

Mål C-18/24

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

11 januari 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Nejvyšší správní soud, Republiken Tjeckien

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

29 december 2023

Klagande:

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.

Mot:

Česká národní banka

[utelämnas] [förfarandet i det **Beslut**
nationella målet]

Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Tjeckien) [utelämnas] har i målet mellan klaganden NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s., [utelämnas], Bratislava [utelämnas] och motparten Česká národní banka (tjeckiska nationalbanken, Republiken Tjeckien), [utelämnas] Prag 1, angående ett överklagande av ett beslut som fattats av styrelsen för Česká národní banka (tjeckiska nationalbanken) den 21 januari 2021, referens 2021/007794/ CNB/110/01, inom ramen för klagandens överklagande av domen från Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Republiken Tjeckien) av den 19 oktober 2022, referens 6 Af 9/2021–105,

meddelat följande beslut:

- I. Följande tolkningsfrågor hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

1. **Ska artikel 155 i direktiv [utelämnas] 2009/138/EG (Solvens II) tolkas så, att den även omfattar de fall där tillsynsmyndigheten i värdstaten utövar tillsyn över huruvida ett försäkringsföretag från en annan medlemsstat uppfyller sina skyldigheter enligt förordning nr 1286/2014 (Priip-produkter) eller direktiv [utelämnas] 2016/97 (direktivet om försäkringsdistribution)?**
 2. **Om fråga 1 besvaras jakande, innebär artikel 155 i Solvens II-direktivet att tillsynsmyndigheten i hemstaten har överordnade befogenheter och att tillsynsmyndigheten i värdstaten är skyldig att i första hand uttömma förfarandena för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas i enlighet med punkterna 1, 2 och 3 i nämnda artikel i direktivet, även i de fall då det är fråga om att ålägga administrativa sanktioner i den mening som avses i punkterna 5 och 6 i nämnda artikel i direktivet?**
- II.** [utelämnas] [förfarandet i det nationella målet]

Skäl

I. Saken i det nationella målet

- 1 Klaganden är ett slovakiskt handelsbolag, tillika ett försäkringsbolag, som är verksamt inom livförsäkringsområdet. Klaganden har en filial i Republiken Tjeckien som har etablerats i Prag med stöd av etableringsfriheten. Motparten är en tillsynsmyndighet i Republiken Tjeckien i dess egenskap av värdmedlemsstat i Europeiska unionen. Motparten fann att klaganden hade gjort sig skyldig till tre administrativa överträdelser och ålade klaganden att betala böter på 1 000 000 CZK.
- 2 Den första administrativa överträdelsen bestod i ett åsidosättande av de skyldigheter som föreskrivs i artiklarna 6.1 och 8.3 c punkterna ii, iii och iv samt artikel 8.3 f i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1286/2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (nedan kallad förordningen om Priip-produkter) och prövades på grundval av 179 § 1 i den nationella lagen zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (lag nr 256/2004 om ekonomisk verksamhet på kapitalmarknaden) (nedan kallad ZPKT). Enligt motparten har klaganden bland annat underlåtit att säkerställa att den information om produkterna som lämnades i faktabladen (så kallade KID – Key Information Documents) var korrekt, opartisk, klar, förenlig med bindande avtalshandlingar och inte vilseledande, och att faktabladen innehöll all information om den kvalitet och omfattning som krävs enligt direkt tillämplig unionslagstiftning.
- 3 Den andra och den tredje administrativa överträdelsen bestod i ett åsidosättande av de skyldigheter som följer av zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (lag nr 170/2018 om försäkrings- och återförsäkringsdistribution, nedan

kallad ZDPZ), varigenom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) [utelämnas] 2016/97 om försäkringsdistribution (nedan kallat direktivet om försäkringsdistribution) införlivades. Den andra administrativa överträdelsen prövades utifrån 110 § 1 c ZDPZ och bestod i att klaganden hade åsidosatt de skyldigheter som ålåg försäkringsföretaget att inrätta, upprätthålla och tillämpa reglerna för kontroll av verksamheten med avseende på de oberoende ombud som agerade för dess räkning, inbegripet kontroll av att de rättsregler som föreskrivs i artikel 48 § 1 a i denna lag hade beaktats i vederbörlig ordning. Den tredje administrativa överträdelsen prövades utifrån artikel 114 § 1 punkt 1 ZDPZ och bestod i att klaganden hade åsidosatt sin skyldighet enligt 78 § i denna lag att tillhandahålla kunden rådgivning innan ett kapitalförsäkringsavtal ingicks.

- 4 Under det administrativa förfarandet prövade motparten klagandens invändning om att motparten saknade befogenhet att genomföra ett administrativt förfarande av straffrättslig karaktär med hänvisning till 110 § i zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (lag nr 277/2009 om försäkring, nedan kallad ZPoj), varigenom artikel 155 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG [utelämnas] om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (nedan kallat Solvens II-direktivet) införlivades. Enligt klagandens uppfattning reglerar den bestämmelsen den enhetliga tillsynen över försäkringsföretag från en annan medlemsstat. Enligt klaganden har motparten, i dess egenskap av tillsynsmyndighet i värdstaten, underlåtit att följa de ovannämnda bestämmelserna i lagen och direktivet, den har underlåtit att informera tillsynsmyndigheten i hemstaten om det påstådda åsidosättandet i värdmedlemsstaten och den har underlåtit att invänta att den tillsynsmyndigheten skulle vidta lämpliga åtgärder för att klaganden skulle kunna vidta rättelse. Enligt klagandens uppfattning hade motparten därför inte befogenhet att självständigt genomföra ett sanktionsförfarande mot klaganden. Motparten anser däremot att bestämmelserna om tillsyn i ZPKT och ZDPZ utgör en separat reglering (som grundar sig på annan unionslagstiftningen än Solvens II-direktivet) och således är oberoende av bestämmelserna om tillsyn i ZPoj. Enligt motparten har de särskilda bestämmelserna i ZPKT och ZDPZ företräd framför bestämmelserna i ZPoj. Motparten anser att klaganden har gjort sig skyldig till överträdelser av de skyldigheter som följer av ZPKT och ZDPZ, för vilka klaganden direkt har ålagts sanktioner, men inte av de skyldigheter som följer av ZPoj.
- 5 Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag) fann inte heller i den överklagade domen, som det hänvisas till i den inledande delen, att överklagandet kunde vinna bifall såvitt avsåg denna grund och ogillade talan. Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag) bekräftade motpartens slutsats att ZPoj, som reglerar allmänna försäkringsvillkor, vilka klaganden inte hade åsidosatt, inte kunde tillämpas i målet, utan endast ZPKT och ZDPZ, som reglerar specialiserade delar av de tjänster som tillhandahölls av de försäkringsbolag som berördes av de administrativa överträdelser som klaganden hade begått.
- 6 Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) är skyldig att vid domstolsprövningen av den överklagade domen från Městský soud v Praze

(Stadsdomstolen i Prag) pröva den grund för överklagande som klaganden (klagande även i förfarandet vid Högsta förvaltningsdomstolen) gjort gällande, nämligen att 110 § ZPoj, som grundar sig på artikel 115 i Solvens II-direktivet, ska tillämpas vid all tillsynsverksamhet som rör försäkringssektorn. Enligt klagandens uppfattning avser såväl 110 § ZPoj som artikel 115 i Solvens II-direktivet generellt underlåtenhet att fullgöra skyldigheter/underlåtenhet att iaktta lagstiftning och dessa bestämmelser är därför inte begränsade till åsidosättanden av de skyldigheter som föreskrivs i ZPoj, eller de skyldigheter som åläggs enligt lagstiftning i enlighet med Solvens II-direktivet. Även om klaganden påfördes sanktioner för åsidosättande av ZPKT och ZDPZ, rörde det sig fortfarande om ett åsidosättande av skyldigheter vad gäller försäkringsverksamhet. Enligt klaganden utgör varken förordningen om Priip-produkter (och ZPKT som anknyter till denna på nationell nivå) eller direktivet om försäkringsdistribution (och den nationella lagstiftningen ZDPZ, varigenom det direktivet införlivades) lagstiftning som är oberoende av den grundläggande sektorsspecifika lagstiftningen för försäkringssektorn, utan de utgör kompletterande lagstiftning som är ouplösligt förbunden med bestämmelserna i ZPoj (varigenom Solvens II-direktivet införlivades), som borde ha tillämpats i förevarande fall. Klaganden anser att motpartens underlåtenhet att tillämpa 110 § ZPoj ledde till att dess förvaltningsbeslut var rättsstridigt.

II. Anförda unionsrättsliga och nationella bestämmelser

- 7 I artikel 155 i Solvens II-direktivet, som enligt sin rubrik reglerar förfarandet i de fall då försäkringsföretag inte följer rättsregler, föreskrivs följande:

Om tillsynsmyndigheterna i en värdmedlemsstat konstaterar att ett försäkringsföretag som har filial där, eller bedriver verksamhet med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster inom dess territorium, inte följer de rättsregler som är tillämpliga på företaget i denna medlemsstat, ska myndigheterna anmoda försäkringsföretaget att vidta rättelse (punkt 1).

Om försäkringsföretaget i fråga underlåter att vidta nödvändiga åtgärder, ska tillsynsmyndigheterna i medlemsstaten i fråga underrätta tillsynsmyndigheterna i hemmedlemsstaten om detta. Tillsynsmyndigheterna i hemmedlemsstaten ska snarast vidta alla åtgärder som behövs för att försäkringsföretaget ska vidta rättelse. Tillsynsmyndigheterna i hemmedlemsstaten ska informera tillsynsmyndigheterna i värdmedlemsstaten om de åtgärder som vidtagits (punkt 2).

Om försäkringsföretaget fortsätter att överträda rättsregler som gäller i värdmedlemsstaten, trots de åtgärder som hemmedlemsstaten vidtagit eller till följd av att dessa åtgärder har visat sig otillräckliga eller att inga åtgärder vidtagits i den medlemsstaten, får tillsynsmyndigheterna i värdmedlemsstaten, efter att ha underrättat tillsynsmyndigheterna i hemmedlemsstaten, vidta de åtgärder som behövs för att förhindra eller sanktionera fortsatta oegentligheter,

däribland, om det oundgängligen krävs, förbud för företaget att ingå ytterligare försäkringsavtal inom värdmedlemsstatens territorium (punkt 3).

[anmärkning: understrykningar har gjorts av Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen)]

- 8 *Enligt artikel 155.5 i detta direktiv ska punkterna 1, 2 och 3 inte inverka på medlemsstaternas rätt att sanktionera överträdelser som begåtts inom deras territorier. Enligt artikel 155.6 i detta direktiv gäller att om ett försäkringsföretag som har begått en överträdelse har ett etableringsställe eller innehar egendom i den berörda medlemsstaten får tillsynsmyndigheterna i den medlemsstaten, i enlighet med nationell lagstiftning, tillämpa de nationella administrativa sanktioner i form av tvångsmedel mot etableringsstället eller egendomen som är föreskrivna för överträdelserna.*
- 9 I den tjeckiska rättsordningen har artikel 155 i Solvens II-direktivet införlivats i 110 § ZPoj, som reglerar utövandet av tillsyn över verksamhet som bedrivs av försäkringsföretag från en annan medlemsstat enligt följande:
- (1) *Om Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] finner att ett försäkringsföretag från en annan medlemsstat som bedriver försäkrings- eller återförsäkringsverksamhet i Republiken Tjeckien i enlighet med rätten att etablera ett dotterföretag eller i enlighet med rätten att etablera filialer eller liknande eller på grundval av friheten att tillfälligt tillhandahålla tjänster, inte uppfyller de skyldigheter som gäller för sådan verksamhet i Republiken Tjeckien, ska den begära att ett sådant försäkringsföretag avhjälper de brister som konstaterats inom en tidsfrist som fastställs av Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken].*
- (2) *För att fastställa eller verifiera de fakta som avses i punkt 1 kan Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] begära att ett sådant försäkringsföretag lämnar in handlingar, information och de förklaringar som behövs om dess verksamhet i Republiken Tjeckien, och försäkringsföretaget är skyldigt att tillhandahålla dessa.*
- (3) *Om ett försäkringsföretag från en annan medlemsstat inte avhjälper de brister som avses i punkt 1 inom den föreskrivna fristen, ska Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] informera tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten om detta.*
- (4) *Om de korrigerande åtgärder som tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten ålägger inte leder till att de brister som konstaterats i verksamheten hos ett försäkringsföretag från en annan medlemsstat avhjälps, eller om inga korrigerande åtgärder har ålagts, ska Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] ålägga ett sådant försäkringsföretag böter eller förbud mot att ingå ytterligare försäkrings- eller återförsäkringsavtal i Republiken Tjeckien och att utvidga omfattningen av de skyldigheter som följer av avtal som redan ingåtts. Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] ska informera*

tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten om detta beslut. Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] kan samtidigt hänskjuta ärendet till Europeiska tillsynsmyndigheten med en begäran om bistånd.

(5) I brådskande ärenden ska Česká národní banka [tjeckiska nationalbanken] förfara i enlighet med punkt 4, utan att tillämpa det förfarande som avses i punkterna 1-3.

III. Bedömning av de frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 10 Mot bakgrund av vad som anförts ovan är Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) skyldig att pröva den rättsliga frågan huruvida artikel 155 i Solvens II-direktivet (och således även den nationella införlivandebestämmelsen 110 § ZPoj) även är tillämplig i de fall då tillsynsmyndigheten i värdstaten (motparten) utövar tillsyn över huruvida ett försäkringsföretag från en annan medlemsstat (klaganden) iakttar de skyldigheter som föreskrivs i förordningen om Priip-produkter eller direktivet om försäkringsdistribution.
- 11 Om svaret på ovanstående fråga är jakande måste Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) undersöka om artikel 155 i Solvens II-direktivet (och därmed även den nationella införlivandebestämmelsen 110 § ZPoj) medför överordnade befogenheter för tillsynsmyndigheten i hemstaten och en skyldighet för tillsynsmyndigheten i värdstaten (motparten) att i första hand uttömma de förfaranden för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas som föreskrivs i punkterna 1, 2 och 3 i artikel 155 i direktivet och punkterna 1, 3 och 4 i 110 § Zpoj, även i de fall då administrativa sanktioner har ålagts i den mening som avses i punkterna 5 och 6 i artikel 155 i direktivet, eller om även tillsynsmyndigheten i värdstaten kan ålägga sanktioner och besluta om administrativa sanktioner utan att vidta någon annan åtgärd.
- 12 Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) är enligt artikel 267 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt skyldig att hänskjuta en fråga till Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen) när en fråga uppkommer vid domstolen om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer. Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) fann att villkoren för en begäran om förhandsavgörande var uppfyllda i det aktuella målet.
- 13 Såvitt Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) vet har frågan om tolkningen av artikel 155 i Solvens II-direktivet, i den mån den är relevant för det aktuella målet, inte avgjorts i EU-domstolens praxis (det är inte fråga om en *acte éclairé*). Samtidigt måste den nationella domstolen, som dömer i sista instans, vara synnerligen uppmärksam vid sin bedömning på huruvida det föreligger eller det inte föreligger rimligt tvivel om den korrekta tolkningen av den unionsbestämmelse som tillämpats och särskilt beakta det syfte som eftersträvas med förfarandet för förhandsavgörande, nämligen att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten (EU-domstolens dom (stora avdelningen) av den 6

oktober 2021, Consorzio ItalianManagement, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 49). Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) är övertygad om att inget av nedan följande tolkningsalternativ som kommer i fråga kan anses vara entydigt och utan något rimligt tvivel klart mer övertygande än ett annat alternativ (och följaktligen anses som en *acte clair*) och har därför beslutat att hänskjuta ovannämnda frågor för ett förhandsavgörande.

III.1 Första tolkningsfrågan: Tillämpning av artikel 155 i Solvens II-direktivet

- 14 Vad gäller den första frågan, huruvida artikel 155 i Solvens II-direktivet även är tillämplig i de fall då tillsynsmyndigheten i värdstaten utövar tillsyn över huruvida ett försäkringsföretag från en annan medlemsstat uppfyller de skyldigheter som föreskrivs i förordningen om Priip-produkter eller direktivet om försäkringsdistribution, framhåller Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) en **första tolkningsmöjlighet**, enligt vilken ordalydelsen i artikel 155. 1 Solvens II-direktivet ”försäkringsföretag ... *inte följer de rättsregler som är tillämpliga på företaget*” [engelska: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; franska: *ne respecte pas les dispositions légales ... qui lui sont applicables*] i värdstaten, endast ska tolkas så, att det inte efterlever **bestämmelserna om införande av materiella krav som följer av detta direktiv**. I ett sådant fall skulle det förfarande som föreskrivs i artikel 155 i Solvens II-direktivet därför inte tillämpas på tillsynen av efterlevnaden av skyldigheterna enligt förordningen om Priip-produkter eller direktivet om försäkringsdistribution.
- 15 Denna möjliga tolkning stöds av bestämmelserna om tillsyn och tillsynsmyndigheter i kapitel III i Solvens II-direktivet. Enligt direktivet är det centrala syftet med tillsynen i allmänhet *att ge försäkringstagare och förmånstagare skydd* (artikel 27), medan det sekundära målet är att säkerställa *de berörda finanssystemens stabilitet i Europeiska unionen* (artikel 28), vilket även återspeglas i den förkortade titeln på *direktivet*. Dessutom ska tillsynen utgå från *en proaktiv och riskbaserad metod* (artikel 29.1). Enligt skäl 14 i ingressen är en förutsättning för skyddet av försäkringstagarna att försäkrings- och återförsäkringsföretag omfattas av ändamålsenliga solvenskrav som leder till en effektiv kapitalallokering inom Europeiska unionen. Enligt skäl 24 i ingressen bör hemmedlemsstatens tillsynsmyndigheter ansvara för övervakningen av försäkrings- och återförsäkringsföretagens finansiella sundhet.
- 16 I artikel 30 i Solvens II-direktivet, som reglerar omfattningen av den tillsyn som införs genom detta direktiv, föreskrivs emellertid framför allt att *hemmedlemsstaten är ensam ansvarig för den finansiella tillsynen över försäkrings- och återförsäkringsföretag, inbegripet den del av verksamheten som företagen bedriver genom filial eller med stöd av friheten att tillhandahålla tjänster* (punkt 1). *Finansiell tillsyn enligt punkt 1 ska omfatta kontroll avseende försäkrings- eller återförsäkringsföretagets hela verksamhet, inbegripet dess solvens och upprättande av försäkringstekniska avsättningar, dess tillgångar och*

medräkningsbara kapitalbas, enligt de regler som medlemsstaten fastställt eller den praxis som tillämpas i hemmedlemsstaten med iakttagande av de bestämmelser som har antagits på gemenskapsnivå... (punkt 2). Enligt artikel 36.1 i direktivet, som reglerar tillsynens granskningsprocess, ska medlemsstaterna se till att tillsynsmyndigheterna granskar och utvärderar de strategier, processer och rapporteringsrutiner som försäkrings- och återförsäkringsföretagen har inrättat för att följa de lagar och andra författningar som antas enligt detta direktiv. Av uppräknningen i punkt 2 i den artikeln framgår att det rör sig om övervakningen av försäkringsföretagens finansiella sundhet, vilket också återspeglas i den förkortade titeln på Solvens II-direktivet och den stora merparten av dess övriga innehåll.

- 17 I detta första tolkningsalternativ förefaller det därför logiskt att tolka artikel 155 i Solvens II-direktivet som en förlängning av bestämmelserna om tillsyn i kapitel III i direktivet (det vill säga finansiell tillsyn) och att den därför endast ska tillämpas på överträdelser av de bestämmelser genom vilka kraven i Solvens II-direktivet införlivades.
- 18 Enligt Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) kan emellertid inte heller en **andra tolkningsmöjlighet** uteslutas, där betoningen läggs på systematiken i Solvens II-direktivet, i vilket artikel 155 först återfinns i kapitel VIII, med rubriken *Etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster*, vars ändamål och syfte är att harmonisera all tillsyn över försäkringsverksamhet. Enligt detta tolkningsalternativ ska uttrycket ”*försäkringsföretag ... inte följer de rättsregler som är tillämpliga på företaget*” i artikel 155.1 i Solvens II-direktivet därför tolkas så, **att det inte följer en lagstiftning som införlivar unionens krav på försäkringsföretags status och verksamhet** (och därmed även inbegripet andra krav än de som följer av Solvens II-direktivet). Det förfarande som föreskrivs i denna artikel är därför tillämpligt på all tillsynsverksamhet som tillsynsmyndigheterna utövar över försäkringsföretag.
- 19 Detta tolkningsalternativ stöds av skäl 11 i ingressen, där det betonas att direktivet utgör ett viktigt instrument för att fullborda den inre marknaden. Av den anledningen anses det, i enlighet med nämnda skäl, *lämpligt att åstadkomma den harmonisering som är nödvändig och tillräcklig för att uppnå ett ömsesidigt erkännande av auktorisationer och tillsynssystem och därigenom en enda auktorisation som är giltig inom hela gemenskapen och som medger att tillsynen över ett företag utövas av hemmedlemsstaten, utan att denna tillsyn förtydligas eller begränsas på något sätt. Även i skäl 18 i ingressen betonas att medlemsstaternas tillsynsmyndigheter därför bör förfoga över alla nödvändiga medel för att säkerställa att försäkrings- och återförsäkringsföretag kan bedriva sin verksamhet på ett ordnat sätt inom hela gemenskapen, oavsett om verksamheten bedrivs med stöd av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster.*
- 20 Enligt detta tolkningsalternativ reglerar kapitel III i direktivet därför endast en del av tillsynen, nämligen finansiell tillsyn, det vill säga tillsyn över sundheten i försäkringsföretagens finanser. Eftersom syftet med direktivet är att försöka

harmonisera alla delar av tillsynen och all tillsynsverksamhet som tillsynsmyndigheten utövar på försäkringsområdet, och därmed försöka maximera genomförandet av principen om hemmedlemsstatens tillsyn över försäkringsföretag (enligt tidigare terminologi principen om hemmedlemsstatens tillsyn), kommer artikel 155 i Solvens II-direktivet även att påverka tillsynen av andra materiella krav som rör försäkringsföretags status och verksamhet.

- 21 För att sammanfatta denna del har Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) påpekat att den känner till innehållet i EU-domstolens dom av den 28 april 2009 i målet kommissionen/Italien, C-518/06, EU:C:2009:270, i vilken EU-domstolen uttalade sig restriktivt (det vill säga snarare till förmån för det första tolkningsalternativet) om principen om hemlandstillsyn, i den meningen att denna princip endast avser finansiell tillsyn (punkt 115 i domen) och att gemenskapslagstiftaren inte har haft för avsikt att ge ursprungsmedlemsstaten exklusiv behörighet vad avser kontrollen av försäkringsföretagens kommersiella handlande (punkt 116 i domen) och att detta inte utgör hinder för tillsynsmyndigheten i värdstaten att utföra kontroller (punkt 117 i domen). Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) betonar dock att den ovannämnda domen avser lagstiftning som, till skillnad från det aktuella målet, avsåg annan direkt försäkring än livförsäkring och att rådets direktiv 92/49/EEG [utelämnas] om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (*tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring*) (svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160) var föremål för tolkning i den domen. Varken bestämmelserna i Solvens II-direktivet eller unionslagstiftarens avsikt som kommer till uttryck i ingressen till detta direktiv är identiska med bestämmelserna och ingressen till det tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring. Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) anser därför inte att tolkningsfrågan utgör en *acte éclairé*. Solvens II-direktivet medger därmed båda de ovan angivna tolkningarna, mellan vilka EU-domstolen ska välja.

III.2 Den andra tolkningsfrågan: (o)villkorlig befogenhet för tillsynsmyndigheten i värdstaten att ålägga administrativa sanktioner

- 22 Om EU-domstolen finner att artikel 155 i Solvens II-direktivet är tillämplig på all tillsynsverksamhet som utövas av tillsynsmyndigheterna (se punkterna [19]-[21] ovan) och därmed även på kontrollen av efterlevnaden av de skyldigheter som föreskrivs i förordningen om Priip-produkter eller direktivet om försäkringsdistribution, är det nödvändigt att granska det förfarande som beskrivs i artikel 155 i direktivet och att göra en åtskillnad mellan när värdlandets tillsynsmyndighet är skyldig att agera i enlighet med den artikelns anda och när den inte är det. Det rör sig särskilt om att besvara frågan huruvida artikel 155 i Solvens II-direktivet medför en överordnad befogenhet för tillsynsmyndigheten i hemstaten och en därmed sammanhängande skyldighet för tillsynsmyndigheten i värdstaten att uttömma de förfaranden för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas som föreskrivs i punkterna 1, 2 och 3 i

denna artikel i direktivet, även i de fall då det är fråga om att ålägga administrativa sanktioner i den mening som avses i punkterna 5 och 6 i denna artikel. Denna fråga är dock oklar på grund av den problematiska formuleringen av direktivtexten i flera språkversioner.

- 23 Enligt den **första tolkningsmöjligheten** ska tillsynsmyndigheten i värdstaten uttömma de förfaranden för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas som föreskrivs i artikel 155 punkterna 1, 2 och 3, inte bara innan lämpliga åtgärder vidtas för att förhindra fortsatta oegentligheter (det vill säga *proaktiva* åtgärder såsom förbud mot att ingå ytterligare försäkringsavtal inom dess territorium), utan även innan åtgärder som syftar till att beivra överträdelse vidtas (det vill säga *retroaktiva* administrativa sanktioner). I detta tolkningsalternativ betonas tolkningen av uttrycket ”*eller sanktionera*” i artikel 155.3 i Solvens II-direktivet (engelska: *or penalise*, franska: *ou réprimer*), av vilket, åtminstone i vissa språkversioner, slutsatsen kan dras att även möjligheten för tillsynsmyndigheten i värdstaten att ålägga sanktioner mot ett försäkringsföretag är beroende av att förfarandena för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas har uttömts. I detta tolkningsalternativ bekräftar bestämmelserna i artikel 155 punkterna 5 och 6 i direktivet endast att tillsynsmyndigheten i värdstaten senare har befogenhet att ålägga sanktioner om tillsynsmyndigheten i hemlandet inte har vidtagit lämpliga åtgärder eller om försäkringsföretaget inte har avhjälpt oegentligheterna på grundval av dessa.
- 24 När det däremot gäller **den andra tolkningsmöjligheten** läggs tyngdpunkten på ordalydelsen i artikel 155.5 och 155.6 i Solvens II-direktivet, som också kan tolkas så, att den med en gång (utan några villkor) bekräftar dömande och verkställande befogenheter för tillsynsmyndigheterna i olika värdmedlemsstater. Detta sker utan att det är nödvändigt att i första hand uttömma de förfaranden som föreskrivs i artikel 155 punkterna 1, 2 och 3 i Solvens II-direktivet. De språkliga formuleringarna utgör inte hinder för en sådan tolkning, eftersom enligt punkt 5 ska punkterna 1, 2 och 3 inte inverka på medlemsstaternas rätt att *sanktionera överträdelse som begåtts inom deras territorier* (engelska: *penalise infringements within their territories*, franska: *sanctionner les infractions sur leur territoire*), och enligt punkt 6 får tillsynsmyndigheterna i värdstaten *tillämpa de nationella administrativa sanktioner i form av tvångsmedel som är föreskrivna för överträdelsen* (engelska: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, franska: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).
- 25 I detta andra tolkningsalternativ avseende förfarande för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas enligt artikel 155 punkterna 1, 2 och 3 i direktivet uppställs endast kravet att lämpliga åtgärder ska vidtas för att förhindra fortsatta oegentligheter (det vill säga *proaktiva* åtgärder såsom förbud mot att ingå ytterligare försäkringsavtal inom dess territorium), men det uppställs inte något krav för att tillsynsmyndigheterna i värdstaten direkt,

självständigt och effektivt ska kunna sanktionera administrativa överträdelser som begåtts inom dess territorium.

- 26 Denna tolkning stöds till exempel av den franska språkversionen av direktivet, i vilken begreppen *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, det vill säga förhindra eller sanktionera fortsatta oegentligheter (felaktigheter) används i artikel 155.3 i direktivet. Punkt 3 i den franska versionen av direktivet avser således endast proaktiva åtgärder och inte retroaktiva sanktioner.
- 27 Denna tolkning stöds också av det synsätt (som saknar en mer detaljerad motivering) som kommer till uttryck i EU-domstolens dom i det ovan nämnda målet kommissionen/Italien, C-518/06 (punkt 120), där det, när det gäller artikel 40.7 i tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring bekräftades att den mottagande medlemsstaten har rätt att ingripa mot överträdelser som begås inom dess territorium, utan att EU-domstolen övervägde skyldigheten att i första hand uttömma förfarandena för underrättelse och vidtagande av åtgärder för att rättelse ska kunna vidtas i enlighet med den dåvarande lydelsen av artikel 40 punkterna 3, 4 och 5 i tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring.
- 28 Slutligen noterar Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) att den också känner till EU-domstolens dom av den 27 april 2017, Onix Asigurári SA, C-559/15, EU:C:2017:316. Enligt Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) innehåller denna dom emellertid inte något svar på tolkningsfrågorna, eftersom den avser artikel 40.6 i tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring (som är analog med nuvarande artikel 155.4 i Solvens II-direktivet), det vill säga möjligheten att i brådskande ärenden vidta nödvändiga proaktiva åtgärder som utgör tillfälliga säkerhetsåtgärder (punkt 52 i domen). Den rör således inte frågan om myndigheternas befogenheter att ålägga administrativa sanktioner, vilken är föremål för prövning i förevarande mål.

IV. Slutsats

- 29 Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser Nejvyšší správní soud (Högsta förvaltningsdomstolen) att det är nödvändigt att ställa de ovan i punkt 1 anförda tolkningsfrågorna till Europeiska unionens domstol:

[utelämnas]

[utelämnas] [förfarandet i
det nationella målet, datum,
underskrifter]