Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 12. února 2015 [1]

Věc C-18/14

CO Sociedad de Gestión y Participación SA,
Depsa 96 SA,
INOC SA,
Corporación Catalana Occidente SA,
La Previsión 96 SA,
Grupo Catalana Occidente SA,
Grupo Compañia Española de Crédito y Caución SL,
Atradius NV,
Atradius Insurance Holding NV,
J. M. Serra Farré,
M. A. Serra Farré,
J. Serra Farré,proti
De Nederlandsche Bank NV,aDe Nederlandsche Bank NVprotiCO Sociedad de Gestión y Participación SA,Depsa 96 SA,INOC SA,Corporación Catalana Occidente SA,La Previsión 96 SA,Grupo Catalana Occidente SA,
Grupo Compañia Española de Crédito y Caución SL,Atradius NV,Atradius Insurance Holding NV,J. M. Serra Farré,M. A. Serra Farré,J. Serra Farré,

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko)]

„Obezřetnostní posuzování nabytí kvalifikovaného podílu v pojišťovně — Směrnice 2007/44/ES — Směrnice 92/49/EHS — Posuzovací řízení a kritéria pro posuzování — Podmíněné schválení — Články 49 SFEU a 63 SFEU — Právo být vyslechnut — Povinnost uvést odůvodnění“

I – **Úvod**

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou předkládá College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nizozemsko), umožní Soudnímu dvoru, aby objasnil posuzovací řízení návrhů na nabytí podílu v pojišťovně prováděné příslušnými orgány členských států.

2. Každý podnik, který si přeje působit v oblasti pojišťovnictví, musí předtím obdržet povolení vydané příslušnými orgány členského státu, na jehož území má sídlo. Každý podnik, který si přeje nabýt kvalifikovaný podíl v povolené pojišťovně, musí předtím získat schválení příslušných orgánů členského státu, na jehož území se nachází podnik, v němž je navrhováno nabytí.

1 — Původní jazyk: francouzština.

3. Pokud jde o neživotní pojištění, byl požadavek předběžného schválení návrhů na nabytí kvalifikovaného podílu zaveden směrnicí Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění)[2]. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/44/ES ze dne 5. září 2007, kterou se mění směrnice Rady 92/49/EHS a směrnice 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES a 2006/48/ES, pokud jde o procesní pravidla a hodnotící kritéria pro obezřetnostní posuzování nabývání a zvyšování účastí ve finančním sektoru, poté upřesnila kritéria pro posuzování a posuzovací řízení[3].

4. Směrnice 2007/44 v tomto ohledu změnila článek 15 směrnice 92/49. Vložila do směrnice 92/49 rovněž nové články, mimo jiné článek 15a týkající se posuzovacího řízení o nabytí nebo zcizení kvalifikovaného podílu a článek 15b týkající se kritérií pro posuzování. Znění článku 15 proto vyplývá ze znění článku 15 směrnice 92/49 ve spojení se zněním článku 1 směrnice 2007/44, který jej mění. Znění článků 15a a 15b jsou uvedena v článku 1 směrnice 2007/44. Pro usnadnění budu dále uvádět tato ustanovení jako „článek 15 pozměněné směrnice 92/49“, „článek 15a pozměněné směrnice 92/49“ a „článek 15b pozměněné směrnice 92/49“.

5. Soudní dvůr má v projednávané věci odpovědět na otázku, zda členské státy mohou – aniž by porušily směrnici 2007/44 – při schvalování nabytí uložit navrhovanému nabyvateli, aby splnil určité podmínky. I když směrnice 2007/44 stanoví, že příslušné orgány mohou vyjádřit nesouhlas s návrhem na nabytí, nestanoví výslovně možnost podmíněného schválení[4].

II – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

6. Článek 15 pozměněné směrnice 92/49 vyžaduje, aby návrhy na nabytí kvalifikovaného podílu[5] v pojišťovně byly nejprve oznámeny.

7. Článek 15a pozměněné směrnice 92/49 se týká posuzovacího řízení. Stanoví zejména maximální lhůtu pro posouzení návrhu na nabytí a upravuje její stavení.

2 — Úř. věst. L 228, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 110.

3 — Úř. věst. L 247, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 110.

4 — Chtěl bych upozornit Soudní dvůr na skutečnost – kterou uvedl na jednání zástupce De Nederlandsche Bank NV (dále jen „DNB“) – že ustanovení směrnice 2007/44, která má Soudní dvůr vyložit, jsou totožná s ustanoveními uvedenými ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, s. 338), viz články 22 a 23 směrnice 2013/36. Zatímco v odvětví pojišťovnictví mají výlučnou pravomoc vydat povolení a schválit návrhy na nabytí vnitrostátní orgány, v odvětví bankovnictví má od nynějška výlučnou pravomoc vydat povolení a schválit návrhy na nabytí Evropská centrální banka („dále jen „ECB“) v souladu s nařízením Rady (EU) č. 1024/2013 ze dne 15. října 2013, kterým se Evropské centrální bance svěřují zvláštní úkoly týkající se politik, které se vztahují k obezřetnostnímu dohledu nad úvěrovými institucemi (Úř. věst. L 287, s. 63), viz čl. 4 odst. 1 písm. a) a c) tohoto nařízení. Článek 4 odst. 1 první pododstavec uvedeného nařízení v tomto ohledu stanoví, že „ECB [uplatňuje] všechny příslušné právní předpisy Unie a, pokud jsou těmito právními předpisy Unie směrnice, také vnitrostátní právní předpisy provádějící tyto směrnice“ (viz v tomto ohledu Witte, A., „The Application of National Banking Supervision Law by the ECB: Three Parallel Modes of Executing EU Law“, *Maastricht journal of European and comparative law*, svazek 2, 2014, č. 1, s. 89 až 109). V případě, že by Soudní dvůr vyložil směrnici 2007/44 v tom smyslu, že zakazuje členským státům, aby stanovily možnost podmíněného schválení, nebylo by tudíž vyloučeno, že na ECB by mohlo být z důvodu čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1024/2013 nahlíženo tak, že je připravena o tuto možnost, když posuzuje návrh na nabytí kvalifikovaného podílu v úvěrové instituci.

5 — „Kvalifikovaný podíl“ je definován jako držba podílu, který představuje 10 % či více kapitálu nebo hlasovacích práv nebo který dává možnost vykonávat značný vliv na vedení podniku [čl. 1 písm. g) směrnice 92/49]. Podle článku 15 pozměněné směrnice 92/49 musí být oznámeno nabytí kvalifikovaného podílu, které by vedlo k tomu, že nabyvatel by dosáhl jedné z prahových hodnot 20 %, 30 % nebo 50 % podílu na základním kapitálu nebo hlasovacích právech nebo ji překročil anebo že by se pojišťovna stala dceřinou společností navrhovaného nabyvatele. Zcizení kvalifikovaného podílu, při němž by nabyvatel dosáhl stejné prahové hodnoty nebo by snížil svůj podíl pod tyto prahové hodnoty, musí být rovněž oznámeno.

8. Článek 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49 uvádí pět kritérií, které musí příslušné orgány vzít v úvahu při posuzování „vhodnost[i] navrhovaného nabyvatele a finanční rozumnost[i] navrhovaného nabytí“, a sice pověst navrhovaného nabyvatele, pověst a zkušenost osob, které budou řídit podnik, v němž je navrhováno nabytí, finanční zdraví navrhovaného nabyvatele, skutečnost, zda bude podnik, v němž je navrhováno nabytí, schopen dodržovat obezřetnostní požadavky, jakož i skutečnost, že existuje podezření, že došlo k praní peněz nebo k financování terorismu.

B – *Vnitrostátní právní úprava*

9. Článek 3:95 nizozemského zákona o finančním dohledu (Wet op het financieel toezicht) ze dne 28. září 2006 (dále jen „Wft“) vyžaduje, aby byly návrhy na nabytí kvalifikovaného podílu [6] v pojišťovně nejprve oznámeny.

10. Článek 3:100 Wft stanoví, že příslušný orgán, a sice De Nederlandsche Bank (dále jen „DNB“), vydá „negativní atest“ o neexistenci námitek k návrhu na nabytí kvalifikovaného podílu, „ledaže“ nejsou splněna kritéria, která uvádí toto ustanovení. Článek 3:100 Wft byl pozměněn při provádění směrnice 2007/44 do nizozemského práva. Před provedením směrnice bylo kritériem „řádné a obezřetné řízení“ podniku, v němž je navrhováno nabytí účasti. Po provedení směrnice bylo stanoveno pět kritérií, a sice spolehlivost navrhovaného nabyvatele „určit […] strategii podniku“, v němž je navrhováno nabytí, schopnost budoucích řídících pracovníků, finanční zdraví navrhovaného nabyvatele, schopnost podniku, v němž je navrhováno nabytí, dodržovat obezřetnostní požadavky, jakož i skutečnost, zda existuje podezření, že došlo k praní peněz nebo k financování terorismu.

11. Článek 3:104 odst. 1 Wft stanoví, že DNB „může spojit negativní atest […] s požadavky a podmínkami týkajícími se zájmů“, které má zejména chránit článek 3:100. Na rozdíl od výše uvedeného článku 3:100 nebylo toto ustanovení změněno při provádění směrnice 2007/44 do nizozemského práva. Zástupce DNB na jednání vysvětlil, že nedodržení podmínky navrhovaným nabyvatelem automaticky nezpůsobuje neplatnost negativního atestu upraveného v článku 3:100 Wft; předchozí stav je obnoven jen tehdy, když DNB odejme negativní atest, k čemuž přistupuje jako k poslední možnosti až poté, co uložila například pokutu.

III – **Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky**

12. V roce 2007 společnost Grupo Catalana Occidente S.A., se sídlem v Barceloně (Španělsko) (dále jen „GCO“), nabyla podíl 64,23 % na kapitálu společnosti Atradius NV (dále jen „ATNV“) a její dceřiné společnosti Atradius Credit Insurance NV (dále jen „ACINV“), se sídlem v Amsterdamu (Nizozemsko), které jsou v oblasti pojištění úvěru jedněmi z nejvýznamnějších společností na světě. Rozhodnutím ze dne 13. srpna 2007 vydala DNB negativní atest ve smyslu článku 3:100 Wft týkající se tohoto nabytí.

13. GCO poté zvýšila svůj podíl na kapitálu ATNV a ACINV tak, že drží veškerý kapitál. Rozhodnutím ze dne 25. května 2010 vydala DNB negativní atest ve smyslu článku 3:100 Wft týkající se této operace. Spojila však negativní atest se třemi podmínkami, a sice zaprvé ATNV a společnosti její skupiny musí poskytovat DNB součinnost nezbytnou k tomu, aby prováděla obezřetnostní dohled, zadruhé vyplácení dividend společnostmi ATNV a ACINV nesmí vést zejména k tomu, že jejich ukazatele solventnosti budou nižší než stanovené prahové hodnoty a zatřetí nejméně polovina členů dozorčí rad, včetně jejich předsedy, musí být nezávislá na akcionářích.

6 — „Kvalifikovaný podíl“ je definován jako držba podílu, který představuje nejméně 10 % upsaného kapitálu nebo hlasovacích práv v podniku nebo který dává možnost vykonávat srovnatelný vliv na podnik (článek 1.1 Wft).

14. DNB kromě toho rozhodnutím ze dne 10. července 2010 změnila negativní atest vydaný dne 13. srpna 2007 tak, že jej spojila se stejnými podmínkami, jako jsou podmínky uvedené v jejím rozhodnutí ze dne 25. května 2010.

15. Poté, co byla podána správní odvolání proti rozhodnutím DNB ze dne 25. května 2010 a 20. července 2010 a poté, co Rechtbank Rotterdam vydal rozsudek, předložila předkládajícímu soudu odvolání mimo jinými GCO. Předkládající soud si klade otázku, zda po přijetí směrnice 2007/44 zůstala DNB pravomoc spojit negativní atesty, které vydává na základě článku 3:100 Wft, s určitými podmínkami. College van Beroep voor het bedrijfsleven se tedy rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je příslušný orgán, který výslovně schválil návrh na nabytí ve smyslu článku 15a [pozměněné směrnice 92/49][7], oprávněn k tomu, aby toto schválení na základě vnitrostátní právní úpravy spojil s požadavky nebo podmínkami? Existuje v tomto ohledu rozdíl, pokud jsou uvedené požadavky nebo podmínky založeny na závazcích přijatých navrhovaným nabyvatelem ve smyslu bodu 3 odůvodnění směrnice 2007/44?

2) V případě, že odpověď na první otázku bude kladná, jsou požadavky nebo podmínky, které byly uloženy příslušným orgánem, nezbytné v tom smyslu, že pokud by nebyly uloženy, byl by příslušný orgán na základě posouzení, které provedl dle kritérií pro posuzování obsažených v čl. 15b odst. 1 [pozměněné směrnice 92/49], nucen vyjádřit nesouhlas s navrhovaným nabytím?

3) Pokud je přípustné, aby byly uloženy požadavky nebo podmínky, poskytuje čl. 15b odst. 1 [pozměněné směrnice 92/49] příslušnému orgánu základ k tomu, aby v rámci nabytí stanovil požadavky v souvislosti s ‚řízením podniku', jehož nabytí je navrhováno, jako například dualistický systém složení dozorčí rady?"

16. K těmto otázkám podaly písemná vyjádření GCO, DNB, nizozemská, belgická, estonská, francouzská, italská a portugalská vláda, jakož i Evropská komise. GCO, DNB, nizozemská a portugalská vláda, jakož i Komise byly vyslechnuty na jednání konaném dne 26. listopadu 2014.

IV – **Právní analýza**

A – *K první předběžné otázce*

17. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je, zda vnitrostátní opatření může stanovit možnost podmíněného schválení návrhu na nabytí, zatímco směrnice 2007/44 takovou možnost neupravuje. V případě kladné odpovědi se předkládající soud táže, zda vnitrostátní orgány mohou jednostranně uložit určité podmínky, nebo zda mohou jen přijmout podmínky navrhované navrhovaným nabyvatelem.

7 — Předkládající soud označuje směrnici 2007/44 jako „směrnici Antonveneta" na základě názvu veřejné nabídky ke koupi (dále jen „VNK"), kterou nizozemská ABN AMRO učinila v roce 2005 Banca Antonveneta (viz poznámka pod čarou 17 tohoto stanoviska). Unijní zákonodárce přijal směrnici 2007/44 právě v důsledku netransparentního zacházení italských orgánů s touto VNK (viz Raas R., „A Legislator's Job Is Never Easy", *European Company Law*, 2009, svazek 6, č. 5, s. 186).

1. Ke skutečnosti, že směrnice 2007/44 výslovně nestanoví možnost podmíněného schválení

18. Směrnice 2007/44 výslovně stanoví, že příslušné orgány mohou vyjádřit nesouhlas s návrhem na nabytí. Článek 15b odst. 2 pozměněné směrnice 92/49 stanoví, že příslušné orgány „mohou *vyjádřit nesouhlas* s navrhovaným nabytím pouze tehdy, pokud je to na základě kritérií stanovených v odstavci 1 důvodné“ a čl. 15a odst. 5 pozměněné směrnice 92/49 stanoví, že „pokud se příslušné orgány *rozhodnou* vyjádřit nesouhlas s navrhovaným nabytím“, vyrozumí o tom písemným a odůvodněným rozhodnutím navrhovaného nabyvatele [8]. Pokud jde naproti tomu o schválení návrhu na nabytí, čl. 15a odst. 4 pozměněné směrnice 92/49 stanoví jen to, že nevyjádření orgánů znamená schválení návrhu [9] a bod 5 odůvodnění směrnice 2007/44 uvádí, že příslušné orgány by měly navrhovaného nabyvatele alespoň v případě, kdy o to požádá, vyrozumět o „kladném posouzení“. *A fortiori* směrnice 2007/44 nezmiňuje podmíněné schválení.

19. Ačkoli nizozemská vláda a Komise tvrdí opak, mám za to, že čl. 15b odst. 3 pozměněné směrnice 92/49 nestanoví možnost podmíněného schválení.

20. Toto ustanovení uvádí, že „[č]lenské státy nestanoví žádné předběžné podmínky co do výše podílu, kterého je třeba dosáhnout“. Nizozemská vláda a Komise navrhují výklad tohoto ustanovení *a contrario*, podle něhož by členské státy mohly stanovit „předběžné podmínky“ ve smyslu podmínek spojených se schválením návrhu na nabytí, pokud by se tyto podmínky netýkaly výše podílu. Komise se opírá rovněž o bod 3 odůvodnění směrnice 2007/44, podle něhož „[t]ato směrnice by neměla bránit příslušným orgánům zohlednit závazky přijaté navrhovaným nabyvatelem“, jakož i o pokyny Evropského výboru orgánů dozoru nad pojišťovnictvím a zaměstnaneckým penzijním pojištěním (dále jen „pokyny CEIOPS“), které zmiňují možnost závazků [10].

21. Poukazuji však na to, že směrnice 92/49 a směrnice Rady 73/239/EHS ze dne 24. července 1973 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti v přímém pojištění jiném než životním a jejího výkonu [11] používají výrazy „podmínky, kterými se řídí přístup“ a „podmínky pro výkon činnosti“ v souvislosti s kritérii pro přístup k pojišťovací činnosti a kritérii pro výkon této činnosti [12]. Výraz „podmínky“ označuje dle všeho spíše normativní kritéria než podmínky, s nimiž by bylo spojeno schválení určitého návrhu na nabytí. Zákaz uvedený v článku 15b odst. 3 pozměněné směrnice je kromě toho uložen členským státům, a nikoliv příslušným orgánům. Tyto orgány však při posuzování určitého návrhu stanovují podmínky.

22. Ačkoli DNB a nizozemská vláda tvrdí opak, mám za to, že čl. 15 odst. 4 pozměněné směrnice 92/49 stejně jako čl. 15b odst. 3 pozměněné směrnice nestanoví možnost podmíněného schválení.

23. Článek 15 odst. 4 pozměněné směrnice 92/49 hovoří o tom, že „[č]lenské státy stanoví, že v případech, kdy by vliv vykonávaný osobami zmíněnými v odstavci 1 mohl působit v neprospěch obezřetného a zdravého řízení pojišťovny, přijmou příslušné orgány domovského členského státu vhodná opatření pro ukončení této situace“, která mohou zahrnovat „například soudní příkaz nebo zákaz, sankce proti členům správní rady a ředitelům nebo pozastavení výkonu hlasovacích práv, která jsou spojena s akciemi, které drží dotyční akcionáři nebo společníci“. Ačkoli DNB a nizozemská vláda

8 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

9 — Článek 15a odst. 5 pozměněné směrnice 92/49 stanoví, že „[p]okud příslušné orgány nevyjádří písemně nesouhlas s navrhovaným nabytím ve lhůtě pro posouzení, považuje se navrhované nabytí za schválené“. Odstavec 1 tohoto ustanovení stanoví, že lhůta pro posouzení nemůže překročit 60 dnů ode dne přijetí oznámení a že příslušné orgány potvrdí jeho přijetí.

10 — Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors and Committee of European Securities Regulators, Guidelines for the prudential assessment of acquisitions and increases in holdings in the financial sector required by Directive 2007/44/EC, bod 70. Tento text je k dispozici jen v angličtině.

11 — Úř. věst. L 228, s. 3; Zvl. vyd. 05/02, s. 110.

12 — Nadpis oddílu A hlavy II směrnice 73/239 je „Podmínky pro přístup k pojišťovací činnosti“ a nadpis oddílu B téže hlavy je „Podmínky pro výkon činnosti“. V konsolidovaném znění směrnice 73/239, která zahrnuje změny provedené jak směrnicí 92/49, tak směrnicí 2007/44, jsou články 15a, 15b a 15c pozměněné směrnice 92/49 vloženy do uvedeného oddílu B hlavy II.

tvrdí opak, „vhodná opatření“ uvedená v tomto ustanovení nejsou podmínkami spojenými se schválením návrhu na nabytí, které by byly uloženy *ex ante*, a sice před provedením takového návrhu. Jsou to opatření přijatá příslušnými orgány v rámci obezřetnostního dohledu, který je vykonáván v průběhu činnosti pojišťovny [13]. Jsou tedy ukládány *ex post*, a sice po jejím povolení nebo případně po schválení návrhu na nabytí kvalifikovaného podílu. Článek 15 odst. 4 pozměněné směrnice 92/49 uvádí jako příklad „vhodných opatření“ „sankce“ proti členům správní rady nebo ředitelům. Cílem posuzování návrhu na nabytí není však uložit sankce za určité jednání. Jedná se o kontrolu struktur.

24. Znění článků 15, 15a a 15b pozměněné směrnice 92/49 tedy neumožňuje dospět k závěru, že existuje možnost podmíněného schválení. Poznamenávám ostatně, že návrh ECB, která si přála novelizovat znění uvedené směrnice tak, aby byla stanovena taková možnost, nebyl přijat [14].

25. Je z toho třeba vyvodit, že členské státy nemohou stanovit možnost podmíněného schválení? S výjimkou GCO se zúčastnění shodují na záporné odpovědi. Podle GCO provádí totiž směrnice 2007/44 – jak uvádí její bod 6 odůvodnění – maximální harmonizaci a členské státy nejsou tudíž oprávněny přijmout opatření, která tato směrnice neupravuje [15]. Takový postoj nemůže být podle mého názoru přijat, neboť čl. 15a odst. 7 pozměněné směrnice 92/49 zakazuje jen přijetí opatření, která stanoví „požadavky přísnější“, než které upravuje uvedená směrnice. Podmíněné schválení návrhu na nabytí, které není upraveno v pozměněné směrnici 92/49, však nemůže být považováno za přísnější požadavek než vyjádření nesouhlasu s takovým návrhem, které je upraveno touto směrnicí.

2. K „přísnějším požadavkům“, jejichž uložení zakazuje směrnice 92/49 ve znění pozdějších změn

26. Článek 15a odst. 7 pozměněné směrnice 92/49 zakazuje členským státům, aby „pro oznamování […] příslušným orgánům a pro […] schvalování těmito orgány stanovi[ly] požadavky přísnější, než jsou stanoveny v této směrnici“. Bod 6 odůvodnění směrnice 2007/44 uvádí, že harmonizace je „maximální“ a upřesňuje, že zakazuje, aby „členské státy stanovovaly přísnější pravidla“.

27. Co je to „přísnější požadavek“? Mám za to, že se s ohledem na cíl sledovaný směrnicí 2007/44 jedná o vnitrostátní opatření, které brání nebo činí obtížnějším nabytí kvalifikovaného podílu v pojišťovně usazené v jiném členském státě tak, že ukládá navrhovanému nabyvateli splnění procesních povinností, které nejsou stanoveny v pozměněné směrnici 92/49.

28. Bod 13 odůvodnění směrnice 2007/44 totiž uvádí, že „cíle[m]“ této směrnice je „zavedení společných procesních pravidel a kritérií pro posuzování v celém Společenství“. Jejím cílem je tedy zvýšit transparentnost jak kritérií, tak posuzovacího řízení, jak uvádí její bod 2 odůvodnění, podle něhož „za účelem poskytnutí nezbytné právní jistoty, jasnosti a předvídatelnosti, […], je nutné objasnit kritéria a proces obezřetnostního posuzování“. Komise v tomto ohledu v důvodové zprávě ke svému

13 — Článek 19 směrnice 73/239 stanoví povinnost pojišťovny, aby každoročně a pravidelně poskytovala příslušným orgánům informace, aby tyto orgány mohly kontrolovat dodržování podmínek pro výkon pojišťovací činnosti (zejména finanční povinnosti stanovené v článcích 15 až 17 téže směrnice). Články 20 a 20a upravují způsoby zásahů členských států, pokud tyto povinnosti nejsou splněny.

14 — Stanovisko Evropské centrální banky ze dne 18. prosince 2006 k návrhu směrnice, kterou se mění některé směrnice Společenství, pokud jde o procesní pravidla a hodnotící kritéria pro obezřetnostní posuzování akvizic a zvyšování podílů ve finančním sektoru (Úř. věst. C 27, s. 1), bod 2.8.

15 — Poukazuji na to, že argumentace GCO v písemném vyjádření je poněkud rozporuplná, neboť nejdříve tvrdí, že maximální harmonizace zakazuje členským státům, aby přijaly „striktnější pravidla“, k nimž by patřila i možnost podmíněného schválení, a poté tvrdí, že maximální harmonizace je opravňuje přijmout jen opatření, která nespadají do působnosti směrnice 2007/44.

návrhu směrnice uvádí, že „jakýkoli nepřiměřený zásah regulačních orgánů“ může bránit v přeshraniční konsolidaci či ji dokonce zmařit [16]. Zneužívání obezřetnostního posuzování totiž vedlo k žalobám na neplatnost podaným proti členským státům, které nesouhlasily s nabytím podílu v národních bankách [17].

29. S ohledem na tento cíl by „přísnějším požadavkem“ bylo vnitrostátní opatření, které by v rozporu s čl. 15b odst. 4 pozměněné směrnice 92/49 ukládalo navrhovanému nabyvateli, aby poskytl informace, které by nebyly relevantní pro posouzení návrhu na nabytí (například o jeho podílu na trhu) nebo informace, které by nebyly striktně nezbytné pro toto posouzení v případě daného konkrétního návrhu na nabytí. „Přísnějším požadavkem“ by rovněž bylo vnitrostátní opatření, které by v rozporu s čl. 15a odst. 2 a 3 pozměněné směrnice 92/49 umožňovalo příslušným orgánům, aby bez časového omezení stavěly posuzovací lhůtu za tím účelem, aby si vyžádaly od navrhovaného nabyvatele další informace.

30. Článek 3:104 Wft stanoví v projednávaném případě možnost spojit negativní atest upravený článkem 3:100 téhož zákona s podmínkami. Jak vysvětlil zástupce DNB na jednání, je pravda, že nedodržení podmínek nemá vliv na platnost negativního atestu, jelikož nezpůsobuje jeho neplatnost ze zákona a dřívější stav je obnoven jen tehdy, když DNB negativní atest odejme. Článek 3:104 Wft nicméně tímto zakotvuje možnost podmíněného schválení, neboť podmínky jsou závazné a jejich nedodržení vede nakonec k odnětí negativního atestu. Toto ustanovení je přitom zajisté „požadavkem“, který nestanoví pozměněná směrnice 92/49, ve smyslu čl. 15a odst. 7 uvedené směrnice. Ukládá totiž navrhovanému nabyvateli, aby splnil procesní povinnosti, které nejsou stanoveny v pozměněné směrnici 92/49 (poskytnutí dalších informací, splnění podmínek). Mám však pochybnosti o tom, že tyto procesní povinnosti mohou být považovány za „přísnější“ než ty, které stanoví pozměněná směrnice 92/49, neboť splnění závazků není pro navrhovaného nabyvatele „přísnějším“ požadavkem než vzdání se nabytí, což je důsledek, který směrnice výslovně předvídá v případě rozhodnutí, kterým je vyjádřen nesouhlas s nabytím.

31. Článek 15a odst. 7 pozměněné směrnice 92/49, ani žádné ustanovení této směrnice tudíž nezakazuje členským státům, aby stanovily možnost podmíněného schválení. Neexistuje-li unijní právní úprava v dané oblasti, mají členské státy volnost při stanovování procesních podmínek zajišťujících ochranu práva, které navrhovanému nabyvateli přiznává pozměněná směrnice 92/49, a sice práva, aby jeho návrh na nabytí byl schválen příslušnými orgány, pokud umožňuje zajistit „řádné a obezřetné řízení“ pojišťovny. Procesní podmínky stanovené vnitrostátním právním řádem nesmí být však méně příznivé než ty, které se uplatní v obdobných situacích vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), ani v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) [18].

32. Považuji za nezbytné před posouzením souladu Wft se zásadami rovnocennosti a efektivity odpovědět na argument GCO, který jsem zmínil výše [19], že skutečnost, že harmonizace provedená směrnicí 2007/44 je „maximální“, zakazuje členským státům, aby přijaly nejen „přísnější“ opatření, ale i jakékoliv opatření, které neupravuje pozměněná směrnice 92/49 , pokud spadá do její působnosti. Nemyslím si totiž, že lze mít za to, že unijní zákonodárce si přijetím směrnice 2007/44 předem vyhradil pravomoc členských států, aby mohl přijmout právní úpravu v oblasti sdílené pravomoci,

16 — Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/49/EHS a směrnice 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES a 2006/48/ES, pokud jde o procesní pravidla a hodnotící kritéria pro obezřetné posuzování akvizic a zvyšování podílů ve finančním sektoru [COM(2006) 507 final, důvodová zpráva, bod 1.2].

17 — Commission Staff Working Document Accompanying document to the Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council, [SEC(2006) 1118, bod 5.2]. Tento text je dostupný jen v anglickém znění. Pokud jde o žaloby na neplatnost, které nebyly úspěšné, viz tisková zpráva Komise IP/05/1595 ze dne 14. prosince 2005 (pokus Banco Bilbao Vizcaya Argentaria o VNK učiněnou Banca Nazionale del Lavoro a pokus ABN AMRO o VNK učiněnu Banca Antonveneta) a tisková zpráva Komise IP/99/551 ze dne 20. července 1999 (věc Champalimaud). Tento dokument je k dispozici jen v angličtině.

18 — Rozsudek CA Consumer Finance (C-449/13, EU:C:2014:2464, bod 23).

19 — Viz bod 25 výše.

kterou je vnitřní trh pojištění [20]. Zdůrazňuji, že zde diskutovaná otázka (podmíněné schválení) se netýká harmonizace hmotněprávních ustanovení (kritéria pro posuzování návrhu na nabytí), ale vztahuje se k harmonizaci procesních ustanovení. V souladu se zásadou loajální spolupráce stanovenou v čl. 4 odst. 3 SFEU se přitom unijní právo v zásadě uplatňuje ve vnitrostátních řízeních a vnitrostátními správními orgány. Mám tedy za to, že pokud by měl unijní zákonodárce v úmyslu odejmout jakoukoli normativní pravomoc členským státům v oblasti, v níž mají svobodu jednat, kterou Soudní dvůr kvalifikoval jako „autonomii" [21], výslovně by v čl. 15a odst. 7 pozměněné směrnice 92/49 stanovil, že členské státy nemohou uložit „jiné požadavky" než ty, které stanoví uvedená směrnice, místo toho, aby jim jen zakázal uložení „přísnějších požadavků" [22].

33. I kdyby směrnice 2007/44 připravila členské státy o jakoukoli normativní pravomoc, mohla by tak učinit jen v rozsahu, v němž by dotčené vnitrostátní opatření spadalo do její působnosti. Mám za to, že směrnice 2007/44 provádí sice nesporně „maximální" harmonizaci, neprovádí však úplnou harmonizaci. Konkrétně se vůbec nezmiňuje o podmíněném nebo nepodmíněném rozhodnutí o schválení. Vzhledem k tomu, že vnitrostátní opatření, které stanoví možnost podmíněného schválení, nespadá do její působnosti, mohou jej členské státy přijmout. Pro doplnění ve stručnosti vysvětlím, proč směrnice 2007/44 neprovádí úplnou harmonizaci řízení.

3. K neúplnosti harmonizace posuzovacího řízení

34. Směrnice 2007/44 sice provádí úplnou harmonizaci kritérií pro posuzování, k čemuž se vrátím, neprovádí však úplnou harmonizaci posuzovacího řízení.

35. Ač se nevyjádřila k úplnosti harmonizace, Komise v tomto ohledu poznamenává, že směrnice 2007/44 ponechává členským státům určitý stupeň pružnosti. Mám totiž za to, že body odůvodnění směrnice 2007/44 ponechávají členským státům volnost při právní úpravě některých procesních podmínek. Umožňují jim upravit postup před oznámením (bod 7 odůvodnění), možnost vyžadovat (nebo přijímat) dodatečné informace i po uplynutí lhůty 50 pracovních dnů stanovených touto směrnicí za tímto účelem (bod 7 odůvodnění) a možnost vyrozumět navrhovaného nabyvatele nejen, jak to vyžaduje uvedená směrnice, o rozhodnutích, kterými je vyjádřen nesouhlas s nabytím, ale také o „kladném posouzení" (bod 5 odůvodnění). „Maximální" harmonizace se tedy netýká celého posuzovacího řízení.

36. Konkrétně možnost vyrozumět o „kladném posouzení", kterou mohou podle bodu 5 odůvodnění směrnice 2007/44 členské státy upravit, se může vztahovat jak na jednoduché schválení návrhu na nabytí, tak jeho podmíněné schválení, jelikož toto podmíněné schválení je pro navrhovaného nabyvatele „příznivější" než vyjádření nesouhlasu s nabytím. Navrhovaný nabyvatel může být přitom stěží vyrozuměn o podmíněném schválení jinak než písemně, čili formou rozhodnutí. Jak by v opačném

20 — Článek 4 odst. 2 písm. a) SFEU.

21 — Rozsudek CA Consumer Finance (C-449/13, EU:C:2014:2464, bod 23).

22 — Poznamenávám ostatně, že Soudní dvůr uvažuje v intencích vytěsnění pravomocí jen v oblasti vnějších pravomocí nebo společné zemědělské politiky. Mimo tyto oblasti váhá s jeho uznáním, i když tak mohl učinit například v rozsudku British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 77). Viz Timmermans C., „ECJ Doctrines on Competences", v T*he Question of Competence in the EU*, vydaný Azoulai L., Oxford University Press, 2014, s.155 až 167; Gormley L., „Free Movement of Goods and Pre-emption of State Power" v A *Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Order of Alan Dashwood*, Hart Publishing, 2011, s. 365 až 374; a ohledně vnějších pravomocí, Cremona M., „External Relations and External Competence of the European Union: the Emergence of an Integrated Policy" v *The Evolution of EU Law*, vydaném Craig P. a de Búrca G., Oxford University Press, 2011, s.217 až 268.

případě mohl být seznámen s přesným obsahem podmínek, které má plnit? Tím, že bod 5 odůvodnění směrnice 2007/44 dává příslušným orgánům možnost vyrozumět navrhovaného nabyvatele o „kladném posouzení“, uznává, že členské státy mohou oprávnit své příslušné orgány k přijetí formálního rozhodnutí o schválení přinejmenším tehdy, je-li toto schválení spojeno s podmínkami [23].

37. Směrnice 2007/44 tedy neprovedla úplnou harmonizaci posuzovacího řízení. Konkrétně neharmonizovala akt, kterým příslušné orgány ukončují řízení v případě, že dospějí ke „kladnému posouzení“. Jak zdůrazňují DNB a italská vláda, harmonizace se netýká aktu správního práva, kterým příslušné orgány ukončují řízení. I kdyby měl Soudní dvůr podle mého názoru nesprávně za to, že směrnice 2007/44 zakazuje členským státům, aby přijaly nejen „přísnější“ opatření, ale i jakékoli opatření, které nestanoví pozměněná směrnice 92/49, nezakazovala by jim, aby stanovily možnost podmíněného schválení. Ta totiž nespadá do působnosti uvedené směrnice.

4. K dodržení zásady efektivity

38. Procesní autonomie členského státu se vztahuje na vnitrostátní opatření, kterým stanoví možnost podmíněného schválení. Tento členský stát musí tudíž při uplatňování této autonomie dodržovat zásady rovnocennosti a efektivity.

39. Zde je relevantní pouze zásada efektivity.

40. Neshledávám však, čím by přijetí rozhodnutí o podmíněném schválení nadměrně ztížilo možnost uplatnění práv, která navrhovanému nabyvateli přiznává směrnice 2007/44. Tato směrnice totiž přiznává navrhovanému nabyvateli právo nabýt kvalifikovaný podíl v pojišťovně jen tehdy, splňuje-li návrh na nabytí kritéria uvedená v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49. Cílem podmínek je však právě zajistit dodržování těchto kritérií. Nemohou mít jiný cíl, neboť výčet kritérií uvedený v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice je taxativní.

41. Článek 15b odst. 2 pozměněné směrnice 92/49 totiž stanoví, že příslušné orgány „mohou vyjádřit nesouhlas s navrhovaným nabytím *pouze tehdy*, pokud je to na základě kritérií stanovených v odstavci 1 důvodné“ [24]. Článek 15b odst. 3 pozměněné směrnice 92/49 nemůže být navíc vykládán *a contrario* jako ustanovení, které opravňuje členské státy, aby definovaly jiná kritéria než ta, která jsou stanovena ve výše uvedeném odstavci 1, pokud se netýkají výše podílu, kterého je třeba dosáhnout. Bod 3 odůvodnění směrnice 2007/44 totiž uvádí, že výčet provedený v této směrnici je „omezený[m] soubor[em] [...] kritérií pro posuzování“. Konečně úmysl provést taxativní výčet vyplývá z přípravných prací. Návrh Komise uvádí, že „pozměněné směrnice stanovují taxativní výčet kritérií určených k posuzování vhodnosti nabyvatele“ [25]. Členské státy tedy nemohou definovat kritéria, která nejsou stanovena v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49. Zúčastnění se ostatně v tomto smyslu shodují (alespoň ti, kteří se k této problematice vyjádřili).

42. Stanovit, že dodržování kritérií stanovených v pozměněné směrnici 92/49 je podmínkou schválení, neznamená omezit právo, které vyplývá navrhovanému nabyvateli z uvedené směrnice, ale naopak znamená umožnit jeho plné uplatnění při dodržení mezí tohoto práva, které stanoví samotná uvedená směrnice, a sice dodržování kritérií, jež stanoví. Jak uvádí DNB, možnost spojit schválení s podmínkami zvyšuje účinnost obezřetnostního dohledu.

23 — Analýza vlivu provedená Komisí, která je výše uvedena v poznámce pod čarou 17 tohoto stanoviska, ji ostatně výslovně upravuje v bodě 6.2.3 písm. b): „an amendment to the current rules could specifically state how decision notifications need to be carried out for both *positive* and negative determinations […]. Supervisory authorities would need to *send a copy* of their decisions within a certain time frame to all relevant parties involved“ (zdůrazněno autorem tohoto stanoviska).

24 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

25 — Návrh směrnice výše uvedený v poznámce pod čarou 16 tohoto stanoviska, důvodová zpráva, bod 1.4 čtvrtý pododstavec.

43. Mám za to – třebaže výklad vnitrostátního právo je věcí jedině vnitrostátního soudu [26] – že v projednávaném případě vnitrostátní zákonodárce stanovil, že podmínky nemohou mít jiný cíl než splnění pěti kritérií pro posuzování stanovených v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49. Článek 3:104 Wft totiž stanoví, že „DNB může spojit negativní atest […] s požadavky a podmínkami týkajícími se zájmů“, které má chránit článek 3:100 Wft. Mám přitom za to, že znění tohoto článku 3:100, které uvádí, že „[DNB] vydá negativní atest […], *ledaže*“ není splněno jedno z pěti kritérií, naznačuje, že jejich výčet je taxativní [27]. Domnívám se kromě toho, že uvedený článek 3:100 věrně převzal kritéria uvedená v tomto čl. 15b odst. 1 [28]. Je pravda, že směrnice 2007/44 byla provedena se zpožděním a že z tohoto důvodu bylo Nizozemskému království neúspěšné v řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti [29]. Článek 3:100 WFT ve znění použitelném v rozhodné době z hlediska skutkového stavu proto neodkazoval na kritéria uvedená v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49. avšak vzhledem k tomu, že předkládající soud uvedl svůj úmysl vykládat toto ustanovení ve světle směrnice 2007/44, důsledkem opožděného provedení směrnice není oprávnění DNB, aby stanovila podmínky, které by měly jiný cíl než splnění jednoho z pěti výše uvedených kritérií.

44. Pokud jde o otázku, zda členské státy mohou oprávnit příslušné orgány k tomu, aby navrhovanému nabyvateli jednostranně uložily podmínky, a nikoli jen k tomu, aby přijaly podmínky navrhované tímto nabyvatelem, je odpověď na ni podle mého názoru kladná.

45. Je pravda, že odkaz na „závazky přijaté“ navrhovaným nabyvatele učiněný v bodě 3 odůvodnění směrnice 2007/44 předpokládá dobrovolné jednání tohoto nabyvatele, jelikož nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků („nařízení ES o spojování“) [30] rovněž používá výraz „závazky“, pokud jde o změnu provedenou stranami oznámeného spojení [31]. Neshledávám však, čím by jednostranné uložení podmínek v praxi nadměrně ztížilo uplatnění práva, které přiznává navrhovanému nabyvateli 2007/44, jestliže podmínky umožňují splnění kritérií uvedených v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49 a jen těchto kritérií.

46. Před prozkoumáním druhé předběžné otázky je třeba posoudit, zda Wft je v souladu se Smlouvou o FEU. Je pravda, že předkládající soud nepoložil v tomto ohledu žádnou otázku. Mám však za to, že aby mu mohla být dána užitečná odpověď [32], je třeba se jí zabývat. Směrnice 2007/44 totiž neprovádí úplnou harmonizaci posuzovacího řízení. Vnitrostátní opatření je přitom posuzováno pouze z hlediska směrnice, pokud směrnice provedla úplnou harmonizaci [33]. Vzhledem k tomu, že směrnice neprovedla úplnou harmonizaci, musí být ověřen jeho soulad se Smlouvou o FEU. Estonská, francouzská a italská vláda [34] se kromě toho zabývají touto problematikou – i když jen nepřímo – ve svých písemných vyjádřeních a zástupce Komise byl v tomto směru na jednání dotázán.

26 — Rozsudek CA Consumer Finance (C-449/13, EU:C:2014:2464, bod 26).

27 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

28 — Viz body 8 a 10 výše.

29 — Rozsudek Komise v. Nizozemsko (C-233/10, EU:C:2010:791). Lhůta pro provedení směrnice 2007/44 uplynula dne 21. března 2009, podmínky byly uloženy GCO rozhodnutími ze dne 25. května 2010 a ze dne 20. července 2010 a nizozemský zákon nabyl účinnosti dne 7. května 2011.

30 — Úř. věst. L 24, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 110.

31 — Oznámení Komise o nápravných prostředcích, které jsou přijatelné podle nařízení Rady (ES) č. 139/2004 a podle nařízení Komise (ES) č. 802/2004 (Úř. věst. 2008, C 267, s. 1), bod 6.

32 — Rozsudek Cipra a Kvasnicka (C-439/01, EU:C:2003:31, bod 24).

33 — Rozsudek Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, bod 64).

34 — Estonská vláda má za to, že vnitrostátní opatření, které stanoví možnost podmíněného schválení, je omezením svobody usazování, volného poskytování služeb a volného pohybu kapitálu upraveným v článcích 49 SFEU, 56 SFEU a 63 SFEU, neboť všechny členské státy nestanoví takovou možnost, avšak takové omezení je podle ní odůvodněné. Francouzská vláda uvádí, že rozhodnutí o podmíněném schválení brání méně volnému pohybu kapitálu než rozhodnutí, kterým je vyjádřen nesouhlas s nabytím a že vykládat články 15a a 15b pozměněné směrnice 92/49 v tom smyslu, že členské státy mají možnost stanovit podmíněné schválení, je tedy v souladu s cílem směrnice 2007/44. Italská vláda uvádí, že podmínky nijak neomezují volný pohyb kapitálu a svobodu usazování, nýbrž je podporují.

5. K souladu Wft s články 49 SFEU a 63 SFEU

47. Pokud má být dotčené vnitrostátní opatření uplatněno jen na podíly umožňující mít určitý vliv na podnik, musí být posuzováno z hlediska článku 49 SFEU. Pokud má být uplatněno na jakýkoli podíl, a to i minoritní, musí být posuzováno z hlediska článků 49 SFEU a 63 SFEU [35]. I když to nevyplývá jasně z písemností, dle všeho má být v projednávaném případě Wft uplatněn jak na podíly, které poskytují určitý vliv, tak na ty, které jej neposkytují. Wft musí být tedy posouzen z hlediska článku 63 SFEU a článku 49 SFEU.

a) K souladu s článkem 63 SFEU

48. Článek 3:104 Wft, který stanoví možnost podmíněného schválení, je omezením volného pohybu kapitálu [36]. Vnitrostátní opatření, které ukládá povinnost splnit podmínky stanovené příslušnými orgány, totiž brání nabytí kvalifikovaného podílu nebo jej činí méně přitažlivým.

49. Mám však za to, že takové omezení může být odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu. Vzhledem k tomu, že pojištění úvěru, o které se v projednávané věci jedná, je určeno rovněž podnikatelům, navrhuji Soudnímu dvoru, aby jako naléhavý důvod obecného zájmu uznal spíše zajištění stability a bezpečnosti aktiv spravovaných pojišťovnou než ochranu spotřebitelů, jak tomu bylo v rozsudcích Komise v. Polsko a VBV – Vorsorgekasse [37], v nichž Soudní dvůr rozhodl, že zájem zajistit stabilitu a bezpečnost aktiv spravovaných v prvním případě penzijním fondem a v druhém subjektem kolektivního investování – zejména přijetím obezřetnostních pravidel – představuje naléhavý důvod obecného zájmu.

50. „Zájmy“, které podmínky uložené podle článku 3:104 Wft mají chránit, jsou v projednávaném případě totožné s kritérií uvedenými v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49, jejichž cílem je zajistit „řádné a obezřetné řízení“ pojišťovny, jež spočívá především v zajištění stability jejího majetku. Wft je tedy vhodný ke splnění sledovaného cíle.

51. Pokud jde o jeho přiměřenost, tato problematika zahrnuje podle mého názoru dvě otázky.

52. Zaprvé je třeba určit, zda je nezbytné uložit spíše podmínky *a priori v* rámci obezřetnostního schválení, než je ukládat *a posteriori* v rámci obezřetnostního dohledu, když nastanou obtíže. Odpověď na tuto otázku je podle mého názoru kladná. Mám za to, že kritéria stanovená v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49 musí být případně předmětem podmínek a zároveň opatření obezřetnostního dohledu. Bylo by například absurdní neuložit okamžitě formou podmínek takovéto povinnosti pojišťovně, která by měla v době schvalování návrhu na nabytí finanční obtíže. Později musí být možné na ni uplatnit opatření obezřetnostního dohledu, která mají zajistit její finanční stabilitu, jak uvádí bod 4 odůvodnění směrnice 2007/44, když upřesňuje, že obezřetnostní posuzování […] by [...] nemělo […] nahrazovat požadavek průběžného obezřetnostního dohledu“.

53. Zadruhé je třeba se ujistit – jak vyžaduje Soudní dvůr ve vztahu k režimům předchozího schválení – že Wft upravuje režim předchozího schválení, v rámci něhož jsou ukládány podmínky na základě „objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích“ a že proti každému rozhodnutí o podmíněném schválení lze podat opravný prostředek k soudu [38]. Pokud jde o opravný prostředek k soudu, poukazuji na to, že směrnice 2007/44 stanoví, že odůvodněno musí být jen rozhodnutí,

35 — Rozsudek Komise v. Itálie (C-531/06, EU:C:2009:315, bod 40).

36 — Omezeními ve smyslu článku 63 SFEU jsou opatření, „která mohou zabránit nebo omezit nabytí akcií“ v dotčených podnicích nebo „odradit investory jiných členských států od investování do kapitálu“ těchto podniků (viz rozsudek Komise v. Portugalsko, C-171/08, EU:C:2010:412, bod 50).

37 — Rozsudky Komise v. Polsko (C-271/09, EU:C:2011:855, bod 57) a VBV – Vorsorgekasse (C-39/11, EU:C:2012:327, bod 31).

38 — Viz rozsudky Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, body 21 a 22); Analir a další (C-205/99, EU:C:2001:107, bod 38); Komise v. Španělsko (C-207/07, EU:C:2008:428, bod 48), jakož i Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, bod 87).

kterým je vyjádřen nesouhlas s nabytím [39]. Soud však nemůže účinně přezkoumat podmínky, pokud rozhodnutí o podmíněném schválení není odůvodněné. Mám tedy za to, že příslušné orgány mají povinnost v případě podmíněného schválení přijmout písemné a odůvodněné rozhodnutí [40]. Článek 3:100 Wft v projednávaném případě stanoví objektivní a nediskriminační kritéria, která přebírají kritéria zavedená směrnicí 2007/44. Je však na předkládajícím soudu, aby posoudil jejich předvídatelnost pro navrhovaného nabyvatele vzhledem k opožděnému provedení této směrnice. Proti rozhodnutím DNB lze kromě toho zjevně podat opravný prostředek k soudu. Je však na předkládajícím soudu, aby se ujistil, že dotčená rozhodnutí jsou dostatečně odůvodněná na to, aby umožnila GCO uplatnit své právo na soudní ochranu s plnou znalostí toho, jaké mohla předložit argumenty.

54. Článek 3:104 Wft, který stanoví možnost podmíněného schválení, je tedy podle mého názoru omezením volného pohybu kapitálu, jež může být odůvodněno obecným zájmem zajistit stabilitu a bezpečnost aktiv spravovaných pojišťovnou. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, že takové omezení je přiměřené. Je na něm, aby přezkoumal, zda vzhledem k opožděnému provedení směrnice 2007/44 byla kritéria pro posuzování pro GCO předvídatelná, a ověřil, že dotčená rozhodnutí DNB jsou dostatečně odůvodněná na to, aby GCO mohla uplatnit své právo na účinnou soudní ochranu.

b) K souladu s článkem 49 SFEU

55. Podle judikatury Soudního dvora platí, že pokud dotčené vnitrostátní opatření vede k omezením svobody usazování, je takové omezení přímým důsledkem výše zkoumaných překážek svobodného pohybu kapitálu, se kterými je neoddělitelně spojeno [41].

56. Článek 3:104 Wft je tedy rovněž omezením svobody usazování. Toto omezení může být však stejně jako omezení volného pohybu kapitálu odůvodněno obecným zájmem zajistit stabilitu a bezpečnost aktiv spravovaných pojišťovnou. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby ověřil skutečnosti uvedené v bodě 54 tohoto stanoviska.

B – *Ke druhé otázce*

57. Předkládající soud se svou druhou otázkou táže Soudního dvora, zda příslušné orgány mohou uložit podmínky, které nejsou nezbytné ke schválení návrhu na nabytí, a sice podmínky, jejichž cílem není splnění některého z pěti kritérií uvedených v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49.

58. Odpověď na tuto otázku je záporná. Jak jsem uvedl výše [42], členské státy nemohou doplnit tento výčet o další kritéria a vnitrostátní příslušné orgány nemohou uložit podmínky, které by nesplňovaly některé z těchto kritérií provedených do vnitrostátního práva.

39 — Článek 15a odst. 4 pozměněné směrnice 92/49. Právo podat opravný prostředek k soudu proti rozhodnutím, „která byla přijata v rámci právních a správních předpisů přijatých v souladu s touto směrnicí“ je stanoveno v článku 56 směrnice 92/49.

40 — V tomto ohledu poukazuji na to, že Soudní dvůr rozhodl, že povinnost uvést odůvodnění je „logickým důsledkem“ práva být vyslechnut, jež je nedílnou součástí práva na obhajobu, které je obecnou zásadou unijního práva (viz rozsudky M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 88 a Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 48). Rozhodl rovněž, že povinnost uvést odůvodnění vyplývá ze „základního požadavku, aby každé rozhodnutí vnitrostátního orgánu, kterým se odmítá poskytnutí práva přiznaného [unijním] právem […], mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu, jehož cílem je zajistit účinnou ochranu tohoto práva“ [rozsudky Heylens a další, 222/86, EU:C:1987:442, bod 15; BVBA Management, Training en Consultancy, C-239/05, EU:C:2007:99, bod 36 a Mellor, C-75/08, EU:C:2009:279, bod 59, jakož i stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, bod 32) a stanovisko ve věci Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, body 26 až 34)].

41 — Rozsudek Komise v Portugalsko (C-171/08, EU:C:2010:412, bod 80).

42 — Viz body 40 a 41 tohoto stanoviska.

59. Poukazuji navíc na to – jak poznamenala na jednání Komise – že podmínky musí být nejen nezbytné ke splnění některého z kritérií pro posuzování, nýbrž rovněž přiměřené, a sice nejít nad rámec toho, co je nezbytné ke splnění těchto kritérií. I když se předkládající soud netáže Soudního dvora, zda musí být podmínky přiměřené, podle mého názoru musí se Soudní dvůr zabývat touto otázkou, která pramení z otázky nezbytnosti podmínek.

60. I když směrnice 2007/44 stanoví, že zásada proporcionality musí být dodržována jen ve vztahu k informacím, které navrhovaný nabyvatel musí poskytnout spolu s oznámením [43], pokyny CEIOPS uvádějí – pokud jde o pověst navrhovaného nabyvatele – že tento musí splnit přísnější požadavky zejména tehdy, pokud se jedná o převzetí kontroly, a nikoli o nabytí minoritního podílu [44]. Z toho vyplývá, že podmínky musí být přísnější v případě převzetí kontroly.

61. Kromě toho zásada proporcionality je obecnou zásadou unijního práva, kterou členské státy musí dodržovat, pokud dotčená vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva [45]. Je tedy na příslušných orgánech a vnitrostátním soudu, aby ověřily, že podmínky jsou nejen nezbytné, ale také přiměřené.

62. Konečně poukazuji na to, že GCO na jednání uvedla, že byla „překvapena“ přijetím rozhodnutí o podmíněném schválení. Je pravda, že pozměněná směrnice 92/49 nezmiňuje právo být vyslechnut, dokonce ani v případě vyjádření nesouhlasu s návrhem na nabytí. Dodržování práva být vyslechnut, které je nedílnou součástí práva na obhajobu, jež je obecnou zásadou unijního práva, však zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů [46]. Tuto povinnost mají správní orgány členských států při přijímání rozhodnutí, která spadají do působnosti unijního práva, i když použitelná unijní právní úprava takovou formalitu výslovně nestanoví [47]. Příslušné orgány mají proto povinnost informovat navrhovaného nabyvatele o svém úmyslu uložit podmínky a umožnit mu, aby vyjádřil své stanovisko v tomto ohledu před přijetím rozhodnutí o podmíněném schválení [48].

43 — Článek 15b odst. 4 pozměněné směrnice 92/49.

44 — Pokyny CEIOPS výše uvedené v poznámce pod čarou 10 tohoto stanoviska, bod 44: „competence requirements are reduced for acquirers who are not in a position to exercise, or do not intend to exercise any influence over the target institution“.

45 — Rozsudek Dokter a další (C-28/05, EU:C:2006:408, bod 71).

46 — Rozsudek Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, body 45 až 48).

47 — Rozsudek Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 38).

48 — Jak jsem uvedl v bodě 62 tohoto stanoviska, musí být povinnost příslušných orgánů vyslechnout navrhovaného nabyvatele uznána na základě obecné zásady unijního práva, kterou je dodržování práva na obhajobu (rozsudek Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 45). Mám však za to, že tato povinnost by mohla být uznána rovněž na základě článku 41 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), který se týká práva na řádnou správu. Odstavec 2 písm. a) tohoto ustanovení stanoví, že každý má „právo [...] být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout“. Je pravda, že článek 41 Listiny výslovně uznává právo být vyslechnut jen orgány Evropské unie, a nikoli správními orgány členských států. Jeho odstavec 1 totiž stanoví, že „[k]aždý má právo na to, aby jeho záležitosti byly *orgány, institucemi a jinými subjekty Unie* řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě“ (zdůrazněno autorem tohoto stanoviska). To vedlo Soudní dvůr k rozhodnutí, že čl. 41 odst. 2 Listiny není použitelný na členské státy (viz rozsudky Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28; YS a další, C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081, bod 67; Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, bod 44, jakož i Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, body 32 a 33). Poukazuji však na to, že čl. 51 odst. 1 Listiny ukládá členským státům povinnost, aby používaly ustanovení Listiny, „pokud uplatňují právo Unie“. Pokud členské státy uplatňují unijní právo, musí tudíž dodržovat ustanovení Listiny, podle mého názoru včetně práva účastníka správního řízení být vyslechnut stanoveného v jejím čl. 41 odst. 2 písm. a). Doslovný výklad článku 41 Listiny, který spočívá ve vyloučení jeho použitelnosti na členské státy, by totiž vedl k připuštění toho, že právo být vyslechnut stanovené v uvedeném článku 41 je výjimkou z článku 51 Listiny, který stanoví, že veškerá „ustanovení Listiny“ jsou použitelná na členské státy, pokud uplatňují právo Unie. Jak uvádí generální advokát Wathelet, nebylo by „soudržné [...], aby znění článku 41 Listiny mohlo zavést výjimku z pravidla stanoveného jejím článkem 51, která by tak členským státům umožnila nepoužít článek Listiny, a to i tehdy, když uplatňují unijní právo“ [stanovisko generálního advokáta Watheleta ve věci Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, bod 56); viz rovněž názor generálního advokáta Watheleta ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, body 49 až 52, jakož i stanovisko ve věci Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2032, body 46 až 48). Soudní dvůr ostatně dle všeho použil článek 41 Listiny na členské státy v rozsudcích M. (C-277/11, EU:C:2012:744, bod 84), jakož i N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 až 50). Viz rovněž v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera ve spojených věcech SECAP a Santorso (C-147/06 a C-148/06, EU:C:2007:711, body 50 a 51); stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, bod 33); mé stanovisko ve věci Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:492, body 75 až 79), jakož i stanovisko generálního advokáta Bota ve věci N. (C-604/12, EU:C:2013:714, bod 36). V každém případě není nezbytné se zde zabývat otázkou použitelnosti čl. 41 odst. 2 Listiny na členské státy. Jak jsem totiž uvedl výše, povinnost správních orgánů členských států vyslechnout navrhovaného nabyvatele musí být bez pochyb uznána na základě obecných zásad unijního práva.

63. Je tedy na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda GCO měla možnost vyjádřit před přijetím rozhodnutí DNB své stanovisko.

C – *Ke třetí otázce*

64. Svou třetí otázku se předkládající soud táže Soudního dvora, zda příslušné orgány mohou uložit podmínku týkající se řízení podniku, a sice zda je cílem takové podmínky splnění některého z kritérií stanovených v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49. Připomínám, že v projednávaném případě DNB vyžadovala, aby nejméně polovina členů dozorčích rad ATNV a ACINV, včetně jejich předsedů, byla nezávislá na akcionářích.

65. Komise má za to, že DNB nemohla uložit podmínku týkající se řízení podniku, neboť tato podmínka není spojena se žádným kritériem uvedeným v čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49, dokonce ani v jeho písm. d). Ostatní účastníci řízení se shodují na tom, že lze připustit, aby se podmínka týkala řízení podniku.

66. Názor Komise nelze podle mého názoru přijmout. Mám totiž za to, že podmínka řízení týkající se řízení podniku, v němž je nabytí navrhováno, splňuje kritérium uvedené v čl. 15 b odst. 1 písm. d) pozměněné směrnice 92/49.

67. Toto kritérium předpokládá, že příslušné orgány se ujistí o skutečnosti, zda bude podnik „schop[en] dodržet a nadále dodržovat“ obezřetnostní požadavky, a „zejména, zda má skupina, jejíž součástí se [podnik] stane, strukturu umožňující výkon účinného dozoru nebo dohledu“. Odkaz na strukturu skupiny byl zaveden na návrh ECB, která jej vysvětluje takto: „je třeba [...] zajistit, aby účinnému dohledu nad cílovou institucí nemohla bránit nedostatečně průhledná struktura skupiny, jejíž součástí by se cílová instituce stala v důsledku navrhované akvizice“ [49]. Jde tedy o to, aby bylo zabráněno nevhodnému vlivu navrhovaného nabyvatele.

68. Je na předkládajícím soudu, aby posoudil přiměřenost podmínky uvedené v bodě 64 výše. Soudní dvůr je však příslušný k tomu, aby mu poskytl veškeré poznatky k výkladu unijního práva [50]. V tomto ohledu poukazuji na to, že nizozemský systém stanoví dualistickou strukturu řízení společnosti, v níž dva odlišné orgány vykonávají funkci řízení společnosti a funkci dozoru nad tímto řízením. Zástupce DNB uvedl na jednání, že podmínka uvedená v bodě 64 výše se týkala dozorčích orgánů ATNV a ACINV. Mám přitom za to, že podmínka, která má zajistit nezávislost dozorčího orgánu podniku, v němž je navrhováno nabytí, může zabránit nežádoucímu vlivu navrhovaného nabyvatele. Pokud by tento nabyvatel mohl s ohledem svůj podíl v podniku, v němž je navrhováno nabytí, jmenovat většinu členů řídících orgánů, nic by mu nebránilo v tom, aby přijal rozhodnutí, která by byla v rozporu se „řádným a obezřetným řízením“ požadovaným čl. 15b odst. 1 pozměněné směrnice 92/49 [51]. Poukazuji ostatně na to, že pokyny CEIOPS zmiňují v rámci kritéria stanoveného v čl. 15b odst. 1 písm. d) pozměněné směrnice 92/49 možnost uložit podmínky týkající se řízení podniku [52].

69. Pokud jde o přiměřenost podmínky uložené GCO, předkládající soud bude muset zohlednit podíl GCO na kapitálu ATNV a ACINV, na který poukázalo na jednání několik účastníků řízení. Bude muset zohlednit skutečnost, že podmínka uložená DNB se týká složení nikoli správního orgánu ATNV a ACINV, nýbrž dozorčího orgánu. Tyto dvě skutečnosti hovoří ve prospěch přiměřenosti

49 — Stanovisko ECB výše uvedené v poznámce pod čarou 14 tohoto stanoviska, bod 2.4.

50 — Rozsudek Profaktor Kulesza, Frankowski, Jóźwiak, Orłowski (C-188/09, EU:C:2010:454, bod 30).

51 — V tomto ohledu není důležité, že nizozemský zákonodárce při provádění tohoto čl. 15b odst. 1 písm. d) nepřevzal odkaz na „strukturu skupiny“ a omezil se na odkaz na schopnost pojišťovny dodržovat obezřetnostní požadavky. Odkaz na strukturu skupiny je totiž podle samotného znění výše uvedeného čl. 15b odst. 1 písm. d) „zejména“ jednou ze skutečností, na které se vztahuje uvedené kritérium.

52 — Pokyny CEIOPS výše uvedené v poznámce pod čarou 10 tohoto stanoviska, bod 70: „these commitments could concern, for example, financial support in case of liquidity or solvency problems, *corporate governance issues*, the acquirer's future target share in the institution, directions and goals for development, etc“ (zdůrazněno autorem tohoto stanoviska).

podmínky uložené GCO. Pokud jde o požadavek, aby předsedové dozorčích rad byli rovněž nezávislí na akcionářích, mám za to, že předkládající soud bude muset posoudit jeho přiměřenost z hlediska vnitrostátního práva obchodních společností a pravomocí, které toto právo přiznává předsedovi dozorčí rady.

V – **Závěry**

70. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené College van Beroep voor het bedrijfsleven takto:

1) Články 15, 15a a 15 b směrnice Rady 92/49/EHS ze dne 18. června 1992 o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přímého pojištění jiného než životního a o změně směrnic 73/239/EHS a 88/357/EHS (třetí směrnice o neživotním pojištění) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/44/ES ze dne 5. září 2007 musí být vykládány v tom smyslu, že nezakazují členským státům, aby příslušné orgány oprávnily ke spojení schválení návrhu na nabytí kvalifikovaného podílu v pojišťovně s podmínkami. Členské státy mají volnost nejen oprávnit příslušné orgány k přijetí podmínek navrhovaných navrhovaným nabyvatelem, ale rovněž mu je jednostranně uložit.

2) Článek 15b odst. 1 směrnice 92/49 ve znění směrnice 2007/44 musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje příslušným orgánům, aby stanovily podmínky, které nejsou nezbytné a jejich cílem není splnění některého z kritérií pro posuzování definovaných v tomto ustanovení. Obecná zásada proporcionality zakazuje příslušným orgánům, aby uložily podmínky, které nejsou přiměřené ke splnění těchto kritérií.

3) Obecná zásada práva na obhajobu ukládá příslušným orgánům povinnost vyslechnout navrhovaného nabyvatele před přijetím rozhodnutí o podmíněném schválení.

4) Článek 15b odst. 1 písm. d) směrnice 92/49 ve znění směrnice 2007/44 musí být vykládán v tom smyslu, že opravňuje příslušné orgány k tomu, aby stanovily podmínku týkající se řízení podniku, v němž je navrhováno nabytí. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil nezbytnost a přiměřenost takové podmínky s ohledem na podíl hlavního akcionáře na kapitálu podniku, v něž je navrhováno nabytí, na funkci řízení nebo dozoru vykonávanou orgánem, kterého se týká podmínka, a pravomocí, které vnitrostátní právo přiznává předsedovi tohoto orgánu.

5) Vnitrostátní opatření, které stanoví možnost podmíněného schválení je v rozporu s články 49 SFEU a 63 SFEU omezením volného pohybu kapitálu a svobody usazování. Je však odůvodněno obecným zájmem zajistit stabilitu a bezpečnost aktiv spravovaných pojišťovnou. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, že podmínky jsou nezbytné a přiměřené k dosažení tohoto cíle. Při posuzování přiměřenosti rozhodnutí o podmíněném schválení, se musí předkládající soud ujistit, že toto splňuje objektivní, nediskriminační a předem stanovená kritéria a že lze proti němu podat účinný opravný prostředek k soudu. Při tomto přezkumu musí být zohledněno zejména opožděné provedení směrnice a jeho vliv na předvídatelnost podmínek, jakož i skutečnost, zda rozhodnutí o schválení bylo dostatečně odůvodněno na to, aby umožnilo navrhovanému nabyvateli uplatnit své právo na soudní ochranu.