGON CEE (Verfahren nach Art. 21)) (Nur der englische Text ist verbindlich)

(C/2024/578)

Am 21. Februar 2022 erließ die Kommission einen Beschluss nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates vom 20. Januar 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen ([1]), insbesondere Artikel 21 Absatz 4. Eine nichtvertrauliche Fassung des vollständigen Wortlauts des Beschlusses kann in der verbindlichen Sprachfassung der Wettbewerbssache auf der Website der Generaldirektion Wettbewerb unter folgender Adresse eingesehen werden: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=2

I. DIE BETEILIGTEN UNTERNEHMEN UND DAS ZUSAMMENSCHLUSSVORHABEN

(1) Die Vienna Insurance Group AG – Wiener Versicherung Gruppe (im Folgenden „VIG“) ist die Holdinggesellschaft der Vienna Insurance Group, einer internationalen Versicherungsgruppe mit Sitz in Österreich. Sie übt ihre Geschäftstätigkeit über Tochtergesellschaften und Zweigniederlassungen in 30 Ländern aus, vor allem in Mittel- und Osteuropa (einschließlich in Ungarn über ihre lokalen Tochtergesellschaften). Sie bietet Lebens- und Nichtlebensversicherungsleistungen an.

(2) AEGON N.V. („AEGON“) ist eine Versicherungsgruppe mit Sitz in den Niederlanden. Die ungarischen, polnischen, rumänischen und türkischen Unternehmen der Gruppe („AEGON CEE“) sind in den Bereichen Lebens- und Nichtlebensversicherung, Pensionsfonds, Vermögensverwaltung und damit verbundene Nebendienstleistungen tätig. Die ungarischen Tochtergesellschaften von AEGON, die Teil von AEGON CEE sind, werden im Folgenden als „AEGON Ungarn“ bezeichnet.

(3) VIG beabsichtigt, die alleinige Kontrolle über AEGON CEE zu übernehmen (im Folgenden „Zusammenschluss“). Zu diesem Zweck unterzeichneten VIG und AEGON am 29. November 2020 einen Kaufvertrag.

(4) Bei der Übernahme handelt es sich um einen Zusammenschluss von unionsweiter Bedeutung im Sinne der Fusionskontrollverordnung. VIG meldete die geplante Übernahme am 15. Juli 2021 bei der Kommission an. Nach ihrer Prüfung genehmigte die Kommission den Zusammenschluss am 12. August 2021 ohne Auflagen.

II. ZUSAMMENFASSUNG

A. Artikel 21 der Fusionskontrollverordnung

(5) Artikel 21 der Fusionskontrollverordnung besagt, dass die Kommission die ausschließliche Zuständigkeit für die Prüfung von Zusammenschlüssen von unionsweiter Bedeutung innehat und dass die Mitgliedstaaten ihr nationales Wettbewerbsrecht auf solche Zusammenschlüsse nicht anwenden dürfen. Die Mitgliedstaaten können zwar geeignete Maßnahmen ergreifen, um berechtigte Interessen zu schützen, diese Maßnahmen müssen jedoch notwendig und verhältnismäßig und mit den allgemeinen Grundsätzen und sonstigen Bestimmungen des EU-Rechts vereinbar sein.

(6) Nach Artikel 21 Absatz 4 der Fusionskontrollverordnung stellt neben der Medienvielfalt und aufsichtsrechtlichen Vorschriften die öffentliche Sicherheit ein als berechtigt anerkanntes Interesse dar (im Folgenden „anerkannte Interessen“). Zum Schutz dieser anerkannten Interessen ergriffene Maßnahmen, die dazu führen dürften, dass ein Zusammenschluss von unionsweiter Bedeutung verboten, an Bedingungen geknüpft oder beeinträchtigt wird, können ohne vorherige Unterrichtung der Kommission und ohne deren Genehmigung erlassen werden und in Kraft treten, sofern sie tatsächlich dem Schutz eines anerkannten Interesses dienen und eindeutig mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung im Einklang stehen.

([1]) ABl. L 24 vom 29.1.2004, S. 1.

(7) Einzelstaatliche Maßnahmen zum Schutz anderer Interessen als der oben genannten „anerkannten Interessen“ müssen der Kommission vor ihrem Inkrafttreten gemeldet werden, sodass die Kommission diese vor ihrem Inkrafttreten prüfen kann („Meldepflicht“ und „Durchführungsverbot“).

(8) Um die praktische Wirksamkeit des Artikels 21 der Fusionskontrollverordnung in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union („EUV“), der die EU und die Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, zu gewährleisten, gelten die Meldepflicht und das Durchführungsverbot gemäß der gängigen Praxis der Kommission auch dann für einzelstaatliche Maßnahmen zum Schutz eines anerkannten Interesses, wenn begründete Zweifel daran bestehen, dass diese Maßnahmen tatsächlich dem Schutz eines „anerkannten Interesses“ dienen und/oder mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung im Einklang stehen ([2]).

B. **Der Veto-Beschluss Ungarns**

(9) Am 28. November 2020 verabschiedete die ungarische Regierung einen Erlass, mit dem der Anwendungsbereich der ungarischen Rechtsvorschriften zu ausländischen Direktinvestitionen im Rahmen des wegen der Coronavirus-Pandemie ausgerufenen Ausnahmezustands ausgeweitet wurde. Diese Ausweitung führte dazu, dass der Erwerb eines im Versicherungssektor tätigen ungarischen Unternehmens durch ein Unternehmen aus einem anderen EU-Mitgliedstaat unter die ungarischen Rechtsvorschriften zu ausländischen Direktinvestitionen fällt und somit einer Prüfung durch die ungarische Regierung unterliegt, die den Zusammenschluss letztlich untersagen kann.

(10) Auf der Grundlage dieser geänderten Rechtsvorschriften zu ausländischen Direktinvestitionen meldete VIG den Erwerb von AEGON Ungarn beim ungarischen Innenministerium an. Am 6. April 2021 erließ der ungarische Innenminister einen Beschluss, mit dem die geplante Übernahme von AEGON Ungarn durch VIG untersagt wurde (im Folgenden „Veto-Beschluss“), und führte als einzige Begründung die Tatsache an, dass der Zusammenschluss den nationalen Sicherheitsinteressen Ungarns zuwiderlaufe.

(11) Am 5. Mai 2021 legte VIG beim Hauptstädtischen Gericht Budapest Beschwerde gegen den Veto-Beschluss ein. In der Folge wurde AEGON als Beteiligter zum Verfahren zugelassen. Am 31. August 2021 wies das Hauptstädtische Gericht Budapest die Beschwerde von VIG zurück. Am 19. Oktober 2021 legten VIG und AEGON beim Obersten Gerichtshof Ungarns Berufung gegen das Urteil des Hauptstädtischen Gerichts Budapest ein. Das Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof Ungarns ist noch nicht abgeschlossen.

C. **Die Untersuchung der Kommission**

(12) Am 29. Oktober 2021 leitete die Kommission ein Verfahren ein, um zu prüfen, ob der Veto-Beschluss mit Artikel 21 der Fusionskontrollverordnung vereinbar ist.

(13) Am 20. Januar 2022 unterrichtete die Kommission Ungarn über ihre vorläufige Schlussfolgerung, dass der Veto-Beschluss nicht mit Artikel 21 der Fusionskontrollverordnung vereinbar ist, und forderte Ungarn auf, zu dieser vorläufigen Schlussfolgerung Stellung zu nehmen.

(14) Am 10. Februar 2022 antwortete Ungarn auf die vorläufige Schlussfolgerung der Kommission. Die Kommission analysierte die Argumente Ungarns und berücksichtigte sie ordnungsgemäß bei der Ausarbeitung ihres Beschlusses und insbesondere der Schlussfolgerungen.

([2]) Siehe die bisherige Praxis der Kommission in der Entscheidung der Kommission vom 20. Dezember 2006 in der Sache M.4197 – E.ON/Endesa, Erwägungsgrund 27; Entscheidung der Kommission vom 26. September 2006 in der Sache M.4197 – E.ON/Endesa, Erwägungsgrund 24; Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 1999 in der Sache M.1616 – BSCH/Champalimaud (einstweilige Maßnahmen), Erwägungsgründe 65-67. Der Gerichtshof stellte fest, dass eine Entscheidung der Kommission, die auf diesem Ansatz beruhte, keine offensichtlichen Beurteilungsfehler enthielt (Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2008, Kommission/Spanien, C-196/07, ECLI:EU:C:2008:146, Rn. 35-36).

D. **Bewertung durch die Kommission**

(15) Im Zuge ihrer Bewertung stellte die Kommission Folgendes fest:

a) Ungarn hat nicht dargelegt, weshalb das Profil der österreichischen Versicherungsgesellschaft VIG, der neuen Investorin von AEGON Ungarn, ein höheres Risiko für die öffentliche Sicherheit bergen würde als die niederländische Versicherungsgesellschaft AEGON, die derzeitige Eigentümerin von AEGON Ungarn.

b) Die Kommission bewertet regelmäßig Zusammenschlüsse von unionsweiter Bedeutung im Versicherungssektor, ohne dass die Mitgliedstaaten Bedenken hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit anführen.

c) Ungarn hat der Kommission (und auch VIG und AEGON) abgesehen von der bloßen Behauptung, dass der Zusammenschluss die öffentliche Sicherheit in Ungarn gefährden würde, keine stichhaltigen Argumente vorgelegt, die den Veto-Beschluss rechtfertigen würden.

(16) Daher kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass begründete Zweifel daran bestehen, ob der Veto-Beschluss tatsächlich dem Schutz eines berechtigten Interesses (öffentliche Sicherheit) dient und mit den allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen des EU-Rechts vereinbar ist. Da der Veto-Beschluss vor seiner Durchführung der Kommission hätte mitgeteilt (und von ihr genehmigt) werden müssen, liegt ein Verstoß gegen die Meldepflicht und das Durchführungsverbot vor.

(17) Darüber hinaus hat die Kommission die Vereinbarkeit des Veto-Beschlusses mit den allgemeinen Grundsätzen und sonstigen Bestimmungen des EU-Rechts geprüft, insbesondere mit der Niederlassungsfreiheit nach Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

(18) Der Veto-Beschluss beschränkt die Niederlassungsfreiheit von VIG. Ungarn hat nicht hinreichend nachgewiesen, dass der Veto-Beschluss zum Schutz vor einer tatsächlichen und hinreichend ernsten Gefahr für die öffentliche Sicherheit erlassen wurde, sodass diese Beschränkung als Ausnahme von der Niederlassungsfreiheit gerechtfertigt sein könnte. Darüber hinaus hat Ungarn nicht nachgewiesen, dass der Veto-Beschluss im Hinblick auf sein Ziel, die öffentliche Sicherheit zu schützen, geeignet und verhältnismäßig ist.

(19) Vor diesem Hintergrund verstößt der Veto-Beschluss gegen die Niederlassungsfreiheit. Daher ist der Veto-Beschluss nicht mit den allgemeinen Grundsätzen und sonstigen Bestimmungen des EU-Rechts vereinbar und verstößt somit gegen Artikel 21 Absatz 4 der Fusionskontrollverordnung.

III. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(20) Aus den oben genannten Gründen wird in dem Beschluss der Schluss gezogen, dass Ungarn gegen Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 verstoßen hat, indem es ohne vorherige Anmeldung bei der und Genehmigung durch die Kommission den Beschluss des ungarischen Innenministers vom 6. April 2021 erlassen hat, mit dem der Erwerb von AEGON Ungarn durch VIG unter Verstoß gegen Artikel 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union untersagt wurde, sodass der Beschluss die ausschließliche Zuständigkeit der Kommission, über Zusammenschlüsse von unionsweiter Bedeutung zu befinden, ungerechtfertigt beeinträchtigt.

(21) Daher wird Ungarn in dem Beschluss aufgefordert, den Veto-Beschluss spätestens bis zum 18. März 2022 zurückzuziehen.