ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

9 september 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Effecten die tot de handel op een in een lidstaat gelegen of werkzame gereglementeerde markt zijn toegelaten – Transparantieplicht – Kennisgeving van ‚belangrijke deelnemingen' in het kapitaal van vennootschappen door ‚in onderling overleg handelende rechtssubjecten' – Richtlijn 2004/109/EG – Artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea – Begrip ‚strengere vereisten' – Richtlijn 2004/25/EG – ‚Toezicht' door een overeenkomstig artikel 4 van deze richtlijn aangewezen autoriteit"

In zaak C-605/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) bij beslissing van 25 september 2018, ingekomen bij het Hof op 25 september 2018, in de procedure

Adler Real Estate AG,

Petrus Advisers LLP,

GM

tegen

Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA),

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, N. Piçarra (rapporteur), D. Šváby, S. Rodin en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– Adler Real Estate AG, vertegenwoordigd door S. Hödl, Rechtsanwalt,

– GM, vertegenwoordigd door M. Gall en W. Eigner, Rechtsanwälte,

– de Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), vertegenwoordigd door P. Wanek en D. Wagner als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun, H. Støvlbæk en H. Krämer als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 maart 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van richtlijn 2001/34/EG (PB 2004, L 390, blz. 38), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 (PB 2013, L 294, blz. 13) (hierna: „richtlijn 2004/109"), en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Adler Real Estate AG (hierna: „Adler"), Petrus Advisers LLP (hierna: „Petrus") en GM enerzijds en de Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) (toezichthouder op de financiële markten, Oostenrijk) anderzijds over de rechtmatigheid van de administratieve sancties die deze toezichthouder hun heeft opgelegd wegens schending van de verplichting om kennis te geven van belangrijke deelnemingen in de effecten van een uitgevende instelling waarvan de aandelen tot de handel op een in Oostenrijk gevestigde gereglementeerde markt waren toegelaten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/25

3 Richtlijn 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod (PB 2004, L 142, blz. 12) voorziet, zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, in maatregelen tot coördinatie van alle instrumenten van de lidstaten betreffende openbare overnamebiedingen op effecten van onder het recht van een lidstaat vallende vennootschappen, wanneer alle of een deel van deze effecten in een of meer lidstaten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt.

4 Artikel 2, lid 1, onder d), van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

d) ‚in onderling overleg met ... handelende personen': natuurlijke of rechtspersonen die met de bieder of met de doelvennootschap samenwerken op grond van een uitdrukkelijke of stilzwijgende, mondelinge of schriftelijke overeenkomst die ertoe strekt de zeggenschap over de doelvennootschap te verkrijgen of het welslagen van het bod te dwarsbomen".

5 Artikel 4 („Toezichthoudende autoriteit en toepasselijk recht") van die richtlijn bepaalt in lid 1:

„De lidstaten wijzen de autoriteit of autoriteiten aan die belast zijn met het toezicht op een bod dat onder de krachtens deze richtlijn vastgestelde of ingevoerde voorschriften valt. De aan te wijzen autoriteiten zijn ofwel overheidsinstanties, ofwel verenigingen of private lichamen die zijn erkend bij de nationale wetgeving dan wel door overheidsinstanties die bij het nationale recht uitdrukkelijk voor dat doel zijn gemachtigd. De lidstaten stellen de [Europese] Commissie van deze aanwijzing in kennis met vermelding van de eventuele taakverdeling. De lidstaten dragen er zorg voor dat deze autoriteiten hun taken onpartijdig en onafhankelijk van alle partijen bij het bod uitoefenen."

6 Artikel 5 („Bescherming van minderheidsaandeelhouders, verplicht bod en billijke prijs") van die richtlijn bepaalt in lid 1:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat een natuurlijke of rechtspersoon die, ten gevolge van eigen verwerving of verwerving door in onderling overleg met hem handelende personen, effecten van een vennootschap als bedoeld in artikel 1, lid 1, in zijn bezit krijgt welke – in voorkomend geval samen met de effecten die hij reeds bezit en de effecten die in het bezit zijn van in onderling overleg met hem handelende personen –, rechtstreeks of middellijk een bepaald percentage van de stemrechten in de vennootschap vertegenwoordigen waarmee de zeggenschap over de vennootschap wordt verkregen, verplicht is een bod uit te brengen ter bescherming van de minderheidsaandeelhouders van de vennootschap. Dat bod wordt zo spoedig mogelijk gedaan aan alle houders van effecten, voor al hun effecten en tegen de in lid 4 bepaalde billijke prijs."

7 Artikel 10 („Inlichtingen over de in artikel 1, lid 1, bedoelde vennootschappen") van richtlijn 2004/25 bepaalt in lid 1, onder c):

„De lidstaten dragen er zorg voor dat de in artikel 1, lid 1, bedoelde vennootschappen gedetailleerde inlichtingen over de volgende aspecten publiceren:

[...]

c) rechtstreeks of middellijk (bijvoorbeeld via piramidale structuren of kruisparticipaties) verworven belangrijke deelnemingen in het kapitaal als bedoeld in artikel 85 van [richtlijn 2001/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2001 betreffende de toelating van effecten tot de officiële notering aan een effectenbeurs en de informatie die over deze effecten moet worden gepubliceerd (PB 2001, L 184, blz. 1)]".

Richtlijn 2004/109

8 In de overwegingen 2 en 28 van richtlijn 2004/109 staat te lezen:

„(2) [...] [E]ffectenuitgevende instellingen [moeten] via een gestage informatiestroom voldoende transparantie jegens beleggers garanderen. Om dezelfde reden dienen aandeelhouders of natuurlijke personen of juridische entiteiten die houder zijn van stemrechten of van financiële instrumenten die recht geven op het verwerven van bestaande aandelen met stemrecht, uitgevende instellingen ook in kennis te stellen van de verwerving of andere wijzigingen van belangrijke deelnemingen in hun kapitaal, zodat deze uitgevende instellingen het publiek daarvan op de hoogte kunnen houden.

[...]

(28) In elke lidstaat moet één enkele bevoegde autoriteit worden aangewezen die de eindverantwoordelijkheid draagt voor het toezicht op de naleving van de krachtens deze richtlijn vastgestelde bepalingen en voor de internationale samenwerking. [...]”

9 Volgens artikel 1, lid 1, stelt deze richtlijn „voorschriften vast ten aanzien van de openbaarmaking van periodieke en doorlopende informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten reeds tot de handel op een in een lidstaat gelegen of werkzame gereglementeerde markt zijn toegelaten”.

10 Artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van deze richtlijn luidt:

„De lidstaat van herkomst mag een aandeelhouder, een natuurlijke persoon of een juridische entiteit als bedoeld in artikel 10 of artikel 13 geen strengere vereisten opleggen dan die uit hoofde van deze richtlijn, behoudens bij:

i) het vaststellen van lagere of aanvullende drempels voor kennisgeving dan de in artikel 9, lid 1, opgenomen drempels, en het vereisen van gelijkwaardige kennisgevingen in verband met drempels die gebaseerd zijn op kapitaalbelang;

ii) het toepassen van strengere vereisten dan die zoals bedoeld in artikel 12; of

iii) het toepassen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld met betrekking tot openbare overnamebiedingen, fusies, of andere transacties die gevolgen hebben voor de eigendom van of de zeggenschap over vennootschappen, waarop wordt toegezien door de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen overeenkomstig artikel 4 van richtlijn [2004/25].”

11 Artikel 9 („Kennisgeving van de verwerving of overdracht van belangrijke deelnemingen”) van richtlijn 2004/109 bepaalt in de eerste alinea van lid 1:

„De lidstaat van herkomst draagt er zorg voor dat een aandeelhouder die aandelen van een uitgevende instelling die tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en waaraan stemrechten verbonden zijn, verwerft of overdraagt, de uitgevende instelling in kennis stelt van het percentage van de stemrechten van de uitgevende instelling dat hij ten gevolge van de verwerving of overdracht bezit wanneer dat percentage de drempelwaarden 5 %, 10 %, 15 %, 20 %, 25 %, 30 %, 50 % en 75 % bereikt, overschrijdt of onderschrijdt.”

12 In artikel 10 („Verwerving of overdracht van belangrijke percentages stemrechten") van richtlijn 2004/109 is bepaald:

„De regels inzake kennisgeving als omschreven in artikel 9, leden 1 en 2, zijn ook van toepassing op een natuurlijke persoon of juridische entiteit voor zover deze het recht heeft stemrechten te verwerven, over te dragen of uit te oefenen in een van de volgende gevallen, of een combinatie daarvan:

a) stemrechten die een derde houdt, met wie deze persoon of entiteit een overeenkomst heeft gesloten die hen verplicht, door een onderling afgestemde uitoefening van hun stemrechten, een duurzaam gemeenschappelijk beleid inzake het beheer van de betrokken uitgevende instelling te voeren;

[...]"

13 Artikel 24 („Bevoegde autoriteiten en hun bevoegdheden") van deze richtlijn bepaalt in lid 1:

„Elke lidstaat wijst de in artikel 21, lid 1, van richtlijn 2003/71/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende het prospectus dat gepubliceerd moet worden wanneer effecten aan het publiek worden aangeboden of tot de handel worden toegelaten en tot wijziging van richtlijn 2001/34/EG (PB 2003, L 345, blz. 64)] bedoelde centrale autoriteit aan als de centrale bevoegde administratieve autoriteit die ervoor verantwoordelijk is dat de in deze richtlijn omschreven verplichtingen worden vervuld en ervoor moet zorgen dat de uit hoofde van deze richtlijn vastgestelde bepalingen worden toegepast. [...]"

Richtlijn 2013/50

14 Bij richtlijn 2013/50 is lid 1 bis ingevoegd in artikel 3 van richtlijn 2004/109. In overweging 12 van richtlijn 2013/50 staat te lezen:

„Een geharmoniseerde regeling voor kennisgeving van belangrijke deelnemingen waaraan stemrechten zijn verbonden, in het bijzonder met betrekking tot het samenvoegen van deelnemingen in de vorm van aandelen met deelnemingen in de vorm van financiële instrumenten, moet de rechtszekerheid verbeteren, de transparantie vergroten en de administratieve last verlichten voor grensoverschrijdende beleggers. [...] In het bijzonder dienen de lidstaten ook de mogelijkheid te behouden wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen die zijn vastgesteld met betrekking tot openbare overnamebiedingen, fusies, of andere transacties die gevolgen hebben voor het eigendom van of de zeggenschap over vennootschappen waarop wordt toegezien door de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen overeenkomstig artikel 4 van richtlijn [2004/25], waarbij informatieverplichtingen worden opgelegd die verder gaan dan die van richtlijn [2004/109]."

Oostenrijks recht

ÜbG

15 Richtlijn 2004/25 is in Oostenrijks recht omgezet bij het Bundesgesetz betreffend Übernahmeangebote (federale wet op het openbaar overnamebod) (BGBl. I, nr. 127/1998; hierna: „ÜbG").

16 § 1, lid 6, van deze wet definieert het begrip „in onderling overleg handelende rechtssubjecten" als „natuurlijke of rechtspersonen die met de bieder samenwerken op grond van een overeenkomst die ertoe strekt de zeggenschap over de doelvennootschap te verkrijgen of uit te oefenen, met name door afstemming van de uitoefening van de stemrechten, of die met de doelvennootschap samenwerken op grond van een overeenkomst die ertoe strekt het welslagen van een bod te dwarsbomen. Indien een rechtssubject een directe of indirecte controlerende deelneming (§ 22, leden 2 en 3) in een of meer andere rechtssubjecten heeft, wordt aangenomen dat al deze rechtssubjecten in onderling overleg handelen […]."

17 § 22, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Eenieder die een directe of indirecte controlerende deelneming in een doelvennootschap verwerft, meldt dit onmiddellijk aan de Übernahmekommission [(overnamecommissie, Oostenrijk)] en moet binnen twintig beurswerkdagen na het verwerven van de controlerende deelneming een bod uitbrengen op alle effecten van de doelvennootschap overeenkomstig de bepalingen van deze federale wet."

18 Overeenkomstig § 22a, lid 1, van deze wet geldt de „verplichting om een bod uit te brengen overeenkomstig § 22, lid 1, […] ook wanneer een in onderling overleg handelende groep van rechtssubjecten wordt gevormd die gezamenlijk een controlerende deelneming verwerft".

19 § 23 ÜbG („Toerekening van deelnemingen en uitbreiding van de verplichtingen van de bieder") bepaalt in lid 1 dat de stemrechten van „in onderling overleg handelende rechtssubjecten" in de zin van § 1, lid 6, ÜbG voor de toepassing van de §§ 22 tot en met 22b wederzijds aan die subjecten moeten worden toegerekend.

BörseG 1989

20 Bij de §§ 91 en volgende van het Bundesgesetz über die Wertpapier- und allgemeinen Warenbörsen und über die Abänderung des Börsesensale-Gesetzes 1949 und der Börsegesetz-Novelle 1903 [federale wet inzake de effectenbeurs en de algemene grondstoffenbeurzen en tot wijziging van de wet van 1949 op de beursmakelaars en van de beurswet van 1903 (Börsegesetz 1989 – BörseG)] van 8 november 1989 (BGBl. nr. 555/1989), in de versie die is bekendgemaakt in BGBl. nr. 558/1990 (DFB) (hierna: „BörseG 1989"), worden de verplichtingen tot kennisgeving met betrekking tot „belangrijke deelnemingen" als bedoeld in hoofdstuk III, afdeling I („Informatie over belangrijke deelnemingen"), van richtlijn 2004/109 en met name artikel 9, lid 1, ervan omgezet in Oostenrijks recht.

21 § 92, lid 7, van deze wet breidt de in § 91 opgenomen kennisgevingsverplichting uit tot met name de „stemrechten die overeenkomstig § 23, lid 1 of 2, ÜbG aan de persoon moeten worden toegerekend".

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 Bij besluiten van 29 juni 2018 heeft de FMA, als „centrale bevoegde administratieve autoriteit" in de zin van artikel 24 van richtlijn 2004/109, financiële administratieve sancties opgelegd aan Adler, Petrus en GM wegens niet-nakoming van de kennisgevingsverplichting die krachtens § 92, lid 7, BörseG 1989 rust op natuurlijke of rechtspersonen die individueel of collectief een deelneming van minstens 30 % in de „doelvennootschap" verwerven. Volgens deze besluiten

hadden Adler, Petrus en GM bij de aankoop van aandelen in Conwert Immobilien SE „in onderling overleg gehandeld" in de zin van § 1, lid 6, ÜbG en hadden de aan hun deelnemingen in deze vennootschap verbonden stemrechten daarom voor het eerst wederzijds aan die partijen moeten worden toegerekend op 29 september 2015.

23 Bij het onderzoek of Adler, Petrus en GM onder het begrip „in onderling overleg handelende rechtssubjecten" in de zin van § 1, lid 6, ÜbG vielen, is de FMA ervan uitgegaan dat zij gebonden was aan een besluit dat op 22 november 2016 was gegeven door de overnamecommissie, de autoriteit die overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 is aangewezen als autoriteit voor het toezicht op biedingen. Bij dit in de tussentijd definitief geworden besluit had de overnamecommissie vastgesteld dat Adler, Petrus en GM ten onrechte hadden nagelaten een bindend bod uit te brengen, hoewel zij de drempelwaarde van 30 % van de stemrechten van Conwert Immobilien hadden bereikt, waardoor zij als „in onderling overleg handelende rechtssubjecten" verplicht waren een bod uit te brengen.

24 De FMA meende dat in het kader van de procedure inzake administratieve sancties alleen het bestaan van het subjectieve bestanddeel van de volgens deze toezichthouder door Adler, Petrus en GM begane administratieve overtreding kon worden onderzocht.

25 De verwijzende rechter, bij wie beroep is ingesteld tegen de besluiten van 29 juni 2018, merkt op dat het BörseG 1989, waarbij richtlijn 2004/109 in Oostenrijks recht is omgezet, kennisgevingsverplichtingen oplegt aan personen die een „belangrijke deelneming" van 30 % en meer in een „uitgevende instelling" bezitten en dat deze verplichtingen strenger zijn dan die waarin deze richtlijn voorziet. Hij is dan ook van oordeel dat de kennisgevingsverplichting die krachtens § 92, lid 7, BörseG 1989 rust op „in onderling overleg handelende rechtssubjecten", valt onder het begrip „strengere verplichtingen dan die uit hoofde van richtlijn 2004/109" in de zin van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van deze richtlijn.

26 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of deze „strengere" kennisgevingsvereisten in overeenstemming zijn met artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109, aangezien die vereisten krachtens deze bepaling niet alleen moeten zijn neergelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld met betrekking tot met name openbare overnamebiedingen, maar er tevens „[op moet worden] toegezien door de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen overeenkomstig artikel 4 van richtlijn [2004/25]". In casu heeft de overeenkomstig artikel 24 van richtlijn 2004/109 aangewezen nationale autoriteit toegezien op de „strengere" verplichting tot kennisgeving van de belangrijke deelnemingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn.

27 Deze rechter vraagt zich voorts af of een nationale praktijk op grond waarvan een definitief geworden besluit – zoals dat van 22 november 2016 – bindend is in een latere procedure inzake administratieve sancties – zoals die welke in het bij hem aanhangige geding door de FMA is gevoerd – verenigbaar is met artikel 47 van het Handvest.

28 In die omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van [richtlijn 2004/109] aldus worden uitgelegd dat ‚een aandeelhouder, een natuurlijke persoon of een juridische entiteit' ‚strengere vereisten' mogen worden opgelegd op voorwaarde dat op de ‚wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen' die in strengere vereisten voor de bekendmaking van deelnemingen voorzien, ‚wordt toegezien' door een autoriteit die door de lidstaat is aangewezen overeenkomstig artikel 4 van [richtlijn 2004/25] en dat dit toezicht de inachtneming van de strengere vereisten betreffende bekendmaking van deelnemingen in de zin van [richtlijn 2004/109] omvat?

2) Staat artikel 47 van het [Handvest] in de weg aan een nationale praktijk volgens welke een definitief besluit van de toezichthoudende autoriteit zoals bedoeld in artikel 4 van [richtlijn 2004/25], waarbij is vastgesteld dat een persoon inbreuk heeft gemaakt op nationale bepalingen ter omzetting van [richtlijn 2004/25], ook in het kader van een tegen dezelfde persoon aangespannen strafrechtelijke procedure wegens schending van daarmee verband houdende nationale regels ter omzetting van richtlijn [2004/109] bindende kracht heeft, zodat die persoon wordt belet de reeds onherroepelijk vastgestelde inbreuk rechtens en feitelijk aan te vechten?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

29 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij aan aandeelhouders, natuurlijke personen of juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10 of 13 van deze richtlijn vereisten betreffende kennisgeving van belangrijke deelnemingen worden opgelegd die strenger zijn in de zin van die vierde alinea dan de vereisten waarin deze richtlijn voorziet en die voortvloeien uit wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld voor met name openbare overnamebiedingen, zonder dat aan een overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 aangewezen autoriteit van die lidstaat de bevoegdheid is verleend om op de naleving van dergelijke vereisten toe te zien.

30 Zoals reeds blijkt uit de bewoordingen van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van richtlijn 2004/109, mag de lidstaat van herkomst aan een aandeelhouder, een natuurlijke persoon of een juridische entiteit als bedoeld in artikel 10 of artikel 13 van deze richtlijn geen strengere vereisten opleggen dan die uit hoofde van genoemde richtlijn, behoudens in de drie uitzonderingsgevallen die in de vierde alinea, onder i) tot en met iii), zijn opgenomen.

31 Zoals de advocaat-generaal in de punten 29 tot en met 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, werd met de invoeging bij richtlijn 2013/50 van lid 1 bis in artikel 3 van richtlijn 2004/109 beoogd een einde te maken aan het ongelijke niveau van harmonisatie van de kennisgevingsvereisten voor natuurlijke of rechtspersonen die effecten verwerven van uitgevende instellingen die actief zijn op een gereglementeerde markt van een lidstaat of deze anderszins verhandelen. Die ongelijke harmonisatie was het gevolg van de mogelijkheid die richtlijn 2004/109 – alvorens zij bij richtlijn 2013/50 werd gewijzigd – aan de lidstaat van herkomst bood

om houders van aandelen of andere financiële instrumenten aan strengere kennisgevingsvereisten te onderwerpen dan die waarin zij zelf voorzag. Richtlijn 2013/50, die luidens overweging 12 ervan tot doel had een geharmoniseerde regeling voor kennisgeving van belangrijke deelnemingen waaraan stemrechten zijn verbonden vast te stellen, heeft deze mogelijkheid voor de lidstaten bijgevolg afgeschaft, behoudens de uitzonderingen die in artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder i) tot en met iii), van richtlijn 2004/109 zijn neergelegd.

32 De uitzondering van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), staat de lidstaat van herkomst toe de aandeelhouders, natuurlijke personen of juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10 of 13 van richtlijn 2004/109 te onderwerpen aan „wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld met betrekking tot openbare overnamebiedingen, fusies, of andere transacties die gevolgen hebben voor de eigendom van of de zeggenschap over vennootschappen, waarop wordt toegezien door de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen overeenkomstig artikel 4 van [richtlijn 2004/25]".

33 De eerste voorwaarde van dat punt iii) – die moet zijn vervuld om strengere vereisten dan die van richtlijn 2004/109 te kunnen toepassen – houdt in dat dergelijke vereisten, waaronder die inzake kennisgeving van belangrijke deelnemingen, zijn neergelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de in het vorige punt van dit arrest genoemde transacties.

34 In dit verband moet worden opgemerkt dat de bepalingen van richtlijn 2004/25 voorschriften bevatten voor de berekening van de drempelwaarde waarboven een natuurlijke persoon of rechtspersoon met een belangrijke deelneming in een vennootschap een openbaar overnamebod moet uitbrengen om de minderheidsaandeelhouders van die vennootschap te beschermen. Deze bepalingen stellen met betrekking tot de samenvoeging van indirecte deelnemingen strengere vereisten dan die welke gelden voor de berekening van de drempelwaarden voor belangrijke deelnemingen waarboven de verwerving of overdracht van dergelijke deelnemingen krachtens richtlijn 2004/109 moet worden bekendgemaakt. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn 2004/25 wordt bij deze berekening immers rekening gehouden met deelnemingen van „in onderling overleg handelende personen" in de zin van artikel 2, lid 1, onder d), van deze richtlijn. Dit begrip omvat „de natuurlijke of rechtspersonen die met de bieder of met de doelvennootschap samenwerken op grond van een uitdrukkelijke of stilzwijgende, mondelinge of schriftelijke overeenkomst die ertoe strekt de zeggenschap over de doelvennootschap te verkrijgen of het welslagen van het bod te dwarsbomen".

35 Richtlijn 2004/109 hanteert het begrip „in onderling overleg met ... handelende personen" daarentegen niet en neemt volgens artikel 10, onder a), voor de berekening van de drempelwaarden voor de verplichte kennisgeving van belangrijke deelnemingen overeenkomsten tussen de betrokken personen in aanmerking die hen verplichten om „door een onderling afgestemde uitoefening van hun stemrechten, een duurzaam gemeenschappelijk beleid [...] te voeren". Zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie heeft aangegeven, vereist deze bepaling dat er gedurende een bepaalde periode sprake is van een hoge mate van betrokkenheid, die niet kortstondig of discontinu mag zijn en die wordt gekenmerkt door eenvormigheid en is gericht op het beheer van de betrokken onderneming.

36 Derhalve bevatten bepalingen die een lidstaat vaststelt in het kader van richtlijn 2004/25 en die zijn gebaseerd op het begrip „in onderling overleg met ... handelende personen" van artikel 2, lid 1, onder d), van deze richtlijn, voor de berekening van de drempelwaarde inzake belangrijke deelnemingen – waarboven niet alleen een openbaar overnamebod moet worden uitgebracht, maar tevens moet worden voldaan aan de bijbehorende openbaarmakingsverplichtingen – een

vereiste dat „strenger" is in de zin van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van richtlijn 2004/109 dan de vereisten van deze richtlijn, en zijn het „bepalingen die zijn vastgesteld met betrekking tot openbare overnamebiedingen" in de zin van laatstgenoemde bepaling. Bijgevolg voldoen dergelijke nationale bepalingen aan de eerste voorwaarde van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 om te kunnen worden toegepast op aandeelhouders of op natuurlijke of juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10 of 13 van deze richtlijn.

37 De tweede voorwaarde van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 – die moet zijn vervuld om aandeelhouders, natuurlijke personen of juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10 of 13 te onderwerpen aan strengere vereisten dan die waarin deze richtlijn voorziet voor kennisgeving van hun belangrijke deelnemingen in een vennootschap als vermeld in artikel 1, lid 1, van die richtlijn – houdt in dat er op die strengere vereisten wordt toegezien door de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25.

38 Zoals uit dat artikel 4 blijkt, zijn deze autoriteiten „belast [...] met het toezicht op een bod dat onder de krachtens [richtlijn 2004/25] vastgestelde of ingevoerde voorschriften valt". De vereisten waarvan zij de naleving verzekeren moeten derhalve zijn neergelegd in wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die specifiek betrekking hebben op openbare overnamebiedingen en kunnen uitsluitend binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/25 en niet binnen die van richtlijn 2004/109 vallen.

39 Anders dan de FMA in haar schriftelijke opmerkingen stelt, kan artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 bijgevolg niet aldus worden uitgelegd dat de autoriteit die krachtens artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/109 is aangewezen om toezicht te houden op de toepassing van de bepalingen van nationaal recht waarbij deze richtlijn is omgezet, materieel bevoegd is om toe te zien op de naleving van de strengere vereisten in kwestie, hoewel deze binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/25 vallen.

40 Zoals de advocaat-generaal in punt 37 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan de bij richtlijn 2004/109 tot stand gebrachte harmonisatie alleen plaatsvinden binnen de werkingssfeer van deze richtlijn. Een autoriteit die op grond van artikel 24, lid 1, van die richtlijn bevoegd is om ervoor te zorgen dat de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde bepalingen worden toegepast, kan bijgevolg niet beschikken over een bevoegdheid die verder gaat dan die welke zij aan deze bepaling ontleent en betrekking heeft op een gebied dat niet onder deze harmonisatie valt, namelijk dat van openbare overnamebiedingen, fusies en andere transacties die gevolgen hebben voor de eigendom van of de zeggenschap over vennootschappen.

41 Daarenboven berust de door de FMA gegeven uitlegging van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109, zoals die in punt 39 hierboven is uiteengezet, op een ruime uitlegging van de uitzondering in artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, van richtlijn 2004/109. Gelet op het doel van artikel 3, lid 1 bis – dat erin bestaat een geharmoniseerde regeling voor de kennisgeving van het bezit van belangrijke percentages stemrechten in te voeren –, moeten uitzonderingen op het verbod voor de lidstaat van herkomst om houders van aandelen en andere financiële instrumenten strengere vereisten inzake kennisgeving op te leggen, echter strikt worden uitgelegd.

42 Zoals de advocaat-generaal in de punten 42 tot en met 46 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, rijst bij de afbakening van de bevoegdheid waarover de door de lidstaten overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 aangewezen autoriteiten krachtens artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 beschikken, bovendien de vraag of het

begrip „toezicht” ook „het waarborgen van de naleving” van de „strengere” vereisten inzake kennisgeving inhoudt. Een uitlegging van artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), volgens welke deze autoriteiten, die bevoegd zijn om toezicht te houden op de daarin genoemde transacties, daarbij mogelijkerwijs niet beschikken over de bevoegdheid om te waarborgen dat de „strengere vereisten” inzake kennisgeving van belangrijke deelnemingen – zoals die zijn opgenomen in de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen betreffende deze transacties – worden nageleefd, zou niet stroken met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van het begrip „toezicht”, die verwijst naar „controle” en dus naar „het waarborgen van de naleving” van bepaalde voorschriften of vereisten.

43 In casu hebben de twijfels van de verwijzende rechter voornamelijk betrekking op de vraag of het vereiste betreffende kennisgeving van belangrijke deelnemingen dat volgens § 92, lid 7, BörseG 1989 geldt voor „in onderling overleg handelende rechtssubjecten”, dat strenger is dan die waarin richtlijn 2004/109 voorziet, voldoet aan de in punt 37 van dit arrest vermelde voorwaarde inzake „toezicht” en dus inzake de controle op dit vereiste door een overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 aangewezen autoriteit.

44 Uit de opmerkingen van de partijen in het hoofdgeding en de antwoorden op een schriftelijke vraag van het Hof blijkt dat krachtens het ÜbG – waarbij richtlijn 2004/25 in Oostenrijks recht is omgezet – de overnamecommissie de enige autoriteit is die overeenkomstig artikel 4 van deze richtlijn als bevoegde autoriteit is aangewezen. In het hoofdgeding werd het „toezicht” op de naleving van het „strengere vereiste” inzake kennisgeving van belangrijke deelnemingen, dat uitdrukkelijk is neergelegd in § 92, lid 7, BörseG 1989 – waarin evenwel wordt verwezen naar § 23, lid 1 of 2, ÜbG – echter uitgeoefend door de FMA. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties is „het waarborgen van de naleving” van bovengenoemde „strengere vereisten” dus opgedragen aan een autoriteit die niet overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 is aangewezen.

45 Uit een en ander volgt dat artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij aan aandeelhouders, natuurlijke personen of juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10 of 13 van deze richtlijn vereisten betreffende kennisgeving van belangrijke deelnemingen worden opgelegd die strenger zijn in de zin van die vierde alinea dan de vereisten waarin deze richtlijn voorziet en die voortvloeien uit wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld voor met name openbare overnamebiedingen, zonder dat aan een overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 aangewezen autoriteit van die lidstaat de bevoegdheid is verleend om op de naleving van dergelijke vereisten toe te zien.

Tweede vraag

46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 47 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een praktijk van een lidstaat op grond waarvan de centrale administratieve autoriteit in de zin van artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/109 waarbij een procedure inzake administratieve sancties loopt, gebonden is aan definitief geworden administratieve besluiten van de overeenkomstig artikel 4 van die richtlijn aangewezen autoriteit van die lidstaat, waarbij een inbreuk op de nationale bepalingen ter omzetting van richtlijn 2004/25 is vastgesteld, zodat de persoon tegen wie die procedure inzake administratieve sancties is ingeleid, het recht verliest om de eerder vastgestelde inbreuk in rechte en in feite aan te vechten.

47 Uit het onderzoek van de eerste vraag volgt dat artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regeling van een lidstaat volgens welke de taak om te waarborgen dat vereisten inzake kennisgeving van belangrijke deelnemingen worden nageleefd die strenger zijn in de zin van die vierde alinea dan de in die richtlijn neergelegde vereisten en die voortvloeien uit wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld voor met name openbare overnamebiedingen, toekomt aan een autoriteit die niet overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25 is aangewezen.

48 Derhalve hoeft artikel 47 van het Handvest niet te worden uitgelegd om te bepalen of de daarin verankerde grondrechten in de weg staan aan de nationale praktijk als die welke in de onderhavige vraag aan de orde is.

Kosten

49 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, lid 1 bis, vierde alinea, onder iii), van richtlijn 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van richtlijn 2001/34/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich verzet tegen een regeling van een lidstaat waarbij aan aandeelhouders, natuurlijke personen of juridische entiteiten als bedoeld in artikel 10 of 13 van richtlijn 2004/109, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/50, vereisten betreffende kennisgeving van belangrijke deelnemingen worden opgelegd die strenger zijn in de zin van die vierde alinea dan de vereisten waarin richtlijn 2004/109, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/50, voorziet en die voortvloeien uit wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld voor met name openbare overnamebiedingen, zonder dat aan een overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2004/25/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende het openbaar overnamebod aangewezen autoriteit van die lidstaat de bevoegdheid is verleend om op de naleving van dergelijke vereisten toe te zien.

ondertekeningen