Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/578

4.1.2024

Résumé de la décision de la Commission

du 21 février 2022

relative à l'article 21, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil

(Affaire M.10494 – VIG/AEGON CEE (procédure au titre de l'article 21)

(Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi)

(C/2024/578)

Le 21 février 2022, la Commission a adopté une décision en vertu du règlement (CE) nº 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises ([1]), et notamment de l'article 21, paragraphe 4, de ce règlement. Une version non confidentielle du texte intégral de la décision dans la langue faisant foi se trouve sur le site web de la direction générale de la concurrence, à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=2

I. LES PARTIES ET L'OPÉRATION

(1) Vienna Insurance Group AG Wiener Versicherung Gruppe («VIG») est la société holding de Vienna Insurance Group, un groupe international d'assurance ayant son siège en Autriche. Elle exerce ses activités par l'intermédiaire de filiales et de succursales dans 30 pays, principalement en Europe centrale et orientale (notamment en Hongrie, par l'intermédiaire de ses filiales locales). Elle propose des services d'assurance vie et non-vie.

(2) AEGON N.V. («AEGON») est un groupe d'assurance ayant son siège aux Pays-Bas. Ses entreprises hongroises, polonaises, roumaines et turques («AEGON CEE») exercent leurs activités dans les domaines de l'assurance vie et non-vie, des fonds de pension, des services de gestion d'actifs et des services auxiliaires connexes. Les filiales hongroises d'AEGON qui font partie d'AEGON CEE sont ci-après dénommées «AEGON Hongrie».

(3) VIG a l'intention d'acquérir le contrôle exclusif d'AEGON CEE (ci-après l'«opération»). VIG et AEGON ont signé un contrat de vente et d'achat à cet effet le 29 novembre 2020 (ci-après le «CVA»).

(4) L'acquisition constitue une concentration de dimension européenne au sens du règlement sur les concentrations. VIG a notifié le projet d'acquisition à la Commission le 15 juillet 2021. Après examen, la Commission a autorisé l'opération sans condition le 12 août 2021.

II. RÉSUMÉ

A. Article 21 du règlement sur les concentrations.

(5) L'article 21 du règlement sur les concentrations accorde à la Commission une compétence exclusive pour examiner les concentrations de dimension européenne et dispose que les États membres n'appliquent pas leur législation nationale sur la concurrence à ce type de concentration. Les États membres peuvent certes prendre les mesures appropriées pour garantir la protection d'intérêts légitimes, mais celles-ci doivent être nécessaires, proportionnées et compatibles avec les principes généraux et les autres dispositions du droit de l'Union.

(6) La sécurité publique ainsi que la pluralité des médias et les règles prudentielles sont des intérêts reconnus comme légitimes en vertu de l'article 21, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations (ci-après les «intérêts reconnus»). Les mesures destinées à protéger ces intérêts reconnus qui sont susceptibles d'interdire, de soumettre à conditions ou de compromettre une concentration de dimension européenne peuvent être adoptées et entrer en vigueur sans avoir été préalablement communiquées à la Commission ni autorisées par celle-ci, pour autant qu'elles visent réellement à protéger un intérêt reconnu et soient clairement conformes aux principes de proportionnalité et de non-discrimination.

([1]) JO L 24 du 29.1.2004, p. 1.

(7) Les mesures nationales destinées à protéger des intérêts autres que les «intérêts reconnus» mentionnés ci-dessus doivent être communiquées à la Commission avant leur entrée en vigueur, de sorte que celle-ci puisse exercer un contrôle avant qu'elles n'entrent en vigueur (ci-après les «obligations de communication et de suspension»).

(8) Conformément à la pratique bien établie de la Commission, afin de garantir l'effet utile de l'article 21 du règlement sur les concentrations en liaison avec l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (ci-après le «traité UE») qui impose à l'UE et aux États membres une obligation de coopération loyale, les obligations de communication et de suspension s'appliquent aussi chaque fois que des mesures nationales visent à protéger un intérêt reconnu dès lors qu'il existe des doutes raisonnables quant à la question de savoir si ces mesures visent réellement à protéger un «intérêt reconnu» et/ou sont conformes aux principes de proportionnalité et de non-discrimination ([2]).

B. **La décision de veto prise par la Hongrie**

(9) Le 28 novembre 2020, le gouvernement hongrois a adopté un décret qui étend le champ d'application de la législation hongroise en matière d'investissements directs étrangers (IDE) dans le cadre de l'état d'urgence déclaré dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Cette extension signifie que l'acquisition, par une entreprise d'un État membre de l'UE autre que la Hongrie, d'une entreprise hongroise du secteur des assurances relève désormais de la législation hongroise en matière d'IDE et est donc susceptible de faire l'objet d'un examen par le gouvernement hongrois, lequel peut s'y opposer en dernier ressort.

(10) Sur la base de la législation en matière d'IDE ainsi modifiée, VIG a notifié l'acquisition d'AEGON Hongrie au ministère hongrois de l'intérieur. Le 6 avril 2021, celui-ci a adopté une décision interdisant le projet d'acquisition d'AEGON Hongrie par VIG (ci-après la «décision de veto») sans fournir d'autre justification que le fait que l'opération était contraire à l'intérêt de la sécurité nationale de la Hongrie.

(11) Le 5 mai 2021, VIG a formé un recours contre la décision de veto auprès de la Cour métropolitaine de Budapest. AEGON a par la suite été admise à la procédure en tant que partie intéressée. Le 31 août 2021, la Cour métropolitaine de Budapest a rejeté le recours de VIG. Le 19 octobre 2021, VIG et AEGON ont interjeté appel du jugement rendu par la Cour métropolitaine de Budapest devant la Cour suprême de la Hongrie. Cette procédure est en cours.

C. **L'enquête de la Commission**

(12) Le 29 octobre 2021, la Commission a ouvert une enquête concernant la compatibilité de la décision de veto avec l'article 21 du règlement sur les concentrations.

(13) Le 20 janvier 2022, la Commission a informé la Hongrie de sa conclusion préliminaire selon laquelle la décision de veto était incompatible avec l'article 21 du règlement sur les concentrations et lui a demandé de lui communiquer ses observations à ce sujet.

(14) Le 10 février 2022, la Hongrie a répondu à la conclusion préliminaire de la Commission. Cette dernière a examiné les arguments de la Hongrie et en a dûment tenu compte pour établir les conclusions qui figurent dans la décision.

([2]) Voir la pratique antérieure de la Commission dans les décisions qu'elle a rendues le 20 décembre 2006 dans l'affaire M.4197 *E.ON / Endesa*, considérant 27, le 26 septembre 2006 dans l'affaire M.4197 *E.ON / Endesa*, considérant 24 et le 20 juillet 1999 dans l'affaire M.1616 *BSCH / Champalimaud* (mesures provisoires), considérants 65 à 67. La Cour de justice a considéré qu'une décision de la Commission suivant cette approche ne contenait pas d'erreur manifeste de jugement - arrêt du 6 mars 2008, Commission/Espagne, C-196/07, EU:C:2008:146, points 35 et 36.

D. **Appréciation de la Commission**

(15) La Commission a constaté que:

(a) la Hongrie n'a pas établi en quoi le profil du nouvel investisseur dans AEGON Hongrie, à savoir VIG, une compagnie d'assurance autrichienne, constituerait un risque accru pour la sécurité intérieure, par rapport au propriétaire actuel d'AEGON Hongrie, à savoir AEGON, une compagnie d'assurance néerlandaise;

(b) la Commission apprécie régulièrement des concentrations de dimension européenne dans le secteur des assurances sans que les États membres n'invoquent de préoccupations liées à la sécurité publique; et

(c) la Hongrie n'a fourni à la Commission (de même qu'à VIG ou AEGON) aucune motivation sur le fond susceptible de justifier l'adoption de la décision de veto, au-delà de la simple affirmation que l'opération constituerait une menace pour la sécurité publique en Hongrie.

(16) En conséquence, la Commission a conclu qu'il existait des doutes raisonnables quant à la question de savoir si la décision de veto vise réellement à protéger un intérêt légitime (la sécurité publique) et est compatible avec les principes généraux et les dispositions du droit de l'Union. Il en résulte que la décision de veto aurait dû être communiquée à la Commission (et être autorisée par celle-ci) avant sa mise en œuvre, si bien qu'il y a eu violation des obligations de communication et de suspension.

(17) En outre, la Commission a examiné la compatibilité de la décision de veto avec les principes généraux et les autres dispositions du droit de l'Union, en particulier avec la liberté d'établissement prévue à l'article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union (ci-après le «TFUE»).

(18) La décision de veto restreint la liberté d'établissement de VIG. La Hongrie n'a pas démontré à suffisance de droit que la décision de veto a été prise pour contrer une menace réelle et suffisamment grave pour la sécurité publique qui pourrait justifier cette restriction à titre de dérogation à la liberté d'établissement. De plus, elle n'a pas démontré que la décision de veto était appropriée et proportionnée à son objectif, à savoir préserver la sécurité publique.

(19) En conséquence, la décision de veto est incompatible avec la liberté d'établissement. La décision de veto n'est donc pas compatible avec les principes généraux et les autres dispositions du droit de l'Union et viole de ce fait l'article 21, paragraphe 4, du règlement sur les concentrations.

III. **CONCLUSION**

(20) Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la décision conclut que la Hongrie a enfreint l'article 21 du règlement (CE) n° 139/2004 en adoptant, sans qu'elle ait été préalablement communiquée à la Commission (ni autorisée par celle-ci), la décision du ministère hongrois de l'intérieur du 6 avril 2021 interdisant l'acquisition d'AEGON Hongrie par VIG; cette décision est incompatible avec l'article 49 du TFUE et interfère par conséquent avec la compétence exclusive de la Commission de se prononcer sur les concentrations de dimension européenne.

(21) Par conséquent, la décision ordonne à la Hongrie de retirer la décision de veto d'ici le 18 mars 2022 au plus tard.