

C-18/24. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2024. január 11.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Nejvyšší správní soud (Csehország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. december 29.

Felperes:

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

Alperes:

Česká národní banka

[omissis] [nemzeti eljárás]

VÉGZÉS

A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Csehország) [omissis] a **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.** (székhely: [omissis] Pozsony, [omissis]) felperesnek a **Česká národní banka** (cseh nemzeti bank, Csehország) (székhely: [omissis], Prága 1) alperes ellen, a Česká národní banka (cseh nemzeti bank) igazgatótanácsának 2021. január 21-i határozatával (ügyszám: 2021/007794/ CNB/110/01) szemben indított keresete tárgyában folyamatban lévő eljárásban a felperes által a Městský soud v Praze (prágai városi bíróság, Csehország) 2022. október 19-i ítéletével (ügyszám: 6 Af 9/2021-105) szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmet elbírálva

a következőképpen határozott:

- I. A bíróság előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

- 1) **Úgy kell-e értelmezni a [2009/138/EK] irányelv („Szolvencia II”) 155. cikkét, hogy annak hatálya az olyan esetekre is kiterjed, amelyekben a fogadó állam felügyeleti hatósága ellenőrzi, hogy másik tagállam biztosítója megfelel-e az 1286/2014 rendeletben (PRIIP) és/vagy a [2016/97] irányelvben (IDD) előírt kötelezettségeknek?**
- 2) **Igenlő válasz esetén a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkéből következik-e a székhely szerinti állam felügyeleti hatóságának elsődleges hatásköre és a fogadó állam felügyeleti hatóságának azon kötelezettsége, hogy első körben az irányelv e cikkének (5) és (6) bekezdése szerinti közigazgatási szankciók kiszabása esetében is ki kell merítenie a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat?**

II. [omissis] [nemzeti eljárás]

I n d o k o l á s:

I. Az eljárás tárgya

- 1 A felperes szlovák gazdasági társaság és életbiztosítási szolgáltatásokat nyújtó biztosító. A felperes a letelepedés szabadsága alapján a Cseh Köztársaság területén Prágában rendelkezik fiókteleppel. Az alperes a Cseh Köztársaságnak, mint az Európai Unió fogadó tagállamának a felügyeleti hatósága. Az alperes három közigazgatási szabálysértés tekintetében állapította meg a felperes felelősségét, ami miatt vele szemben 1 000 000 CZK bírságot szabott ki.
- 2 Az első közigazgatási szabálysértés a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról szóló 1286/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: PRIIP-rendelet) 6. cikkének (1) bekezdésében, 8. cikke (3) bekezdése c) pontjának ii., iii. és iv. alpontjában, valamint 8. cikke (3) bekezdésének f) pontjában foglalt kötelezettségek megsértésében állt, és azt a nemzeti zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (a gazdasági tevékenység tőkepiacon történő folytatásáról szóló 256/2004. sz. törvény; a továbbiakban: ZPKT) 179. §-ának (1) bekezdése alapján bírálták el. Az alperes szerint a felperes különösen azt nem biztosította, hogy a termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumaiban (úgynevezett KID – Key Information Documents) foglalt információk pontosak, helytállóak és egyértelműek legyenek, összhangban álljanak a kötelező erejű szerződéses dokumentumokkal, és ne legyenek megtévesztőek, továbbá, hogy a kiemelt információkat tartalmazó dokumentumok a közvetlenül alkalmazandó uniós jog által megkövetelt minőségű és terjedelmű információkat tartalmazzák.

- 3 A második és a harmadik közigazgatási szabálysértés a biztosítási értékesítésről szóló [omissis] (EU) 2016/97 európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: IDD-irányelv) átültető zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojišťeni a zajišťeni (a biztosítási és a viszontbiztosítási értékesítésről szóló 170/2018. sz. törvény; a továbbiakban: ZDPZ) eredő kötelezettségek megsértésében állt. A második közigazgatási szabálysértést a ZDPZ 110. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján bírálták el, és abban állt, hogy a felperes megsértette a biztosítókra terhelő azon kötelezettséget, hogy a nevében eljáró független megbízottak tekintetében az eljárás ellenőrzésére, így az ezen törvény 48. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglalt rendelkezések betartásának ellenőrzésére vonatkozó szabályokat vezessen be, tartson fenn és alkalmazzon. A harmadik közigazgatási szabálysértést a ZDPZ 114. §-a (1) bekezdésének 1. pontja alapján bírálták el, és abban állt, hogy a felperes megsértette arra vonatkozó kötelezettségét, hogy az e törvény 78. §-ában meghatározott tőkebiztosítási szerződés megkötését megelőzően az ügyfél részére tanácsadást biztosítson.
- 4 A közigazgatási eljárás során az alperes a zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (a biztosítókról szóló 277/2009. sz. törvény; a továbbiakban: ZPoj) 110. §-ára hivatkozva – amely rendelkezés a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló [omissis] 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: „Szolvencia II” irányelv) 155. cikkét ültette át, és amely két rendelkezés álláspontja szerint a más tagállam biztosítóinak következetes felügyeletét szabályozza – cáfolta a felperes azzal kapcsolatos kifogását, hogy az alperes nem rendelkezik hatáskörrel a szabálysértési eljárás lefolytatására. A felperes szerint az alperes, mint a fogadó állam felügyeleti hatósága nem tartotta be a fent említett törvényi és az irányelvi rendelkezéseket, nem tájékoztatta a székhely szerinti állam felügyeleti hatóságát a fogadó tagállamban elkövetett állítólagos jogsértésről, és nem várta meg, hogy ez utóbbi felügyeleti hatóság a felperes által előidézett szabálytalan helyzet orvoslása érdekében helyénvaló intézkedéseket hozzon. A felperes szerint az alperes ezért nem volt jogosult a felperessel szembeni szankció kiszabására irányuló eljárást önállóan lefolytatni. Az alperes ezzel szemben úgy véli, hogy a felügyeletre vonatkozó, ZPKT-ben és ZDPZ-ben foglalt rendelkezések (a „Szolvencia II” irányelvtől eltérő uniós jogszabályon alapuló) külön szabályozást képeznek, és ezért függetlenek a ZPoj felügyeletre vonatkozó rendelkezéseitől. Az alperes szerint a ZPKT és a ZDPZ különös rendelkezései elsőbbséget élveznek a ZPoj rendelkezéseivel szemben. Az alperes álláspontja szerint a felperes a ZPKT-ből és a ZDPZ-ből eredő kötelezettségeket sértette meg, ami miatt közvetlenül szankcionálták, nem pedig az ZPoj-ból eredő kötelezettségeket.
- 5 A Městský soud v Praze (prágai városi bíróság) a címben hivatkozott, megtámadott ítéletben szintén nem tartotta megalapozottnak ezt a kifogást, és elutasította a benyújtott keresetet. A Městský soud (városi bíróság) megerősítette az alperes azon következtetését, miszerint az ügyre nem azokat a általános biztosítási feltételeket szabályozó ZPoj-t kellett volna alkalmazni, amelyeket a felperes nem sértett meg, hanem kizárólag a biztosítók által nyújtott azon

szolgáltatások speciális szegmensét szabályozó ZPKT-t és a ZDPZ-t, amelyeket a felperes által elkövetett közigazgatási jogsértések érintettek.

- 6 A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a Městský soud v Praze (prágai városi bíróság) megtámadott ítéletének bírósági felülvizsgálata során köteles megvizsgálni a felperesnek (jelenleg felülvizsgálati kérelmet előterjesztő fél a legfelsőbb közigazgatási bíróság előtti eljárásban) azt a felülvizsgálati kérelemben foglalt jogalapját, miszerint a ZPoj „Szolvencia II” irányelv 115. cikkén alapuló 110. §-át a biztosítási ágazatot érintő valamennyi felügyeleti tevékenységre alkalmazni kell. A felperes szerint általánosságban mind a ZPoj 110. §-a, mind pedig a „Szolvencia II” irányelv 115. cikke a kötelezettségek nemteljesítésére/jogi előírások be nem tartására vonatkozik, és ezért nem korlátozódik a ZPoj-ban, illetve a „Szolvencia II” irányelvnek megfelelően jogszabályi rendelkezésekben előírt kötelezettségek megszegésére. Noha a felperest a ZPKT és a ZDPZ megsértése miatt szankcionálták, továbbra is a biztosítási üzleti tevékenységgel kapcsolatos kötelezettségek megsértéséről volt szó. A felperes álláspontja szerint sem a PRIIP-rendelet (és az ahhoz nemzeti szinten kapcsolódó ZPKT), sem pedig az IDD-irányelv (és a ZDPZ azt átültető nemzeti rendelkezése) nem tekinthető a biztosítási ágazatra vonatkozó alapvető ágazati szabályozástól független szabályozásnak, hanem olyan kiegészítő szabályozásnak minősül, amely elválaszthatatlanul kapcsolódik a („Szolvencia II” irányelvet átültető) ZPoj-nak a jelen ügyben alkalmazandó rendelkezéseire. A felperes szerint a ZPoj 110. §-a alkalmazásának elmulasztása az alperes részéről a közigazgatási határozatának jogellenességéhez vezetett.

II. Az uniós jog és a nemzeti jog hivatkozott rendelkezései

- 7 A „Szolvencia II” irányelv 155. cikke szerint, amely címének megfelelően azokkal az esetekkel kapcsolatos eljárást szabályozza, amikor a biztosítók nem teljesítik a jogszabályi rendelkezéseket:

Amennyiben valamely fogadó tagállam felügyeleti hatóságai megállapítják, hogy a tagállam területén fiókteleppel rendelkező, vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján tevékenykedő biztosító nem tartja be az abban az államban rá vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, kötelezik az érintett biztosítót, hogy orvosolja az ilyen szabálytalan helyzetet ((1) bekezdés).

Amennyiben az érintett biztosító elmulasztja a szükséges intézkedés megtételét, az érintett tagállam felügyeleti hatóságai erről a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságait tájékoztatják. A székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságai a lehető legkorábbi alkalommal meghozzák az összes szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az érintett biztosító orvosolja a szabálytalan helyzetet. A székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságai tájékoztatják a fogadó tagállam felügyeleti hatóságait a megtett intézkedésekről ((2) bekezdés).

Amennyiben a székhely szerinti tagállam által meghozott intézkedések ellenére, vagy amennyiben ezek az intézkedések nem bizonyulnak megfelelőnek, illetve

hiányoznak az adott tagállamban, a biztosító továbbra is sérti a fogadó tagállamban hatályos jogszabályi rendelkezéseket, a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságainak tájékoztatása után a fogadó tagállam felügyeleti hatósága meghozhatja a helyénvaló intézkedéseket a további szabálytalanságok megakadályozására vagy szankcionálására, ideértve a szigorúan szükséges mértékig azt is, hogy megakadályozza, hogy a biztosító a fogadó tagállam területén új biztosítási szerződéseket kössön ((3) bekezdés).

(Figyelem: Kiemelés a Nejvyšší správní soudtól [legfelsőbb közigazgatási bíróság])

8 Ezen irányelv 155. cikkének (5) bekezdése szerint az (1), (2) és (3) bekezdés nem érinti a tagállamoknak azt a hatáskörét, hogy büntessék a területükön elkövetett jogsértéseket, ezen irányelv 155. cikkének (6) bekezdése szerint amennyiben egy biztosító, amely jogsértést követett el, telephellyel vagy vagyonnal rendelkezik az érintett tagállamban, ennek a tagállamnak a felügyeleti hatóságai a nemzeti jognak megfelelően alkalmazhatják az adott jogsértésre előírt nemzeti közigazgatási szankciókat az adott telephellyel vagy vagyonnal szembeni végrehajtás útján.

9 A cseh jogrendben a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét a ZPoj 110. §-a ültette át, amely a következőképpen szabályozza a más tagállam biztosítóinak tevékenysége feletti felügyelet gyakorlását:

(1) Ha a Česká národní banka [cseh nemzeti bank] megállapítja, hogy egy másik tagállam azon biztosítója, amely a Cseh Köztársaság területén a leányvállalat alapításának joga vagy az ideiglenes szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján biztosítási vagy viszontbiztosítási tevékenységet folytat, nem teljesíti a Cseh Köztársaságban az e tevékenységre vonatkozó kötelezettségeket, kötelezi az ilyen biztosítót, hogy a Česká národní banka [cseh nemzeti bank] által meghatározott határidőn belül orvosolja a megállapított hiányosságokat.

(2) Az (1) bekezdésben említett tények megállapítása vagy ellenőrzése céljából a Česká národní banka [cseh nemzeti bank] kérheti az ilyen biztosítótól a Cseh Köztársaság területén folytatott tevékenységére vonatkozó dokumentumok, információk és szükséges magyarázatok benyújtását, a biztosító pedig köteles ezeket rendelkezésre bocsátani.

(3) Ha másik tagállam biztosítója az előírt határidőn belül nem orvosolja az (1) bekezdésben említett hiányosságokat, a Česká národní banka [cseh nemzeti bank] tájékoztatja erről a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságát.

(4) Ha a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatósága által hozott korrekciós intézkedések nem vezetnek a másik tagállam biztosítójának tevékenységében megállapított hiányosságok megszüntetéséhez, vagy ha nem került sor korrekciós intézkedések meghozatalára, a Česká národní banka [cseh nemzeti bank] pénzbírságot szab ki az ilyen biztosítóval szemben, vagy megtiltja az ilyen biztosítónak, hogy a Cseh Köztársaság területén új biztosítási vagy

vizontbiztosítási szerződéseket kössön, és hogy a már megkötött szerződésekből eredő kötelezettségek körét kiterjessze. A Česká národní banka [cseh nemzeti bank] erről a határozatról tájékoztatja a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságát. A Česká národní banka [cseh nemzeti bank] egyidejűleg az ügyet jogsegély iránti megkereséssel az európai felügyeleti hatósághoz is továbbíthatja.

(5) *Sürgős esetben a Česká národní banka [cseh nemzeti bank] az (1)–(3) bekezdésben említett eljárás lefolytatása nélkül a (4) bekezdés szerint jár el.*

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata

- 10 A fentiekre tekintettel a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) köteles megvizsgálni azt a jogi kérdést, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke (és így az átültető nemzeti rendelkezés, a ZPoj 110. §-a) alkalmazandó-e abban az esetben is, ha a PRIIP-rendeletben vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségeknek egy másik tagállam biztosítója (a felperes) általi teljesítése a fogadó állam felügyeleti hatóságának (az alperesnek) a felügyelete alá tartozik.
- 11 Amennyiben a fenti kérdésre igenlő választ kell adni, a Nejvyšší správní soudnak (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azt kell megvizsgálnia, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkéből (és így az átültető nemzeti rendelkezésből, a ZPoj 110. §-ából) következik-e a székhely szerinti állam felügyeleti hatóságának elsődleges hatásköre és a fogadó állam felügyeleti hatóságának (az alperesnek) azon kötelezettsége, hogy első körben az irányelv 155. cikkének (5) és (6) bekezdése szerinti közigazgatási szankciók kiszabása esetében is ki kell merítenie a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében, valamint a ZPoj 110. §-ának (1), (3) és (4) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat, vagy a fogadó állam felügyeleti hatósága minden egyéb intézkedés nélkül szankcionálhat-e és közigazgatási szankciókat szabhat-e ki.
- 12 A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 267. cikkének b) pontja értelmében köteles az Európai Unió Bíróságához (a továbbiakban: Bíróság) fordulni, ha az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok által elfogadott jogi aktusok érvényességével és értelmezésével kapcsolatos kérdés merül fel a bíróság előtt. A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) arra a következtetésre jutott, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének feltételei a jelen ügyben teljesültek.
- 13 A Nejvyšší správní soudnak (legfelsőbb közigazgatási bíróság) nincs tudomása arról, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke értelmezésének kérdését, amennyiben az a jelen ügy szempontjából releváns, a Bíróság ítélkezési gyakorlata megválaszolta volna (nem minősül *acte éclairé*nek). Ugyanakkor a végső fokon eljáró nemzeti bíróságnak különösen figyelmesen kell elvégeznie az alkalmazott uniós jogi rendelkezés helyes értelmezését érintő észszerű kétség fennállására vagy hiányára vonatkozó értékelését, többek között figyelembe véve

az előzetes döntéshozatali eljárás célját, amely az unió jog értelmezése egységességének a biztosítása (a Bíróság nagytanácsának 2021. október 6-i Consorzio Italian Management ítélete, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, 49. pont). A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy véli, hogy az alábbiakban felmerülő értelmezési lehetőségek egyike sem tekinthető egyértelműen és minden észszerű kétséget kizáróan kifejezetten meggyőzőbbnek egy másik lehetőségnél (és így *acte clair*nek), ezért előzetes döntéshozatalra terjeszti a jelen végzés rendelkező részében említett kérdéseket.

III.1. Az első kérdésről: a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének alkalmazása

- 14 Ami az azzal kapcsolatos első kérdést illeti, hogy abban az esetben is alkalmazni kell-e a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkét, amikor a fogadó állam felügyeleti hatóságának felügyelete alá tartozik a PRIPP-rendeletben vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségek másik tagállambeli biztosító általi teljesítése, a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azt az **első értelmezési lehetőséget** támogatja, amely szerint a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (1) bekezdésében foglalt, a *„biztosító nem tartja be a[...]* rá vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket (angolul: *„is not complying with the legal provisions applicable to it*; franciául: *ne respecte pas les dispositions légales [...] qui lui sont applicables*) szövegrész csak úgy értelmezhető, hogy a biztosító nem tartja be **az ezen irányelvből eredő anyagi jogi követelményeket előíró rendelkezéseket**. Ilyen esetben tehát a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkében előírt eljárás nem vonatkozna a PRIIP-rendeletben vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségek teljesítésének felügyeletére.
- 15 Ezen értelmezés mellett szólnak a „Szolvencia II irányelv” III. fejezetében foglalt, a felügyeletre és a felügyeleti hatóságokra vonatkozó szabályok. Míg az irányelv szerint a felügyelet fő célja általában a *szerezők és kedvezményezettek védelme* (27. cikk), addig másodlagos cél az *Európai Unió pénzügyi rendszereinek stabilitása* (28. cikk), amelynek az irányelv rövidített címe is megfelel. Ezenfelül a felügyelet *előre tekintő és kockázatalapú megközelítésen* alapul (a 29. cikk (1) bekezdése). A (14) preambulumbekzdés szerint a szerzők védelmének előfeltétele, hogy a biztosítók vagy viszontbiztosítók számára Európai Unió-szerte hatékony tőkeallokációt eredményező, eredményes szavatolótoke-szükségleteket írjanak elő. A (24) preambulumbekzdés szerint a székhely szerinti tagállam felügyeleti hatóságai felelősek a biztosítók vagy viszontbiztosítók pénzügyi helyzetének figyelemmel kíséréséért.
- 16 Mindenekelőtt azonban a „Szolvencia II” irányelv 30. cikke, amely az ezen irányelv által létrehozott felügyelet hatályát szabályozza, előírja, hogy *a biztosítók vagy viszontbiztosítók pénzügyi felügyelete, beleértve a fióktelepeken keresztül vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján végzett tevékenységet is, a székhely szerinti tagállam kizárólagos felelőssége* (az (1) bekezdés). Az (1) bekezdés szerinti pénzügyi felügyelet magában foglalja a biztosító vagy viszontbiztosító teljes tevékenységére vonatkozóan a vállalkozás fizetőképességének, a biztosítástechnikai tartalékok képzésének, a vállalkozás eszközeinek és a

figyelembe vehető szavatoló tőkének a székhely szerinti tagállamban – a közösségi szinten elfogadott rendelkezések alapján alkotott szabályokkal vagy követett gyakorlattal összhangban – történő ellenőrzését [...] ((2) bekezdés). Az irányelv 36. cikkének (1) bekezdése szerint, amely a felügyeleti felülvizsgálatot szabályozza, a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a felügyeleti hatóságok felülvizsgálják és értékeljék azokat a stratégiákat, folyamatokat és jelentési eljárásokat, amelyeket a biztosítók és viszontbiztosítók az ezen irányelv alapján elfogadott törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek való megfelelés érdekében dolgoztak ki; az e cikk (2) bekezdésében foglalt felsorolásból egyértelmű, hogy a biztosítók pénzügyi helyzetének figyelemmel kíséréséről van szó, aminek megfelel a „Szolvencia II” irányelv rövidített címe és további tartalmának meghatározó része.

- 17 Ezen első értelmezési lehetőség értelmében tehát logikusnak tűnik a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének olyan értelmezése, amely szerint e rendelkezés a felügyeletre (azaz a pénzügyi felügyeletre) vonatkozó, az irányelv III. fejezetében foglalt szabályozás folytatását jelenti, és ezért azt csak a „Szolvencia II” irányelv követelményeit átültető szabályozás megsértésének esetében kell alkalmazni.
- 18 A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) szerint azonban a **második értelmezési lehetőség** sem zárható ki, amely a „Szolvencia II” irányelv rendszerét emeli ki, amelynek 155. cikke csak *A letelepedés joga és a szolgáltatásnyújtás szabadsága* című VIII. fejezetben található, amelynek tárgya és célja a biztosítási tevékenységek teljes felügyeletének összehangolása. Ezen értelmezési lehetőség szerint tehát a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (1) bekezdésében foglalt, *„a biztosító nem tartja be a[...]jogszabályi rendelkezéseket”* megfogalmazást úgy kellene értelmezni, hogy **a biztosító nem tartja be a biztosító jogállására és tevékenységére vonatkozó uniós követelményeket végrehajtó** (tehát a „Szolvencia II” irányelvből eredő követelményektől eltérő) **jogszabályi rendelkezéseket**. Az ebben a cikkben előírt eljárás tehát a felügyeleti hatóságoknak a biztosítók feletti valamennyi felügyeleti tevékenységére vonatkozik.
- 19 Ezen értelmezési lehetőség mellett szól a (11) preambulumbekkezdés, amely hangsúlyozza, hogy az irányelv a belső piac megvalósításának alapvető eszköze. Emiatt a hivatkozott preambulumbekkezdés szerint ezért *célszerűnek tűnik megteremteni az engedélyek és a felügyeleti rendszerek kölcsönös elismeréséhez szükséges és elégséges harmonizációt, és így egy olyan egységes engedélyt, amely az egész Közösségben érvényes, és amely lehetővé teszi, hogy a vállalkozás felügyeletét a székhelye szerinti tagállam végezze el*, anélkül, hogy pontosítani vagy korlátozni kellene ezt a felügyeletet. A (18) preambulumbekkezdés továbbá hangsúlyozza, hogy *a tagállamok felügyeleti hatóságainak ezért rendelkezniük kell minden olyan eszközzel, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a biztosítók vagy viszontbiztosítók számára biztosítsák üzleti tevékenységük szabályszerű végzését az egész Közösségben, függetlenül attól, hogy e tevékenységet a letelepedés joga vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján végzik-e*.

- 20 Ezen értelmezési lehetőség szerint az irányelv III. fejezete tehát a felügyeletnek csupán egyetlen szegmensét szabályozná, nevezetesen a pénzügyi felügyeletet, azaz a biztosítók pénzügyi helyzetének felügyeletét. Mivel az irányelv célja a felügyelet valamennyi szegmensének és a felügyeleti hatóságok valamennyi tevékenységének harmonizálása a biztosítás területén, és ezáltal a székhely szerinti tagállam biztosítók felett gyakorolt felügyelete elvének (a korábbi terminológiában a székhely szerinti tagállam felügyelete elvének) maximális megvalósítása, a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke pedig a biztosítók jogállására és tevékenységére vonatkozó egyéb anyagi jogi követelmények felügyeletére is hatással lesz.
- 21 E részt összefoglalva a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) megjegyzi, hogy ismeri a Bíróság 2009. április 28-i Bizottság kontra Olaszország ítéletének (C-518/06, ECLI:EU:C:2009:270) tartalmát, amely ítéletben a Bíróság megszorító értelmezést fogadott el (azaz inkább az első értelmezési lehetőség mellett foglalt állást) a székhely szerinti tagállam általi ellenőrzés elvét illetően, abban az értelemben, hogy ezen elv kizárólag a pénzügyi ellenőrzésre terjed ki (az ítélet 115. pontja), és hogy a közösségi jogalkotó szándéka nem az volt, hogy a székhely szerinti tagállam olyan kizárólagos felügyeleti hatáskörrel rendelkezzen, amely kiterjed a biztosítóintézetek üzleti gyakorlatára (az ítélet 116. pontja), és hogy ez nem zárja ki a fogadó állam hatóságai által gyakorolt ellenőrzést (az ítélet 117. pontja). A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azonban hangsúlyozza, hogy a hivatkozott ítélet olyan jogszabályt érintett, amely a jelen ügygel ellentétben életbiztosítástól eltérő biztosításokra vonatkozott, és hogy a hivatkozott ítélet az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosításra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról és a 73/239/EGK irányelv, valamint a 88/357/EGK irányelv módosításáról szóló [omissis] 92/49/EGK tanácsi irányelvet („harmadik nem életbiztosítási irányelvet”) értelmezte. Sem a „Szolvencia II” irányelv rendelkezései, sem az uniós jogalkotó ezen irányelv preambulumbekzdéseiben kifejezett szándéka nem egyezik meg a harmadik nem életbiztosítási irányelv rendelkezéseivel, illetve preambulumbekzdéseivel. Mindezek alapján a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) az előterjesztett kérdést nem tekinti *acte éclairé*nek. Ennek során a „Szolvencia II” irányelv mindkét fentiekben felvázolt értelmezést lehetővé teszi, amelyek közül a Bíróságnak kell választania.

III.2 A második kérdéstről: A fogadó felügyeleti hatóság közigazgatási szankciók kiszabására vonatkozó (feltétlen) feltételes jellegű hatásköre

- 22 Ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke a felügyeleti hatóságok valamennyi felügyeleti tevékenységére (lásd a fenti [19]–[21] pontokat), és így a PRIIP-rendeletben vagy az IDD-irányelvben előírt kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére is vonatkozik, akkor meg kell vizsgálni magában az irányelv 155. cikkében leírt eljárást, és az azzal kapcsolatos megkülönböztetést, hogy a fogadó állam felügyeleti hatósága mikor köteles ezen cikk szellemében eljárni, és mikor nem. Különösen azon kérdés megválaszolásáról van szó, hogy a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkéből

következik-e a székhely szerinti állam felügyeleti hatóságának elsődleges hatásköre és a fogadó állam felügyeleti hatóságának e hatáskörrel kapcsolatos arra vonatkozó kötelezettsége, hogy az irányelv e cikkének (5) és (6) bekezdése szerinti közigazgatási szankciók kiszabása esetében is ki kell merítenie a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv e cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárásokat. A kérdés azonban az irányelv szövegének több nyelvi változatban is problematikus megfogalmazása miatt nem egyértelmű.

- 23 Az **első értelmezési lehetőség** szerint a fogadó állam felügyeleti hatóságának nemcsak a helyénvaló intézkedéseknek (új biztosítási szerződések területén való megkötésének tilalma formájában *jövőre vonatkozó* intézkedéseknek) a további szabálytalanságok megakadályozása céljából való meghozatalát, hanem a jogsértések szankcionálására irányuló intézkedések meghozatalát (azaz *múltra vonatkozó* közigazgatási büntetéseket) megelőzően is ki kell merítenie a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv 155. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárást. Ezen értelmezési lehetőség a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (3) bekezdésében foglalt „*vagy szankcionálására*” kifejezés (angolul: *or penalise*, franciául: *ou réprimer*) értelmezésére helyezi a hangsúlyt, amiből – legalábbis egyes nyelvi változatokban – arra lehet következtetni, hogy a biztosítónak a fogadó állam felügyeleti hatóság általi szankcionálása is a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárások kimerítésétől függ. Ezen értelmezési lehetőség szerint az irányelv 155. cikkének (5) és (6) bekezdésében foglalt rendelkezések csupán megerősítik a fogadó állam felügyeleti hatóságának utólagos szankcionálási hatáskörét, ha a székhely szerinti állam felügyeleti hatósága nem hozott helyénvaló intézkedéseket, vagy ha a biztosító ezen intézkedések alapján nem orvosolta a szabálytalan helyzetet.
- 24 Ami viszont a **második értelmezési lehetőséget** illeti, az a „Szolvencia II” irányelv 155. cikke (5) és (6) bekezdésének szövegére helyezi a hangsúlyt, amely úgy is értelmezhető, hogy azonnal (feltételek nélkül) megerősíti az egyes fogadó tagállamok felügyeleti hatóságainak határozathozatali és végrehajtási hatáskörét. Erre anélkül kerül sor, hogy előzetesen ki kellene meríteni a „Szolvencia II” irányelv 155. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt eljárásokat. A nyelvi megfogalmazás nem zárja ki ezt az értelmezést, mivel az (5) bekezdés szerint az (1), (2) és (3) bekezdés nem érinti a tagállamoknak azt a hatáskörét, hogy *büntessék a területükön elkövetett jogsértéseket* (angolul: *penalise infringements within their territories*; franciául: *penalise infringements within their territories*), a (6) bekezdés szerint pedig a fogadó állam felügyeleti hatóságai *alkalmazhatják az adott jogsértésre előírt nemzeti közigazgatási szankciókat végrehajtás útján* (angolul: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, franciául: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).

- 25 E második értelmezési lehetőség szerint a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló, az irányelv 155. cikkének (1), (2) és (3) bekezdésében előírt intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárás csupán annak feltételét jelenti, hogy a további szabálytalanságok megakadályozására helyénvaló intézkedéseket lehessen hozni (azaz olyan jövőre vonatkozó intézkedéseket, mint az új biztosítási szerződések megkötésének tilalma a fogadó állam területén), azonban nem köti feltételhez a fogadó állam felügyeleti hatóságainak azon lehetőségét, hogy közvetlenül, önállóan és hatékonyan szankcionálhassák a fogadó állam területén elkövetett közigazgatási jogsértéseket.
- 26 Ezen értelmezést erősíti meg például az irányelv francia nyelvű változata, amely a 155. cikk (3) bekezdésében a *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, azaz az új szabálytalanságok (hibák) megakadályozása vagy leküzdése megfogalmazást használja. Így az irányelv francia nyelvű változata a (3) bekezdésben csak a jövőre vonatkozó intézkedésekre irányul, a múltira vonatkozó büntetésekre nem.
- 27 Ezen értelmezést erősíti meg az Bíróság fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ítéletében (C-518/06) kifejtett (részletesebb indokolással nem alátámasztott) álláspont is (120. pont), amely ítélet a harmadik nem életbiztosítási irányelv 40. cikkének (7) bekezdése tekintetében megerősítette a fogadó tagállam azon hatáskörét, hogy szankcionálja a területén elkövetett jogsértéseket, miközben a Bíróság nem vizsgálta meg a harmadik nem életbiztosítási irányelv 40. cikke (3), (4), (5) bekezdésének akkori szövegezése szerint a szabálytalan helyzet orvoslására irányuló intézkedésekről való tájékoztatással és meghozatalukkal kapcsolatos eljárás előzetes kimerítésének kötelezettségét.
- 28 Végül a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) megjegyzi, hogy a Bíróság 2017. április 27-i Onix Asigurări SA ítéletét (C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316) is ismeri. A Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) álláspontja szerint azonban ezen ítélet egyáltalán nem ad támpontot az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tekintetében, mivel a harmadik nem életbiztosítási irányelv 40. cikkének (6) bekezdését (amely a „Szolvencia II” irányelv jelenlegi 155. cikkének (4) bekezdéséhez hasonlít), azaz sürgős esetekben (szükséghelyzetben) szükséges olyan intézkedések elfogadásának lehetőségét érinti, amelyek a jövőre vonatkoznak és ideiglenes intézkedéseknek minősülnek (az ítélet 52. pontja). Ezen ítélet ezért nem vonatkozik a hatóságoknak a közigazgatási szankciók kiszabásával kapcsolatos, jelen ügy tárgyát képező hatáskörére.

IV. Véggövetkeztetések

- 29 A fentiekre tekintettel a Nejvyšší správní soud (legfelsőbb közigazgatási bíróság) a jelen végzés I. rendelkező részében említett kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé.

[omissis]

[omissis] [nemzeti eljárás,
dátum és aláírások]

MUNKADOKUMENTUM