



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

20 oktober 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Richtlijn 2009/65/EG – Instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) – Icbe-beheermaatschappijen – Verplichtingen in verband met de aan beleggers te verstrekken informatie – Artikel 72 – Verplichting tot bijwerking van ‚essentiële informatie in het prospectus’ – Omvang – Artikel 69, lid 2 – In schema A van bijlage I vermelde gegevens – Samenstelling van een orgaan van de beheermaatschappij – Artikel 99 bis, aanhef en onder r) – Omzetting in de rechtsorde van de lidstaten – Nationale regeling die voorziet in een uitbreiding van de situaties waarin een inbreuk inzake de bijwerking van het prospectus kan worden vastgesteld en bestraft”

In zaak C-473/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sofiyski Rayonen sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) bij beslissing van 17 september 2020, ingekomen bij het Hof op 30 september 2020, in de procedure

„Invest Fund Management” AD

tegen

Komisia za finansov nadzor

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, P. G. Xuereb, A. Kumin en I. Ziemele (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: A. M. Collins,

griffier: M. Siekierzyńska, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 januari 2022,

* Procestaal: Bulgaars.

gelet op de opmerkingen van:

- „Invest Fund Management” AD, vertegenwoordigd door I. Antov, S. Dobrev, I. Georgiev, B. Karadzhov, M. Mitkova, T. Nacheva, S. Nedev, B. Teknedzhiev en V. Tokushev, advocati,
- de Komisia za finansov nadzor, vertegenwoordigd door B. Gercheva, A. Giorchev, L. Valchovska en M. Vasileva,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en S. Heimerl als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door A. Germeaux en T. Uri als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Auvret, C. Georgieva, J. Rius Riu en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,
- de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA), vertegenwoordigd door F. Barzanti, G. Filippa en R. Vasileva Hoff als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 maart 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 69, lid 2, artikel 72 en artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's) (PB 2009, L 302, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/91/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 (PB 2014, L 257, blz. 186) (hierna: „richtlijn 2009/65”)
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen „Invest Fund Management” AD (hierna: „IFM”) en de Komisia za finansov nadzor (commissie voor financieel toezicht, Bulgarije; hierna: „KFN”) over een financiële sanctie die aan IFM is opgelegd wegens niet-nakoming van de verplichting om het prospectus betreffende een door haar beheerde icbe bij te werken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 3, 4, 15, 58, 59, 61 en 69 van richtlijn 2009/65 luiden als volgt:

„(3) Een coördinatie van de nationale wettelijke regelingen voor instellingen voor collectieve belegging lijkt gewenst teneinde op gemeenschapsniveau de mededingingsverhoudingen voor deze instellingen nader tot elkaar te brengen en aldaar een doeltreffender en meer uniforme bescherming van de deelnemers te verwezenlijken. Deze coördinatie vergemakkelijkt de opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer op gemeenschapsniveau van rechten van deelneming in icbe's.

(4) Gelet op de hierboven bedoelde doelstellingen, is het nodig voor de in de lidstaten gevestigde icbe's te voorzien in gemeenschappelijke minimumregels met betrekking tot toelating, toezicht, inrichting, werkzaamheid en door hen te publiceren informatie.

[...]

(15) De lidstaat van herkomst moet in het algemeen strengere regels dan in deze richtlijn zijn vastgesteld, van toepassing kunnen verklaren, in het bijzonder met betrekking tot de vergunningsvoorwaarden, de voorschriften inzake prudentieel toezicht en de regels inzake informatieverstrekking en het prospectus.

[...]

(58) De lidstaten dienen een duidelijk onderscheid te maken tussen publicitaire mededelingen en de informatie die krachtens deze richtlijn aan beleggers moet worden verstrekt. De verplicht aan beleggers te verstrekken informatie omvat essentiële beleggersinformatie, het prospectus, jaarverslagen en halfjaarlijkse verslagen.

(59) Aan beleggers dient, zonder kosten en ruim voor inschrijving voor de icbe, in een specifiek document essentiële beleggersinformatie te worden verstrekt om hen te helpen met kennis van zaken beleggingsbeslissingen te nemen. Deze essentiële beleggersinformatie mag alleen de essentiële elementen bevatten die noodzakelijk zijn om dergelijke beslissingen te nemen. De aard van de informatie die in de essentiële beleggersinformatie dient te worden opgenomen, moet volledig worden geharmoniseerd om een adequate beleggersbescherming en vergelijkbaarheid te garanderen. De essentiële beleggersinformatie dient in beknopte vorm te worden gepresenteerd. Eén enkel kort document, waarin de informatie in een welbepaalde volgorde is vermeld, is het meest geschikt om de voor kleine beleggers aangewezen duidelijkheid en eenvoud van presentatie te bereiken en zou tevens zinvolle vergelijkingen mogelijk maken, met name van kosten en risicoprofiel, die relevant zijn voor het beleggingsbesluit.

[...]

(61) Voor alle icbe's dient essentiële beleggersinformatie te worden opgesteld. Beheermaatschappijen of, in voorkomend geval, beleggingsmaatschappijen dienen de essentiële beleggersinformatie aan de relevante entiteiten te verstrekken, overeenkomstig de toegepaste verkoopmethode (rechtstreekse verkoop of verkoop via intermediairs). [...]

[...]

(69) De convergentie van de bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten dient te worden versterkt om de eenvormige handhaving van deze richtlijn in alle lidstaten te bewerkstelligen. Een gemeenschappelijk minimumpakket van bevoegdheden die aansluiten bij die welke krachtens andere communautaire wetgeving inzake financiële diensten aan de bevoegde autoriteiten zijn toegekend, moet de doelmatigheid van het toezicht garanderen. Voorts moeten lidstaten sanctieregels vaststellen, eventueel met inbegrip van strafrechtelijke of administratieve sancties, alsmede administratieve maatregelen, die van toepassing zijn op overtredingen van de onderhavige richtlijn. Lidstaten moeten ook de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden gehandhaafd.”

4 Artikel 1, lid 7, van deze richtlijn bepaalt:

„Onverminderd dit hoofdstuk kunnen lidstaten de op hun grondgebied gevestigde icbe's onderwerpen aan strengere bepalingen dan die van deze richtlijn, alsmede aan aanvullende bepalingen, mits deze algemeen gelden en niet strijdig zijn met deze richtlijn.”

5 In artikel 2, lid 1, onder b) en s), van die richtlijn is bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚beheermaatschappij’: een maatschappij waarvan de normale werkzaamheden bestaan in het beheren van icbe's in de vorm van beleggingsfondsen of beleggingsmaatschappijen (collectief beheer van beleggingsportefeuilles van icbe's);

[...]

s) ‚leidinggevend orgaan’: het orgaan van een beheermaatschappij, beleggingsmaatschappij of bewaarder met de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid, welke de toezicht- en bestuursfuncties omvat, of, indien beide functies gescheiden zijn, alleen de bestuursfunctie. Wanneer een beheermaatschappij, beleggingsmaatschappij of bewaarder overeenkomstig nationaal recht beschikt over verschillende organen met specifieke taken, zijn de in deze richtlijn opgenomen voorschriften betreffende het leidinggevend orgaan of het leidinggevend orgaan in zijn toezichtfunctie eveneens of in plaats daarvan van toepassing op de leden van andere organen van de beheermaatschappij, beleggingsmaatschappij of bewaarder die op grond van het toepasselijke nationale recht respectievelijk bevoegd zijn;

[...]”

6 Artikel 68, lid 1, onder a), van de richtlijn luidt:

„De beleggingsmaatschappij, en de beheermaatschappij voor elk door haar beheerd beleggingsfonds, maakt de volgende informatie openbaar:

a) een prospectus”.

7 De leden 1 en 2 van artikel 69 van richtlijn 2009/65 luiden als volgt:

„1. In het prospectus zijn de gegevens opgenomen die voor de beleggers noodzakelijk zijn om zich een verantwoord oordeel te kunnen vormen over de hun aangeboden belegging en vooral de daaraan verbonden risico's.

Het prospectus bevat een duidelijke en gemakkelijk te begrijpen toelichting inzake het risicoprofiel van het fonds, ongeacht de instrumenten waarin wordt belegd.

Het prospectus bevat hetzij:

a) de nadere gegevens van het actuele beloningsbeleid, met ten minste een beschrijving van de wijze van berekening van de beloning en de uitkeringen, de identiteit van de personen die verantwoordelijk zijn voor het toekennen van de beloning en de uitkeringen, met inbegrip van de samenstelling van de beloningscommissie, indien een dergelijke beloningscommissie is ingesteld; hetzij

b) een samenvatting van het beloningsbeleid en een mededeling met de inhoud dat de nadere gegevens van het actuele beloningsbeleid, met ten minste een beschrijving van de wijze van berekening van de beloning en de uitkeringen, de identiteit van de personen die verantwoordelijk zijn voor het toekennen van de beloning en de uitkeringen, met inbegrip van de samenstelling van de beloningscommissie, indien een dergelijke beloningscommissie is ingesteld, beschikbaar zijn via een website met vermelding van het adres van die website en dat daarvan op verzoek gratis een afschrift op papier ter beschikking wordt gesteld.

2. Het prospectus bevat ten minste de gegevens die in bijlage I, schema A, zijn opgenomen, voor zover deze informatie niet voorkomt in het fondsreglement of de statuten, die overeenkomstig artikel 71, lid 1, bij het prospectus dienen te worden gevoegd.”

8 Artikel 71 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. Het fondsreglement of de statuten van de beleggingsmaatschappij maken een integrerend bestanddeel uit van het prospectus en worden bij dit prospectus gevoegd.

2. De in lid 1 bedoelde bescheiden behoeven echter niet bij het prospectus te worden gevoegd indien de belegger ervan in kennis wordt gesteld dat hij op zijn verzoek die bescheiden kan verkrijgen, dan wel kan vernemen waar deze in elke lidstaat waar de rechten van deelneming worden verhandeld, ter inzage liggen.”

9 In artikel 72 van de richtlijn is bepaald:

„De essentiële informatie in het prospectus wordt regelmatig bijgewerkt.”

10 Artikel 74 van de richtlijn bepaalt:

„De icbe's zenden hun prospectus en de wijzigingen daarvan, almede hun jaar- en halfjaarlijkse verslagen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst van de icbe, toe. De icbe doet deze documentatie op verzoek toekomen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst van de beheermaatschappij.”

11 Artikel 75, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/65 luidt als volgt:

„1. Beleggers kunnen het prospectus en het laatst gepubliceerde jaar- en halfjaarlijkse verslag op verzoek kosteloos verkrijgen.

2. Het prospectus kan op een duurzame informatiedrager of via een website worden verstrekt. Een papieren afschrift wordt de belegger op verzoek kosteloos verstrekt.”

12 Artikel 78 van de richtlijn bepaalt in de leden 1 tot en met 3 en 5 het volgende:

„1. De lidstaten schrijven voor dat de beleggingsmaatschappij, en de beheermaatschappij voor elk door haar beheerd beleggingsfonds, een kort document met de essentiële informatie voor beleggers [opstellen]. Dit document wordt in deze richtlijn ‚essentiële beleggersinformatie’ genoemd. De woorden ‚essentiële beleggersinformatie’ moeten duidelijk in dit document worden vermeld, in een van de in artikel 94, lid 1, onder b), vermelde talen.

2. De essentiële beleggersinformatie biedt beleggers passende informatie over de voornaamste kenmerken van de icbe in kwestie zodat zij redelijkerwijs in staat zijn de aard en de risico's van het aangeboden beleggingsproduct te begrijpen en derhalve met kennis van zaken beleggingsbeslissingen te nemen.

3. De essentiële beleggersinformatie verschaft informatie over de volgende essentiële elementen van de icbe in kwestie:

- a) de identificatie van de icbe en van de bevoegde autoriteit van de icbe;
- b) een korte beschrijving van haar beleggingsdoelstellingen en beleggingsbeleid;
- c) een presentatie van de in het verleden behaalde resultaten of, indien relevant, toekomstscenario's;
- d) kosten en bijbehorende lasten, en
- e) het risico-opbrengstprofiel van de belegging, waaronder voldoende toelichting en waarschuwingen met betrekking tot de risico's die aan beleggingen in de relevante icbe verbonden zijn.

De belegger moet deze essentiële informatie kunnen begrijpen zonder dat naar andere documenten wordt verwezen.

[...]

5. De essentiële beleggersinformatie wordt beknopt en in niet-technische bewoordingen beschreven. De informatie is opgesteld volgens een gestandaardiseerd model dat vergelijking mogelijk maakt en door de presentatie ervan begrijpelijk is voor niet-professionele beleggers.”

13 Artikel 79, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„De essentiële beleggersinformatie betreft precontractuele informatie. De informatie is correct, duidelijk en niet-misleidend. De informatie is in overeenstemming met de relevante delen van het prospectus.”

14 Artikel 82 van de richtlijn luidt als volgt:

„1. De icbe's zenden hun essentiële beleggersinformatie en wijzigingen daarin toe aan de bevoegde autoriteiten van hun lidstaat van herkomst.

2. De essentiële elementen van de essentiële beleggersinformatie worden regelmatig bijgewerkt.”

15 Artikel 99 van richtlijn 2009/65 bepaalt in lid 1, eerste en derde alinea, en lid 6 het volgende:

„1. Onverminderd de in artikel 98 bedoelde toezichtbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten en het recht van de lidstaten om strafrechtelijke sancties vast te stellen en op te leggen, stellen de lidstaten voorschriften vast inzake administratieve sancties en andere administratieve maatregelen die aan bedrijven en personen kunnen worden opgelegd, met betrekking tot overtredingen van de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn, en nemen zij alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd.

[...]

Administratieve sancties en andere administratieve maatregelen zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend.

[...]

6. Overeenkomstig het nationale recht zorgen de lidstaten ervoor dat in alle in lid 1 bedoelde gevallen ten minste de volgende administratieve sancties en andere administratieve maatregelen kunnen worden toegepast:

[...]

e) in het geval van een rechtspersoon, maximale bestuursrechtelijke geldboetes van ten minste 5 000 000 EUR of, in de lidstaten die de euro niet als munt hebben, het overeenkomstige bedrag in de nationale munteenheid op 17 september 2014, of ten belope van 10 % van de jaaromzet van die rechtspersoon volgens de meest recente jaarrekening die door het leidinggevend orgaan is goedgekeurd; [...]

[...]

g) in plaats van punt e) en punt f) maximale bestuursrechtelijke geldboetes van ten minste twee keer het bedrag van [het] aan de inbreuk ontleende voordeel indien dat [kan] worden bepaald, zelfs indien dat bedrag de in punten e) en f) genoemde maximumbedragen overschrijdt.”

16 In artikel 99 bis van die richtlijn is bepaald:

„De lidstaten zorgen ervoor dat in hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tot omzetting van deze richtlijn in sancties wordt voorzien, in het bijzonder wanneer:

[...]

r) een beleggingsmaatschappij of een beheermaatschappij voor elk van de door haar beheerde beleggingsfondsen herhaaldelijk verzuimt te voldoen aan verplichtingen betreffende aan beleggers te verstrekken informatie die worden opgelegd overeenkomstig nationale bepalingen ter omzetting van de artikelen 68 tot en met 82;

[...]”

17 Bijlage I bij de richtlijn bevat twee schema's, A en B. Schema A bestaat uit een tabel met drie kolommen. In de tweede kolom staat het volgende te lezen:

„1. Gegevens betreffende de beheermaatschappij, met de vermelding of de beheermaatschappij gevestigd is in een andere lidstaat dan de lidstaat van herkomst van de icbe

[...]

1.8. Naam en in de beleggingsmaatschappij beklede functies van de leden van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen. Vermelding van de voornaamste door deze personen buiten de beleggingsmaatschappij uitgeoefende activiteiten, indien deze met betrekking tot de icbe's van belang zijn

[...]”

Bulgaars recht

18 Artikel 1 van de zakon za deynostta na kolektivnite investitsionni shemi i na drugi predpriyatiya za kolektivno investirane (wet inzake de activiteiten van instellingen voor collectieve belegging en andere ondernemingen voor collectieve belegging, DV nr. 77) van 4 oktober 2011, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet betreffende de icb's”), bepaalt:

„Deze wet regelt:

1. de activiteit van instellingen voor collectieve belegging en van beheermaatschappijen;
2. de activiteit van andere ondernemingen voor collectieve belegging;

[...]”

19 Artikel 56, lid 1, van de wet betreffende de icb's bepaalt dat bij elke wijziging van de in het prospectus van de instelling voor collectieve belegging vermelde essentiële informatie het prospectus binnen een termijn van 14 dagen na de wijziging dient te worden geactualiseerd en aan de KFN te worden voorgelegd.

20 Artikel 273 van deze wet luidt als volgt:

„(1) Eenieder die een overtreding begaat of een dergelijke overtreding toelaat van:

[...]

10. [...] artikel 56, lid 1, [van de onderhavige wet], wordt bestraft met een boete van 4 000 Bulgaarse lev (BGN) tot 5 000 000 BGN [(circa 2 000 tot 2 500 000 EUR)];

[...]

(5) Bij overtredingen in de zin van lid 1, begaan door rechtspersonen of individuele ondernemingen, wordt de volgende financiële sanctie opgelegd:

[...]

10. bij overtredingen in de zin van lid 1, punt 10, een boete van 10 000 BGN tot 5 000 000 BGN [(circa 5 000 tot 2 500 000 EUR)], en in geval van recidive, een boete van 20 000 BGN tot 10 000 000 BGN [(circa 10 000 tot 5 000 000 EUR)].”

Hoofddeding en prejudiciële vragen

- 21 IFM is een naamloze vennootschap naar Bulgaars recht met zetel te Sofia (Bulgarije). Zij beschikt over een toelating om de activiteiten uit te oefenen van een beheermaatschappij in de zin van artikel 2, lid 1, onder b), van richtlijn 2009/65 en is ingeschreven in het door de KFN bijgehouden register. IFM leidt en beheert vijf aparte icbe's.
- 22 Tijdens een controle hebben de ambtenaren van de KFN vastgesteld dat de samenstelling van de raad van bestuur van IFM, zoals vermeld in het Bulgaarse handelsregister, op 28 augustus 2019 was gewijzigd door de opname in de raad van bestuur van IFM van twee nieuwe leden die niet bij het dagelijks bestuur betrokken waren en niet met administratieve taken waren belast.
- 23 De ambtenaren van de KFN waren vervolgens van mening dat IFM het prospectus van elk van de vijf door haar beheerde icbe's binnen de wettelijke termijn van 14 dagen en uiterlijk op 11 september 2019 had moeten bijwerken. Aangezien de bijwerking op 17 oktober 2019 plaatsvond, heeft de KFN met vijf afzonderlijke besluiten administratieve sancties aan IFM opgelegd, namelijk vijf geldboetes van elk 10 000 BGN (circa 5 000 EUR).
- 24 IFM heeft tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Het hoofddeding betreft een van deze vijf beroepen. IFM betoogt dat de informatie over de wijziging van de samenstelling van de raad van bestuur van een beheermaatschappij geen „essentiële informatie” is in de zin van artikel 56, lid 1, van de wet betreffende de icb's, die de verplichting inhoudt de prospectussen van icbe's tijdig bij te werken, aangezien de prospectussen van icbe's, aangezien de nieuwgekozen leden van de raad van bestuur noch bij het dagelijks bestuur zijn betrokken, noch met administratieve taken zijn belast. Voorts stelt zij dat de vijf boeten onrechtmatig zijn opgelegd omdat er in voorkomend geval slechts sprake is van één enkele overtreding.
- 25 De KFN betoogt dat elke wijziging van de samenstelling van de raad van bestuur van een beheermaatschappij een wijziging van „essentiële informatie” vormt aangezien deze omstandigheid behoort tot de minimaal in prospectussen te verstrekken gegevens, zodat het

bijwerken van deze laatste verplicht is. Bovendien zijn de vijf afzonderlijke financiële sancties niet onrechtmatig opgelegd, aangezien er voor elk van de vijf door IFM beheerde icbe's een verzuim is vastgesteld.

26 In deze omstandigheden heeft de Sofiyski Rayonen sad (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Welke betekenis wenste de wetgever van de Europese Unie te geven aan het in artikel 72 van richtlijn [2009/65] gebezigde begrip ‚essentiële informatie’ in het prospectus?
- 2) Dient het bepaalde in artikel 69, lid 2, van richtlijn [2009/65] aldus te worden uitgelegd dat elke wijziging van de in het prospectus ten minste te verstrekken gegevens die zijn opgenomen in bijlage I, schema A, steeds valt onder het begrip ‚essentiële informatie’ in de zin van artikel 72 van die richtlijn zodat een tijdige actualisering ervan vereist is?
- 3) In geval van een ontkennend antwoord op de tweede vraag: dient ervan te worden uitgegaan dat de informatie betreffende de wijziging van de samenstelling van de raad van bestuur van een bepaalde beheermaatschappij, met dien verstande dat de nieuwgekozen leden noch bij het dagelijks bestuur zijn betrokken, noch met administratieve taken zijn belast, valt onder het begrip ‚essentiële informatie’ in de zin van artikel 72 van richtlijn [2009/65]?
- 4) Dient het bepaalde in artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn [2009/65] aldus te worden uitgelegd dat slechts wanneer een beheermaatschappij herhaaldelijk verzuimt te voldoen aan de krachtens de nationale bepalingen tot omzetting van de artikelen 68 tot en met 82 van die richtlijn op haar rustende verplichtingen betreffende aan beleggers te verstrekken informatie, aan die beheermaatschappij – voor elk van de door haar beheerde beleggingsfondsen – een sanctie mag worden opgelegd?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 27 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 72 van richtlijn 2009/65 aldus moet worden uitgelegd dat de in schema A van bijlage I bij deze richtlijn bedoelde informatie over een beheermaatschappij, die het prospectus krachtens artikel 69, lid 2, van deze richtlijn ten minste moet bevatten, onder het begrip „essentiële informatie in het prospectus” in de zin van voormeld artikel 72 valt en dus moet worden bijgewerkt.
- 28 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat richtlijn 2009/65 geen definitie bevat van het begrip „essentiële informatie in het prospectus”.
- 29 In dit verband zij eraan herinnerd dat de bewoordingen van een Unierechtelijke bepaling die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, normaal gesproken in de gehele Europese Unie autonoom en uniform moeten worden uitgelegd [arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten), C-439/19, EU:C:2021:504, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 30 In casu verwijst richtlijn 2009/65 inzake de draagwijdte van het begrip „essentiële informatie in het prospectus” in de zin van artikel 72 van die richtlijn niet naar het nationale recht, zodat dit begrip in de gehele Unie autonoom en uniform moet worden uitgelegd, temeer daar, zoals de advocaat-generaal in punt 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, uit overweging 3 van richtlijn 2009/65 blijkt dat deze richtlijn tot doel heeft de nationale wettelijke regelingen voor deze instellingen te coördineren, teneinde binnen de Unie de mededingingsverhoudingen voor deze instellingen nader tot elkaar te brengen en tevens een doeltreffender en meer uniforme bescherming van de beleggers te verwezenlijken.
- 31 Aangezien het begrip „essentiële informatie in het prospectus”, zoals in punt 28 van het onderhavige arrest is opgemerkt, niet wordt gedefinieerd in richtlijn 2009/65, moet het bovendien worden uitgelegd overeenkomstig de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van de woorden waaruit het bestaat, waarbij rekening dient te worden gehouden met de context waarin deze woorden worden gebezigd en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarin zij voorkomen [arrest van 28 oktober 2021, Magistrat der Stadt Wien (Veldhamster – II), C-357/20, EU:C:2021:881, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 32 Wat in de eerste plaats de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis van het woord „essentieel” betreft, dient te worden opgemerkt dat dit bijvoeglijk naamwoord duidt op informatie die onontbeerlijk is, in tegenstelling tot informatie die bijkomstig of ondergeschikt is.
- 33 Als essentiële informatie in het prospectus moet dus worden beschouwd de informatie die onontbeerlijk is ter vervulling van de functie van het prospectus.
- 34 Wat in de tweede plaats de context van artikel 72 van richtlijn 2009/65 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling deel uitmaakt van afdeling 1 („Openbaarmaking van een prospectus en van periodieke verslagen”) van hoofdstuk IX van richtlijn 2009/65, waarin het gaat over de verplichtingen in verband met de aan beleggers te verstrekken informatie, en dat zij direct volgt na de bepalingen die specificeren welke informatie in een prospectus moet worden opgenomen, in het bijzonder artikel 69, leden 1 en 2, van deze richtlijn, zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 35 Met name zij er allereerst aan herinnert dat artikel 69, lid 1, eerste en tweede alinea, van die richtlijn bepaalt dat in het prospectus de gegevens moeten zijn opgenomen die voor de beleggers noodzakelijk zijn om zich een verantwoord oordeel te kunnen vormen over de hun aangeboden belegging en vooral de daaraan verbonden risico’s, en dat het prospectus een duidelijke en gemakkelijk te begrijpen toelichting inzake het risicoprofiel van het fonds moet bevatten, ongeacht de instrumenten waarin wordt belegd.
- 36 Vervolgens moet het prospectus volgens artikel 69, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2009/65 bepaalde informatie over het beloningsbeleid bevatten.
- 37 Uit een gezamenlijke lezing van artikel 69, lid 1, en artikel 72 van richtlijn 2009/65 volgt dus dat de informatie in het prospectus die onontbeerlijk is voor de beleggers om zich een verantwoord oordeel te kunnen vormen over de hun aangeboden belegging en vooral de daaraan verbonden risico’s, „essentieel” is in de zin van laatstgenoemde bepaling.
- 38 Ten slotte bepaalt artikel 69, lid 2, van richtlijn 2009/65 dat het prospectus ten minste de gegevens moet bevatten die in bijlage I, schema A, zijn opgenomen, voor zover deze informatie niet voorkomt in het fondsreglement of de statuten die overeenkomstig artikel 71, lid 1, bij het

prospectus dienen te worden gevoegd. Het betreft informatie over het gemeenschappelijke beleggingsfonds, de beheermaatschappij en de beleggingsmaatschappij, gegevens over de bewaarder, gegevens betreffende de adviesbureaus of externe beleggingsadviseurs, gegevens betreffende de maatregelen welke zijn getroffen voor het verrichten van de uitkeringen aan de deelnemers, de inkoop van of de terugbetaling op de rechten van deelneming, alsmede voor de verspreiding van informatie over de icbe, alsook bepaalde andere beleggings- en bedrijfsgegevens.

- 39 Zoals de advocaat-generaal in de punten 34 en 36 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit het gebruik van de woorden „ten minste” in deze bepaling de bedoeling van de wetgever dat de informatie waarnaar schema A van bijlage I bij richtlijn 2009/65 verwijst, de minimuminformatie is die het prospectus moet bevatten, waaronder volgens punt 1.8 van dit schema, de naam en de in de beleggingsmaatschappij beklede functies van de leden van de bestuurs-, leidinggevende en toezichthoudende organen, alsmede hun voornaamste buiten de beleggingsmaatschappij uitgeoefende activiteiten, indien deze met betrekking tot de icbe's van belang zijn.
- 40 Aangezien de in schema A opgesomde informatie door de Uniewetgever aldus onontbeerlijk is geacht om ervoor te zorgen dat het prospectus zijn functie kan vervullen om beleggers in staat te stellen zich een verantwoord oordeel te vormen over de hun aangeboden belegging, moet worden geoordeeld dat zij onder het begrip „essentiële informatie in het prospectus” in de zin van artikel 72 van richtlijn 2009/65 valt.
- 41 Bovendien moet worden opgemerkt dat de Uniewetgever geen hiërarchie van dergelijke essentiële informatie heeft vastgesteld, noch volgens het belang ervan voor de belegger, noch op basis van een ander criterium.
- 42 Zou worden aangenomen, zoals IFM en de Duitse, de Luxemburgse en de Poolse regering in hun schriftelijke opmerkingen in wezen hebben gesuggereerd, dat alleen bepaalde van deze onontbeerlijke informatie „essentieel” is in de zin van artikel 72 van richtlijn 2009/65, zoals informatie die de economische belangen van beleggers aanzienlijk kan beïnvloeden of hun beleggingsbeslissingen kan beïnvloeden, of die bijzonder belangrijk is voor beleggers om het aan de hun voorgestelde beleggingen verbonden risico te beoordelen, dan zou dit bijgevolg ingaan tegen de keuze van de Uniewetgever om alle in artikel 69, lid 2, van richtlijn 2009/65 bedoelde informatie als gelijkwaardig dwingend te beschouwen.
- 43 Wat in de derde plaats de door richtlijn 2009/65 nagestreefde doelstellingen betreft, blijkt uit de overwegingen 3 en 4 ervan dat deze richtlijn – teneinde de opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer op Unieniveau van rechten van deelneming in icbe's te vergemakkelijken – tot doel heeft de nationale wettelijke regelingen voor deze instellingen te coördineren, teneinde binnen de Unie de mededingingsverhoudingen voor deze instellingen nader tot elkaar te brengen en tevens een doeltreffender en meer uniforme bescherming van de deelnemers te verwezenlijken. Gelet op deze doelstellingen stelt deze richtlijn gemeenschappelijke minimumregels vast met betrekking tot de toelating, het toezicht, de inrichting, de werkzaamheid en de informatie die de icbe's moeten publiceren.
- 44 Allereerst lijkt het geen twijfel dat het onmiddellijk bijwerken, na wijziging, van de gegevens die absoluut moeten worden opgenomen in het prospectus of in de documenten die daarvan deel uitmaken, beantwoordt aan de doelstelling van bescherming van de beleggers, aangezien een dergelijke verplichte bijwerking hen waarborgt dat de in dat prospectus opgenomen gegevens betrouwbaar zijn.

- 45 Een dergelijke uitlegging is ook verenigbaar met de in punt 43 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstelling om de opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer van rechten van deelneming in icbe's te vergemakkelijken en om binnen de Unie de mededingingsverhoudingen tussen deze instellingen nader tot elkaar te brengen. De verplichting tot bijwerking van de gegevens waarvan de opneming in het prospectus onontbeerlijk is, die uniform van toepassing is op icbe's en beheermaatschappijen, ongeacht hun lidstaat van herkomst of lidstaat van vestiging, draagt bij tot de opheffing van de beperkingen en tot het nader tot elkaar brengen van de mededingingsverhoudingen tussen deze instellingen.
- 46 Aan de conclusie in punt 40 van het onderhavige arrest wordt niet afgedaan door de argumenten die de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, hierin ter terechtzitting voor het Hof gevolgd door IFM en de Luxemburgse regering, volgens welke de draagwijdte van artikel 72 in wezen moet worden bepaald met inaanmerkingneming van artikel 78 van richtlijn 2009/65, betreffende het document met „essentiële beleggersinformatie” dat beleggings- en beheermaatschappijen moeten opstellen, en wel zo dat alleen de in dat artikel 78 bedoelde informatie als „essentiële informatie” in de zin van artikel 72 van richtlijn 2009/65 moet worden beschouwd.
- 47 In dit verband zij opgemerkt dat in artikel 78, leden 2 en 3, van richtlijn 2009/65 is aangegeven welk soort informatie moet worden beschouwd als „essentiële beleggersinformatie”, te weten passende informatie over de voornaamste kenmerken van de icbe in kwestie, waarbij lid 3 van dat artikel 78 bovendien bepaalde informatie opsomt die wordt gekwalificeerd als „essentiële elementen van de icbe in kwestie” en om die reden in het in die bepaling bedoelde document moet worden opgenomen. Artikel 72 van richtlijn 2009/65 heeft echter geen betrekking op de essentiële informatie van de icbe in kwestie, maar op de essentiële informatie van het prospectus. Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt in de artikelen 72 en 78 van richtlijn 2009/65 niet hetzelfde begrip gebruikt.
- 48 Voorts zijn de artikelen 69, 72 en 78 van richtlijn 2009/65 weliswaar opgenomen in hetzelfde hoofdstuk IX van de richtlijn, maar zijn de eerste twee artikelen opgenomen in afdeling 1 („Openbaarmaking van een prospectus en van periodieke verslagen”) van dat hoofdstuk, terwijl artikel 78 van deze richtlijn is opgenomen in afdeling 3 („Essentiële beleggersinformatie”) van dat hoofdstuk. Afdeling 3 bevat bepalingen betreffende het document met deze informatie, waaronder artikel 82 van richtlijn 2009/65, dat afdeling 3 afsluit met een verplichting om de essentiële elementen van de essentiële beleggersinformatie regelmatig bij te werken.
- 49 Er is dus sprake van een parallellisme tussen de artikelen 72 en 82 van richtlijn 2009/65, die elk een – duidelijk onderscheiden – verplichting tot bijwerking bevatten de ene, van het prospectus en de andere, van de essentiële beleggersinformatie.
- 50 Zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, verschilt de reikwijdte van de informatie die door deze twee documenten wordt verstrekt, aangezien de „essentiële beleggersinformatie” is opgevat als een zeer beknopt document met gestandaardiseerde inhoud, dat zonder kosten en ruim voor elke inschrijving op een icbe wordt verstrekt, zoals blijkt uit de overwegingen 59 en 61 van richtlijn 2009/65, met als doel de vergelijking van verschillende beleggingsvoorstellen te vergemakkelijken, met name voor kleine beleggers, zoals blijkt uit artikel 78, lid 5, van deze richtlijn. Het prospectus richt zich daarentegen tot alle soorten beleggers en bevat meer gedetailleerde en uitgebreide informatie.

- 51 Bijgevolg zou een uitlegging van artikel 72 van richtlijn 2009/65, volgens welke alleen de essentiële elementen van de icbe in kwestie in de zin van artikel 78, leden 2 en 3, van richtlijn 2009/65 de essentiële informatie in het prospectus vormen, neerkomen op de gelijkstelling van twee afzonderlijke documenten, namelijk enerzijds de „essentiële beleggersinformatie” en anderzijds het prospectus.
- 52 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 72 van richtlijn 2009/65 aldus moet worden uitgelegd dat de in schema A van bijlage I bij deze richtlijn bedoelde informatie over een beheermaatschappij, die het prospectus krachtens artikel 69, lid 2, van deze richtlijn ten minste moet bevatten, onder het begrip „essentiële informatie in het prospectus” in de zin van dat artikel 72 valt en dus moet worden bijgewerkt.

Derde vraag

- 53 Gelet op het antwoord op de eerste en de tweede vraag hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Vierde vraag

- 54 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn 2009/65 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een beheermaatschappij die ten aanzien van meerdere icbe's niet binnen de door deze nationale regeling gestelde termijn heeft voldaan aan de in de artikelen 68 tot en met 82 van deze richtlijn neergelegde verplichting tot bijwerking van het prospectus, voor elk van deze instellingen een administratieve sanctie kan worden opgelegd, terwijl het bij de wijziging naar aanleiding waarvan deze prospectussen dienden te worden bijgewerkt, ging om een enkel gegeven inzake de samenstelling van een orgaan van de beheermaatschappij.
- 55 In dit verband zij er in de eerste plaats op gewezen dat artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn 2009/65 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat in hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen tot omzetting van deze richtlijn in sancties wordt voorzien, in het bijzonder wanneer een beleggingsmaatschappij of een beheermaatschappij voor elk van de door haar beheerde beleggingsfondsen herhaaldelijk verzuimt te voldoen aan verplichtingen betreffende aan beleggers te verstrekken informatie die worden opgelegd overeenkomstig nationale bepalingen ter omzetting van de artikelen 68 tot en met 82 van deze richtlijn.
- 56 Zo blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling, en in het bijzonder uit het gebruik van de woorden „in het bijzonder”, dat de lidstaten weliswaar moeten voorzien in sancties voor de in artikel 99 bis, aanhef en onder r), van deze richtlijn bedoelde gedragingen, maar dat deze bepaling hun geenszins verbiedt om andere gedragingen te bestraffen.
- 57 In de tweede plaats vindt een dergelijke uitlegging steun in de context van deze bepaling. De lidstaten zijn namelijk volgens artikel 99, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2009/65, juncto overweging 69 ervan, onverminderd hun recht om strafrechtelijke sancties op te leggen, gehouden om, ten eerste, voorschriften vast te stellen inzake administratieve sancties en andere administratieve maatregelen die aan bedrijven en aan personen kunnen worden opgelegd met

betrekking tot overtredingen van de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn in de interne rechtsorde, en, ten tweede, alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd.

- 58 Voorts volgt uit artikel 1, lid 7, van deze richtlijn, gelezen in het licht van overweging 15 ervan, dat de lidstaten strengere regels van toepassing kunnen verklaren dan in deze richtlijn zijn vastgesteld, in het bijzonder met betrekking tot de regels inzake informatieverstrekking en het prospectus, mits die strengere regels algemeen gelden en niet strijdig zijn met diezelfde richtlijn.
- 59 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, brengt richtlijn 2009/65 dus geen volledige harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten tot stand, zodat de lidstaten de sancties kunnen kiezen die hun passend lijken.
- 60 Hieruit volgt dat de lidstaten sancties kunnen invoeren voor inbreuken op de wetgeving ter omzetting van richtlijn 2009/65 in de nationale rechtsorde die bestaan in andere gedragingen dan die welke met name in artikel 99 bis, aanhef en onder r), ervan zijn bedoeld, en dat dergelijke sancties ook strenger kunnen zijn dan die waarin richtlijn 2009/65 voorziet.
- 61 Hierbij moet evenwel worden aangetekend dat uit artikel 99, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2009/65 blijkt dat de administratieve sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.
- 62 De letterlijke uitlegging van artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn 2009/65, zoals deze blijkt uit punt 56 van het onderhavige arrest, is ook in overeenstemming met de in overweging 3 ervan geformuleerde doelstellingen van die richtlijn, namelijk onder meer een doeltreffender en meer uniforme bescherming van de deelnemers verwezenlijken en aldus de opheffing van de beperkingen van het vrije verkeer van rechten van deelneming in icbe's in de Unie te vergemakkelijken.
- 63 Hieruit volgt dat een nationale regeling mag bepalen dat in geval van één enkel geval van niet-nakoming van de verplichtingen inzake aan beleggers te verstrekken informatie die zijn opgelegd overeenkomstig de nationale bepalingen ter omzetting van de artikelen 68 tot en met 82 van deze richtlijn, aan een beheermaatschappij administratieve sancties kunnen worden opgelegd voor elk van de door haar beheerde beleggingsfondsen, mits deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.
- 64 Bijgevolg dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn 2009/65 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een beheermaatschappij die ten aanzien van meerdere icbe's niet binnen de door deze nationale regeling gestelde termijn heeft voldaan aan de in de artikelen 68 tot en met 82 van deze richtlijn neergelegde verplichting tot bijwerking van het prospectus, voor elk van deze instellingen een administratieve sanctie kan worden opgelegd, terwijl het bij de wijziging naar aanleiding waarvan deze prospectussen dienden te worden bijgewerkt, ging om een enkel gegeven inzake de samenstelling van een orgaan van de beheermaatschappij, mits de administratieve sanctie doeltreffend, afschrikkend en evenredig is.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 72 van richtlijn 2009/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende bepaalde instellingen voor collectieve belegging in effecten (icbe's), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/91/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014,**

moet aldus worden uitgelegd dat:

de in schema A van bijlage I bij deze richtlijn bedoelde informatie over een beheermaatschappij, die het prospectus krachtens artikel 69, lid 2, van deze richtlijn ten minste moet bevatten, onder het begrip „essentiële informatie in het prospectus” in de zin van dat artikel 72 valt en dus moet worden bijgewerkt.

- 2) **Artikel 99 bis, aanhef en onder r), van richtlijn 2009/65, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/91,**

moet aldus worden uitgelegd dat:

het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een beheermaatschappij die ten aanzien van meerdere instellingen voor collectieve belegging in effecten niet binnen de door deze nationale regeling gestelde termijn heeft voldaan aan de in de artikelen 68 tot en met 82 van deze richtlijn neergelegde verplichting tot bijwerking van het prospectus, voor elk van deze instellingen een administratieve sanctie kan worden opgelegd, terwijl het bij de wijziging naar aanleiding waarvan deze prospectussen dienden te worden bijgewerkt, ging om een enkel gegeven inzake de samenstelling van een orgaan van de beheermaatschappij, mits de administratieve sanctie doeltreffend, afschrikkend en evenredig is.

ondertekeningen