



Samling af Afgørelser

Sag C-546/18

**FN m.fl.
mod
Übernahmekommission**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht)

Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 9. september 2021

»Præjudiciel forelæggelse – selskabsret – overtagelsestilbud – direktiv 2004/25/EF – artikel 5 – obligatorisk tilbud – artikel 4 – tilsynsmyndighed – endelig afgørelse, hvorved det fastslås, at pligten til at fremsætte et overtagelsestilbud er tilsidesat – afgørelsens bindende virkning i en efterfølgende administrativ straffesag indledt af samme myndighed – det EU-retlige effektivitetsprincip – generelle principper i EU-retten – ret til forsvar – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 og 48 – retten til ikke at udtale sig – uskyldsformodning – adgang til en uafhængig og upartisk domstol«

Etableringsfrihed – selskaber – direktiv 2004/25 – overtagelsestilbud – tilsynsmyndighed – sanktioner – endelig afgørelse, hvorved det fastslås, at pligten til at fremsætte et overtagelsestilbud er tilsidesat – afgørelsens bindende virkning i en efterfølgende administrativ straffesag indledt af samme myndighed – berørte parter i denne sag, som under den forudgående procedure til konstatering af overtrædelsen hverken har kunnet gøre retten til forsvar eller retten til at nægte at udtale sig gældende eller været omfattet af uskyldsformodningen – parter, som ikke har adgang til effektive retsmidler til prøvelse af en sådan afgørelse for en domstol med fuld prøvelsesret – ikke tilladt

(Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 47 og 48; Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/25, art. 4 og 17)

(jf. præmis 58-62, 70 og 71 samt domskonkl.)

Resumé

Ved afgørelse af 22. november 2016 fastslog Übernahmekommission (overtagelseskommission, Østrig) (herefter »overtagelseskommissionen«), at GM, en fysisk person, og fire selskaber havde handlet i forståelse med andre med henblik på at få et andet selskab til at indgå en transaktion, som ville medføre en betydelig udvidelse af hovedaktionærens ejerandel. Eftersom de pågældende parter havde en kontrollerende andel i det berørte selskab som omhandlet i den østrigske lovgivning til gennemførelse af direktiv 2004/25¹, fandt overtagelseskommissionen, at de burde have fremsat et overtagelsestilbud.

¹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/25/EF af 21.4.2004 om overtagelsestilbud (EUT 2004, L 142, s. 12).

Da denne afgørelse var blevet endelig, indledte overtagelseskommissionen herefter en administrativ straffesag mod GM og to andre fysiske personer, HL og FN – de to sidstnævnte i deres egenskab af henholdsvis bestyrelsesmedlem i og direktør for to af de selskaber, som afgørelsen af 22. november 2016 omhandlede.

Ved afgørelser af 29. januar 2018 pålagde overtagelseskommissionen GM, HL og FN administrative bøder på grundlag af navnlig de faktuelle konstateringer i afgørelsen af 22. november 2016.

Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), ved hvilken der blev anlagt sager til prøvelse af afgørelserne af 29. januar 2018, nærrede tvivl med hensyn til foreneligheden med EU-retten af den nationale administrative praksis, som overtagelseskommissionen fulgte. Ifølge østrigsk ret er en afgørelse, hvorved det fastslås, at der foreligger en overtrædelse, såsom afgørelsen af 22. november 2016, når den er blevet endelig, bindende ikke alene for den myndighed, der har truffet afgørelsen, men også for de andre administrative og retslige myndigheder, der skal træffe afgørelse i andre sager vedrørende den samme faktiske og retlige situation, forudsat at de berørte parter er de samme.

Med hensyn til HL og FN var forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager i tvivl om, hvorvidt en sådan identitet forelå, eftersom HL og FN ikke var til stede som »parter« under proceduren til konstatering af overtrædelsen, men kun handlede som repræsentanter for to af de selskaber, som var parter i sagen. Under den administrative straffesag tillagde overtagelseskommissionen imidlertid afgørelsen af 22. november 2016 bindende virkninger i forhold til HL og FN. Eftersom disse ikke havde haft status som »part« i proceduren til konstatering af overtrædelsen, havde de ikke kunnet nyde alle de processuelle rettigheder, som tilkommer en »part«, herunder retten til ikke at udtale sig.

Forbundsdomstolen i forvaltningsretlige sager ønskede med sine spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 og 17 i direktiv 2004/25, sammenholdt med retten til forsvar, der er sikret ved EU-retten, herunder navnlig retten til at blive hørt, og artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er til hinder for en national praksis som den, overtagelseskommissionen havde fulgt i det foreliggende tilfælde.

Domstolens bemærkninger

Da direktiv 2004/25 ikke fastsætter regler om virkningerne af endelige administrative afgørelser vedtaget i henhold til dette direktiv i efterfølgende procedurer, var de i hovedsagen omhandlede regler omfattet af medlemsstaternes procesautonomi, dog under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Direktiv 2004/25 er således principielt hverken til hinder for, at der indføres en administrativ procedure, der – som i det foreliggende tilfælde – er opdelt i to særskilte faser, eller for en praksis, hvorefter administrative afgørelser, der er blevet endelige, har bindende virkning i efterfølgende procedurer. En sådan praksis kan nemlig bidrage til at sikre effektiviteten af administrative sager, som tager sigte på at fastslå og sanktionere overtrædelser af bestemmelserne i direktiv 2004/25, og således sikre dette direktivs effektive virkning. De rettigheder, som de berørte parter garanteres i medfør af EU-retten og navnlig chartret om grundlæggende rettigheder, skal imidlertid overholdes i de to ovennævnte faser af proceduren.

Hvad angår personer, der – som GM – var parter i en procedure, der førte til vedtagelse af en afgørelse, hvorved en overtrædelse er blevet fastslået, kan medlemsstaterne tillægge en sådan afgørelse bindende virkning i en efterfølgende procedure med henblik på at pålægge disse personer en administrativ sanktion for denne overtrædelse, for så vidt som de har kunnet gøre deres grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, retten til ikke at udtale sig og uskyldsformodningen, gældende under proceduren til konstatering af overtrædelsen.

Henset til den subjektive karakter af retten til forsvar forholder det sig derimod anderledes med hensyn til personer, der – som HL og FN – ikke var parter i sagen til konstatering af overtrædelsen, selv om disse handlede på vegne af et repræsentativt organ for en juridisk person, som var part i denne procedure. Den administrative myndighed skal derfor i forbindelse med en administrativ straffesag vedrørende en fysisk person se bort fra den bindende virkning, som er knyttet til vurderinger i en afgørelse, hvorved den overtrædelse, som denne person er foreholdt, fastslås, og som er blevet endelig, uden at den pågældende personligt har kunnet anfægte disse vurderinger ved udøvelse af sin egen ret til forsvar. På samme måde er retten til ikke at udtale sig til hinder for, at en sådan person berøves denne ret med hensyn til faktiske omstændigheder, som efterfølgende bruges til støtte for anklagen og således har indvirkning på domfældelsen eller den sanktion, der pålægges. Desuden er uskyldsformodningen til hinder for, at en fysisk person i forbindelse med en administrativ straffesag holdes ansvarlig for en overtrædelse, der er fastslået ved en afgørelse, som er blevet endelig, uden at denne person har kunnet anfægte den, og som den pågældende ikke længere kan anfægte under udøvelse af sin ret til effektive retsmidler for en uafhængig og upartisk domstol, der har kompetence til at træffe afgørelse med hensyn til såvel faktiske som retlige spørgsmål. Denne ret til en effektiv domstolsprøvelse skal omfatte alle de berørte parter i den administrative straffesag, uanset om de var parter i den forudgående procedure til konstatering af overtrædelsen.