C/2024/578

4.1.2024

Περίληψη απόφασης της Επιτροπής

της 21ης Φεβρουαρίου 2022

σχετική με το άρθρο 21 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου

[Υπόθεση M.10494 — VIG/AEGON CEE (διαδικασία του άρθρου 21)]

(Το κείμενο στην αγγλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(C/2024/578)

Στις 21 Φεβρουαρίου 2022, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων ([1]), *και ιδίως του άρθρου 21 παράγραφος 4 του εν λόγω κανονισμού. Μη εμπιστευτική έκδοση του πλήρους κειμένου της απόφασης, στη γλώσσα του πρωτοτύπου της υπόθεσης, βρίσκεται στον ιστότοπο της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού, στην ακόλουθη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=2*

I. ΤΑ ΜΕΡΗ ΚΑΙ Η ΠΡΑΞΗ

(1) Η Vienna Insurance Group AG Wiener Versicherung Gruppe («VIG») είναι η εταιρεία χαρτοφυλακίου του ασφαλιστικού ομίλου Vienna Insurance Group, διεθνούς ασφαλιστικού ομίλου με έδρα στην Αυστρία. Ασκεί τις δραστηριότητές της μέσω θυγατρικών και υποκαταστημάτων σε 30 χώρες, κυρίως στην περιοχή της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (μεταξύ άλλων και στην Ουγγαρία μέσω των τοπικών θυγατρικών της). Προσφέρει υπηρεσίες ασφάλισης ζωής και ζημιών.

(2) Η AEGON N.V. («AEGON») είναι ασφαλιστικός όμιλος με έδρα στις Κάτω Χώρες. Οι ουγγρικές, πολωνικές, ρουμανικές και τουρκικές επιχειρήσεις («AEGON CEE») δραστηριοποιούνται στους κλάδους της ασφάλισης ζωής και ζημιών, των δραστηριοτήτων συνταξιοδοτικών ταμείων, των υπηρεσιών διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων και των συναφών επικουρικών υπηρεσιών. Οι ουγγρικές θυγατρικές της AEGON που ανήκουν στην AEGON CEE αναφέρονται ως «AEGON Hungary».

(3) Η VIG προτίθεται να αποκτήσει τον αποκλειστικό έλεγχο της AEGON CEE (η «πράξη»). Η VIG και η AEGON υπέγραψαν συμφωνία πώλησης και αγοράς για τον σκοπό αυτό στις 29 Νοεμβρίου 2020 («SPA»).

(4) Η εξαγορά συνιστά συγκέντρωση με ενωσιακή διάσταση κατά την έννοια του κανονισμού συγκεντρώσεων. Η VIG κοινοποίησε την προτεινόμενη εξαγορά στην Επιτροπή στις 15 Ιουλίου 2021. Μετά την επανεξέτασή της, η Επιτροπή ενέκρινε άνευ όρων την πράξη στις 12 Αυγούστου 2021.

II. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

A. Άρθρο 21 του κανονισμού περί συγκεντρώσεων

(5) Το άρθρο 21 του κανονισμού συγκεντρώσεων παρέχει στην Επιτροπή αποκλειστική αρμοδιότητα για την εξέταση συγκεντρώσεων με ενωσιακή διάσταση και προβλέπει ότι τα κράτη μέλη δεν εφαρμόζουν την εθνική τους νομοθεσία περί ανταγωνισμού στις συγκεντρώσεις αυτές. Ενώ τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για την προστασία έννομων συμφερόντων, τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι αναγκαία και αναλογικά και συμβατά με τις γενικές αρχές και τις λοιπές διατάξεις του δικαίου της ΕΕ.

(6) Η δημόσια ασφάλεια, παράλληλα με την πολυφωνία των μέσων ενημέρωσης και τους κανόνες προληπτικής εποπτείας, είναι συμφέροντα που αναγνωρίζονται ως νόμιμα βάσει του άρθρου 21 παράγραφος 4 του κανονισμού συγκεντρώσεων («αναγνωρισμένα συμφέροντα»). Μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία αυτών των αναγνωρισμένων συμφερόντων τα οποία ενδέχεται να απαγορεύσουν, να θέσουν όρους ή να προδικάσουν την αξιολόγηση μιας συγκέντρωσης με ενωσιακή διάσταση μπορούν να θεσπίζονται και να τίθενται σε ισχύ χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση και έγκριση από την Επιτροπή, υπό την προϋπόθεση ότι αποσκοπούν πραγματικά στην προστασία αναγνωρισμένου συμφέροντος και συμμορφώνονται σαφώς με τις αρχές της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

([1]) ΕΕ L 24 της 29.1.2004, σ. 1.

(7) Τα εθνικά μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία συμφερόντων άλλων από τα προαναφερθέντα «αναγνωρισμένα συμφέροντα» πρέπει να κοινοποιούνται στην Επιτροπή πριν από την έναρξη ισχύος τους, ώστε η Επιτροπή να μπορεί να ασκεί έλεγχο πριν από την έναρξη ισχύος τους («υποχρεώσεις κοινοποίησης και αναστολής»).

(8) Σύμφωνα με την πάγια πρακτική της Επιτροπής, προκειμένου να διασφαλιστεί η *πρακτική αποτελεσματικότητα* του άρθρου 21 του κανονισμού συγκεντρώσεων, σε συνδυασμό με το άρθρο 4 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση («ΣΕΕ»), το οποίο επιβάλλει στην ΕΕ και στα κράτη μέλη υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας, η ανακοίνωση και οι υποχρεώσεις αναστολής εφαρμόζονται επίσης σε εθνικά μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία αναγνωρισμένου συμφέροντος όταν υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον τα μέτρα αυτά αποσκοπούν πράγματι στην προστασία «αναγνωρισμένου συμφέροντος» και/ή συμμορφώνονται με τις αρχές της αναλογικότητας και της μη διακριτικής μεταχείρισης ([2]).

Β. **Η απόφαση άσκησης Veto που εξέδωσε η Ουγγαρία**

(9) Στις 28 Νοεμβρίου 2020 η ουγγρική κυβέρνηση εξέδωσε διάταγμα για την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της ουγγρικής νομοθεσίας για τις άμεσες ξένες επενδύσεις («ΑΞΕ») στο πλαίσιο της κατάστασης έκτακτης ανάγκης που είχε κηρυχθεί λόγω της πανδημίας του κορονοϊού. Η επέκταση αυτή σημαίνει ότι οι εξαγορές από επιχείρηση από οποιοδήποτε κράτος μέλος της ΕΕ, εκτός της Ουγγαρίας, ουγγρικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ασφαλιστικό τομέα καλύπτονται από την ουγγρική νομοθεσία περί ΑΞΕ και, ως εκ τούτου, υπόκεινται σε εξέταση από την Ουγγρική Κυβέρνηση, η οποία μπορεί τελικά να αντιταχθεί σε αυτές.

(10) Βάσει αυτής της τροποποιημένης νομοθεσίας για τις ΑΞΕ, η VIG κοινοποίησε στο ουγγρικό Υπουργείο Εσωτερικών την εξαγορά της AEGON Ουγγαρίας. Στις 6 Απριλίου 2021, ο υπουργός Εσωτερικών της Ουγγαρίας εξέδωσε απόφαση για την απαγόρευση της προτεινόμενης εξαγοράς της AEGON Hungary από την VIG (στο εξής: απόφαση Veto), χωρίς να παράσχει άλλη αιτιολόγηση πέραν του ότι η πράξη παραβιάζει το συμφέρον εθνικής ασφάλειας της Ουγγαρίας.

(11) Στις 5 Μαΐου 2021, η VIG άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως Veto ενώπιον του Μητροπολιτικού Δικαστηρίου της Βουδαπέστης. Στη συνέχεια, η AEGON έγινε δεκτή στη διαδικασία ως ενδιαφερόμενο μέρος. Στις 31 Αυγούστου 2021, το Μητροπολιτικό Δικαστήριο της Βουδαπέστης απέρριψε την έφεση της VIG. Στις 19 Οκτωβρίου 2021, οι VIG και AEGON προσέφυγαν κατά της απόφασης του Μητροπολιτικού Δικαστηρίου της Βουδαπέστης ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ουγγαρίας. Η διαδικασία ενώπιον του Ανώτατου Δικαστηρίου της Ουγγαρίας βρίσκεται σε εξέλιξη.

C. **Η έρευνα της Επιτροπής**

(12) Στις 29 Οκτωβρίου 2021, η Επιτροπή κίνησε έρευνα σχετικά με τη συμβατότητα της απόφασης Veto με το άρθρο 21 του κανονισμού συγκεντρώσεων.

(13) Στις 20 Ιανουαρίου 2022, η Επιτροπή ενημέρωσε την Ουγγαρία για το προκαταρκτικό της συμπέρασμα ότι η απόφαση Veto δεν ήταν συμβατή με το άρθρο 21 του κανονισμού συγκεντρώσεων και ζήτησε από την Ουγγαρία να υποβάλει τις παρατηρήσεις της σχετικά με το εν λόγω προκαταρκτικό συμπέρασμα.

(14) Στις 10 Φεβρουαρίου 2022, η Ουγγαρία απάντησε στο προκαταρκτικό συμπέρασμα της Επιτροπής. Η Επιτροπή εξέτασε τα επιχειρήματα της Ουγγαρίας και τα έλαβε δεόντως υπόψη κατά τη διατύπωση των συμπερασμάτων της που αποτυπώνονται στην απόφαση.

([2]) Βλ. προηγούμενη πρακτική της Επιτροπής στην απόφαση της Επιτροπής της 20 Δεκεμβρίου 2006 στην υπόθεση M.4197, E.ON/Endesa, σκέψη 27· Απόφαση της Επιτροπής της 26 Σεπτεμβρίου 2006 στην υπόθεση M.4197, *E.ON/Endesa*, σκέψη 24· και απόφαση της Επιτροπής της 20 Ιουλίου 1999 στην υπόθεση M.1616 *BSCH/Champalimaud* (προσωρινά μέτρα), αιτιολογικές σκέψεις 65-67. Το Δικαστήριο έκρινε ότι μια απόφαση της Επιτροπής σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή δεν περιείχε πρόδηλα σφάλματα κρίσης — απόφαση της 6 Μαρτίου 2008 στην υπόθεση C-196/07 *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, C-196/07, EU:C:2008:146, σκέψεις 35-36.

D. **Η εκτίμηση της Επιτροπής**

(15) Η Επιτροπή διαπίστωσε τα εξής:

(a) Η Ουγγαρία δεν τεκμηρίωσε τους λόγους για τους οποίους το προφίλ του νέου επενδυτή στην AEGON Hungary, δηλαδή της VIG, μιας αυστριακής ασφαλιστικής εταιρείας, θα συνεπαγόταν αυξημένο κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια σε σύγκριση με τον σημερινό ιδιοκτήτη της AEGON Hungary, δηλαδή της AEGON, ολλανδικής ασφαλιστικής εταιρείας·

(b) η Επιτροπή αξιολογεί τακτικά τις συγκεντρώσεις με ενωσιακή διάσταση στον ασφαλιστικό τομέα, χωρίς τα κράτη μέλη να εγείρουν ανησυχίες για τη δημόσια ασφάλεια· και

(c) Η Ουγγαρία δεν έχει παρουσιάσει κανένα ουσιαστικό επιχείρημα στην Επιτροπή (ή στη VIG ή στην AEGON), το οποίο θα δικαιολογούσε την έκδοση της απόφασης Veto, πέραν του απλού ισχυρισμού ότι η πράξη θα απειλούσε τη δημόσια ασφάλεια στην Ουγγαρία.

(16) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπήρχαν εύλογες αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η απόφαση Veto αποσκοπεί πράγματι στην προστασία έννομου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια) και είναι συμβατή με τις γενικές αρχές και τις διατάξεις του δικαίου της ΕΕ. Συνεπώς, η απόφαση Veto θα έπρεπε να είχε κοινοποιηθεί στην Επιτροπή (και εγκριθεί από αυτήν) πριν από την εφαρμογή της και, ως εκ τούτου, υπήρξε παράβαση των υποχρεώσεων ανακοίνωσης και αναστολής.

(17) Επιπλέον, η Επιτροπή διερεύνησε τη συμβατότητα της απόφασης Veto με τις γενικές αρχές και άλλες διατάξεις του δικαίου της ΕΕ και ιδίως σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης βάσει του άρθρου 49 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ΣΛΕΕ»).

(18) Η απόφαση Veto περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως της VIG. Η Ουγγαρία δεν απέδειξε επαρκώς ότι η απόφαση Veto ελήφθη για την προστασία από πραγματική και αρκούντως σοβαρή απειλή για τη δημόσια ασφάλεια, οπότε ο περιορισμός αυτός θα μπορούσε να δικαιολογηθεί ως παρέκκλιση από την ελευθερία εγκατάστασης. Επιπλέον, η Ουγγαρία δεν απέδειξε ότι η απόφαση Βέτο είναι κατάλληλη και ανάλογη προς τον σκοπό της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας.

(19) Κατά συνέπεια, η απόφαση Veto δεν συμβιβάζεται με την αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης. Ως εκ τούτου, η απόφαση Veto δεν είναι συμβατή με τις γενικές αρχές και λοιπές διατάξεις του δικαίου της ΕΕ και, ως εκ τούτου, παραβιάζει το άρθρο 21 παράγραφος 4 του κανονισμού συγκεντρώσεων.

III. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

(20) Για τους προαναφερθέντες λόγους, η απόφαση της Επιτροπής καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Ουγγαρία παραβίασε το άρθρο 21 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 139/2004, με τη έκδοση, χωρίς προηγούμενη κοινοποίηση και έγκριση από την Επιτροπή, της απόφασης του υπουργού Εσωτερικών της Ουγγαρίας, της 6ης Απριλίου 2021 περί απαγόρευσης της εξαγοράς της AEGON Hungary από την VIG, η οποία είναι ασυμβίβαστη με το άρθρο 49 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και, ως εκ τούτου, παρεμβαίνει αδικαιολόγητα στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Επιτροπής να αποφασίζει για μια συγκέντρωση με ενωσιακή διάσταση.

(21) Ως εκ τούτου, η απόφαση της Επιτροπή διατάσσει την Ουγγαρία να ανακαλέσει την απόφαση Veto έως τις 18 Μαρτίου 2022.