



EURÓPAI BIZOTTSÁG
Versenypolitikai Főigazgatóság

NYILVÁNOS VÁLTOZAT

**Ügyszám M.10494 - VIG / AEGON
CEE)**

Egyedül a magyar nyelvű változat hiteles.

**139/2004. SZÁMÚ TANÁCSI RENDELET
FÚZIÓS ELJÁRÁS**

21. cikk (4)

Dátum: 21/02/2022

Ennek a határozatnak a nyilvánosságra hozott változatából egyes adatok törlésre kerültek, mert ezek a 139/2004. számú Tanácsi Rendeletnek az üzleti titokra és egyéb bizalmas információkra vonatkozó 17. cikke (2) bekezdése alá esnek. A törléseket a szövegben a [...] jelöli. Ahol lehetséges ott a törölt információ számadat intervallumok megadásával vagy általános leírással kerül helyettesítésre.



Brüsszel, 2022.2.21.
C(2022) 1143 final

A BIZOTTSÁG HATÁROZATA

(2022.2.21.)

a 139/2004/EK tanácsi rendelet 21. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben

(M. 10494 – VIG/AEGON CEE ügy)

(Csak a magyar nyelvű szöveg hiteles)

TARTALOMJEGYZÉK

1.	BEVEZETÉS	2
2.	A MŰVELET ÉS AZ ÉRINTETT VÁLLALKOZÁSOK	2
3.	A MAGYARORSZÁG ÁLTAL AZ ÜGYLETTEL KAPCSOLATBAN ELFOGADOTT INTÉZKEDÉSEK.....	3
3.1.	Jogsabályi háttér.....	3
3.2.	A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény szerinti eljárás	4
3.3.	A tiltó döntés	4
3.4.	A magyar bíróságok előtt folyamatban lévő fellebbezési eljárás.....	5
4.	A BIZOTTSÁG VIZSGÁLATA	5
5.	A BIZOTTSÁG ÖSSZEFONÓDÁS-ELLENŐRZÉSI RENDELET 21. CIKKE SZERINTI ELŐZETES ÁLLÁSPONTJA ÉS MAGYARORSZÁG VÁLASZA	6
6.	AZ ÖSSZEFONÓDÁS-ELLENŐRZÉSI RENDELET 21. CIKKE SZERINTI INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE	6
6.1.	A tagállamok jogai és kötelezettségei	6
6.1.1.	Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke.....	6
6.1.2.	A letelepedés szabadsága	8
6.1.3.	A közbiztonság fogalma.....	8
6.2.	Magyarország beadványai.....	8
6.3.	A Bizottság értékelése.....	10
6.3.1.	Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének hatálya	10
6.3.1.1.	A közbiztonsággal kapcsolatos érdekeknek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti értékelése	10
6.3.1.2.	Az egyetlen összefonódás fogalma	12
6.3.1.3.	Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (2) bekezdése és (4) bekezdése közötti kapcsolat.....	13
6.3.2.	Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség megsértése	13
6.3.3.	A tiltó döntés az uniós joggal nem összeegyeztethető.....	18
7.	Címzett	25
8.	KÖVETKEZTETÉS	25

A BIZOTTSÁG HATÁROZATA

(2022.2.21.)

a 139/2004/EK tanácsi rendelet 21. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben

(M. 10494 – VIG/AEGON CEE ügy)

(Csak a magyar nyelvű szöveg hiteles)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre¹,

tekintettel a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendeletre² és különösen annak 21. cikkére,

Miután lehetőséget biztosított Magyarországnak arra, hogy ismertesse a Bizottság előzetes álláspontjával kapcsolatos észrevételeit,

mivel:

1. BEVEZETÉS

- (1) A magyar belügyminiszter 2021. április 6-án megtiltotta a Vienna Insurance Group AG Wiener Versicherung Gruppe (a továbbiakban: VIG) tulajdonszerzését az Aegon Magyarország Általános Biztosító Zrt.-ben (a továbbiakban: AEGON Magyarország) (a továbbiakban: tiltó döntés).
- (2) Ez a határozat a tiltó döntésnek az 139/2004/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: összefonódás-ellenőrzési rendelet) 21. cikkével való összeegyeztethetőségére vonatkozik.

2. A MŰVELET ÉS AZ ÉRINTETT VÁLLALKOZÁSOK

- (3) A VIG egy bécsi székhelyű nemzetközi biztosítócsoporthoz tartozó vállalkozás, a Vienna Insurance Group holdingtársasága. Tevékenységét 30 országban, elsősorban a közép- és kelet-európai régióban végzi leányvállalatain és fióktelepein keresztül (ideértve magyarországi leányvállalatait: UNION Vienna Insurance Group Biztosító Zrt., UNION-Érted Ellátásszervező Korlátolt Felelősségű Társaság, ERSTE Biztosítási Alkusz Kft., valamint Money & More Pénzügyi Tanácsadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság). Életbiztosítási és nem-életbiztosítási szolgáltatásokat nyújt.
- (4) Az AEGON CEE az AEGON N.V. (a továbbiakban: AEGON) része, és magában foglalja az AEGON holland székhelyű biztosítócsoporthoz tartozó magyar, lengyel, román és török vállalkozásait. Életbiztosítási, nem-életbiztosítási, nyugdíjalap-kezelési és vagyonkezelési szolgáltatásokkal, továbbá kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásokkal foglalkozik.

¹ HL C 115., 2008.8.9., 47. o.

² HL L 24., 2004.1.29., 1. o. (az összefonódás-ellenőrzési rendelet). 2009. december 1-jétől kezdve az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) változásokat vezetett be, pl. a „Közösség” szó helyett az „Unió”, a „közös piac” kifejezés helyett a „belső piac” használandó. E határozat az EUMSZ terminológiáját követi.

- (5) 2020. november 29-én a VIG és az AEGON adásvételi szerződést írtak alá, amelynek értelmében a VIG megszerzi az AEGON magyarországi, lengyelországi, romániai és törökországi vállalkozásait alkotó szervezetek – köztük az AEGON Magyarország – teljes kibocsátott részvénytőkéjét (és így a szóban forgó vállalkozások feletti kizárólagos ellenőrzést) (a továbbiakban: ügylet, az AEGON Magyarország konkrét felvásárlása a továbbiakban: magyar tulajdonszerzés).
- (6) 2021. július 15-én a VIG az összefonódás-ellenőrzési rendelet 4. cikke értelmében bejelentette a Bizottságnak az ügyletet. 2021. augusztus 12-én a Bizottság az összefonódás-ellenőrzési rendelet 6. cikke (1) bekezdésének b) pontja alapján határozatot fogadott el, amelyben i. megállapította, hogy ez az ügylet az összefonódás-ellenőrzési rendelet 3. cikke értelmében összefonódásnak minősül, és hogy a rendelet 1. cikke értelmében uniós léptékű; továbbá ii. a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította azt³.

3. A MAGYARORSZÁG ÁLTAL AZ ÜGYLETTEL KAPCSOLATBAN ELFOGADOTT INTÉZKEDÉSEK

3.1. Jogsabályi háttér

- (7) A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény⁴ (a továbbiakban: a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény) előírja, hogy a külföldi befektetőnek be kell jelentenie a belügyminiszternek (a továbbiakban: miniszter) a meghatározott ágazatokban tevékenységet folytató, Magyarországon bejegyzett gazdasági társaságban meghatározó befolyás vagy (magán)vállalkozás esetében) 25 %-ot meghaladó tulajdonrész tervezett megszerzését⁵. A külföldi befektetőt a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény eredetileg az EU-n, az EGT-n vagy Svájcban kívüli országban letelepedett természetes személyként, jogi személyként (vagy egy természetes személy végső ellenőrzése alatt álló jogi személyként, függetlenül attól, hogy a jogi személy székhelye hol található) határozta meg.
- (8) 2020. november 28-án a magyar kormány rendeletet fogadott el (a továbbiakban: a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet), amellyel a koronavírus-világjárvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet részeként kiterjesztette a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény alkalmazási körét⁶. A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet különösen:
1. módosította a „külföldi befektető” fogalmának a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény szerinti fogalom meghatározását oly módon, hogy az bármely EGT-országban (vagy Svájcban) bejegyzett vállalkozásokra is kiterjedjen, aminek következtében Magyarország jelenleg minden befektetőt – beleértve a Magyarországtól eltérő uniós tagállamból származó befektetőket is – „külföldinek” tekint⁷;
 2. kibővítette azon meghatározott tevékenységek listáját, amelyek esetében a tulajdonszerzés a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény

³ A Bizottság 2021. augusztus 12-i határozata az M. 10102 VIG/AEGON CEE ügyben.

⁴ 2018. évi LVII. törvény a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről.

⁵ A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény 2. §-a, valamint a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény végrehajtásáról szóló 246/2018. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: végrehajtó rendelet) 1. §-a.

⁶ 532/2020 (XI. 28.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó gazdaságvédelmi intézkedésről.

⁷ A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet 1. §-ának (1) bekezdése.

követelményeinek hatálya alá tartozik, és így az a biztosítási és a viszontbiztosítási tevékenységre is kiterjed⁸.

- (9) A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény felhatalmazza a minisztert annak megvizsgálására, hogy a tervezett felvásárlás „sérti-e Magyarország biztonsági érdekét”, és amennyiben a miniszter megállapítja e körülmény fennállását, a tervezett felvásárlást tiltó döntést hozhat. A miniszter ezt a döntését írásban közli a külföldi befektetővel⁹.
- (10) A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet elfogadására 2020. november 28-án, a VIG és az AEGON közötti adásvételi szerződés aláírását megelőző napon került sor, és a rendelet az adásvételi szerződés aláírásának napján lépett hatályba. A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet közvetlen eredményeként a magyar tulajdonszerzés a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény szerinti bejelentési kötelezettség hatálya alá került.

3.2. A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény szerinti eljárás

- (11) 2020. november 30-án a miniszter írásban tájékoztatta az AEGON-t, hogy tudomást szerzett az AEGON Magyarország VIG általi, tervezett felvásárlásáról, és felhívta a figyelmet arra, hogy a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet kiterjesztette a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvényben előírt bejelentési kötelezettségek hatályát¹⁰. A miniszter ezért felkérte az AEGON-t, hogy tegyen eleget a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelettel módosított, a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény követelményeinek.
- (12) A VIG ennek megfelelően 2020. december 9-én hivatalosan értesítette a minisztert a magyar tulajdonszerzésről¹¹.
- (13) A miniszter 2020. december 21-én információkérést intézett a VIG-hez, amelyre a VIG 2020. december 23-án válaszolt¹². A miniszter 2020. december 17-én és 2021. január 18-án azt kérte, hogy a VIG nyújtsa be az adásvételi szerződés hivatalos magyar fordítását (ahogy azt a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény előírja), amelyet a VIG 2021. január 26-án nyújtott be¹³. Tekintettel az adásvételi szerződés fordításának késedelmes benyújtására, a miniszter 2021. január 29-én úgy határozott, hogy további 60 naptári nappal meghosszabbítja a magyar tulajdonszerzés felülvizsgálatára rendelkezésre álló határidőt¹⁴.

3.3. A tiltó döntés

- (14) 2021. április 6-án a miniszter elfogadta a tiltó döntést, és közölte azt a VIG-vel¹⁵.
- (15) A tiltó döntés „Indokolás” című szakaszában:
1. emlékeztet arra, hogy a VIG a tulajdonszerzésre irányuló jogügyletet bejelentette a miniszternek, és felvázolja a fenti (5), (12)–(13) preambulumbekkezdésben ismertetett eljárási lépéseket;

⁸ A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet 1. §-ának (1) bekezdése, valamint (2) bekezdésének d) pontja.

⁹ A közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény 6. §-ának (4) bekezdése.

¹⁰ A miniszter 2021. november 30-i levele az AEGON Magyarország részére, amelyet a VIG és az AEGON a VIG RFI 1 RFI1.Q7 mellékleteként nyújtott be a Bizottsághoz.

¹¹ A tiltó döntés 6. bekezdése és a VIG RFI 1-re adott válasz RFI1.Q6-1. melléklete.

¹² A VIG RFI 1-re adott válasz RFI1.Q7-2. és RFI1.Q7-3. melléklete.

¹³ A tiltó döntés 8. és 9. bekezdése.

¹⁴ A tiltó döntés 11. bekezdése és a VIG RFI 1-re adott válasz RFI1.Q7-5. melléklete.

¹⁵ A miniszter EC RFI 1-re adott válaszána 6. melléklete.

2. kifejti, hogy a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvénynek a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet általi módosításai értelmében a VIG külföldi befektetőnek minősül, továbbá hogy a magyar tulajdonszerzés a biztosítási ágazatra vonatkozik, és mint ilyen, a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény követelményeinek hatálya alá tartozik; valamint
 3. kijelenti, hogy: „[a] bejelentés alapján lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítom, hogy a Bejelentő tulajdonszerzése sérti Magyarország nemzetbiztonsági érdekét”.
- (16) A tiltó döntés tehát megtiltotta az AEGON Magyarországnak a VIG általi tervezett felvásárlását.

3.4. A magyar bíróságok előtt folyamatban lévő fellebbezési eljárás

- (17) 2021. május 5-én a VIG fellebbezést nyújtott be a tiltó döntés ellen a Fővárosi Törvényszékhez (a továbbiakban: Fővárosi Törvényszék)¹⁶. A Fővárosi Törvényszék 2021. június 22-én jóváhagyta az AEGON-nak az eljárásban érdekelt félként történő részvételét¹⁷. A Fővárosi Törvényszék 2021. augusztus 31-én hozta meg ítéletét, amelyben elutasította a VIG fellebbezését.
- (18) 2021. október 19-én a VIG és az AEGON fellebbezést nyújtott be a Kúriához a Fővárosi Törvényszék ítéletével szemben¹⁸. A VIG, az AEGON és a magyar hatóságok 2022. január 26-án szóbeli meghallgatáson vettek részt a magyar legfelsőbb bíróságon (Kúria). A jelen határozat elfogadásának időpontjában a Kúria még nem hozta meg ítéletét.

4. A BIZOTTSÁG VIZSGÁLATA

- (19) A Bizottság 2021. július 20-án az összefonódás-ellenőrzési rendelet 11. cikkének (6) bekezdése alapján információkérést küldött Magyarországnak (a továbbiakban: EC RFI 1). Az információkérésben a Bizottság jelezte, hogy az ügylet uniós léptékű, és hivatkozott az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkére. A Bizottság jelezte, hogy első látásra nem egyértelmű, hogy a magyar tulajdonszerzés hogyan jelent kockázatot a közbiztonságra nézve, és ezért felkérte a magyar hatóságokat, hogy szolgáttassanak további információkat a tiltó döntéssel kapcsolatban annak érdekében, hogy értékelni tudja a tiltó döntésnek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkével való összeegyeztethetőségét.
- (20) Magyarország 2021. szeptember 28-án válaszolt az EC RFI 1-re. A válaszokat az alábbi (37) és (38) preambulumbekendés ismerteti.
- (21) 2021. október 29-én a Bizottság levelet küldött Magyarországnak, amelyben arról tájékoztatta, hogy a Bizottság vizsgálatot indít a tiltó döntésnek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkével való összeegyeztethetőségére vonatkozóan. Ebben a levélben a Bizottság felkérte a magyar hatóságokat, hogy nyújtsák be a következő dokumentumok másolatát i. a tiltó döntés szempontjából releváns jogszabályok; ii. a miniszter által a magyar tulajdonszerzés vizsgálata során a VIG-nek vagy az AEGON-nak küldött valamennyi dokumentum; iii. a Fővárosi Törvényszék ítélete és

¹⁶ A VIG RFI 1-re adott válasz RFII.Q1-1a. és 1b. melléklete.

¹⁷ A Fővárosi Törvényszék 2021. június 22-i 105.K.703.840/2021/7. sz. végzése, amely helyt ad a VIG arra irányuló kérelmének, hogy az AEGON Europe Holding B.V.-t mint érdekelt felet vonja be az eljárásba, és értesítse az AEGON Europe Holding B.V.-t arról, hogy részt vehet a Fővárosi Bíróság előtti eljárásban.

¹⁸ A VIG RFI 1-re adott válasz RFII.Q4-1a. és 1b. melléklete.

az illetékes magyar hatóságok által a vonatkozó eljárásban benyújtott beadványok; valamint iv. bármely egyéb dokumentum, elemzés vagy magyarázat (szükség esetén bizalmas információt nem tartalmazó formában), amely lehetővé teszi a Bizottság számára annak értékelését, hogy a tiltó döntés összeegyeztethető-e az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkével (a továbbiakban: EC RFI 2).

- (22) Magyarország 2021. november 22-én válaszolt az EC RFI 2-re. A magyar hatóságok benyújtották az előző preambulumbekzdés i–iii. pontjában felsorolt dokumentumokat, de a iv. ponttal kapcsolatban nem szolgáltatott további dokumentumokat vagy magyarázatot. Ehelyett a magyar hatóságok jelezték, hogy fenntartják az EC RFI 1-re adott válaszukban kifejtett álláspontjukat (az álláspont részletesebb kifejtése nélkül).
- (23) A Bizottság a VIG-nek és az AEGON-nak is küldött információkéréseket 2021. november 25-én (a továbbiakban: VIG RFI 1), 2021. december 6-án (a továbbiakban: VIG RFI 2) és 2021. december 14-én (a továbbiakban: VIG RFI 3). A VIG és az AEGON 2021. december 6-án, 2021. december 12-én, illetve 2021. december 15-én nyújtotta be az e kérésekre adott (közös) válaszait.

5. A BIZOTTSÁG ÖSSZEFONÓDÁS-ELLENŐRZÉSI RENDELET 21. CIKKE SZERINTI ELŐZETES ÁLLÁSPONTJA ÉS MAGYARORSZÁG VÁLASZA

- (24) 2022. január 20-án a Bizottság tájékoztatta Magyarországot előzetes következtetéséről, amely szerint a tiltó döntés összeegyeztethetetlen az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkével (a továbbiakban: előzetes értékelés). A Bizottság felkérte Magyarországot, hogy 10 munkanapon belül válaszoljon az előzetes értékelésre.
- (25) A magyar hatóságok 2022. január 31-én kérték az előzetes értékelésre való válaszadás határidejének 2022. február 10-ig történő meghosszabbítását. A Bizottság 2022. február 7-én meghosszabbította a határidőt.
- (26) Magyarország 2022. február 10-én válaszolt az előzetes értékelésre (a továbbiakban: Magyarország válasza az előzetes értékelésre). Magyarország érveit a 6.2. szakasz ismerteti, és azokra e határozat vonatkozó szakaszai hivatkoznak.

6. AZ ÖSSZEFONÓDÁS-ELLENŐRZÉSI RENDELET 21. CIKKE SZERINTI INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

6.1. A tagállamok jogai és kötelezettségei

6.1.1. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke

Általános keret

- (27) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (2) bekezdése értelmében a Bizottság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. és 3. cikkében meghatározott, uniós léptékű összefonódások versenyre gyakorolt hatásának értékelésére.
- (28) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok nem alkalmazhatják versenyjogi nemzeti jogszabályaikat uniós léptékű összefonódásra.
- (29) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a tagállamok az e rendeletben figyelembe vettekén kívül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek az uniós jog

általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak”. Ennek eredményeként a tagállamok csak akkor hozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek megtilthatják, feltételekhez köthetik vagy más módon akadályozhatják az összefonódásokat, ha: i. a szóban forgó intézkedések az összefonódás-ellenőrzési rendeletben említett érdekektől eltérő érdekeket védenek; és ii. ezek az intézkedések az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összeegyeztethető érdekek védelméhez szükségesek és arányosak.

Intézkedések, amelyek esetében nincs szükség előzetes tájékoztatásra vagy jóváhagyásra

- (30) A közbiztonság – a média pluralitása és a prudenciális szabályok mellett – az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése értelmében jogos érdekként elismert érdek (a továbbiakban: elismert érdekek). Az uniós dimenzióval rendelkező összefonódás megtiltására, feltételhez kötésére vagy megakadályozására alkalmas intézkedések a Bizottság előzetes értesítése és jóváhagyása nélkül is elfogadhatók és hatályba léptethetők, feltéve, hogy valóban valamely elismert érdek védelmére irányulnak, és egyértelműen megfelelnek az arányosság és a megkülönböztetésmentesség elvének¹⁹.

Előzetes tájékoztatást és jóváhagyást igénylő intézkedések

- (31) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdésének második francia bekezdése értelmében az uniós léptékű összefonódást bármely más érdek védelmében megtiltó, feltételhez kötő vagy egyéb módon akadályozó nemzeti intézkedéseket elfogadásuk és hatálybalépésük előtt közölni kell a Bizottsággal. A Bizottságnak ezt követően el kell döntenie, hogy az ilyen intézkedések szükségesek-e az uniós joggal összeegyeztethető érdek védelméhez, és azzal arányosak-e, és nem képezik-e önkényes megkülönböztetés eszközét vagy az olyan alapvető szabadságok rejtett korlátozását, mint a letelepedés szabadsága vagy a tőke szabad mozgása, vagy hogy bármely más tekintetben nem sértik-e az uniós jog általános elveit vagy egyéb rendelkezéseit. Erre a szöveg a továbbiakban „tájékoztatási és felfüggesztési kötelezettségként” hivatkozik.
- (32) Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikkének az EU és a tagállamok számára lojális együttműködési kötelezettséget előíró (3) bekezdésével összefüggésben értelmezve az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdése második franciabekezdésének hatékony érvényesülése érdekében a tájékoztatási és a felfüggesztési kötelezettség akkor is alkalmazandó, „*ha alapos kétség merül fel azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti intézkedések [...] valóban az »elismert érdek« védelmére irányulnak-e, és/vagy megfelelnek-e az arányosság és a megkülönböztetésmentesség elvének*”.²⁰

¹⁹ A Bizottság 2006. szeptember 26-i határozata az M.4197 E.ON/Endesa ügyben, 23. preambulumbekzdés.

²⁰ Lásd a Bizottság korábbi gyakorlatát: a Bizottság 2006. december 20-i határozata az M.4197 E.ON/Endesa ügyben, (27) preambulumbekzdés; a Bizottság 2006. szeptember 26-i határozata az M.4197 E.ON/Endesa ügyben, (24) preambulumbekzdés; valamint a Bizottság 1999. július 20-i határozata az M.1616 BSCH/Champalimaud ügyben (ideiglenes intézkedések), (65)–(67) preambulumbekzdés. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Bizottság e megközelítést követő határozata nem tartalmaz nyilvánvaló értékelési hibát – A Bíróság 2008. március 6-i ítélete, *Bizottság kontra Spanyolország*, C-196/07, ECLI:EU:C:2008:146, 35–36. pont.

6.1.2. A letelepedés szabadsága

- (33) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) megakadályozza a tagállamokat abban, hogy korlátozzák a letelepedés szabadságát (a társaságok letelepedését is beleértve).
- (34) Az EUMSZ 49. cikkének értelmében: „[...] tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak. A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások [...] alapítására és irányítására [...]”.
- (35) Az EUMSZ közbiztonsági okokból lehetővé teszi a szabad letelepedésre vonatkozó rendelkezésektől való eltérést. A közbiztonság fogalmát az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatával összhangban kell értelmezni (lásd az 6.1.3. szakaszt). Az EUMSZ 52. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„E fejezet rendelkezései és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve”*.

6.1.3. A közbiztonság fogalma

- (36) A jelen ügy értékelése során emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közbiztonság követelményeit mint a letelepedés szabadságának és a tőke szabad mozgásának alapelvétől való eltérést szigorúan kell értelmezni, oly módon, hogy azok hatályát az egyes tagállamok ne egyoldalúan, az uniós intézmények ellenőrzése nélkül határozzák meg. Ezért a közbiztonságra kizárólag alapvető társadalmi érdeket érintő, tényleges és kellően súlyos fenyegetés esetében lehet hivatkozni²¹.

6.2. Magyarország beadványai

- (37) Az EC RFI 1-ben és az EC RFI 2-ben a Bizottság felkérte Magyarországot azon indokok kifejtésére, hogy a tiltó döntés miért alapul közbiztonsági vagy egyéb elismert érdeken, és miért tekinthető szükségesnek, arányosnak és az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összeegyeztethetőnek.
- (38) A magyar hatóságok az EC RFI 1-re adott válaszukban (amelynek tartalmát az EC RFI 2-re adott válaszukban fenntartották) azt állították, hogy:
1. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerint a közbiztonság elismert érdek, és mivel a tiltó döntést közbiztonsági okokból hozták meg, nem szükséges előzetes bejelentés, mivel a tájékoztatási és a felfüggesztési kötelezettség csak az „egyéb közérdekre” vonatkozik.

²¹ A Bizottság 2006. december 20-i határozata az M.4197 *E.ON/Endesa* ügyben, (61) preambulumbekzdés, amely a következőkre hivatkozik: a Bíróság 2002. június 4-i ítélete, *Bizottság kontra Belgium*, C-503/99, ECLI:EU:C:2002:328, 47. pont, a Bíróság 2002. június 4-i ítélete, *Bizottság kontra Franciaország*, C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327, 48. pont és a Bíróság 2003. május 13-i ítélete, *Bizottság kontra Spanyolország*, C-463/00, ECLI:EU:C:2003:272, 72. pont. Lásd még ezzel kapcsolatban: a Bíróság 2000. március 14-i ítélete, *Église de scientologie*, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, 17. pont és a Bíróság 2000. június 18-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, 91. pont.

2. Az uniós jog szerint egyértelműen elismert elv, hogy közbiztonsági okokból el lehet térni az alapvető szabadságoktól, amennyiben az intézkedés szükséges és arányos²².
3. Elterjedt gyakorlat, hogy a tagállamok átvilágítják a külföldi befektetéseket bizonyos stratégiaileg fontos ágazatokban, míg más tagállamokban hasonló szabályok vonatkoznak az uniós vállalatok „külföldi” befektetéseire. Az alapul szolgáló magyar jogszabályt a koronavírus-világjárvánnyal összefüggésben vezették be.
4. A tiltó döntés olyan minősített adatokon alapult, amelyek nyilvánosságra hozatalát a nemzeti jog, nevezetesen a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (a továbbiakban: a minősített adatokról szóló törvény) nem teszi lehetővé.
5. Ezeket a kérdéseket (és a tiltó döntés alapjául szolgáló minősített adatokat) a Fővárosi Törvényszék megvizsgálta, és a magyar kormány javára ítélt, mivel úgy ítélte meg, hogy a tájékoztatási és a felfüggesztési kötelezettségek nem alkalmazandók, továbbá az intézkedés szükségesnek és arányosnak tekinthető.

(39) Magyarország előzetes értékelésre adott válaszában a magyar hatóságok azzal érveltek, hogy:

1. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet célja csak az uniós léptékű összefonódások belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésére irányul és hatálya erre terjed ki²³. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet csak annyiban alkalmazandó, amennyiben versenyjogi kérdésekre vagy az uniós és a nemzeti versenyjog közötti kapcsolatra vonatkozik²⁴. Ezzel szemben a tiltó döntést a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó magyar törvény alapján hozták meg, és ennek megfelelően az kizárólag arra a kérdésre összpontosított, hogy a magyar tulajdonszerzés veszélyeztetné-e Magyarország nemzetbiztonsági/közbiztonsági érdekeit. Tekintettel arra, hogy a tiltó döntés jogalapja és tárgya nem kapcsolódott versenyjogi kérdésekhez, és azt nem is uniós léptékű összefonódással kapcsolatban hozták meg (lásd a következő pontot), a tiltó döntés nem tartozik az összefonódás-ellenőrzési rendelet hatálya alá, és az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése nem alkalmazandó a tiltó döntésre²⁵.
2. A tiltó döntés kizárólag az AEGON Magyarország VIG általi felvásárlására vonatkozik; nem vonatkozik az ügylet fennmaradó részére, azaz az AEGON lengyelországi, romániai és törökországi üzletágainak a VIG általi felvásárlására. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet (20) preambulumbekzdése értelmében helyénvaló egyetlen összefonódásként kezelni azokat az ügyleteket, amelyek szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mivel egy feltétlen keresztül kötődnek egymáshoz. Az egységes

²² Magyarország itt a következőkre hivatkozik: a Bíróság 2009. március 26-i ítélete, *Bizottság kontra Olaszország*, C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193, 45. pont, az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 52. és 65. cikke.

²³ E tekintetben Magyarország előzetes értékelésre adott válasza különösen az összefonódás-ellenőrzési rendelet (15), (23), (28), (33) és (38) preambulumbekzdésére hivatkozik.

²⁴ E tekintetben Magyarország előzetes értékelésre adott válasza különösen az összefonódás-ellenőrzési rendelet (18) preambulumbekzdésére, 4. cikkének (4) bekezdésére, 4. cikkének (5) bekezdésére, 9. cikkének (6) bekezdésére, 9. cikkének (9) bekezdésére, 21. cikkének (3) bekezdésére és 22. cikkének (3) bekezdésére hivatkozik.

²⁵ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 1–2. oldal, 1. pont.

jogalkalmazásról szóló bizottsági közlemény²⁶ egyértelművé teszi, hogy ez akkor alkalmazandó, ha az egyik ügyletet a másik nélkül nem hajtották volna végre. A tiltó döntés azonban nem akadályozza meg, hogy a VIG megvalósítsa az ügylet fennmaradó részét, amely ezért nem tekinthető egyetlen összefonódásnak a magyar tulajdonszerzéssel. A magyar tulajdonszerzés önmagában nem minősül az összefonódás-ellenőrzési rendelet 1. cikke értelmében vett uniós léptékű összefonódásnak, mivel az abban foglalt forgalmi küszöbök nem éri el²⁷.

3. Az előzetes értékelés tévesen állapítja meg, hogy a tiltó döntés megsértette az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (2) és (3) bekezdését, mivel a tiltó döntés nem a magyar versenyjogon alapul. Ugyanezen okból a tiltó döntés nem jelent a Bizottság kizárólagos hatáskörébe való beavatkozást, amely hatáskör csak az összefonódások versenyjogi vonatkozásainak értékelésére vonatkozik²⁸.
4. A tiltó döntés Bizottság általi értékelése, és különösen annak a VIG letelepedési szabadsága „különösen súlyos korlátozásaként” történő minősítése nem veszi megfelelően figyelembe a miniszter által kifejezett azon tényt, hogy a tiltó döntés nem általában tiltja a Magyarországon bejegyzett társaságokban való részesedésszerzést a VIG számára, hanem csak az AEGON Magyarország felvásárlását tiltja e tulajdonszerzés sajátosságainak értékelését követően²⁹.
5. Az előzetes értékelés megállapítása szerint Magyarország nem ismerte el a Bizottság titoktartási kötelezettségeit, és nem fejtette ki, hogy azokat miért nem tartja megfelelőnek. A minősített adatokról szóló törvény értelmében azonban egy harmadik fél szervezet titoktartási rendelkezései nem tekinthetők elégségesnek magyar minősített adatok nyilvánosságra hozatalához. A minősített adatokról szóló törvény eljárásai szerint hozzáférés csak azoknak a személyeknek adható, akik titoktartási nyilatkozatot írtak alá, amelyben megerősítik, hogy betartják a minősített adatokról szóló törvényt, és elismerik titoktartási kötelezettségeiket. A magyar hatóságok nem hagyhatják figyelmen kívül ezeket a jogi követelményeket³⁰.

6.3. A Bizottság értékelése

6.3.1. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének hatálya

(40) A magyar hatóságok által a Magyarország előzetes értékelésre adott válaszában kifejtett egyes érvekkel kapcsolatban a Bizottság a következő észrevételeket teszi az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének hatályával és annak a jelen ügyben való alkalmazásával kapcsolatban.

6.3.1.1. A közbiztonsággal kapcsolatos érdekeknek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti értékelése

(41) A magyar hatóságok azt állítják, hogy a tiltó döntés nem tartozik az összefonódás-ellenőrzési rendelet hatálya alá, mivel a tiltó döntés – csakúgy, mint az elfogadásának alapjául szolgáló jogszabály – kizárólag nemzetbiztonsági aggályokra vonatkozik, míg az összefonódás-ellenőrzési rendelet kizárólag annak értékelésére

²⁶ A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (HL C 95., 2008.4.16., 1. o.).

²⁷ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 3. oldal, 2. pont.

²⁸ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 3. oldal, 3. pont.

²⁹ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 3. oldal, 4. pont.

³⁰ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 4. oldal, 5. pont.

vonatkozik, hogy egy adott összefonódás összeegyeztethető-e a közös piaccal, mármint versenyjogi szempontból³¹. Ezt az érvet el kell utasítani.

- (42) Először is téves az arra alapozott érv, hogy mivel a tiltó döntés tárgya a közbiztonság, és nem a versenyjog, így a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tiltó döntést értékelje.
- (43) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet kizárólagos hatáskörrel ruházta fel a Bizottságot az uniós léptékű összefonódások versenyszempontú vizsgálatára³². Erre azért van szükség, hogy teljesüljön az annak biztosítására irányuló a célkitűzés, hogy a belső piaci verseny ne torzuljon, és hogy a belső piac továbbfejlődjön³³. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése egyértelművé teszi, hogy az uniós léptékű összefonódás versenyjogi szempontú bizottsági értékelése nem sértheti a tagállamok azon képességét, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak a nem versenyjogi kérdésekkel kapcsolatos jogos érdekek védelme érdekében³⁴.
- (44) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdésének kifejezett célja azonban azon feltételek meghatározása, amelyek mellett egy tagállam a versenyjogtól eltérő érdekek védelme érdekében intézkedéseket hozhat, különös tekintettel arra a feltételre, mely szerint „*az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak*”. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdésének harmadik albekezdése kifejezetten előírja a Bizottság számára „*[az intézkedés] összeegyeztethetőségének [értékelését]*” olyan nemzeti intézkedések esetében, amelyek nem kapcsolódnak a versenyjoghoz. A korábbi ügyekben a Bíróság megerősítette a Bizottság azon megállapítását, hogy a versenytől eltérő érdekek védelme érdekében hozott nemzeti intézkedések sértik az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdését³⁵.
- (45) Másodszor el kell utasítani azt az érvet, amely szerint a Bizottság nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tiltó döntést értékelje mivel annak jogalapja egy olyan törvény, amely a közbiztonsággal, és nem a versenyjoggal kapcsolatos.
- (46) A Magyarország által képviselt ezen értelmezés elfogadása az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdését megfosztaná a hatékony érvényesülésétől, mivel lehetőséget adna a tagállamoknak arra, hogy könnyen kijátsszák ezt a rendelkezést. Ez az értelmezés azt jelentené, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése csak abban az esetben tenné lehetővé a Bizottság számára a cselekvést, ha egy tagállam a közbiztonság, a médiapluralitás, a prudenciális szabályozás vagy más jogos érdekek védelme érdekében a nemzeti versenyjogi jogszabályokra támaszkodott az összefonódásba való beavatkozáshoz. Ugyanakkor minden olyan beavatkozás, amely kizárólag a kifejezetten ezen érdekek védelmét célzó jogszabályokon alapul, mentesülne az összefonódás-ellenőrzési

³¹ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 1–2. oldal, 1. pont.

³² Lásd a fenti (27) és (28) preambulumbekendést, továbbá lásd még az összefonódás-ellenőrzési rendelet (17) és (18) preambulumbekendését.

³³ Az összefonódás-ellenőrzési rendelet (2) preambulumbekendése.

³⁴ Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése, mely úgy rendelkezik, hogy „*[a] (2) és (3) bekezdéstől függetlenül a tagállamok az e rendeletben figyelembe vettekén kívül más jogos érdekek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak*”.

³⁵ Lásd például a C-42/01. sz., *Portugália kontra Bizottság* ügyben 2004. június 22-én hozott ítéletet (EU:C:2004:379), amelyben a Bíróság helybenhagyta a Bizottság azon megállapítását, hogy Portugália megsértette az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdését a pénzügyminiszter által az állami tulajdonú vállalatok privatizációjára vonatkozó jogszabály alapján elfogadott bizonyos intézkedések révén. A jogszabály és a portugál pénzügyminiszter határozata által védett érdekek Portugália gazdasági és ipari célkitűzéseikhez, nem pedig a versenyjoghoz kapcsolódtak.

rendelet 21. cikkének (4) bekezdésében foglalt követelmények alól. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet vagy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdésének szövege vagy szelleme alapján nem megalapozott ez a különbségtétel, amely aláásná e rendelkezés hatékony érvényesülését. A Bíróság a korábbi ügyekben helybenhagyta a Bizottság azon megállapítását, hogy az egyedi, versenytilalmi jogszabályok alapján hozott nemzeti intézkedések sérthetik az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdését³⁶.

6.3.1.2. Az egyetlen összefonódás fogalma

- (47) Magyarország azt állítja, hogy az ügylet az összefonódás-ellenőrzési rendelet (20) preambulumbekkezdése értelmében nem minősül egyetlen összefonódásnak, mivel a tiltó döntés ugyan megakadályozza a magyar tulajdonszerzést, de az ügylet fennmaradó részét nem. Ezt az érvet a következő okok miatt el kell utasítani.
- (48) Először is, az összefonódás-ellenőrzési rendelet 3. cikkében foglalt meghatározás szerint összefonódás jön létre, ha „az irányítás tartósan megváltozik a következőkből eredően: [...] egy vagy több vállalkozás akár értékpapírok vagy eszközök vásárlásával, akár szerződéssel vagy más úton, közvetlen vagy közvetett irányítást szerez egy vagy több más vállalkozás egésze vagy része felett”. A jelen ügyben a VIG kizárólagos irányítást kívánt szerezni az AEGON CEE felett, amely az AEGON magyar, lengyel, román és török vállalkozásai. Az ügyletről a felek egyetlen adásvételi megállapodásban állapodtak meg, az AEGON CEE egésze tekintetében a felek által elfogadott ellenérték fejében. Az adásvételi szerződés egyértelművé teszi, hogy az ügylet teljesítése bizonyos feltételek teljesülésétől függ, ideértve azt is, hogy a VIG-nek a Magyar Nemzeti Banktól (amely a magyar biztosítási felügyelet) hatósági jóváhagyást kell szereznie a magyar tulajdonszerzéshez, és hogy hasonló jóváhagyásokat kell beszerezni Lengyelország, Románia és Törökország illetékes hatóságaitól³⁷. Amíg e feltételek mindegyike nem teljesül, az ügylet egésze nem teljesíthető, és az összes feltétel végső határidő előtti teljesítésének elmulasztása lehetővé teszi a VIG vagy az AEGON számára, hogy elálljon az egész ügylettől³⁸. Az adásvételi szerződés nem biztosít kifejezetten lehetőséget arra, hogy az ügyletnek csak egy részét teljesítsék. Ezért nem kétséges, hogy az ügylet egyetlen összefonódást képez.
- (49) Magyarországnak az egyetlen összefonódás fogalmával kapcsolatos érvei tehát nem helytállóak. Ezt a fogalmat az összefonódás-ellenőrzési rendelet (20) preambulumbekkezdése említi, amely kimondja: „[h]elyénvaló egyetlen összefonódásként kezelni azokat az ügyleteket, amelyek szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mivel egy feltételen keresztül kötődnek egymáshoz, valamint értékpapírügyletek kellően rövid időn belül lebonyolított sorozatának formáját öltik.” Amint az e rendelkezésből, valamint az egységes jogalkalmazásról szóló bizottsági közleményből³⁹ kitűnik, az „egyetlen összefonódás” fogalma arra a kérdésre vonatkozik, hogy több különálló ügyletet valóban egyetlen összefonódásnak kell-e tekinteni. Abban az esetben, ha az ügylet a két fél között egyetlen ügyletként, egyetlen adásvételi megállapodás keretében jön létre, és annak értelmében a célvállalkozás egésze (AEGON CEE) tekintetében egyetlen megállapodás szerinti

³⁶ Lásd az előző lánjegyzetben említett eseteket.

³⁷ A VIG által a Bizottság 2022. február 14-i információkérésére válaszul benyújtott, 2020. november 29-i adásvételi megállapodás 2.1. és 5.1. b) pontja.

³⁸ Az adásvételi szerződés 6.13–6.16. pontja.

³⁹ A Bizottság közleménye a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet szerinti egységes jogalkalmazásról (HL C 95., 2008.4.16., 1. o.); 38. és 43. pont.

ellenérték fizetendő, nem helyénvaló a (20) preambulumbekzdés alapján értékelni, hogy az ügylet több különálló összefonódást képezhet-e⁴⁰.

6.3.1.3. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (2) bekezdése és (4) bekezdése közötti kapcsolat⁴¹

(50) A magyar hatóságok azt állítják, hogy a tiltó döntés nem sérti az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (2) bekezdését, mivel a tiltó döntés nem érinti a versenyjogot.

(51) E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (2) és (4) bekezdése összefügg egymással. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (2) bekezdése alapján: „A Bíróság felülvizsgálatára is figyelemmel, kizárólag a Bizottság rendelkezik hatáskörrel az e rendeletben előirt határozatok meghozatalára.” Ezért a Bizottság kizárólagos hatásköréről rendelkezik az uniós léptékű összefonódások tekintetében. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése „[a 21. cikk] (2) és (3) bekezdés[é]től függetlenül” alkalmazandó, és lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bizonyos feltételek mellett megfelelő intézkedéseket hozzanak a jogos érdekek védelme érdekében. A Bizottság úgy véli, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdésének meg nem felelő intézkedés meghozatalával a tagállam megsérti a Bizottságnak az uniós léptékű összefonódások feletti kizárólagos hatáskörét, és ezáltal az összefonódás-ellenőrzési rendeletben előirt bizottsági határozatok hatékonyságát.

6.3.2. Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettség megsértése

(52) Magyarország azt állítja, hogy a tiltó döntést közbiztonsági okokból fogadták el, amely egyike az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése értelmében elismert érdekeknek. A Bizottság szerint azonban alapos kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a tiltó döntés valóban az ilyen elismert érdekek védelmére irányul-e.

(53) A jelen ügyben nincs olyan nyilvánvaló ok, amely miatt az AEGON Magyarország VIG általi felvásárlása valós és kellően súlyos veszélyt jelentene a társadalom valamely alapvető érdekére. Különösen az nem világos, hogy a magyar tulajdonszerzés hogyan gyakorolhatna közvetlen vagy közvetett hatást a közbiztonságra Magyarországon.

(54) *Először* is úgy tűnik, hogy az AEGON és a VIG hasonló profillal rendelkezik. A két társaság különböző európai tőzsdéken jegyzett, jól működő uniós biztosítói csoportot alkot, és mindkettő már a magyar tulajdonszerzés előtt is folytatott tevékenységet Magyarországon. Nincs tehát egyértelmű oka annak, hogy a magyar tulajdonszerzés miért jelentene veszélyt a közbiztonságra.

⁴⁰ Mindenesetre és a kétségek elkerülése érdekében a Bizottság megjegyzi, hogy a magyar tulajdonszerzés és az ügylet fennmaradó része kölcsönös feltételelességen alapul, és nem valósulna meg egymás nélkül (lásd a fenti (48) preambulumbekzdést), így egyértelműen függne egymástól. Az a tény, hogy Magyarország úgy döntött, hogy a tiltó döntést csak az ügylet egy része ellen hozza, nem változtat ezen következtetésen – valójában a tiltó döntés miatt (ami azt jelenti, hogy az adásvételi szerződésnek az ügylet lezárása előtt teljesítendő feltételei nem teljesültek) e határozat időpontjában a VIG nem tudta lezárni az ügylet nem magyar részeit sem.

⁴¹ A kétségek elkerülése érdekében, a Bizottság ebben a határozatban nem véli úgy, hogy Magyarország megsértette az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (3) bekezdését, mert Magyarország nem próbálja a tiltó döntésen keresztül nemzeti versenyjogi jogszabályait alkalmazni.

- (55) Az AEGON holland biztosítói csoport. Az AEGON részvényeit mind az amszterdami (Euronext), mind a New York-i (NYSE) tőzsdén jegyzik⁴². Az AEGON több mint 20 országban folytat tevékenységet Amerikában, Európában és Ázsiában. Az AEGON 1992-ben vásárolta fel az AEGON Magyarországot, ami azt jelenti, hogy az AEGON Magyarország közel 30 éve nem magyar (de uniós) tulajdonban van⁴³.
- (56) A VIG ausztriai székhelyű, nyilvánosan működő részvénytársaság, amelynek részvényeit a bécsi (Wiener Börse) és a prágai tőzsdén jegyzik. Erős, A+-os hitelminősítése van, a Standard & Poor's szerint kilátása „stabil”.⁴⁴ 1996 óta van jelen Magyarországon, ahol az „Union” márkanév alatt kínál biztosítási termékeket és egyéb szolgáltatásokat. Az Union tagja a MABISZ-nak, a Magyar Biztosítók Szövetségének⁴⁵. A VIG irányítása alá két, Magyarországon működő biztosításközvetítő társaság tartozik⁴⁶.
- (57) Az elmúlt 25 évben a VIG által a magyar biztosítási ágazatban végzett tevékenységek során Magyarország nem vetett fel a VIG-vel szemben a tevékenységeivel összefüggő közbiztonsági aggályokat⁴⁷. Éppen ellenkezőleg, a VIG magyarországi jó helyzetét erős bizonyítékok jelzik, például:
- A VIG az elmúlt években magyar biztosítókat vásárolt fel, és az illetékes nemzeti biztosítási szabályozó hatóság (a Magyar Nemzeti Bank) jóváhagyta ezeket a tulajdonszerzéseket. A VIG 2014-ben felvásárolta az AXA Biztosító Zrt., egy magyar életbiztosító társaság összes részvényét, 2018-ban pedig csoporton belüli szerkezetátalakítási folyamatot hajtott végre két leányvállalatának egyesítése érdekében (az ERSTE Vienna Insurance Group Biztosító Zrt. és a Vienna Life Vienna Insurance Group Biztosító Zrt. egyesült az UNION Vienna Insurance Group Biztosító Zrt.-vel). Ezeket az ügyleteket a Magyar Nemzeti Bank megvizsgálta és jóváhagyta⁴⁸.
 - Az elmúlt 10 évben a VIG és magyar leányvállalatai több mint 30 közbeszerzést nyertek, hogy biztosítási szolgáltatásokat nyújtsanak Magyarországon több közigazgatási szervnek és állami vállalatnak. [bizalmas információk a VIG által 2018 és 2021 között Magyarországon elnyert pályázatokról]⁴⁹. Ezen közbeszerzési szerződések közül kettőt a hatóságok a tiltó döntés elfogadását követően ítélték oda a VIG-nek⁵⁰.
 - A VIG és leányvállalatai számos díjat nyertek Magyarországon, többek között 2021-ben, amikor az UNION megnyerte i. a Magyar Nemzeti Banktól (a magyar biztosítási szabályozó hatóságtól) a Zöld Biztosítás és Nyugdíjalap

⁴² AEGON 2020. évi éves jelentés, elérhető itt: <https://www.aegon.com/contentassets/5a2428e87caf4185abb1ff55f476f147/aegon-integrated-annual-report-2020.pdf> (legutóbbi megtekintés: 2021. december 3.).

⁴³ <https://www.aegon.com/about/what-we-do/our-businesses/aegon-international/>

⁴⁴ VIG 2020. évi éves jelentés, elérhető itt: <https://www.annual-report.vig/2020/servicepages/downloads/files/entire-vig-ar20.pdf> (legutóbbi megtekintés: 2021. december 3.).

⁴⁵ <https://mabisz.hu/kapcsolatok-es-tagok/> és <https://mabisz.hu/en/homepage/> (legutóbbi megtekintés: 2021. december 3.).

⁴⁶ Az Erste Biztosítási Alkusz Kft. (a továbbiakban: Erste Alkusz) és a Money & More Pénzügyi Tanácsadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: Money & More).

⁴⁷ A VIG RFI 2 9. kérdésére adott válasz.

⁴⁸ A VIG RFI 2 1. kérdésére adott válasz.

⁴⁹ A VIG RFI 2 6. kérdésére adott válasz, valamint az RFI 2.Q6-1 és az RFI 2.Q6-2 melléklet.

⁵⁰ [bizalmas információk a VIG által a tiltó döntés elfogadását követően Magyarországon elnyert pályázatokról] – válasz a VIG RFI 3 2. kérdésére.

díját; ii. a Független Biztosítási Alkuszok Magyarországi Szövetségének (FBAMSZ) elnöki díját, amelyet annak a biztosítótársaságnak ítéltek oda, amely a legrugalmasabban reagált a Covid-időszak legnehezebb szakaszaiban felmerülő nehézségekre, és amely a legnagyobb segítséget nyújtotta az alkuszoknak; és iii. a Magyar Biztosítási Alkuszok Szövetsége (MABIASZ) által a szolgáltatásalapú egészségbiztosítás kategóriájában odaítélt aranydíjat⁵¹. A VIG és leányvállalatai az elmúlt évtizedben Magyarországon számos más díjat⁵², egyéb tagállamokban pedig több mint 40 díjat nyertek az elmúlt 5 évben⁵³.

- d) Az UNION (a VIG elsődleges magyarországi biztosítási márkanéve) jelenlegi vezérigazgatója a Magyar Biztosítók Szövetségének (MABISZ) elnökségi tagja⁵⁴.
- e) 2012-ben Günter Geyer, a VIG akkori vezérigazgatója (aki ma is a VIG felügyelőbizottságának elnöke) megkapta a Magyar Érdemrend tisztikeresztjét, amely Magyarország egyik legmagasabb kitüntetése. A díjátadó ünnepségen méltatták Geyer úrnak a magyar biztosítási ágazat részére tett szolgálatait⁵⁵.
- (58) A tiltó döntés és a Magyarország által szolgáltatott korlátozott magyarázatok alapján nem állapítható meg, hogy az AEGON Magyarország új befektetőjének – nevezetesen a VIG-nek – a profilja miatt jelentene fokozott közbiztonsági kockázatot az AEGON Magyarország jelenlegi tulajdonosához – nevezetesen az AEGON-hoz – képest.
- (59) *Másodszor*, a Bizottság rendszeresen értékeli az uniós léptékű összefonódásokat a biztosítási ágazatban, anélkül, hogy a tagállamok közbiztonsági aggályokat vetnének fel. Csak az elmúlt három évben (2018 óta) a Bizottság (a nem egyszerűsített felülvizsgálati eljárása keretében) értékelt az élet- és/vagy nem-életbiztosítási termékek piacával kapcsolatos ügyeket Horvátországban⁵⁶, Csehországban⁵⁷, Franciaországban⁵⁸, Németországban⁵⁹, Görögországban⁶⁰, Olaszországban⁶¹, Norvégiában⁶², Portugáliában⁶³, Lengyelországban⁶⁴, Szlovéniában⁶⁵, Szlovákiában⁶⁶

⁵¹ A VIG RFI 2 RFI 2.Q7-2. melléklete.

⁵² A VIG RFI 2 RFI 2.Q7-2. melléklete, beleértve a következő díjakat: Magyar Public Relations Szövetség (MPRSZ) – 2020, CSR Magyarország – 2017, Független Biztosítási Alkuszok Magyarországi Szövetsége, FBAMSZ – 2013, 2014 és 2017, Netrisk.hu – 2015, 2016, 2017 és 2018, MoneyMoon – 2012, 2013, 2014, 2015 és 2016, valamint Superbrands – 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 és 2020.

⁵³ Többek között Ausztriában, Bulgáriában, Horvátországban, Csehországban, Németországban, Litvániában, Lengyelországban és Romániában – a VIG RFI 2. RFI 2.Q7-1 melléklete.

⁵⁴ A VIG RFI 2 8. kérdésére adott válasz.

⁵⁵ A VIG RFI 2 8. kérdésére adott válasz.

⁵⁶ A Bizottság 2018. december 10-i határozata az M.9056 *Generali CEE/AS* ügyben.

⁵⁷ A Bizottság 2020. július 29-i határozata az M.9796 *Uniqa/AXA* ügyben (*biztosítás, vagyonekezelés és nyugdíjak – Csehország, Lengyelország és Szlovákia*).

⁵⁸ A Bizottság 2020. december 8-i határozata az M.9974 *Groupe Credit Agricole/Groupe Generali/Europ Assistance France/Viavita* ügyben.

⁵⁹ A Bizottság 2018. július 26-i határozata az M.8905 *AXA Group/Roland* ügyben.

⁶⁰ A Bizottság 2021. december 7-i határozata az M.10447 *NN/Metlife Greece/Metlife Poland* ügyben.

⁶¹ A Bizottság 2021. október 21-i határozata az M.10360 *Assicurazioni Generali/Società Cattolica di Assicurazione* ügyben. A Bizottság 2021. június 29-i határozata az M.10229 – *Allianz/Aviva Italia* ügyben. A Bizottság 2018. július 26-i határozata az M.8905 *AXA Group/Roland* ügyben.

⁶² A Bizottság 2019. augusztus 13-i határozata az M.9398 *Centerbridge Partners/Amtrust Corporate Member* ügyben.

⁶³ A Bizottság 2019. november 20-i határozata az M.9531 *Assicurazioni Generali/Seguradoras Unidas/Advancecare* ügyben.

és az Egyesült Királyságban⁶⁷. Ezen esetek egyikében sem merült fel közbiztonsági aggály a tagállamok részéről. A Bizottság tapasztalata szerint ezért a biztosítási ágazat összefonódási ügyeiben ritkán merül fel a közbiztonság kérdése.

- (60) Ezenkívül maga az ügylet Magyarországon kívüli biztosítási piacokra is kiterjed, ideértve különösen az EU-n belül Lengyelországot és Romániát, mivel a VIG ezekben a tagállamokban is felvásárolja az AEGON vállalkozásait. Sem a lengyel, sem a román kormány nem vetett fel közbiztonsági aggályokat az ügylettel kapcsolatban annak ellenére, hogy az érintett termékpiacok nagyrészt azonosak (elsősorban az életbiztosítási és/vagy nem-életbiztosítási termékek tekintetében), és a felvásárló – nevezetesen a VIG – mindhárom tagállamban ugyanaz.
- (61) A biztosítási piacokon jellemzően különböző, a szolgáltatók között nagyrészt felcserélhető biztosítási termékeket kínáló vállalatok találhatók. Magyarországon az életbiztosítási ágazatban az AEGON és a VIG mellett számos szolgáltató vesz részt, köztük a Talanx/Magyar Posta, az NN, a Groupama, a Generali, az Allianz, az Uniqa, a MetLife és a Signal Iduna⁶⁸. Ugyanez a helyzet a nem-életbiztosítási ágazatban, ahol az AEGON és a VIG mellett az Allianz, a Generali, a Groupama, a KBC, az Uniqa és a Wáberer tartoznak a piac aktív szereplői közé⁶⁹.
- (62) *Harmadszor*, azon az egyszerű állításon túl, hogy a magyar tulajdonszerzés veszélyeztetné a közbiztonságot Magyarországon, a magyar hatóságok nem nyújtottak be érdemi indokolást a Bizottságnak (sem pedig a VIG-nek vagy az AEGON-nak).
- (63) A magyar hatóságok szerint a tiltó döntés az ügylet egyedi elbírálásán alapult⁷⁰. A magyar hatóságok azonban nem mutattak be (sem a feleknek, sem a Bizottságnak) arra vonatkozó bizonyítékokat, hogy (konkrétan) az AEGON Magyarország (konkrétan) a VIG általi felvásárlása hogyan befolyásolná a magyarországi közbiztonságot.
- (64) A Bizottság úgy véli, hogy a VIG-nek és az AEGON-nak a tiltó döntés elfogadásakor (és az ahhoz vezető folyamatban) nyújtandó érdemi indokolás hiánya önmagában is alapos kétségeket támaszt azzal kapcsolatban, hogy az intézkedés valóban a közbiztonság védelmére irányul-e. A tiltó döntésben csak az a kijelentés szerepel, hogy az AEGON Magyarország feletti irányítás VIG általi megszerzése „*sérti Magyarországot nemzetbiztonsági érdekeit*”. Tekintettel arra, hogy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek megsértése az egyetlen anyagi jogalap,

⁶⁴ A Bizottság 2021. december 7-i határozata az M.10447 NN/Metlife Greece/Metlife Poland ügyben. A Bizottság 2021. augusztus 6-i határozata az M.10326 Allianz Holding/Santander/Aviva Companies/Santander Aviva Companies ügyben. A Bizottság 2020. július 29-i határozata az M.9796 Uniqa/AXA ügyben (*biztosítás, vagyonekezelés és nyugdíjak – Csehország, Lengyelország és Szlovákia*).

⁶⁵ A Bizottság 2018. december 10-i határozata az M.9056 Generali CEE/AS ügyben.

⁶⁶ A Bizottság 2020. július 29-i határozata az M.9796 Uniqa/AXA ügyben (*biztosítás, vagyonekezelés és nyugdíjak – Csehország, Lengyelország és Szlovákia*).

⁶⁷ A Bizottság 2019. szeptember 26-i határozata az M.9432 Allianz Holdings/Legal and General Insurance ügyben.

⁶⁸ A Bizottság 2021. augusztus 12-i határozata az M.10102 VIG/AEGON CEE ügyben, (60) preambulumbekzdés.

⁶⁹ A Bizottság 2021. augusztus 12-i határozata az M.10102 VIG/AEGON CEE ügyben, (73) preambulumbekzdés.

⁷⁰ Lásd a miniszternek a Fővárosi Törvényszékhez benyújtott, 2021. május 31-i ellenkérelmének 114. pontját: „*Hangsúlyozom, hogy Alperes nem általános jelleggel tiltotta meg Felperesnek a magyar jog szerint bejegyzett gazdasági társaságokban való részesedés szerzését, hanem a bejelentett konkrét jogügylet vizsgálata eredményeként jutott arra a következtetésre, hogy a bejelentés tárgyát képező akvizíció sérti a nemzetbiztonságot*”.

amelynek alapján a magyar hatóságok a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény alapján kifogást emelhetnek az ügylettel szemben, ez a kijelentés csupán azt jelenti, hogy a magyar hatóságok közbiztonsági okokból közbiztonsági tiltást alkalmaznak⁷¹. A tiltó döntés időpontjában sem a VIG-vel, sem az AEGON-nal nem közölték a tiltó döntés indokolásának egyéb magyarázatát, és hasonlóképpen a miniszter a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény szerinti vizsgálati eljárás során sem fogalmazott meg érdemi aggályokat. A tiltó döntés időpontjában adandó tényleges indokolás annak ellenére történő elmaradása, hogy *prima facie* nem áll fenn egyértelmű összefüggés a nemzetbiztonság és a felek (a fent leírtak szerinti) tulajdonságai között, alapos kétségekre ad okot⁷².

- (65) Ezenkívül a magyar hatóságok még a tiltó döntés elfogadását követően sem szolgáltatottak elegendő információt a Bizottságnak (vagy a VIG-nek vagy az AEGON-nak) ahhoz, hogy eloszlassák ezeket az alapos kétségeket.
- (66) A fenti (19) preambulumbekkezdésben leírtak szerint a Bizottság a 2021. július 20-án megküldött EC RFI 1-ben jelezte, hogy első ránézésre nem egyértelmű, hogy a magyar tulajdonszerzés hogyan jelent kockázatot a közbiztonságra nézve⁷³. A Bizottság ezért felkérte a magyar hatóságokat annak kifejtésére, hogy a tiltó döntés miért indokolt az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése értelmében, és miért tekinthető szükségesnek, arányosnak és az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összeegyeztethetőnek⁷⁴. Magyarország az EC RFI 1-re adott válaszában nem válaszolt ezekre a kérdésekre. Ehelyett a magyar hatóságok egyszerűen annyit említettek, hogy a tiltó döntés *„megalapozása minősített adatok alapján történt, amelyek feltárását jelen keretek között nem teszik lehetővé a nemzeti jogszabályok”*.
- (67) 2021. október 29-én a Bizottság továbbá információk iránti megkeresést küldött (a továbbiakban: EC RFI 2), amelyben további dokumentumokat és információkat kért a magyar hatóságoktól, különös tekintettel azokra a dokumentumokra (szükség esetén bizalmas információt nem tartalmazó formában), amelyek *„lehetővé teszik[k] a Bizottság számára, hogy megértse és ellenőrizze az elutasító határozat [tiltó döntés] indokoltságát, szükségességét és arányosságát a közbiztonság védelme céljából, valamint azt, hogy a határozat [tiltó döntés] összeegyeztethető-e az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel”*. A magyar hatóságok

⁷¹ Lásd a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény 6. §-ának (3) bekezdését. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény előírja, hogy tiltó határozat esetén a miniszter „egyszerűsített indokolást” közöljön a külföldi befektetővel. Bár a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy értékelje a tiltó döntésnek a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvénynek való megfelelését, a Bizottság megállapítja a tiltó döntésre vonatkozó (a szavak szokásos értelmében vett) egyszerűsített indokolás nyilvánvaló hiányát (ahogyan az fentebb kifejtésre került, az indokolás valójában egy egyszerű kijelentés, amely szerint közbiztonsági okokból közbiztonsági tiltás alkalmazására kerül sor).

⁷² A miniszter azon állításával kapcsolatban, hogy a döntés alapjául szolgáló információk minősített információk, lásd a Bizottság elemzését az alábbi (83)–(89) preambulumbekkezdésekben. A Bizottság megjegyzi, hogy a magyar hatóságok még a felvetett aggály lényegének bizalmas információt nem tartalmazó összefoglalóját sem bocsátották a VIG vagy az AEGON rendelkezésére.

⁷³ Lásd konkrétan az EC RFI 1-ben: *„első ránézésre nem világos, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata fényében az Aegon CEE magyar leányvállalatának VIG általi felvásárlása hogyan idézne elő érzékelhető mértékű közbiztonsági kockázatot. Ilyen körülmények között a közbiztonsági okoknak a szóban forgó összefonódás megtiltása vagy feltételekhez kötése érdekében történő alkalmazása a Bizottság alapos vizsgálatát igényli az uniós összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdésében foglalt kritériumok tekintetében”*.

⁷⁴ Az EC RFI 1-et Magyarország Állandó Képviselete azzal a kéréssel kiegészítve kapta meg, hogy azt továbbítsa a magyar kormány illetékes hatóságainak, ahogyan az állami támogatási ügyekben bevett gyakorlat diktálja.

2021. november 22-én válaszoltak az EC RFI 2-re, amely szintén nem tartalmazott semmilyen kiegészítő elemet a tiltó döntés indokolásával kapcsolatban.

- (68) A VIG-nek a tiltó döntéssel szemben a Fővárosi Törvényszékhez benyújtott fellebbezésével összefüggésben a magyar hatóságok az általuk a Bizottság rendelkezésére bocsátott beadványok változatában szintén nem szolgáltak a döntés indokolására vonatkozó további elemekkel⁷⁵.
- (69) Magyarország maga is úgy véli, hogy a közbiztonságra csak akkor lehet hivatkozni, ha a szóban forgó korlátozás szükséges és arányos⁷⁶, de nem szolgáltat semmilyen információt a tiltó döntés szükségességének és arányosságának alátámasztására.
- (70) A közbiztonságon alapuló korlátozások eltérést jelentenek az összefonódás-ellenőrzési rendeletről, valamint a tőke szabad mozgásának és a letelepedés szabadságának alapelvétől⁷⁷. Következésképpen az ilyen indokolásra hivatkozó bármely félnek – jelen esetben Magyarországnak – képesnek kell lennie bizonyítékokat szolgáltatni arra, hogy a meghozott intézkedések valóban az elismert közérdekek védelmére irányulnak, és nem aránytalanok (még akkor is, ha bizonyos minősített adatok nem közölhetők)⁷⁸.
- (71) A fentiek fényében a Bizottság megállapítja, hogy alapos kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a tiltó döntés valóban valamely elismert érdek (közbiztonság) védelmére irányul-e, és összeegyeztethető-e az uniós jog általános elveivel és rendelkezéseivel. Következésképpen az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése értelmében a tiltó döntésről annak végrehajtása előtt tájékoztatni kellett volna a Bizottságot (és a Bizottságnak azt jóvá kellett volna hagynia), így a tájékoztatási és a felfüggesztési kötelezettség megsértésére került sor. A Bizottság korábbi gyakorlataival összhangban⁷⁹ ez a mulasztás elegendő annak megállapításához, hogy Magyarország eljárási szempontból megsértette az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkét.

6.3.3. *A tiltó döntés az uniós joggal nem összeegyeztethető*

- (72) Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdésében előírt tájékoztatási és felfüggesztési kötelezettségek megsértése – a fenti 6.3.1. szakaszban leírtak szerint – nem fosztja meg a Bizottságot azon hatáskörétől, hogy a szóban forgó rendelkezés alapján értékelje, hogy a tiltó döntés összeegyeztethető-e az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel⁸⁰. Amennyiben egy tagállam előzetesen nem tájékoztatta a Bizottságot az intézkedésről, és nem nyújtott részére

⁷⁵ A miniszter által a Fővárosi Törvényszék elé terjesztett beadványok, amelyeket az EC RFI 2-re adott válaszként nyújtottak be a Bizottságnak.

⁷⁶ Magyarország az EC RFI 1-re adott válaszában a következőket írta: „Az EUMSZ 52. cikkében, továbbá 65. cikkében foglaltak szerint a letelepedés szabadsága és a tőke szabad mozgása nem korlátozhatatlan alapjog, ugyanis a tagállamokat megilleti annak lehetősége, hogy az ország szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró közérdekből (így a nemzetbiztonság, közbiztonság) korlátozzák az alapvető szabadságokat, figyelemmel a szükségesség és az arányosság követelményére” (a Bizottság általi kiemelés), továbbá „az Unió által elismert jogos cél, jelen esetben Magyarország nemzetbiztonsága fennáll, továbbá a miniszteri határozat [tiltó döntés] megfelel a szükségesség és az arányosság követelményrendszerének is” (a Bizottság általi kiemelés).

⁷⁷ Lásd a fenti (36) preambulumbekendést.

⁷⁸ Lásd például a lenti (76) (és az azt követő) és (83) (és az azt követő) preambulumbekendéseket.

⁷⁹ A Bizottság 2006. december 20-i határozata az M4197 *E.ON/Endesa* ügyben, (55) preambulumbekendés.

⁸⁰ A Bíróság 2004. június 22-i ítélete, *Portugália kontra Bizottság*, C-42/01, ECLI:EU:C:2004:379, 57. pont.

teljes körű tájékoztatást, a Bizottság a rendelkezésére álló információk alapján hozhatja meg határozatát⁸¹.

- (73) A Bizottság úgy véli, hogy a tiltó döntés összeegyeztethetetlen az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel. A Bizottság különösen a következő okok miatt a véli úgy, hogy a tiltó döntés⁸² sérti az EUMSZ 49. cikke szerinti szabad letelepedést⁸³.
- (74) *Először is, az AEGON Magyarország felvásárlásával a VIG élni kíván a letelepedés szabadságával. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a letelepedés szabadsága magában foglalja a határokon átnyúló ügylet keretében valamely társaságban irányítást biztosító részesedés megszerzésére irányuló jogot⁸⁴. A Bíróság kifejtette, hogy „a letelepedés szabadsága magában foglal minden intézkedést, amely lehetővé teszi vagy akár csak megkönnyíti a székhelytől eltérő másik tagállamba való bejutást és ebben az államban gazdasági tevékenység folytatását [...] A határokon átnyúló egyesülések, más társasági átalakulások mintájára, a különböző tagállamokban székhellyel rendelkező társaságok közötti együttműködés és átcsoportosítás szükségleteinek felelnek meg. Ezek az egyesülések a letelepedés szabadsága gyakorlásának különleges, a belső piac megfelelő működése szempontjából fontos szabályait képezik, és ezáltal azon gazdasági tevékenységek közé tartoznak, amelyek tekintetében a tagállamok kötelesek figyelembe venni az EK 43. cikk [az EUMSZ 49. cikke] szerinti letelepedés szabadságát”⁸⁵. A jelen ügyben az Ausztriában letelepedett VIG ezt a jogot az AEGON Magyarország határokon átnyúló felvásárlásával kívánta gyakorolni egy szélesebb körű ügylet keretében, amely az AEGON magyar, lengyel és román (és török) vállalkozásainak felvásárlására is kiterjedt.*
- (75) Másodsor, a tiltó döntés korlátozza a VIG letelepedési szabadságát. A Bíróság megállapította, hogy „az EK 43. cikk [EUMSZ 49. cikk] előírja a letelepedés szabadsága korlátozásainak eltörlését. [...] ilyen korlátozásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi”⁸⁶. A jelen ügyben a tiltó döntés egyértelműen megtiltja a VIG

⁸¹ A Bíróság 2004. június 22-i ítélete, *Portugália kontra Bizottság*, C-42/01, ECLI:EU:C:2004:379, 58. pont.

⁸² A kétségek elkerülése érdekében a Bizottság ebben a határozatban az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése alapján (csak) a tiltó döntésnek az uniós jog általános elveivel és rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét értékeli. Ez a határozat nem érinti a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény vagy a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet uniós joggal való összeegyeztethetőségének értékelését.

⁸³ Ebben a határozatban a Bizottság a letelepedés szabadságára összpontosít, és külön a tőke szabad mozgását nem értékeli. A tiltó döntés olyan intézkedés, amely elsősorban a letelepedés szabadságára irányul (azaz magánszemélyek azon képességére vonatkozik, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljanak egy másik tagállamban található társaság döntéseire); a tőke szabad mozgására gyakorolt hatása a letelepedés szabadsága megsértésének másodlagos és elkerülhetetlen következménye, és mint ilyen, nem igényel külön vizsgálatot – A Bíróság 2006. szeptember 12-i ítélete, *Cadbury Schweppes*, C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544, 31–33. pont.

⁸⁴ Lásd: a Bíróság 2010. október 21-i ítélete, *Idrima Tipou*, C-81/09, ECLI:EU:C:2010:622, 47. pont, amely megerősíti, hogy „a letelepedési szabadságra vonatkozó EUMSZ 49. cikk tárgyi hatálya alá tartoznak azok a nemzeti rendelkezések, amelyek [...] valamely [...] társaság tőkéjében fennálló olyan részesedésére vonatkoznak, amely lehetővé teszi számára, hogy irányítást biztosító befolyást gyakoroljon e társaság döntéseire, és meghatározza annak tevékenységét”.

⁸⁵ A Bíróság 2005. december 13-i ítélete, *SEVIC Systems AG*, C-411/03, ECLI:EU:C:2005:762, 18–19. pont.

⁸⁶ A Bíróság 2008. február 28-i ítélete, *Deutsche Schell kontra Finanzamt Hamburg*, C-293/06, ECLI:EU:C:2008:129, 28. pont; a Bíróság 1995. november 30-i ítélete, *Gebhard*, C-55/94,

számára, hogy megkísérelje egy magyarországi társaság felvásárlását, és így akadályozza a VIG letelepedési szabadságának gyakorlását. Mivel a tiltó döntés abból ered, hogy a VIG a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar törvény és a közvetlen külföldi befektetésekről szóló magyar rendelet értelmében „külföldi befektetőnek” minősül, a VIG-vel szembeni tilalom az állampolgárságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés egy formáját jelenti.

- (76) *Harmadszor*, Magyarország nem bizonyította kellő mértékben, hogy a tiltó döntés esetében el lehet-e térni a letelepedés szabadságától. Az EUMSZ 52. cikkének (1) bekezdése elismeri, hogy a „közbiztonság” elvben indokolhatja a letelepedés szabadságától való eltérést. A Bíróság azonban megállapította, hogy a közbiztonság fogalmát az alapvető szabadságoktól való eltérésként megszorítóan kell értelmezni, oly módon, hogy alkalmazásához a közrendet fenyegető „*tényleges és kellően súlyos veszélynek*” kell fennállnia. A Bíróság kifejtette, hogy ez azt jelenti, hogy a közbiztonság alapján történő eltérés hatályát az egyes tagállamok az intézmények ellenőrzése nélkül nem határozhatják meg egyoldalúan⁸⁷.
- (77) A Bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a nemzeti hatóságra hárul annak bizonyítása, hogy a tervezett intézkedés megfelelő és arányos választ jelent a közbiztonságot fenyegető tényleges és kellően súlyos veszélyre. A tagállam döntéséhez „*az érvelését alátámasztó konkrét bizonyítékokat is csatolni kell*”, és nem elegendő, ha a tagállam „*arra szorítkozik, hogy általánosságban hivatkozzon*” a szóban forgó veszélyre, „*anélkül hogy előadott volna valamely pontos tényt annak megalapozására, hogy e szabályok ilyen megsértésének eshetősége valóságos és kellően komoly veszélyt jelent a társadalom valamely alapvető érdekére*”.⁸⁸
- (78) E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a tiltó döntés annak megállapítására szorítkozik, hogy az ügyletet tiltja, mivel „*sérti Magyarország nemzetbiztonsági érdekét*”. Magyarország azonban semmilyen bizonyítékkal vagy magyarázattal nem támasztotta alá azt az állítást, hogy a tiltó döntés célja a közrendet fenyegető tényleges és kellően súlyos veszély elleni védelem. Nevezetesen, a tiltó döntés nem pontosítja a magyar tulajdonszerzés és a közbiztonságot fenyegető állítólagos kockázat közötti összefüggést. Ezenkívül a magyar hatóságok a Bizottsághoz benyújtott beadványaikban (beleértve a Fővárosi Törvényszék elé terjesztett beadványoknak a Bizottság rendelkezésére bocsátott változatát is) nem adtak magyarázatot erre az állítólagos összefüggésre⁸⁹. Amint azt a fenti 6.3.1. szakaszban kifejtettük, vannak olyan megalapozott tények, amelyek alapján kétséges, hogy a tiltó döntés valóban a közbiztonság védelmét szolgálja-e. Egyértelmű tehát, hogy Magyarország nem tett eleget az arra vonatkozó bizonyítási kötelezettségének, hogy a tiltó döntés célja a közrendet fenyegető tényleges és kellően súlyos veszély elleni védelem.

ECLI:EU:C:1995:411, 37. pont és a Bíróság 2004. október 5-i ítélete, *CaixaBank France*, C-442/02, ECLI:EU:C:2004:586, 11. pont.

⁸⁷ Lásd például: a Bíróság 2000. március 14-i ítélete, *Association Eglise de scientology*, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, 17. pont; a Bíróság 1975. október 28-i ítélete, *Rutili*, C-36/75, ECLI:EU:C:1975:137.

⁸⁸ Lásd például: a Bíróság 2008. december 22-i ítélete, *Bizottság kontra Ausztria*, C-161/07, ECLI:EU:C:2008:759, 36–37. pont, valamint az abban hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a Bíróság 2005. július 7-i ítélete, *Bizottság kontra Ausztria*, C-147/03, ECLI:EU:C:2005:427, 63. pont és a Bíróság 2020. október 6-i ítélete, *Bizottság kontra Magyarország*, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792, 204. pont.

⁸⁹ Azzal az érveléssel kapcsolatban, hogy a tiltó döntés alapjául szolgáló egyes elemek államtitoknak minősülnek, a Bizottság megjegyzi, hogy a miniszter meg sem kísérelt bizalmas információt nem tartalmazó összefoglalót készíteni arról, hogy a magyar tulajdonszerzés miért jelentene veszélyt a közbiztonságra. Lásd még az alábbi (83)–(89) preambulumbekkezdéseket.

- (79) *Negyedszer*, még ha el is fogadjuk, hogy a tiltó döntés a közbiztonság védelmét szolgáló cél elérésére irányul, Magyarország nem bizonyította, hogy a döntés e cél elérésére alkalmas és azzal arányos. A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint a tagállamok a közrend védelme érdekében csak annyiban térhetnek el az alapvető szabadságoktól, amennyiben az intézkedések „*az általuk biztosítani kívánt érdekek védelméhez szükségesek, és csak annyiban, amennyiben e célkitűzések kevésbé korlátozó intézkedésekkel nem érhetők el*”⁹⁰. A tagállam által az eltérés igazolására felhozott indokokhoz szintén csatolni kell az intézkedés megfelelőségének és arányosságának elemzését, valamint a tagállam érveinek alátámasztását lehetővé tevő pontos bizonyítékokat⁹¹.
- (80) A Bizottság megjegyzi, hogy a magyar tulajdonszerzés teljes tilalma a VIG letelepedési szabadságának különösen súlyos korlátozása, ezért kiemelten fontos a korlátozás megfelelőségének és arányosságának alapos elemzése. Ez annál is inkább így van, mivel a VIG már 25 éve működik Magyarországon, és az AEGON Magyarország az ügyletet megelőzően már közel 30 éve külföldi befektető (a hollandiai AEGON csoport) tulajdonában volt (lásd fenti (55) és (56) preambulumbekkezdés). Mindazonáltal Magyarország nem nyújtott be a Bizottságnak semmilyen bizonyítékot vagy magyarázatot arra vonatkozóan, hogy a tiltó döntés a közbiztonság védelmének szempontjából megfelelő vagy azzal arányos lenne. E korlátozás súlyossága ellenére a magyar hatóságok nem nyújtottak be semmilyen elemzést arra vonatkozóan, hogy egyéb, kevésbé korlátozó intézkedéssel ugyanezt a célt lehetne-e elérni, például a magyar tulajdonszerzésre vagy az AEGON Magyarország VIG általi üzemeltetésére vonatkozó indokolt feltételek előírásával (mindenesetre az ilyen feltételek az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti bizottsági vizsgálat tárgyát képezhetik). Magyarország tehát nem tett eleget az intézkedés megfelelőségének és arányosságának bizonyítására vonatkozó bizonyítási kötelezettségének.
- (81) E tekintetben a magyar hatóságok a Magyarország előzetes értékelésre adott válaszában azt állítják, hogy a tiltó döntés nem tekinthető a VIG letelepedési szabadsága különösen súlyos korlátozásának, mivel nem azt tiltja, hogy a VIG *bármely*, Magyarországon bejegyzett társaságban részesedést szerezzen, hanem csak az AEGON Magyarország felvásárlását tiltja e tulajdonszerzés sajátosságainak értékelését követően⁹². Pusztán az a tény, hogy a magyar hatóságok más lehetséges ügyletekre vonatkozóan is bevezethettek volna további intézkedéseket, amelyek nem függenek össze a letelepedés szabadságának a VIG által az ügylettel megvalósítani kívánt konkrét gyakorlásával, azonban nem jelenti azt, hogy a szóban forgó korlátozás önmagában nem minősül különösen súlyosnak. A tiltó döntés egyértelműen megtiltja az AEGON Magyarország VIG általi felvásárlását, és mint ilyen, teljes mértékben akadályozza a VIG-t abban, hogy e határokon átnyúló ügylet révén gyakorolja a letelepedési szabadságát. Ha a magyar hatóságok a közbiztonság védelme érdekében (indokolt és arányos) feltételeket írtak volna elő a magyar tulajdonszerzésre vonatkozóan, vagy a tiltó döntésben kifejtették volna a konkrét aggályaikat, hogy a VIG megkísérelhesse átalakítani a magyar tulajdonszerzést a jóváhagyás megszerzése érdekében, ez lehetővé tette volna a VIG számára, hogy legalább részben éljen a letelepedés szabadságával. Ehelyett a magyar

⁹⁰ Lásd például: a Bíróság 2000. március 14-i ítélete, *Association Eglise de scientology*, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, 18. pont; a Bíróság 2008. december 22-i ítélete, *Bizottság kontra Osztrák Köztársaság*, C-161/07, ECLI:EU:C:2008:759, 36–37. pont.

⁹¹ Lásd a 88. lábjegyzetben hivatkozott ítélezési gyakorlatot.

⁹² Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 3. oldal, 4. pont.

tulajdonszerzés egyszerűen tilos. Ez azzal a következménnyel is jár – amint azt a (48) preambulumbekzdés kifejti –, hogy a VIG nem tudja megvalósítani az ügylet fennmaradó részét, azaz az AEGON lengyelországi, romániai és törökországi vállalkozásainak felvásárlását. Ezért a tiltó döntés nemcsak az AEGON Magyarország VIG általi felvásárlását akadályozza meg, hanem emellett közvetetten Lengyelországban és Romániában is korlátozza a VIG letelepedési szabadságát. Ezért a tiltó döntés a VIG letelepedési szabadságába való különösen súlyos beavatkozásnak tekinthető.

- (82) Mindenesetre a Bizottság megjegyzi, hogy még ha az intézkedés nem is minősül különösen súlyos beavatkozásnak, a magyar hatóságok továbbra is kötelesek megindokolni a letelepedés szabadságát korlátozó intézkedést (lásd a (80) preambulumbekzdést), és a tiltó döntést alátámasztó okokra, valamint az annak arányosságára vonatkozó bizonyítékok vagy magyarázatok hiányában Magyarország nem tett eleget bizonyítási kötelezettségének.
- (83) *Ötödször*, Magyarország azon állítása, miszerint a tiltó döntés a minősített adatokról szóló törvény alapján védett minősített adatokon alapult, nem kellően indokolt, és az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke hatékony érvényesülésének megghiúsítása nélkül nem fogadható el.
- (84) Emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok kötelesek lojálisan együttműködni annak érdekében, hogy segítsék az EU-t a Szerződésekből eredő feladatainak ellátásában⁹³. Ez a kötelezettség kiterjed az EU feladatainak ellátásához szükséges információk szolgáltatására is⁹⁴, ami konkrétan a Bizottság azon képességében jelenik meg, hogy az összefonódás-ellenőrzési rendelet szerinti feladatainak ellátásához szükséges információkat bekérje a tagállamoktól⁹⁵.
- (85) Az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontja eltérést tartalmaz a Szerződések rendelkezéseitől, amelynek értelmében „egyik tagállam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel”. A Bíróság azonban megvizsgálta ezen eltérés hatályát, és megállapította, hogy:
- a) Ezen eltérés hatálya korlátozott, és a bizonyítási teher a tagállamra hárul. Ezzel összefüggésben a Bíróság kifejtette, hogy: „*a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságnak kell a nemzeti eljárásjogi szabályoknak megfelelően bizonyítania, hogy a nemzetbiztonságot ténylegesen sértené [az állítólagos közbiztonsági okok] alapján hozott határozat alapjául szolgáló okoknak, valamint az ezekkel kapcsolatos bizonyítékoknak az érintettel való pontos és teljes körű közlése. Ebből következik, hogy nem létezik a nemzeti hatóság által felhozott indokok fennállása és megalapozottsága mellett szóló vélelem*”.⁹⁶ Megállapítást nyert, hogy az EUMSZ 346. cikkének (1) bekezdése szerinti eltéréseket szigorúan kell értelmezni, és hogy nem ruháznak olyan hatáskört a tagállamokra, amely alapján azok pusztán ezen érdekekre hivatkozva eltérhetnek az alapvető

⁹³ Az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése.

⁹⁴ A Bíróság 2009. december 15-i ítélete, *Bizottság kontra Németország*, C-372/05, ECLI:EU:C:2009:780., 76. pont.

⁹⁵ Az összefonódás-ellenőrzési rendelet 11. cikkének (6) bekezdése.

⁹⁶ A Bíróság 2013. június 4-i ítélete, *ZZ kontra Secretary of State for the Home Department*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, 61. pont. Az ügy a személyek szabad mozgására vonatkozott, különösen abban az esetben, ha egy uniós polgártól közbiztonsági okokból megtagadták a valamely tagállamba való beutazás jogát. A Bíróság által meghatározott általános elvek azonban ugyanúgy vonatkoznak a letelepedés szabadságára is.

szabadságoktól⁹⁷. Az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontjában foglalt eltéréssel élni kívánó tagállam „feladata annak bizonyítása, hogy alapvető biztonsági érdekeinek védelme miatt az eltérés alkalmazása szükséges”.⁹⁸ Így a bizonyítási teher egyértelműen a tagállamot terheli.

b) A tagállamnak minden esetben a legkevésbé korlátozó megközelítést kell alkalmaznia. A Bíróság bevett gyakorlata szerint az EUMSZ 346. cikkének (1) bekezdése szerinti eltérések nem alkalmazhatók, ha kevésbé korlátozó megoldás áll rendelkezésre⁹⁹. Konkrétabban a Bíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy milyen információkat kell közölni valamely hatóság elutasító határozatával szembesülő magánszeméllyel, ha a hatóság azt állítja, hogy ezeket az információkat közbiztonsági okokból nem közölheti. Figyelembe vette az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt követelményeket (a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog), és arra a következtetésre jutott, hogy „ha viszont kiderül, hogy a nemzetbiztonsággal valóban ellentétes az említett okok érintettel való közlése [...], az érintettel mindenképpen közölni kell azon okok lényegét, amelyek [a rá vonatkozó elutasító határozat] alapul, mivel a nemzetbiztonság védelme szükségességének nem lehet az a következménye, hogy megfosztja az érintettet a meghallgatáshoz való jogától”¹⁰⁰.

(86) A jelen ügyben a Bizottság felkérte a magyar hatóságokat, hogy nyújtsanak be minden olyan dokumentumot, elemzést vagy magyarázatot (szükség esetén bizalmas információt nem tartalmazó formában), amely lehetővé teszi számára, hogy megértse és ellenőrizze a tiltó döntés indokoltságát, szükségességét és arányosságát a közbiztonság védelme céljából, valamint azt, hogy a határozat összeegyeztethető-e az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel¹⁰¹. Válaszukban a magyar hatóságok csak annyit közöltek, hogy „[a] [tiltó] döntés megalapozása minősített adatok alapján történt, amelyek feltárását jelen keretek között nem teszi lehetővé a nemzeti jogszabályok ([a minősített adatokról szóló törvény])”¹⁰². Hasonlóképpen Magyarország nem nyújtott további információt a VIG-nek a tiltó döntés indokaira vonatkozóan.

(87) A Bizottság úgy véli, hogy Magyarország a következő okok miatt nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontjára hivatkozzon, amikor a tiltó döntés mögött meghúzódó indokok közlését a VIG-től és a Bizottságtól megtagadja.

⁹⁷ Lásd: a Bíróság 2013. június 4-i ítélete, *Bizottság kontra Finnország*, C-284/05, ECLI:EU:C:2009:778, 47. és 49. pont; a Bíróság 2014. szeptember 4-i ítélete, *Schiebel kontra Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*, C-474/12, ECLI:EU:C:2014:2139, 34. pont.

⁹⁸ A Bíróság 2018. március 28-i ítélete, *Bizottság kontra Osztrák Köztársaság*, C-187/16, ECLI:EU:C:2018:194, 78. pont.

⁹⁹ Lásd (értelemszerűen): A Bíróság 2012. június 7-i ítélete, *Insinööriõimisto InsTiimi*, C-615/10, ECLI:EU:C:2012:324, 45. pont, amely az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerinti, közbiztonság alapján történõ eltérés alkalmazására irányuló tagállami kísérletre vonatkozott. A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontjával és 346. cikke (1) bekezdésének b) pontjával kapcsolatos megfontolások és elvek hasonlóak – lásd például a Bíróság által a 2013. június 4-i *ZZ kontra Secretary of State for the Home Department* ítélet, C-300/11, 61. pontjában az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti intézkedés értékelése során az EUMSZ 346. cikkének b) pontjára vonatkozó ítélezési gyakorlatra való hivatkozást.

¹⁰⁰ A Bíróság 2013. június 4-i ítélete, *ZZ kontra Secretary of State for the Home Department*, C-300/11, ECLI:EU:C:2013:363, 65. pont.

¹⁰¹ EC RFI 2, 5. kérdés. Lásd még: EC RFI 1.

¹⁰² Magyarország válasza az EC RFI 1-re. Az EC RFI 2-re adott válaszában Magyarország nem nyújtott be további információkat, csupán az EC RFI 1-re adott válaszára hivatkozott.

- (88) Először is, Magyarország nem tett eleget az arra vonatkozó bizonyítási kötelezettségének, hogy a szóban forgó eltérés alkalmazása szükséges:
- a) Magyarország nem próbálta vitatni, hogy azért hivatkozik erre a rendelkezésre, hogy az információkat visszatartsa a VIG-től vagy a Bizottságtól¹⁰³.
 - b) Magyarország nem jelezte a Bizottságnak, hogy az információ miért minősül minősítettnek. A minősített adatokról szóló törvény több védhető közérdekről is rendelkezik¹⁰⁴, így az információ visszatartásának indoka nem egyértelmű.
 - c) Magyarország nem nyújtott be semmilyen indokolást vagy bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy ezen információk közzététele hogyan sértené a vonatkozó közérdeket. Nem feltételezhető, hogy pusztán azért, mert a magyar hatóságok úgy vélik, hogy a magyar tulajdonszerzés veszélyezteti a közbiztonságot, a tiltó döntés indokolásának közzététele veszélyeztetné a közbiztonságot.
 - d) A Bizottság részére történő közlést illetően az EUMSZ 339. cikke és az összefonódás-ellenőrzési rendelet 17. cikkének (1)–(2) bekezdése értelmében a Bizottságot és tisztviselőit szakmai titoktartási kötelezettség köti, és az összefonódás-ellenőrzési rendelet alkalmazása értelmében kapott információkat kizárólag a vonatkozó kérelem vagy vizsgálat céljára használhatják fel. A magyar hatóságok nem ismerték el a Bizottság titoktartási kötelezettségeit, nem jelezték, hogy azokat nem tartják elégségesnek érdekeik védelméhez, illetve nem fejtették ki, hogy ez miért lenne igaz. Magyarországnak az előzetes értékelésre adott válasza jelzi, hogy a magyar hatóságok nem térhetnek el a minősített adatokról szóló törvény követelményeitől, amelyek előírják, hogy a harmadik fél szervezet titoktartási rendelkezései nem tekinthetők elégségesnek ahhoz, hogy lehetővé tegyék magyar minősített adatok nyilvánosságra hozatalát. A magyar hatóságok azonban azt is jelezték, hogy bizonyos feltételek mellett magánszemélyek számára hozzáférést lehet biztosítani a magyar minősített adatokhoz¹⁰⁵. Először is meg kell jegyezni, hogy a magyar hatóságok nem tettek kísérletet arra, hogy a Bizottsággal együttműködve feltárják, hogy a hozzáférés biztosítása érdekében követhető-e valamilyen konkrét eljárás, vagy hogy részletesen megmagyarázzák, hogy ez miért nem lehetséges. Másodsor, az az érv, hogy a nemzeti jog megakadályozza ezen információk Bizottság részére történő közlését, meghiúsítaná az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke (4) bekezdésének hatékony érvényesülését. Egy ilyen érv lehetővé tenné a nemzeti hatóságok számára, hogy állítólagosan nemzetbiztonsági indokokon alapuló korlátozó intézkedéseket fogadjanak el, és ezt követően megtagadják ezen intézkedések Bizottság felé történő bejelentését vagy magyarázatát, akadályozva ezáltal a Bizottságnak az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke szerinti értékelését. Ezért ez az érv nem fogadható el.
- (89) Másodsor, Magyarország nem bizonyította, hogy nem áll rendelkezésre kevésbé korlátozó megoldás. Nevezetesen, a magyar hatóságok nem fejtették ki, hogy miért ne lenne megvalósítható bizalmas információt nem tartalmazó összefoglalót készíteni azon vélekedésének indokolásáról, hogy a magyar tulajdonszerzés miatt jelentene veszélyt a közbiztonságra. Szemléltetésképpen a magyar hatóságok még azt sem jelezték, hogy a kockázat a VIG valamely jellemzőjének (azaz hogy egy magyar

¹⁰³ Sem a Bizottságnak, sem pedig a Fővárosi Törvényszékhez benyújtott beadványaiban, a Magyarország által a Bizottságnak az EC RFI 2-re adott válaszul benyújtott dokumentumok szerint.

¹⁰⁴ A minősített adatokról szóló törvény 5. §-ának (1)–(2) bekezdése.

¹⁰⁵ Magyarország előzetes értékelésre adott válasza, 4. oldal, 5. pont.

biztosítótársaság vevőjeként általában vagy a koronavírus-világjárvány rendkívüli körülményei között biztonsági kockázatot jelent) vagy az AEGON Magyarország jellemzőjének (azaz hogy általában véve [az AEGON-tól eltérő] külföldi befektető által vagy konkrétan a VIG által történő felvásárlása biztonsági kockázatot jelent) tudható-e be. A magyar hatóságok egyszerűen kijelentették, hogy „a Bejelentő tulajdonszerzése sérti Magyarország nemzetbiztonsági érdekét”. Nehéz elképzelni egy olyan forgatókönyvet, amelyben nem lehet anélkül közzétenni semmilyen magas szintű információt/összefoglalót közzétenni annak alátámasztására, hogy a magyar tulajdonszerzés hogyan veszélyezteti a közbiztonságot, hogy ez a (részleges) közzététel kárt okozna.

- (90) A fentiek fényében a Bizottság megállapítja, hogy a tiltó döntés sérti a letelepedés szabadságát. Ezért a tiltó döntés nem egyeztethető össze az uniós jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel, és mint ilyen, nem lehet az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikke értelmében vett megfelelő intézkedés.

7. CÍMZETT

- (91) Ennek a határozatnak Magyarország a címzettje.

8. KÖVETKEZTETÉS

- (92) A fentiek alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország megsértette az összefonódás-ellenőrzési rendelet 21. cikkét (és különösen annak (2) és (4) bekezdését), mivel:
- a) a tiltó döntésnek a Bizottság előzetes tájékoztatása (és jóváhagyása) nélküli elfogadása és hatálybalépése sérti az e rendelkezésben előírt konkrét tájékoztatási kötelezettséget, valamint
 - b) a tiltó döntés ellentétes a letelepedés szabadságára vonatkozó uniós szabályokkal, és ezért indokolatlanul beavatkozik a Bizottság azon kizárólagos hatáskörébe, hogy uniós léptékű összefonódásokról határozatot hozzon.
- (93) Az a tény, hogy a tiltó döntést megtámadták a Kúria előtt, nem befolyásolja ezt a következtetést, mivel a Kúria előtti fellebbezés nem akadályozta meg, hogy a tiltó döntés kifejtse a joghatásait. Ezen túlmenően az ilyen eljárás kimenetelét nem lehet előre megjósolni. Ilyen helyzetben az a tény, hogy a tiltó döntés módosítható, nem akadályozza meg a Bizottságot abban, hogy következtetést vonjon le a tiltó döntés jelenlegi jogellenességére vonatkozóan.
- (94) Ezért helyénvaló előírni a magyar hatóságok számára, hogy haladéktalanul, de legkésőbb 2022. március 18-ig vonják vissza a tiltó döntést.

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Magyarország megsértette az 139/2004/EK rendelet 21. cikkét azáltal, hogy a magyar belügyminiszter – a Bizottság előzetes tájékoztatása és jóváhagyása nélkül – elfogadta az AEGON Magyarország VIG általi felvásárlását megtiltó, 2021. április 6-i határozatot, amely összeegyeztethetetlen az Európai Unió működéséről szóló szerződés 49. cikkével, és ezért indokolatlanul sérti a Bizottság azon kizárólagos hatáskörét, hogy uniós léptékű összefonódásokról döntsön.

2. cikk

Magyarországnak 2022. március 18-ig vissza kell vonnia a magyar belügyminiszter által az AEGON Magyarország VIG általi felvásárlására vonatkozóan előírt tilalmat, amelyet e határozat 1. cikke az uniós joggal összeegyeztethetetlennek nyilvánított.

3. cikk

Ennek a határozatnak Magyarország a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én. 2022.2.21.

a Bizottság részéről

(Aláírás)

Margrethe VESTAGER
ügyvezető alelnök