

**Zaak C-18/24****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

11 januari 2024

**Verwijzende rechter:**

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 december 2023

**Verzoekende partijen:**NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,  
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Verwerende partij:**

Česká národní banka

[omissis] [nationale procedure]

**BESLISSING**

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië; hierna: „NSS”) heeft [omissis] in de zaak van verzoeksters **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni** en **NOVIS Poist'ovňa a.s.**, gevestigd te [omissis] Bratislava, [omissis], tegen verweerster, de **Česká národní banka** (Tsjechische nationale bank; hierna: „nationale bank”), gevestigd te [omissis] Praag 1, betreffende het beroep dat is ingesteld tegen het besluit van het bestuur van de nationale bank van 21 januari 2021, zaaknummer 2021/007794/CNB/110/01, in het kader van de procedure inzake het door verzoeker ingestelde cassatieberoep tegen de uitspraak van de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië; hierna: „MS”) van 19 oktober 2022, zaaknummer 6 Af 9/2021–105,

**beslist:**

- I. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie worden de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

1. **Moet artikel 155 van richtlijn [...] 2009/138/EG (Solvabiliteit II) aldus worden uitgelegd dat het ook van toepassing is op gevallen waarin de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst toeziet op de naleving door een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat van de verplichtingen krachtens verordening (EU) nr. 1286/2014 (PRIIP's) of richtlijn [omissis] (EU) 2016/97 (IDD)?**
2. **Zo ja, vloeien uit artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn een prioritaire bevoegdheid voor de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst alsook de verplichting van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst voort om eerst de in de leden 1, 2 en 3 van dat artikel voorgeschreven kennisgeving- en herstelprocedures uit te putten, ook wanneer administratieve sancties in de zin van de leden 5 en 6 van dat artikel van de richtlijn worden opgelegd?**

II. [omissis] [nationale procedure]

### Motivering

#### I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster is een Slowaakse handelsvennootschap en verzekeringsonderneming die actief is op het gebied van de levensverzekeringen. Zij heeft een bijkantoor in Tsjechië dat krachtens het beginsel van vrijheid van vestiging is gevestigd te Praag. Verweerster is de Tsjechische toezichthoudende autoriteit en is derhalve bevoegd voor het houden van toezicht in de lidstaat van ontvangst. Verweerster heeft verzoekster schuldig bevonden aan drie bestuurlijke overtredingen, waarvoor zij haar een geldboete van 1 000 000 Tsjechische kroon (CZK) heeft opgelegd.
- 2 De eerste bestuurlijke overtreding bestond in de niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 3, onder c), ii), iii) en iv), alsmede lid 3, onder f), van verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (hierna: „PRIIP's-verordening”). Deze overtreding is onderzocht krachtens § 179, lid 1, van de naar nationaal recht vastgestelde zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (wet nr. 256/2004 inzake de uitoefening van bedrijfsactiviteiten op de kapitaalmarkt; hierna: „zpkt”). Meer in het bijzonder heeft verzoekster er volgens verweerster niet voor gezorgd dat de informatie in de essentiële-informatiedocumenten (zogenoemde KID's – Key Information Documents) betreffende haar producten nauwkeurig, betrouwbaar, duidelijk, in overeenstemming met de bindende contractuele stukken en niet misleidend was en dat deze documenten alle nodige

informatie van de door het rechtstreeks toepasselijke Unierecht vereiste kwaliteit en van de door dat recht vereiste omvang bevatten.

- 3 De tweede en derde bestuurlijke overtreding bestonden in de niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit de zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (wet nr. 170/2018 betreffende de distributie van verzekeringen en herverzekeringen; hierna: „zdpz”), waarbij uitvoering is gegeven aan richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad [omissis] betreffende verzekeringsdistributie (hierna: „IDD-richtlijn”). De tweede overtreding is onderzocht krachtens § 110, lid 1, onder c), zdpz en bestond erin dat verzoekster zich niet heeft gehouden aan de op de verzekeringsondernemingen rustende verplichtingen inzake het invoeren, handhaven en toepassen van bedrijfscontroleregels ten aanzien van de namens hen optredende onafhankelijke gemachtigden, rekening houdend met de controle op de behoorlijke naleving van de wettelijke voorschriften van § 48, lid 1, onder a), van deze wet. De bestuurlijke derde overtreding is onderzocht krachtens § 114, lid 1, punt 1, zdpz en bestond erin dat verzoekster zich niet heeft gehouden aan haar verplichting om advies aan haar cliënten te verstrekken alvorens met hen kapitaalverzekeringsovereenkomsten in de zin van § 78 van de genoemde wet te sluiten.
- 4 In de loop van de bestuurlijke procedure heeft verweerster een beoordeling verricht ten aanzien van het door verzoekster aangevoerde middel waarmee zij betoogt dat verweerster niet bevoegd was om een tot bestuurlijke bestraffing strekkende procedure in te leiden, gelet op § 110 van de zákon č. 277/2009 Sb., o pojišť'ovnictví (wet nr. 277/2009 inzake verzekeringen, hierna: „zpoj”), waarbij uitvoering is gegeven aan artikel 155 van richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad [omissis] betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (hierna: „Solvabiliteit II-richtlijn”). Verzoekster is van mening dat deze het convergente toezicht op verzekeringsondernemingen uit een andere lidstaat regelen en dat verweerster, als toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst, de genoemde bepalingen van de wet en de richtlijn niet heeft nageleefd, heeft verzuimd om de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst in kennis te stellen van de gestelde schending van het recht in de lidstaat van ontvangst en er niet op heeft gewacht dat deze autoriteit in voorkomend geval passende maatregelen treft om ervoor te zorgen dat verzoekster een einde maakt aan de vastgestelde onregelmatigheden. Volgens verzoekster was verweerster derhalve niet bevoegd om zelfstandig een sanctieprocedure tegen haar in te leiden. Verweerster is daarentegen van mening dat de in de zpkt en de zdpz opgenomen bepalingen inzake het toezicht een afzonderlijke regeling vormen (die is gebaseerd op andere bepalingen van Unierecht dan die van de Solvabiliteit II-richtlijn) en dat zij derhalve los staan van de bepalingen inzake het toezicht als bedoeld in de zpoj. Volgens verweerster hebben de bijzondere bepalingen van de zpkt en de zdpz voorrang op die van de zpoj. Zij is van mening dat verzoekster zich niet heeft gehouden aan verplichtingen die voortvloeien uit de zpkt en de zdpz, waarvoor zij rechtstreeks is bestraft, en niet op verplichtingen die voortvloeien uit de zpoj.

- 5 Ook de MS heeft verzoeksters middel ongegrond bevonden, meer bepaald in het kader van de hierboven genoemde bestreden uitspraak. Het door verzoekster ingestelde beroep is door deze rechter afgewezen. De MS heeft ingestemd met verweersters conclusie dat in deze zaak geen toepassing moest worden gegeven aan de zpoj, die een regeling bevat ten aanzien van de algemene verzekeringsvoorwaarden, waarop verzoekster geen inbreuk heeft gemaakt, maar alleen aan de zpkt en de zdpz, die een regeling bevatten ten aanzien van de specifieke gespecialiseerde dienstensegmenten van de verzekeringsondernemingen waarop de door verzoekster begane overtredingen betrekking hadden.
- 6 De NSS is gehouden om bij de rechterlijke toetsing van de bestreden uitspraak van de MS aandacht te besteden aan het door verzoekster (thans verzoekster in de procedure voor de NSS) opgeworpen cassatiemiddel volgens hetwelk § 110 zpoj, dat is gebaseerd op artikel [155] van de Solvabiliteit II-richtlijn, moet worden toegepast ten aanzien van alle toezichtactiviteiten die betrekking hebben op de verzekeringssector. Volgens verzoekster verwijzen zowel § 110 zpoj als artikel [155] van de richtlijn naar de niet-nakoming van verplichtingen/de niet-inachtneming van bepalingen in het algemeen en zijn zij derhalve niet beperkt tot de niet-nakoming van verplichtingen die voortvloeien uit de zpoj of tot de niet-nakoming van verplichtingen die door de geldende bepalingen worden opgelegd in overeenstemming met de Solvabiliteit II-richtlijn. Hoewel verzoekster is bestraft voor het niet nakomen van de zpkt en de zdpz, gaat het daarbij niettemin om de niet-nakoming van verplichtingen die gelden voor het verzekeringsbedrijf. Volgens verzoekster staan de PRIIP's-verordening (en de daar op nationaal niveau naar verwijzende zpkt) en de IDD-richtlijn (en de nationale bepaling van de zdpz waarbij deze richtlijn is omgezet) niet los van de basisregeling voor de verzekeringssector maar bevatten de genoemde rechtshandelingen [van de Unie] aanvullende bepalingen die onlosmakelijk verbonden zijn met de bepalingen van de zpoj (waarbij de Solvabiliteit II-richtlijn is omgezet). Bijgevolg moeten die laatste bepalingen in deze zaak worden toegepast. Volgens verzoekster heeft het feit dat verweester § 110 zpoj niet heeft toegepast ertoe geleid dat zij een onrechtmatig bestuurlijk besluit heeft vastgesteld.

## **II. Aangevoerde bepalingen van Unierecht en nationaal recht**

- 7 In artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn, dat volgens het opschrift ervan voorziet in een regeling voor de procedure in gevallen waarin verzekeringsondernemingen niet voldoen aan de wettelijke voorschriften, is bepaald:

*Indien de toezichthoudende autoriteiten van een lidstaat van ontvangst vaststellen dat een verzekeringsonderneming die een bijkantoor op het grondgebied van deze lidstaat heeft of daar in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is, zich niet houdt aan de rechtsvoorschriften die in deze lidstaat op haar van toepassing zijn, verzoeken zij de betrokken verzekeringsonderneming een einde te maken aan deze onregelmatigheid (lid 1).*

*Indien de betrokken verzekeringsonderneming niet het nodige doet, stellen de toezichthoudende autoriteiten van de betrokken lidstaat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis. Deze toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst treffen onverwijld alle passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken verzekeringsonderneming een einde maakt aan de onregelmatigheid. De toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst brengen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst op de hoogte van de getroffen maatregelen (lid 2).*

*Indien de verzekeringsonderneming ondanks de door de lidstaat van herkomst getroffen maatregelen of omdat die maatregelen ontoereikend blijken te zijn of in het geheel niet worden getroffen in die lidstaat, inbreuk blijft maken op de in de lidstaat van ontvangst geldende wettelijke voorschriften, kunnen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, na de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan op de hoogte te hebben gebracht, passende maatregelen nemen om verdere onregelmatigheden te voorkomen of te sanctioneren met inbegrip van, voor zover zulks volstrekt noodzakelijk is, het de onderneming beletten op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten (lid 3).*

(opmerking: onderstreping door de NSS)

- 8 *In artikel 155, lid 5, van deze richtlijn is bepaald dat de leden 1, 2 en 3 de bevoegdheid van de lidstaten om inbreuken op hun grondgebied te bestraffen onverlet laten, en in artikel 155, lid 6, ervan dat indien de verzekeringsonderneming die een inbreuk heeft gepleegd in de betrokken lidstaat een vestiging heeft of er goederen bezit, de toezichthoudende autoriteiten van deze lidstaat, overeenkomstig de nationale wetgeving, de voor deze inbreuk vastgestelde nationale administratieve sancties ten uitvoer kunnen leggen ten aanzien van deze vestiging of deze goederen.*
- 9 *In de Tsjechische rechtsorde is artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn omgezet in § 110 zpoj, dat de volgende regeling ten aanzien van het toezicht op de activiteiten van verzekeringsondernemingen uit een andere lidstaat bevat:*
- (1) Indien de nationale bank vaststelt dat een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat in Tsjechië verzekerings- of herverzekeringsactiviteiten uitoefent op grond van het recht om een dochteronderneming op te richten of op tijdelijke basis diensten te verrichten en zich daarbij niet houdt aan de verplichtingen waaraan dergelijke activiteiten in Tsjechië onderworpen zijn, verlangt zij van deze onderneming dat zij binnen de door de nationale bank vastgestelde termijn een einde maakt aan de vastgestelde tekortkomingen.*
- (2) Teneinde de in lid 1 bedoelde feiten vast te stellen of te verifiëren mag de nationale bank bij een dergelijke verzekeringsonderneming documenten,*



*informatie en de nodige toelichtingen betreffende haar activiteiten in Tsjechië opvragen. De verzekeringsonderneming is gehouden om deze te verstrekken.*

*(3) Indien een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat verzuimt om binnen de voorgeschreven termijn een einde te maken aan de in lid 1 bedoelde tekortkomingen, stelt de nationale bank de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis.*

*(4) Indien de corrigerende maatregelen die worden opgelegd door de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst er niet toe leiden dat een einde wordt gemaakt aan de tekortkomingen die in het kader van de activiteiten van de verzekeringsonderneming uit de andere lidstaat zijn vastgesteld of indien in het geheel geen corrigerende maatregelen worden opgelegd, legt de nationale bank een geldboete aan een dergelijke onderneming op of verbiedt zij haar om in Tsjechië nieuwe verzekerings- of herverzekeringsovereenkomsten te sluiten of om verplichtingen uit hoofde van reeds gesloten overeenkomsten uit te breiden. De nationale bank stelt de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst van dit besluit in kennis. De nationale bank kan de zaak tevens voorleggen aan de Europese toezichthoudende autoriteit en daarbij om bijstand verzoeken.*

*(5) In dringende gevallen handelt de nationale bank in overeenstemming met lid 4 zonder de in de leden 1 tot en met 3 genoemde procedure toe te passen.*

### **III. Analyse van de ter prejudiciële beslissing verwezen vragen**

- 10 Gelet op het voorgaande is de NSS gehouden om in te gaan op de rechtsvraag of artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn (en derhalve ook de nationale bepaling ter omzetting daarvan, namelijk § 110 zpoj) ook van toepassing is op gevallen waarin de toezichthoudende autoriteit van de staat van ontvangst (verweerster) erop toeziet dat een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat (verzoekster) haar uit de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn voortvloeiende verplichtingen nakomt.
- 11 Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, dient de NSS vervolgens te onderzoeken of artikel 155 van de richtlijn en de nationale omzettingbepaling van § 110 zpoj voorzien in dwingende bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst en in de verplichting van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst (verweerster) om eerst op uitputtende wijze uitvoering te geven aan de procedures inzake kennisgeving en het treffen van de corrigerende maatregelen als bedoeld in artikel 155, leden 1, 2 en 3, van de richtlijn en § 110, leden 1, 3 en 4, zpoj, en om dat ook te doen wanneer administratieve sancties in de zin van artikel 155, leden 5 en 6, van de richtlijn worden opgelegd, dan wel of de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst straffen en administratieve sancties mag opleggen zonder bijkomende handelingen te verrichten.
- 12 De NSS is krachtens artikel 267, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verplicht om het Hof te verzoeken om een

prejudiciële beslissing wanneer aan de rechter een vraag is voorgelegd over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie. De NSS is tot de slotsom gekomen dat in de onderhavige zaak is voldaan aan de voorwaarden om het Hof om een dergelijke beslissing te verzoeken.

- 13 De NSS heeft er geen weet van dat de kwestie van de uitlegging van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn, voor zover deze relevant is voor de onderhavige zaak, reeds is opgelost in de rechtspraak van het Hof (het betreft geen *acte éclairé*). Tegelijkertijd dient de NSS, als nationale rechter die in laatste aanleg uitspraak doet, bijzonder zorgvuldig te werk te gaan bij het beoordelen of er al dan niet gerede twijfel bestaat over de juiste uitlegging van de toegepaste Unierechtelijke bepaling en met name rekening te houden met het doel van de prejudiciële procedure, namelijk een uniforme uitlegging van het Unierecht te verzekeren (arrest van de Grote kamer van het Hof van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 49). De NSS is ervan overtuigd dat geen van de hieronder genoemde in aanmerking komende uitleggingsvarianten kan worden geacht ondubbelzinnig en zonder gerede twijfel duidelijk overtuigender dan een andere te zijn (en derhalve een *acte clair* te zijn). Derhalve stelt deze rechter de in het dictum geformuleerde prejudiciële vragen.

### III.1 Eerste vraag: toepassing van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn

- 14 Met betrekking tot de eerste vraag, namelijk of artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn ook van toepassing is op gevallen van toezicht dat door de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst wordt uitgeoefend ten aanzien van de vraag of een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat voldoet aan haar verplichtingen die voortvloeien uit de PRIIP's-verordening of de IDD-richtlijn, ontwaart de NSS een **eerste uitleggingsoptie**, waarbij de formulering die in artikel 155, lid 1, van de richtlijn wordt gehanteerd ten aanzien van de lidstaat van ontvangst, namelijk dat *een verzekeringsonderneming zich niet houdt aan de rechtsvoorschriften die op haar van toepassing zijn* [in het Engels: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; in het Frans: *ne respecte pas les dispositions légales qui lui sont applicables*], uitsluitend aldus wordt uitgelegd dat de onderneming zich niet houdt aan **de bepalingen waarbij de uit deze richtlijn voortvloeiende materieelrechtelijke eisen worden ingevoerd**. In dat geval zou de procedure van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn derhalve niet van toepassing zijn op het toezicht op de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de PRIIP's-verordening of de IDD-richtlijn.
- 15 Deze uitlegging wordt ondersteund door de regelingen inzake het toezicht en de toezichthoudende autoriteiten die zijn opgenomen in hoofdstuk III van de Solvabiliteit II-richtlijn. Terwijl het voornaamste doel van het toezicht volgens de richtlijn over het algemeen bestaat in *de bescherming van verzekeringnemers en begunstigden* (artikel 27), bestaat een secundair doel er *de stabiliteit van de betrokken financiële systemen in de Europese Unie te verzekeren* (artikel 28),

waarmee ook de verkorte titel van de richtlijn overeenstemt. Voorts berust het toezicht op *een prospectieve en op een risico gebaseerde benadering* (artikel 29, lid 1). Overeenkomstig overweging 14 van de richtlijn dienen ter bescherming van de verzekeringnemers voor verzekerings- en herverzekeringsondernemingen effectieve solvabiliteitsvereisten te gelden die in een efficiënte allocatie van kapitaal binnen de Europese Unie resulteren. Overeenkomstig overweging 24 dienen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst de verantwoordelijkheid te dragen voor het toezicht op de financiële soliditeit van verzekerings- en herverzekeringsondernemingen.

- 16 Bovenal bepaalt artikel 30 van de Solvabiliteit II-richtlijn, waarin de reikwijdte van het bij deze richtlijn ingestelde toezicht wordt geregeld, evenwel dat *het financiële toezicht op verzekerings- en herverzekeringsondernemingen, met inbegrip van het toezicht op het bedrijf dat zij door middel van bijkantoren en in het kader van vrije dienstverrichting uitoefenen, tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst behoort* (lid 1). *Het financiële toezicht overeenkomstig lid 1 omvat het controleren, met betrekking tot het geheel van de werkzaamheden van de verzekerings- en herverzekeringsonderneming, van de solvabiliteit van de onderneming, de vorming van technische voorzieningen, de activa en het in aanmerking komend eigen vermogen, zulks overeenkomstig de in de lidstaat van herkomst geldende voorschriften of gebruiken, op grond van de communautaire bepalingen ter zake [...] (lid 2).* Overeenkomstig artikel 36, lid 1, van de richtlijn, waarin het toezichtproces wordt geregeld, *zorgen de lidstaten ervoor dat de toezichthoudende autoriteiten de strategieën, processen en rapportageprocedures beoordelen en evalueren die de verzekerings- en herverzekeringsondernemingen hebben vastgesteld om te voldoen aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die overeenkomstig deze richtlijn worden vastgesteld,* waarbij uit de opsomming in lid 2 van dat artikel volgt dat dit betrekking heeft op het toezicht op de financiële omstandigheden in verzekeringsondernemingen, wat ook tot uiting komt in de verkorte titel van de *Solvabiliteit II-richtlijn* en in het overgrote deel van de andere bewoordingen ervan.
- 17 In het kader van deze eerste uitleggingsvariant lijkt het derhalve logisch om artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn uit te leggen als een voortzetting van de regeling inzake het toezicht die is opgenomen in hoofdstuk III van de richtlijn (dat wil zeggen inzake het financiële toezicht) en dat het genoemde artikel bijgevolg uitsluitend moet worden toegepast op inbreuken op de bepalingen waarbij de vereisten van deze richtlijn worden omgezet.
- 18 Volgens de NSS kan evenwel ook een **tweede uitleggingsoptie** niet worden uitgesloten, namelijk een uitlegging waarbij de nadruk wordt gelegd op de systematiek van de Solvabiliteit II-richtlijn, waarin artikel 155 pas is opgenomen onder hoofdstuk VIII, getiteld *Recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten*, dat betrekking heeft op de harmonisering van het toezicht op de verzekeringsactiviteiten en er ook toe strekt dat toezicht daadwerkelijk te harmoniseren. Volgens deze uitleggingsvariant zou de uitdrukking *de*



*verzekeringsonderneming houdt zich niet aan de rechtsvoorschriften van artikel 155, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn derhalve aldus moeten worden uitgelegd dat de onderneming zich niet houdt aan om het even welke wettelijke bepalingen tot omzetting van de Unierechtelijke vereisten met betrekking tot de positie en de activiteiten van de verzekeringsondernemingen* (en derhalve evenmin aan andere bepalingen dan die welke voortvloeien uit de Solvabiliteit II-richtlijn). De procedure van het genoemde artikel is derhalve van toepassing op alle toezichtactiviteiten die door de toezichthoudende autoriteiten worden verricht ten aanzien van verzekeringsondernemingen.

- 19 Deze uitleggingsvariant wordt ondersteund door overweging 11 van de Solvabiliteit II-richtlijn, waarin wordt benadrukt dat de richtlijn een essentieel instrument voor de totstandbrenging van de interne markt vormt. Om deze reden verdient het overeenkomstig de aangehaalde overweging *aanbeveling een noodzakelijke en voldoende harmonisatie tot stand te brengen om te komen tot een wederzijdse erkenning van vergunningen en van toezichtstelsels, zodat één en dezelfde vergunning voor de gehele Gemeenschap geldig is en het toezicht op een onderneming door de lidstaat van herkomst kan worden uitgeoefend*, zonder dat dit toezicht op enige wijze wordt gepreciseerd of beperkt. Ook in overweging 18 wordt benadrukt dat *de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten daarom over alle nodige middelen dienen te beschikken om te garanderen dat verzekerings- en herverzekeringsondernemingen overal in de Gemeenschap hun activiteiten op een orderlijke wijze uitoefenen, ongeacht of deze activiteiten op grond van het recht van vestiging dan wel in het kader van het vrij verrichten van diensten worden verricht*.
- 20 Volgens deze uitleggingsvariant regelt hoofdstuk III van de richtlijn derhalve slechts één segment van het toezicht, namelijk het financiële toezicht, meer bepaald het toezicht op de financiële soliditeit van de verzekeringsondernemingen. Aangezien met de richtlijn wordt beoogd om alle toezichtsegmenten en alle toezichtactiviteiten op het gebied van verzekeringen te harmoniseren en aldus te streven naar een zo uitgebreid mogelijke toepassing van het beginsel van toezicht op de verzekeringsondernemingen door de lidstaat van herkomst (in de vroegere terminologie: van het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst), zal artikel 155 van Solvabiliteit II ook van invloed zijn op het toezicht op andere materieelrechtelijke vereisten inzake de positie en de activiteiten van de verzekeringsondernemingen.
- 21 Dit deel samenvattend merkt de NSS op weet te hebben van de bewoordingen van het arrest van 28 april 2009, *Commissie/Italië*, C-518/06, EU:C:2009:270, waarin het Hof een restrictief standpunt heeft ingenomen (en dus veeleer de eerste uitleggingsvariant heeft ondersteund) ten aanzien van het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst, in de zin dat dit beginsel enkel verband houdt met het financiële toezicht (punt 115) en dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest dat de lidstaat van herkomst een exclusieve toezichtsbevoegdheid heeft die zich uitstrekt tot het commerciële gedrag van

verzekeringsondernemingen (punt 116) en dat dit de mogelijkheid van toezicht door de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst niet uitsluit (punt 117). De NSS benadrukt evenwel dat het aangehaalde arrest betrekking heeft op bepalingen die, anders dan in de onderhavige zaak, betrekking hadden op schadeverzekeringen en dat het aangehaalde arrest uitlegging geeft aan richtlijn 92/49/EEG van de Raad [omissis] tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (*derde richtlijn schadeverzekering*). Noch de bepalingen noch de bedoelingen van de Uniewetgever zoals uiteengezet in de overwegingen van de Solvabiliteit II-richtlijn zijn identiek aan de bepalingen en overwegingen van de derde richtlijn schadeverzekering. Om deze reden beschouwt de NSS de voorgelegde vraag niet als een *acte éclairé*. De Solvabiliteit II-richtlijn laat ruimte voor beide hierboven geschetste uitleggingsvarianten, waaruit het Hof zal moeten kiezen.

### **III.2 Tweede vraag: de (on)voorwaardelijke bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst om administratieve sancties op te leggen**

- 22 Indien het Hof oordeelt dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn van toepassing is op alle toezichtactiviteiten van de toezichthoudende autoriteiten (zie punten 19 tot en met 21 hierboven) en derhalve ook op het toezicht dat wordt uitgeoefend op de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit de PRIIP's-verordening of de IDD-richtlijn, moet de in dat artikel beschreven procedure als zodanig worden onderzocht en moet worden onderscheiden wanneer de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst verplicht is om te handelen in de geest van dat artikel en wanneer niet. De vraag luidt met name of artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn aanleiding geeft tot het ontstaan van dwingende bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst en van de daarmee gepaard gaande verplichting van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst om op uitputtende wijze toepassing te geven aan de procedures inzake kennisgeving en het treffen van corrigerende maatregelen als bedoeld in de leden 1, 2 en 3 van dat artikel van de richtlijn en om dat ook te doen wanneer administratieve sancties in de zin van de leden 5 en 6 van dat artikel worden opgelegd. Deze kwestie is evenwel niet duidelijk omdat de richtlijn in de diverse taalversies op problematische wijze is geformuleerd.
- 23 Volgens de **eerste uitleggingsoptie** dient de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst de procedures inzake kennisgeving en het treffen van corrigerende maatregelen als bedoeld in artikel 155, leden 1, 2 en 3, van de richtlijn niet alleen uit te putten voordat zij passende maatregelen treft om verdere onregelmatigheden te voorkomen (dat wil zeggen *prospectieve* maatregelen, zoals een verbod op het sluiten van nieuwe verzekeringsovereenkomsten op haar grondgebied) maar ook voordat zij maatregelen treft om inbreuken te bestraffen (dat wil zeggen administratieve sancties *met terugwerkende kracht*). In deze

uitleggingsvariant wordt de nadruk gelegd op de uitlegging van de bewoordingen *of [onregelmatigheden] te sanctioneren* van artikel 155, lid 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn (in het Engels: *or penalise*, in het Frans: *ou réprimer*), waaruit kan worden afgeleid, althans in sommige taalversies, dat ook de bestraffing van een verzekeringsonderneming door de toezichhoudende autoriteit van een lidstaat van ontvangst ervan afhankelijk is dat op uitputtende wijze toepassing is gegeven aan de procedures inzake kennisgeving en het treffen van corrigerende maatregelen. In het kader van deze uitleggingsvariant bevestigen de bepalingen van artikel 155, leden 5 en 6, van de richtlijn slechts de latere bevoegdheid van de toezichhoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst om sancties op te leggen wanneer de toezichhoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst heeft verzuimd om passende maatregelen te treffen of wanneer de verzekeringsonderneming op grond van die maatregelen geen einde aan de bestaande onregelmatigheden heeft gemaakt.

- 24 De **tweede uitleggingsoptie** legt daarentegen de nadruk op de bewoordingen van artikel 155, leden 5 en 6, van de Solvabiliteit II-richtlijn, die ook aldus kunnen worden uitgelegd dat de besluitvormings- en handhavingsbevoegdheden van de toezichhoudende autoriteiten van de verschillende lidstaten van ontvangst daarin meteen (zonder enige voorwaarden) worden bevestigd, zonder dat eerst de procedures van artikel 155, leden 1, 2 en 3, van de richtlijn hoeven te worden uitgeput. De in de verschillende taalversies opgenomen bewoordingen sluit een dergelijke uitlegging niet uit, aangezien de leden 1, 2 en 3 in overeenstemming met lid 5 de bevoegdheid van de lidstaten onverlet laten om *inbreuken op hun grondgebied te bestraffen* (in het Engels: *penalise infringements within their territories*; in het Frans: *sanctionner les infractions sur leur territoire*) en in lid 6 is bepaald dat de toezichhoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst *de voor deze inbreuk vastgestelde nationale administratieve sancties ten uitvoer kunnen leggen* (in het Engels: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, in het Frans: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).
- 25 Volgens deze tweede uitleggingsvariant vormen de procedures inzake kennisgeving en het treffen van corrigerende maatregelen als bedoeld in artikel 155, leden 1, 2 en 3, van de richtlijn slechts een voorwaarde voor het treffen van passende maatregelen om verdere onregelmatigheden te voorkomen [dat wil zeggen prospectieve maatregelen, zoals de oplegging van een verbod op het sluiten van nieuwe verzekeringsovereenkomsten op het [betreffende] grondgebied] en vormt de toepassing van dergelijke procedures er geen voorwaarde voor dat de toezichhoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst administratieve overtredingen die op zijn grondgebied hebben plaatsgevonden rechtstreeks, onafhankelijk en daadwerkelijk kunnen sanctioneren.
- 26 Deze uitlegging wordt bijvoorbeeld bevestigd door de Franse taalversie van de richtlijn, in het kader waarvan in artikel 155, lid 3, een beroep wordt gedaan op de bewoordingen *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, dat wil zeggen het voorkomen of bestrijden van nieuwe onregelmatigheden (fouten). De Franse

taalversie van lid 3 van dat artikel heeft bijgevolg alleen betrekking op prospectieve maatregelen en niet op sancties met terugwerkende kracht.

- 27 Deze uitlegging wordt tevens bevestigd door het (niet nader gemotiveerde) standpunt in punt 120 van het arrest Commissie/Italië, C-518/06, EU:C:2009:270, waarin wat betreft artikel 40, lid 7, van de derde richtlijn schadeverzekering wordt bevestigd dat de lidstaat van herkomst bevoegd is om overtredingen op zijn grondgebied te bestraffen, waarbij het Hof de verplichting om in overeenstemming met de toenmalige bewoordingen van artikel 40, leden 3, 4 en 5, van de genoemde richtlijn op uitputtende wijze uitvoering te geven aan de procedure inzake kennisgeving en het treffen van corrigerende maatregelen niet in overweging heeft genomen.
- 28 Tot slot merkt de NSS eveneens op bekend te zijn met het arrest van 27 april 2017, *Onix Asigurări*, C-559/15, EU:C:2017:316. Naar het oordeel van de NSS geeft dit arrest evenwel geen antwoord op de gestelde prejudiciële vragen, aangezien het betrekking heeft op artikel 40, lid 6, van de derde richtlijn schadeverzekering (naar analogie van het huidige artikel 155, lid 4, van de Solvabiliteit II- richtlijn), meer bepaald op de mogelijkheid om in dringende (spoedeisende) gevallen noodzakelijke maatregelen te treffen, die prospectief van aard zijn en conservatoire maatregelen vormen (punt 52). Het arrest heeft derhalve geen betrekking op de kwestie van de bevoegdheid van de autoriteiten om, zoals in de onderhavige zaak, administratieve sancties op te leggen.

#### IV. Conclusie

- 29 Gelet op het voorgaande verzoekt de NSS het Hof om een prejudiciële beslissing over de in punt I van het dictum geformuleerde vragen.

[omissis]

[omissis] [nationale procedure, datum en ondertekeningen]