

Asia C-18/24**Ennakkoratkaisupyyntö****Jättämispäivä:**

11.1.2024

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Nejvyšší správní soud (Tšekki)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

29.12.2023

Kantaja:NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,
NOVIS Compagnia di Assicurazioni ja NOVIS Poist'ovňa a.s.**Vastaaja:**

Česká národní banka

[– –] [kansallinen menettely]

VÄLIPÄÄTÖS

Nejvyšší správní soud (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki) [– –] on päättänyt asiassa, jossa kantajina ovat **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni ja NOVIS Poist'ovňa a.s.**, kotipaikka [– –] Bratislava (Slovakia), [– –], ja jossa vastaajana on **Česká národní banka** (Tšekin keskuspankki), kotipaikka [– –] Praha 1, ja joka koskee Česká národní bankan pankkineuvoston 21.1.2021 tekemästä päätöksestä nro 2021/007794/CNB/110/01 nostettua kannetta, jota käsitellään Městský soud v Praze (Prahan kaupunkioikeus, Tšekki) 19.10.2022 antamaa tuomiota nro 6 Af 9/2021-105 koskevassa kassaatiomenettelyssä,

seuraavaa:

I. Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1.** Onko – – direktiivin 2009/138/EY (Solvensi II) 155 artiklaa tulkittava siten, että se koskee myös tapauksia, joissa

vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyrittäjäasetuksessa (EU) N:o 1286/2014 (PRIIP-asetus) tai – direktiivissä (EU) 2016/97 (IDD-direktiivi) säädettyjä velvoitteita?

- 2. Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, merkitseekö direktiivin 2009/138 155 artikla kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen ensisijaista toimivaltaa ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen velvollisuutta saattaa ensin direktiivin kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely päätökseen myös silloin, kun on kyse direktiivin kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisestä?**

II. [–] [kansallinen menettely]

Perustelut:

I. Pääasian kohde

- 1 Kantaja on slovakialainen kaupallinen yhtiö ja henkivakuutuslalla toimiva vakuutusyrittäjä. Kantajalla on sijoittautumisvapauden perusteella Tšekin alueelle, Prahaan, sijoittautunut sivukonttori. Vastaja on vastaanottavan unionin jäsenvaltion valvontaviranomainen Tšekissä. Vastaja katsoi kantajan syyllistyneen kolmeen rikkomukseen ja määräsi sille 1 000 000 Tšekin korunan suuruisen sakon.
- 2 Ensimmäinen rikkomus koski vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista 26.11.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1286/2014 (jäljempänä PRIIP-asetus) 6 artiklan 1 kohdassa ja 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan ii, iii ja iv luetelmakohdassa ja f alakohdassa säädettyjen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä, ja se käsiteltiin pääomamarkkinoilla harjoitettavasta liiketoiminnasta annetun kansallisen lain nro 256/2004 (zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, jäljempänä ZPKT) 179 §:n 1 momentin nojalla. Konkreettisesti kantaja syyllistyi vastaajan mukaan siihen, ettei se varmistanut, että sen avaintietoasiakirjoissa (ns. KID – Key Information Documents) olevat tiedot ovat täsmällisiä, tasapuolisia, selkeitä ja kaikkien sitovien sopimusasiakirjojen ehtojen mukaisia ja että ne eivät ole harhaanjohtavia, ja lisäksi, että avaintietoasiakirjoissa on kaikki laadultaan ja laajuudeltaan riittävät tiedot välittömästi sovellettavien unionin säännösten edellytysten mukaisesti.
- 3 Toinen ja kolmas rikkomus muodostuivat vakuutusten ja jälleenvakuutusten tarjoamisesta annetussa laissa nro 170/2018 (zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, jäljempänä ZDPZ), jolla vakuutusten tarjoamisesta 20.1.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/97 (jäljempänä

IDD-direktiivi) saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta. Toisen rikkomuksen katsottiin muodostuneen ZDPZ:n 110 §:n 1 momentin c kohdan nojalla siitä, että kantaja oli laiminlyönyt vakuutusyrityksen velvollisuuden ottaa käyttöön, pitää yllä ja soveltaa sääntöjä, jotka koskevat sen lukuun toimivien riippumattomien vakuutusedustajien toiminnan valvontaa, keskittyen erityisesti edellä mainitun lain 48 §:n 1 momentin a kohdassa säädettyjen säännösten asianmukaisen noudattamisen valvontaan. Kolmannen rikkomuksen katsottiin muodostuneen ZDPZ:n 114 §:n 1 momentin l kohdan nojalla siitä, että kantaja ei ollut noudattanut velvollisuuttaan antaa asiakkaalle tietoja ennen kyseisen lain 78 §:ssä tarkoitettua vakuutusmuotoisesta sijoitustuotteesta sopimista.

- 4 Vastaaja on tarkastellut hallinnollisessa menettelyssä kantajan väitettä, jonka mukaan vastaajalla ei ole ollut riittävää toimivaltaa käynnistää rikkomusta koskevaa menettelyä kantajan vedotessa vakuutustoiminnasta annetun lain nro 277/2009 (zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovníctví, jäljempänä ZPoj-laki) 110 §:ään, jolla on pantu täytäntöön vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY (jäljempänä Solvenssi II -direktiivi) 155 artikla, jossa sen näkemyksen mukaan säädetään toisesta jäsenvaltiosta olevan vakuutusyrityksen yhdenmukaisesta valvonnasta. Kantajan mukaan vastaaja ei ollut vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisena noudattanut edellä mainittuja lain ja direktiivin säännöksiä, se ei ollut ilmoittanut kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle väitetystä säännösten vastaisesta toiminnasta vastaanottavan jäsenvaltion alueella eikä ollut odottanut, että kotijäsenvaltion valvontaviranomainen toteuttaisi aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kantaja lopettaisi säännösten vastaisen toiminnan. Kantajan mukaan vastaajalla ei siis ollut oikeutta aloittaa itse suoraan seuraamusmenettelyä kantajaa vastaan. Vastaaja sitä vastoin katsoo, että ZPKT:n ja ZDPZ:n valvontaa koskeva säännöstö muodostaa itsenäisen lainsäädännön (joka on peräisin muusta unionin säännöstöstä kuin Solvenssi II -direktiivistä) ja että se on siten ZPoj-laista riippumaton. ZPKT:n ja ZDPZ:n erityissäännöstöä sovelletaan ensisijaisesti ZPoj-lain säännöksiin nähden. Vastaaja katsoo, että kantaja on laiminlyönyt ZPKT:stä ja ZDPZ:sta johtuvia velvoitteitaan, joista sille on suoraan määrätty seuraamus, ei siis ZPoj-lain mukaisia velvoitteitaan.
- 5 Městský soud v Praze ei myöskään pitänyt valituksenalaisessa tuomiossa mainittua kanneperustetta perusteltuna ja hylkäsi kanteen. Městský soud v Praze vahvisti vastaajan päätelmän, jonka mukaan vakuutusalan yleisiä ehtoja koskevaa ZPoj-lakia ei tullut soveltaa, vaan sen sijaan oli sovellettava yksinomaan ZPKT:tä ja ZDPZ:aa, joissa säännellään vakuutusyhtiöiden, joita kantajan tekemät rikkomukset koskivat, tarjoamien palvelujen erikoissegmenttejä.
- 6 Nejvyšší správní soudin on Městský soud v Prazen valituksenalaisen tuomion tuomioistuINVALVONNAN yhteydessä käsiteltävä kantajan (valitusmenettelyssä valittaja) tekemä kassaatiovalitus, jonka mukaan Solvenssi II -direktiivin 115 artiklaan perustuvaa ZPoj-lain 110 §:ää on sovellettava kaikissa vakuutusala

koskevista valvontatoimista. Kantajan mukaan sekä ZPoj-lain 110 §:ssä että Solvenssi II -direktiivin 115 artiklassa puhutaan yleisesti velvoitteiden laiminlyönnistä ja säännösten noudattamatta jättämisestä, eivätkä ne näin ollen rajoitu ZPoj-laissa säädettyjen velvoitteiden ja Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpanon myötä lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden rikkomiseen. Vaikka kantajalle määrättiin seuraamus ZPKT:n ja ZDPZ:n rikkomisesta, kyse oli silti vakuutustoimintaan liittyvien velvoitteiden rikkomisesta. Kantajan mukaan PRIIP-asetus (ja siihen kansallisella tasolla liittyvä ZPKT) tai IDD-direktiivi (ja sen kansallinen täytäntöönpanosäädös ZDPZ) eivät ole vakuutusalan alakohtaisesta peruslainsäädännöstä riippumattomia sääntöjä, vaan ne ovat sitä täydentäviä ja liittyvät erottamattomasti ZPoj-lakiin (jolla Solvenssi II -direktiivi on pantu täytäntöön), jota oli sovellettava tässä tapauksessa. Se, että vastaaja ei soveltanut ZPoj-lain 110 §:ää, on kantajan mukaan johtanut sen tekemän hallinnollisen ratkaisun lainvastaisuuteen.

II. Asian kannalta merkityksellinen unionin oikeus ja kansallinen säännöstö

- 7 Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa, joka otsikon mukaan koskee säännösten noudattamatta jättämistä, säädetään seuraavaa:

Jos vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiset toteavat, että vakuutusyrittäjä, jolla on sivukonttori sen alueella tai joka harjoittaa sen alueella liiketoimintaa palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ei noudata tässä jäsenvaltiossa siihen sovellettavia säännöksiä, niiden on vaadittava kyseistä vakuutusyrittäjää lopettamaan säännösten vastainen toiminta (1 kohta).

Jos kyseinen vakuutusyrittäjä ei toteuta tarvittavia toimenpiteitä, asianomaisen jäsenvaltion valvontaviranomaisten on ilmoitettava asiasta kotijäsenvaltion valvontaviranomaisille. Kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten on toteutettava mahdollisimman nopeasti kaikki aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseinen vakuutusyrittäjä lopettaa säännösten vastaisen toiminnan. Kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten on ilmoitettava toteutetuista toimenpiteistä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisille (2 kohta).

Jos vakuutusyrittäjä edelleenkin rikkoo vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä huolimatta kotijäsenvaltion toteuttamista toimenpiteistä tai rikkomisen jatkuu siksi, että toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi tai niitä ei ole tässä jäsenvaltiossa toteutettu, vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiset voivat, ilmoitettuaan asiasta kotijäsenvaltion valvontaviranomaisille, toteuttaa aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen tai rangaistakseen siitä ja, jos se on ehdottoman tarpeellista, estää yritystä tekemästä uusia vakuutussopimuksia vastaanottavan jäsenvaltion alueella (3 kohta).

(Huomautus: alleviivaukset ovat Nejvyšší správní soudin lisäämiä)

- 8 Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohdan mukaan se, mitä 1, 2 ja 3 kohdassa säädetään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä seuraamuksia alueellaan

tapahtuneesta säännösten vastaisesta toiminnasta, ja kyseisen direktiivin 155 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jos vakuutusyrityksellä, joka on toiminut säännösten vastaisesti, on toimipaikka tai omaisuutta kyseisessä jäsenvaltiossa, tämän jäsenvaltion valvontaviranomaiset voivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti soveltaa säännösten vastaisen toiminnan varalta säädettyjä kansallisia hallinnollisia seuraamuksia tämän toimipaikan tai omaisuuden osalta.

9 Solvenssi II -direktiivin 155 artikla on saatettu osaksi Tšekin kansallista lainsäädäntöä ZPoj-lain 110 §:llä, joka koskee toisesta jäsenvaltiosta olevan vakuutusyrityksen liiketoiminnan valvontaa, seuraavasti:

1) Jos Česká národní banka toteaa, että toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyrittäjä, joka harjoittaa vakuutus- tai jälleenvakuutus toimintaa Tšekin alueella sillä perusteella, että sillä on oikeus perustaa sivukonttoreita tai vapaus tarjota tilapäisesti palveluja, ei täytä kyseiseen liiketoimintaan liittyviä velvoitteita Tšekissä, Česká národní banka on vaadittava kyseistä vakuutusyrittäjää korjaamaan havaitut puutteet sen asettamassa määräajassa.

2) Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tosiseikkojen selvittämiseksi tai tarkistamiseksi Česká národní banka voi pyytää tällaista vakuutusyrittäjää toimittamaan tarvittavat asiakirjat, tiedot ja selvennykset liiketoiminnastaan Tšekin alueella, ja vakuutusyrityksen on noudatettava niitä.

3) Jos toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyrittäjä ei korjaa 1 kohdassa tarkoitettuja puutteita asetetussa määräajassa, Česká národní banka ilmoittaa havainnoistaan kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle.

4) Jos kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen määräämillä korjaavilla toimenpiteillä ei korjata toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyrityksen liiketoiminnan puutteita tai jos korjaavia toimenpiteitä ei ole määrätty, Česká národní banka määrää kyseiselle vakuutusyritykselle sakon tai estää sitä tekemästä uusia vakuutus- tai jälleenvakuutus sopimuksia Tšekin alueella ja laajentamasta jo tehdyistä sopimuksista johtuvia velvoitteita. Česká národní banka ilmoittaa kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle tällaisesta päätöksestä. Česká národní banka voi samalla siirtää asian Euroopan valvontaviranomaiselle ja pyytää siltä apua.

5) Jos asian käsittelyä ei voida lykätä, Česká národní banka toimii 4 momentin mukaisesti soveltamatta 1–3 momentissa säädettyä menettelyä.

III. Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

10 Edellä esitetyn perusteella Nejvyšší správní soud on velvollinen arvioimaan oikeudellisen kysymyksen, joka koskee sitä, voidaanko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa (ja siten ZPoj-lain 110 §:ään sisältyvää kansallista täytäntöönpanosäännöstä) soveltaa myös vastaanottavan valtion valvontaviranomaisen (vastaaja) valvontatoimiin, jotka koskevat sitä, noudattaako

toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyrittäjä (valittaja) PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjä velvoitteita.

- 11 Jos vastaus edellä esitettyyn kysymykseen on myöntävä, Nejvyšší správní soudin on seuraavaksi tutkittava, edellyttääkö Solvenssi II -direktiivin 155 artikla (ja siten myös ZPoj-lain 110 §:ään sisältyvä kansallinen täytäntöönpanosäännös) sitä, että kotijäsenvaltion valvontaviranomaisella on ensisijainen toimivalta ja että vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen (vastaajan) on saatettava ensin Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1, 2 ja 3 kohdassa sekä ZPoj-lain 110 §:n 1, 3 ja 4 momentissa säädetty ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely päätökseen myös silloin, kun määrätään kyseisen direktiivin 155 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia, vai onko vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisella oikeus määrätä suoraan rangaistuksia ja hallinnollisia seuraamuksia.
- 12 Nejvyšší správní soudilla on SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan nojalla velvollisuus saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimen (jäljempänä unionin tuomioistuin) käsiteltäväksi, jos tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa otetaan esille kysymys unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta. Nejvyšší správní soud tuli siihen tulokseen, että ennakkoratkaisupyyntöön edellytykset täyttyivät nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.
- 13 Nejvyšší správní soud ei ole tietoinen siitä, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan tulkintaa koskevaa kysymystä, siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, olisi ratkaistu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (kyse ei ole acte éclairé -tapauksesta). Kun asiaa ylipäätänsä oikeusasteena käsittelevän kansallisen tuomioistuimen tietoon on saatettu, että yhden ja saman jäsenvaltion tuomioistuinten tai eri jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeuskäytännöt eroavat toisistaan pääasiassa sovellettavan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa, sen on kuitenkin oltava erityisen huolellinen arvioidessaan, ettei mahdollista perusteltua epäilyä kyseessä olevan unionin säännöksen oikeasta tulkinnasta ole, ja otettava huomioon muun muassa ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitus, joka on unionin oikeuden yhtenäisen tulkinnan varmistaminen (unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomio 6.10.2021, Consorzio Italian Management, C-561/19, EU:C:2021:799, 49 kohta). Nejvyšší správní soud on vakuuttunut siitä, että yhtäkään jäljempänä luetelluista tulkintavaihtoehdoista ei voida pitää selvänä ja epäilyksettä yksiselitteisempänä kuin toista vaihtoehtoa (kyse ei siten ole edes acte clair -tapauksesta), ja siksi se esittää tämän välipäätöksen päätösoasassa mainitut ennakkoratkaisukysymykset.

III.1 Ensimmäinen kysymys: Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan sovellettavuus

- 14 Ratkaistessaan ensimmäistä kysymystä siitä, sovelletaanko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa myös tapauksiin, joissa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo sitä, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva

vakuutusyrittäjä PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjä velvoitteita, Nejvyšší správní soud näkee **ensimmäisenä tulkintamahdollisuutena** sen, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmaisua ”vakuutusyrittäjä – ei noudata tässä jäsenvaltiossa siihen sovellettavia säännöksiä” [englanniksi: is not complying with the legal provisions applicable to it; ranskaksi: ne respecte pas les dispositions légales – – qui lui sont applicables] tulkitaan niin, että se ei noudata **direktiivistä johtuvia aineelliset vaatimukset täytäntöönpanevia sääntöjä**. Tällaisessa tapauksessa Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa säädettyä menettelyä ei siten sovellettaisi PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjen velvoitteiden noudattamisen valvontaan.

- 15 Solvenssi II -direktiivin III lukuun sisältyvä valvontaa ja valvontaviranomaisia koskeva järjestelmä tukee tätä tulkintavaihtoehtoa. Vaikka direktiivin mukaan valvonnan päätavoitteena on yleisesti vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojeleminen (27 artikla), toissijainen tavoite on Euroopan unionin rahoitusjärjestelmien vakaus (28 artikla), mikä ilmenee myös direktiivin nimen lyhennyksestä muodosta. Valvonnan on lisäksi perustuttava tulevaisuuteen suuntautuvaan ja riskilähtöiseen lähestymistapaan (29 artiklan 1 kohta). Toisaalta kyseisen direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan vakuutuksenottajien suojaaminen edellyttää, että vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksiin sovelletaan riittäviä vakavaraisuusvaatimuksia, jotka johtavat pääoman tehokkaaseen kohdentamiseen Euroopan unionissa. Johdanto-osan 24 perustelukappaleen mukaan kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten olisi vastattava vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten taloudellisen aseman vakauden valvonnasta.
- 16 Erityisesti Solvenssi II -direktiivin 30 artiklassa, jossa säädetään tällä direktiivillä käyttöön otetun valvonnan soveltamisalasta, viitataan kuitenkin siihen, että ”vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten talouden valvonta, sellaisen liiketoiminnan valvonta mukaan luettuna, jota yritykset harjoittavat joko sivukonttoreiden välityksellä tai palveluiden tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan” (1 kohta). ”Edellä 1 kohdassa tarkoitettuun talouden valvontaan kuuluu vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden, vakuutusteknisen vastuun ja hyväksyttävien omien varojen tarkastaminen niiden määräysten tai menettelyjen mukaisesti, jotka on kotijäsenvaltiossa annettu tai joita siellä noudatetaan yhteisön tasolla annettujen säännösten nojalla [– –]” (2 kohta). Direktiivin 36 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvontaviranomaiset tarkastelevat ja arvioivat sellaisia strategioita, prosesseja ja raportointimenettelyjä, joita vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset ovat ottaneet käyttöön tämän direktiivin nojalla annettujen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten noudattamiseksi, ja kyseisen artiklan 2 kohdassa olevasta luettelosta selviää, että tarkoituksena on valvoa vakuutusyritysten vakavaraisuutta, mikä vastaa myös Solvenssi II -direktiivin nimen lyhennettyä muotoa ja suurinta osaa sen muusta sisällöstä.
- 17 Tämän ensimmäisen tulkintavaihtoehdon mukaan on siis loogista tulkita Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa siten, että se liittyy kyseisen direktiivin III luvussa säädettyyn valvontajärjestelmään (eli talouden vakauden valvontaan) ja että sitä

on näin ollen sovellettava ainoastaan silloin, kun on rikottu säännöksiä, joilla Solvenssi II -direktiivin vaatimukset on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

- 18 Nejvyšší správní soudin mukaan ei kuitenkaan voida sulkea pois **toista tulkintavaihtoehtoa**, jossa korostetaan Solvenssi II -direktiivin systematiikkaa, jossa 155 artikla sisältyy VIII lukuun, jonka otsikko on ”Sijoittamisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus” ja jonka tarkoituksena ja tavoitteena on yhdenmukaistaa vakuutusten tarjoamisen alojen kaikenlainen valvonta. Tämän tulkintavaihtoehdon mukaan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1 kohdassa olevaa ilmaisua ”vakuutusyritys – ei noudata tässä jäsenvaltiossa siihen sovellettavia säännöksiä” tulkitaan niin, että se **ei noudata mitä tahansa vakuutusyritysten asemaa ja toimintaa koskevia unionin vaatimuksia täytäntöönpanevia säännöksiä** (eli myös muita kuin Solvenssi II -direktiiviin perustuvia säännöksiä). Tässä artiklassa säädettyä menettelyä sovelletaan siis kaikkeen vakuutusyrityksiä koskevaan valvontaviranomaisten valvontatoimintaan.
- 19 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappale tukee tätä tulkintavaihtoehtoa, ja siinä korostetaan samalla, että direktiivi on oleellinen väline sisämarkkinoiden toteuttamisessa. Tästä syystä kyseisen kohdan mukaan on aiheellista yhdenmukaistaa sääntöjä tarvittavassa ja riittävässä määrin, jotta toimitukset ja valvontajärjestelmät voidaan tunnustaa vastavuoroisesti, ja ottaa siten käyttöön yksi toimilupa, joka on voimassa kaikkialla yhteisössä ja jonka perusteella kotijäsenvaltio voi hoitaa yrityksen valvomisen ilman, että tässä mainittua valvontaa olisi täsmennetty tai rajattu millään tavalla. Samoin johdanto-osan 18 perustelukappaleessa korostetaan, että jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilla olisi siksi oltava käytettävissään kaikki tarpeelliset keinot sen varmistamiseksi, että vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten liiketoiminta on asianmukaista koko yhteisössä riippumatta siitä, perustuuko se sijoittautumisvapauteen vai palveluiden tarjoamisen vapauteen.
- 20 Tämän tulkintavaihtoehdon mukaan direktiivin III luvussa säänneltäisiin siis vain yhtä valvontasegmenttiä eli vakuutusyritysten vakavaraisuuden valvontaa. Koska direktiivin tarkoituksena on yhdenmukaistaa kaikkia valvontasegmenttejä ja valvontaviranomaisten kaikkea toimintaa vakuutusosalalla ja pyrkiä siten maksimoimaan kotijäsenvaltion vakuutusyrityksiin kohdistaman valvonnan periaatteiden noudattaminen (aiemmassa terminologiassa kotijäsenvaltion valvonnan periaatteet), Solvenssi II -direktiivin 155 artikla vaikuttaa myös vakuutusyritysten asemaa ja toimintaa koskevien muiden aineellisten vaatimusten valvontaan.
- 21 Tämän osion lopuksi Nejvyšší správní soud toteaa, että se on tietoinen 28.4.2009 annetusta tuomiosta komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270), jossa unionin tuomioistuin tulkitsi suppeasti (eli pikemminkin puolsi ensimmäistä tulkintavaihtoehtoa) kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta siten, että tämä periaate ulottuu pelkästään vakuutusyritysten rahoitusvalvontaan (tuomion 115 kohta) ja että tämän säännöksen ei kuitenkaan voida tulkita osoittavan, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut se, että kotijäsenvaltion

yksinomainen valvontavalta ulottuisi myös vakuutusyritysten kaupallisiin menettelyihin (tuomion 116 kohta) ja ettei suljeta pois mahdollisuutta sellaiseen valvontaan, jota vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen harjoittaa (tuomion 117 kohta). Nejvyšší správní soud korostaa kuitenkin, että kyseinen tuomio koskee lainsäädäntöä, joka liittyy nyt käsiteltävänä olevasta asiasta poiketen vahinkovakuutuksiin ja että edellä mainitussa tuomiossa tulkittiin muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direkttiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18.6.1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi). Solvenssi II -direktiivin säännökset ja unionin lainsäätäjän päämäärien ilmaisu direktiivin johdanto-osassa eivät ole yhtäläisiä kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin kanssa. Tästä syystä Nejvyšší správní soud ei pidä kysymystä *acte éclairé* -tapauksena. Solvenssi II -direktiivi mahdollistaa kuitenkin molemmat edellä kuvatut tulkintavaihtoehdot, joista unionin tuomioistuimen olisi valittava.

III.2 Toinen kysymys: vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen hallinnollista seuraamusta koskeva (ehdoton) ehdollinen toimivalta

- 22 Jos unionin tuomioistuin katsoo, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa sovelletaan kaikkeen valvontaviranomaisten valvontatoimintaan (ks. edellä 19–21 kohta) ja siten myös PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjen velvoitteiden noudattamisen valvontaan, on lisäksi pohdittava itse kyseisen direktiivin 155 artiklassa kuvattua menettelyä ja eroa sen välillä, milloin vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen on toimittava kyseisen artiklan hengen mukaisesti ja milloin ei. Tarkemmin sanottuna on vastattava kysymykseen siitä, johtuuko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklasta kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen ensisijainen toimivalta ja siihen liittyvä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen velvollisuus saattaa ensin direktiivin kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely päätökseen myös silloin, kun määrätään kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia. Tämä kysymys ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, kun otetaan huomioon direktiivin eri kielitoisintojen ongelmallinen sanamuoto.
- 23 **Ensimmäisen tulkintavaihtoehdon** mukaan vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen on saatettava ensin Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely päätökseen ennen kuin se ryhtyy toteuttamaan aiheellisia toimenpiteitä säännösten vastaisen toiminnan estämiseksi (eli toteuttamalla ennakoivia toimenpiteitä, kuten estämällä uusien vakuutus sopimusten tekeminen alueellaan) tai toteuttamaan toimenpiteitä siitä rankaisemiseksi (eli takautuvasti hallinnollisista seuraamuksista). Tässä tulkintavaihtoehdossa korostuu Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 3 kohdan käsite ”tai rangaistakseen siitä” (englanniksi: *or penalise*, ranskaksi: *ou réprimer*), jonka osalta voidaan ainakin joidenkin kielitoisintojen perusteella päätellä, että vakuutusyrittäjälle määrättävän seuraamuksen edellytyksenä on, että vastaanottavan jäsenvaltion

valvontaviranomainen saattaa ensin ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskevan menettelyn päätökseen. Tässä tulkintavaihtoehdossa direktiivin 155 artiklan 5 ja 6 kohdassa ainoastaan vahvistetaan vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen myöhempi toimivalta määrätä seuraamuksia, jos kotijäsenvaltion valvontaviranomainen ei ole toteuttanut aiheellisia toimenpiteitä tai jos vakuutusyrittäjä ei ole lopettanut säännösten vastaista toimintaa niiden perusteella.

- 24 **Toisessa tulkintavaihtoehdossa** korostetaan sitä vastoin Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 ja 6 kohdan sanamuotoa, jonka voidaan myös tulkita vahvistavan suoraan (varauksetta) vastaanottavien jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten toimivallan. Näin on ilman, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen menettely täytyisi saattaa päätökseen ennen sitä. Kielitoisinnot eivät ole esteenä tällaiselle tulkinnalle, sillä 5 kohdan mukaan se, mitä 1, 2 ja 3 kohdassa säädetään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä seuraamuksia alueellaan tapahtuneesta säännösten vastaisesta toiminnasta (englanniksi: ”penalise infringements within their territories”; ranskaksi: ”sanctionner les infractions sur leur territoire”) ja 6 kohdan mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiset voivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti soveltaa säännösten vastaisen toiminnan varalta säädettyjä kansallisia hallinnollisia seuraamuksia (englanniksi: ”apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement”; ranskaksi: ”mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction”).
- 25 Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely on edellytys ainoastaan asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamiselle rikkomusten lopettamiseksi (eli toteuttamalla ennakoivia toimenpiteitä, kuten estämällä uusien vakuutus sopimusten tekeminen alueellaan), mutta siinä ei edellytetä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten mahdollisuutta määrätä välittömiä, erillisiä ja tehokkaita seuraamuksia jäsenvaltion alueella tehdyistä hallinnollisista rikkomuksista.
- 26 Tätä tulkintaa tukee esimerkiksi direktiivin ranskankielinen versio, jonka 155 artiklan 3 kohdassa käytetään käsitettä ”prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités” eli ”uusien sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi ja torjumiseksi”. Solvenssi II -direktiivin ranskankielisen version 3 kohdassa keskitytään siis yksinomaan ennakoiviin toimenpiteisiin eikä takautuviin rangaistuksiin.
- 27 Tätä tulkintaa tukee (tosin yksityiskohtaisemmin perustelematta) myös unionin tuomioistuimen 28.4.2009 antama tuomio komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270), jossa vahvistettiin, että kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 40 artiklan osalta on riittävää todeta yhtäältä, ettei komissio ole väittänyt Italian tasavallan jättäneen noudattamatta tämän artiklan 3–5 kohdassa mainittuja velvoitteita, ja toisaalta, että tämän direktiivin 40 artiklan 7 kohdassa vahvistetaan vastaanottavan jäsenvaltion toimivalta määrätä seuraamuksia alueellaan tehdyistä sääntöjen rikkomisista (120 kohta).

- 28 Nejvyšší správní soud toteaa lopuksi, että se on tietoinen myös unionin tuomioistuimen 27.4.2017 antamasta tuomiosta Onix Asigurări SA (C-559/15, EU:C:2017:316). Nejvyšší správní soudin mielestä kyseinen tuomio ei kuitenkaan anna vastausta esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin, koska se koskee kolmannen vahinkovakuutusdirektiivin 40 artiklan 6 kohtaa (nykyisen Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohdan kanssa analogisesti) eli mahdollisuutta toteuttaa kiireellisessä tilanteessa tarvittavia toimenpiteitä, jotka ovat luonteeltaan ennakoivia ja väliaikaisia suojaavia toimenpiteitä (tuomion 52 kohta). Se ei siis koske viranomaisten toimivaltaa hallinnollisten seuraamusten osalta koskevia kysymyksiä, joista on kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

IV. Päätelmät

- 29 Nejvyšší správní soud on edellä mainituista syistä esittänyt unionin tuomioistuimelle tämän välipäätöksen päätösosassa I määritetyt ennakkoratkaisukysymykset.

[– –]

[– –] [kansallinen
menettely, päivämäärä,
allekirjoitukset]

TYÖASIAKIRJA