

Kohtuasi C-18/24**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

11. jaanuar 2024

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

29. detsember 2023

Kaebajad:

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

Vastustaja:

Česká národní banka

[...] [menetlus liikmesriigi kohtus] **KOHTUMÄÄRUS,**

Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) [...] kohtuasjas kaebajate **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, [...] Bratislava, [...], kaebus vastustaja **Česká národní banka** (Tšehhi keskpank) [...] Praha 1, vastu seoses Česká národní banka (Tšehhi keskpank) juhatus 21. jaanuari 2021. aasta otsusega asjas 2021/007794/ CNB/110/01, vaadates läbi kaebaja kassatsioonkaebust Městský soud v Praze (Praha linnakohus, Tšehhi Vabariik) 19. oktoobri 2022. aasta otsuse peale kohtuasjas 6 Af 9/2021-105,

otsustas:

I. Euroopa Liidu Kohtule esitatakse järgmised eelotsuse küsimused:

- 1.** Kas direktiivi [...] 2009/138/EÜ (Solventsus II) artiklit 155 tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka juhtumeid, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused kontrollivad, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud määruses

nr 1286/2014 (PRIIPid) või direktiivis [...] 2016/97 (kindlustustoodete turustamise direktiiv)?

- 2. Kui vastus on jaatav, siis kas direktiivi Solventsus II artiklist 155 tuleneb päritoluliikmesriigi järelevalveasutuse ülimuslik volitus ja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse kohustus kohaldada esmalt direktiivi selle artikli lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud teavitamise korda ja võtta meetmeid eeskirjade eiramise lõpetamiseks ka juhul, kui kohaldatakse halduskaristusi direktiivi selle artikli lõigete 5 ja 6 tähenduses?**

II. [...] [menetlus liikmesriigi kohtus]

Põhjendused:

I. Kohtuasja ese

- 1 Kaebaja on Slovakkia äriühing ja kindlustusselts, mis tegutseb elukindlustuse valdkonnas. Tšehhi Vabariigi territooriumil on kaebajal filiaal, mis on asutatud Prahast ettevõtlusvabaduse alusel. Vastustaja on Tšehhi Vabariigi kui Euroopa Liidus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus. Vastustaja tunnistas kaebaja süüdi kolmes haldusrikkumises, mille eest määras talle trahvi 1 000 000 Tšehhi krooni.
- 2 Esimene haldusrikkumine seisnes selles, et kaebaja rikkus kohustusi, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. aasta määruse (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete põhiteabedokumente (edaspidi „PRIIPide määrus“), artikli 6 lõikes 1, artikli 8 lõike 3 punkti c alapunktides ii, iii ja iv ning artikli 8 lõike 3 punktis f, ning seda rikkumist menetleti liikmesriigi seaduse nr 256/2004 kapitaliturul tegutsemise kohta (zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, edaspidi „kapitalituru seadus“) § 179 lõike 1 alusel. Eelkõige ei suutnud kaebaja vastustaja hinnangul tagada, et tema tooteid puudutavates põhiteabedokumentides (nn KID – *Key Information Documents*) sisalduv teave oleks täpne, usaldusväärne, selge, kooskõlas siduvate lepingudokumentidega ning ei oleks eksitav; ning lisaks seda, et põhiteabedokumendid sisaldaks põhiteavet, mille kvaliteet ja ulatus on nõutud vahetult kohaldatavate liidu õigusnormidega.
- 3 Teine ja kolmas haldusrikkumine seisnesid selliste kohustuste rikkumises, mis tulenevad seadusest nr 170/2018 kindlustuse ja edasikindlustuse turustamise kohta (zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, edaspidi „kindlustuse turustamise seadus“), millega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu [...] direktiiv (EL) 2016/97, mis käsitleb kindlustustoodete turustamist (edaspidi „kindlustustoodete turustamise direktiiv“). Teist haldusrikkumist menetleti kindlustuse turustamise seaduse § 110 lõike 1 punkti c alusel ja see rikkumine seisnes selles, et kaebaja rikkus kindlustusseltsi kohustust kehtestada, säilitada ja kohaldada tegevuskontrolli põhimõtteid tema nimel tegutsevate sõltumatute esindajate suhtes, võttes arvesse selle seaduse § 48 lõike 1 punktis a määratud

õigusnormide nõuetekohase täitmise kontrolli. Kolmandat haldusrikkumist menetleti kindlustuse turustamise seaduse § 114 lõike 1 punkti 1 alusel ja see seisnes selles, et kaebaja rikkus kohustust nõustada klienti enne selle seaduse §-s 78 ette nähtud kapitalikindlustuslepingu sõlmimist.

- 4 Haldusmenetluse käigus käsitles vastustaja kaebaja väidet, et vastustajal puudub pädevus kriminaalõiguslikku laadi haldusmenetluse läbiviimiseks, viidates seaduse nr 277/2009 kindlustuse kohta (zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, edaspidi „kindlustusseadus“) §-le 110, millega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu [...] direktiivi 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (edaspidi „direktiiv Solventsus II“) artikkel 155; need õigusnormid reguleerivad kaebaja hinnangul teise liikmesriigi kindlustusseltside üle tehtava sidusa järelevalve küsimust. Kaebaja hinnangul ei järginud vastustaja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutusena seaduse ja direktiivi eeltoodud sätteid, ei teavitanud päritoluliikmesriigi järelevalveasutust väidetavast õigusrikkumisest vastuvõtvas liikmesriigis ega oodanud ära, et see järelevalveasutus võtaks võimalikud meetmed kaebaja eeskirjade eiramise kõrvaldamiseks. Seega ei olnud vastustajal kaebaja hinnangul õigust viia iseseisvalt läbi menetlust kaebajale karistuse määramise küsimuses. Vastustaja on aga seisukohal, et kapitalituru seaduse ja kindlustuse turustamise seaduse järelevalvet käsitlevad sätted on eraldi õigusnorm (mis tugineb muudele liidu õigusnormidele kui direktiiv Solventsus II) ning seega on need sõltumatud kindlustusseaduse järelevalvet käsitlevatest sätetest. Vastustaja arvates on kapitalituru seaduse ja kindlustuse turustamise seaduse erisätted kindlustusseaduse sätete suhtes esimuslikud. Vastustaja hinnangul rikkus kaebaja kapitalituru seadusest ja kindlustuse turustamise seadusest tulenevaid kohustusi, mille eest teda otseselt karistati, mitte kindlustusseadusest tulenevaid kohustusi.
- 5 Ka Městský soud v Praze (Praha linnakohus) ei pidanud seda väidet päises viidatud vaidlustatud kohtuotsuses põhjendatuks ja jättis esitatud kaebuse rahuldamata. Městský soud (linnakohus) kinnitas vastustaja väidet, et kõnealuses asjas ei ole kohaldatav mitte kindlustusseadus, sest see reguleerib üldisi kindlustustingimusi, mida kaebaja ei rikkunud, vaid ainult kapitalituru seadus ja kindlustuse turustamise seadus, mis reguleerivad kindlustusseltside pakutavate teenuste erisegmente, mille suhtes kaebaja pani toime haldusrikkumised.
- 6 Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) on kohustatud Městský soud v Praze (Praha linnakohus) vaidlustatud otsuse kohtuliku kontrollimise käigus arutama kaebaja (kõnealusel juhul kaebaja kõrgeima halduskohtu menetluses) kassatsioonkaebust, mille kohaselt kindlustusseaduse § 110, mis põhineb direktiivi Solventsus II artiklil 115, on kohaldatav kõigis kindlustussektoriga seotud järelevalvetoimingutes. Kaebaja hinnangul puudutavad nii kindlustusseaduse § 110 kui ka direktiivi Solventsus II artikkel 115 üldiselt kohustuste mittetäitmist / õigusnormide rikkumist ja seetõttu ei piirdu need kindlustusseaduses ette nähtud kohustuste, seega ka direktiiviga Solventsus II kehtestatud kohustuste rikkumisega. Hoolimata sellest, et kaebajat karistati kapitalituru seaduse ja kindlustuse turustamise seaduse rikkumise eest, oli ikkagi tegemist

kindlustustegevuse valdkonna kohustuste rikkumisega. Kaebaja hinnangul ei ole ei PRIIPide määrus (ja sellega liikmesriigi tasandil seondud kapitalituru seadus) ega kindlustustoodete turustamise direktiiv (ja seda ülevõttev liikmesriigi õigusnorm ehk kindlustuse turustamise seadus) õigusnormid, mis oleksid sõltumatud kindlustusvaldkonna peamisest õigusnormist, vaid need on täiendavad õigusnormid, mis on lahutamatult seotud kindlustusseadusega (millega võetakse üle direktiiv Solventsus II), mida oleks pidanud kohtuasjas kohaldama. Kaebaja hinnangul tõi asjaolu, et vastustaja ei kohaldanud kindlustusseaduse § 110, kaasa tema haldusotsuse õigusvastasuse.

II. Viidatud liidu ja liikmesriigi õigusnormid

- 7 Direktiivi Solventsus II artikli 155 kohaselt, mis reguleerib, nagu ütleb selle pealkiri, menetluskorda kindlustusandjate puhul, kes ei järgi õigusnorme:

„Kui vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused teevad kindlaks, et kindlustusandja, kelle filiaal asub tema territooriumil või kes tegutseb tema territooriumil teenuste osutamise vabaduse alusel, ei järgi tema suhtes selles liikmesriigis kohaldatavaid õigusnorme, nõuavad nad asjaomaselt kindlustusandjalt sellise eeskirjade eiramise lõpetamist“ (lõige 1).

„Kui asjaomane kindlustusandja ei võta vajalikke meetmeid, teatavad asjaomase liikmesriigi järelevalveasutused sellest päritoluliikmesriigi järelevalveasutustele. Päritoluliikmesriigi järelevalveasutused võtavad esimesel võimalusel kõik asjakohased meetmed selle tagamiseks, et asjaomane kindlustusandja lõpetab eeskirjade eiramise. Päritoluliikmesriigi järelevalveasutused teatavad vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutustele võetud meetmetest“ (lõige 2).

„Kui päritoluliikmesriigi võetud meetmetest hoolimata või seetõttu, et need meetmed osutuvad ebapiisavaks või on kõnealuses riigis puudulikud, jätkab kindlustusandja vastuvõtvas liikmesriigis kehtivate õigusnormide rikkumist, võivad vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused pärast päritoluliikmesriigi järelevalveasutustele teatamist võtta asjakohaseid meetmeid, et takistada eeskirjade eiramist või selle eest karistada, sealhulgas takistada kindlustusandjal, kui see on tingimata vajalik, uute kindlustuslepingute sõlmimist vastuvõtva liikmesriigi territooriumil“ (lõige 3).

(Märkus. Nejvyšší správní soudu (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) allakriipsutused)

- 8 Selle direktiivi artikli 155 lõike 5 kohaselt „lõiked 1, 2 ja 3 ei mõjuta liikmesriikide õigust karistada nende territooriumil toimunud eeskirjade eiramise eest“, selle direktiivi artikli 155 lõike 6 kohaselt aga, „kui eeskirju eiranud kindlustusandjal on filiaal või vara asjaomases liikmesriigis, võivad kõnealuse liikmesriigi järelevalveasutused kooskõlas siseriikliku õigusega kohaldada kõnealuse eiramise eest ettenähtud siseriiklikke halduskaristusi, pöörates sissenõude sellele filiaalile või varale“.

- 9 Tšehhi õiguskorda võeti direktiivi Solventsus II artikkel 155 üle kindlustusseaduse §-s 110, mis reguleerib järelevalve korraldamist teiste liikmesriikide kindlustusandjate tegevuse üle, järgmiselt:

„(1) Kui Česká národní banka [Tšehhi keskpank] teeb kindlaks, et teise liikmesriigi kindlustusselts, kes tegeleb Tšehhi Vabariigi territooriumil kindlustus- või edasikindlustustegevusega tütarettevõtja asutamise õiguse või teenuste ajutise osutamise vabaduse alusel, ei täida kohustusi, mis kehtivad sellisele tegevusele Tšehhi Vabariigis, kohustab ta sellise kindlustusseltsi tuvastatud puudused kõrvaldama Česká národní banka [Tšehhi keskpank] määratud tähtaja jooksul.

(2) Lõikes 1 viidatud asjaolude kindlakstegemiseks või kontrollimiseks võib Česká národní banka [Tšehhi keskpank] nõuda selliselt kindlustusseltsilt dokumentide, teabe ja vajalike selgituste esitamist kindlustusseltsi tegevuse kohta Tšehhi Vabariigi territooriumil, kindlustusselts aga on kohustatud need esitama.

(3) Kui teise liikmesriigi kindlustusselts ei kõrvalda ettenähtud tähtaja jooksul lõikes 1 nimetatud puudusi, teavitab Česká národní banka [Tšehhi keskpank] sellest asukohaliikmesriigi järelevalveasutust.

(4) Kui asukohaliikmesriigi järelevalveasutuse määratud parandusmeetmed ei too kaasa teise liikmesriigi kindlustusseltsi tegevuses tuvastatud puuduste kõrvaldamist või kui parandusmeetmeid ei ole määratud, määrab Česká národní banka [Tšehhi keskpank] sellisele kindlustusseltsile trahvi või Tšehhi Vabariigi territooriumil uute kindlustuslepingute või edasikindlustuslepingute sõlmimise keelu ja juba sõlmitud lepingutest tulenevate kohustuste laiendamise keelu. Česká národní banka [Tšehhi keskpank] teavitab asukohaliikmesriigi järelevalveasutust sellest otsusest. Česká národní banka [Tšehhi keskpank] võib samal ajal esitada Euroopa järelevalveasutusele taotluse asjaga seotud abi saamiseks.

(5) Kiireloomuliste asjade korral toimib Česká národní banka [Tšehhi keskpank] lõike 4 kohaselt, kohaldamata lõigetes 1–3 kirjeldatud korda.“

III. Eelotsuse küsimuste analüüs

- 10 Seoses ülaltooduga on Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) kohustatud analüüsima õigusküsimust, kas direktiivi Solventsus II artikkel 155 (ja seega ka seda ülevõtva liikmesriigi õigusnorm ehk kindlustusseaduse § 110) on kohaldatav ka järelevalvele, mida teeb vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus (vastustaja) kontrollimaks, kas teise liikmesriigi kindlustusselts (kaebaja) täidab kohustusi, mis on ette nähtud PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis.
- 11 Kui vastus eeltoodud küsimusele on jaatav, siis peab Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) uurima, kas direktiivi Solventsus II artiklist 155 (ja seega ka seda ülevõtva liikmesriigi õigusnormist ehk kindlustusseaduse §-st 110) tuleneb asukohaliikmesriigi järelevalveasutuse ülekaalukas volitus ja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse (vastustaja) kohustus kohaldada esmalt

direktiivi artikli 155 lõigetes 1, 2 ja 3 ning kindlustusseaduse § 110 lõigetes 1, 3 ja 4 ette nähtud teavitamise korda ning võtta meetmeid eeskirjade rikkumise lõpetamiseks ka juhul, kui kohaldatakse halduskaristusi direktiivi artikli 155 lõigete 5 ja 6 tähenduses, või võib vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus muid meetmeid võtmata alustada karistamist ja halduskaristuste määramist.

- 12 Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) on kohustatud ELTL artikli 267 punkti b kohaselt pöörduma Euroopa Liidu kohtu poole, kui kohtus on tõstatatud küsimus liidu institutsioonide, organite või asutuste vastuvõetud õigusaktide kehtivuse ja tõlgendamise kohta. Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) jõudis järeldusele, et käesolevas kohtuasjas on täidetud eeldused eelotsusetaotluse esitamiseks.
- 13 Nejvyšší správní soudile (Tšehhi kõrgeim halduskohus) ei ole teada, et Euroopa Kohus oleks oma praktikas käsitlenud direktiivi Solventsus II artikli 155 tõlgendamise küsimust ulatuses, mis on käesolevas asjas oluline (see ei ole *acte éclairé*). Samas peab Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) viimases astmes asja lahendava kohtuna olema eriti ettevaatlik, hinnates põhjendatud kahtluste olemasolu või nende puudumist kohaldatava liidu õigusnormi õige tõlgendamise suhtes ning võtma eelkõige arvesse eesmärki, mille poole eelotsuse menetlus püüdleb ja milleks on liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine (Euroopa Kohtu suurkoja 6. novembri 2021. aasta otsus Consorzio ItalianManagement, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 49). Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) on veendunud, et ühtki järgmistest võimalikest tõlgendusvariantidest ei saa pidada üheselt mõistetavaks ja ilma põhjendatud kahtluseta selgelt veenvamaks kui teist varianti (ja seega *acte clair*’iks), seetõttu esitatakse käesoleva kohtumääruse resolutiiivosas viidatud eelotsuse küsimused.

III.1 Esimese eelotsuse küsimuse kohta: direktiivi Solventsus II artikli 155 kohaldamine

- 14 Küsimuses, kas direktiivi Solventsus II artikkel 155 on kohaldatav ka juhtumitele, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused kontrollivad, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis, pooldab Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) **esimest tõlgendusvarianti**, mille kohaselt direktiivi Solventsus II lõikes 1 sisalduvat sõnastust „kindlustusandja [...] ei järgi [...] selles liikmesriigis kohaldatavaid õigusnorme“ (inglise keeles: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; prantsuse keeles: *ne respecte pas les dispositions légales (...) qui lui sont applicables*) tuleb tõlgendada nii, et ei järgita **õigusnorme, millega kehtestatakse käesolevast direktiivist tulenevad materiaalõiguslikud nõuded**. Sellisel juhul ei oleks direktiivi Solventsus II artiklis 155 ette nähtud kord kohaldatav PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis ette nähtud kohustuste täitmise üle järelevalve tegemisele.
- 15 Sellise tõlgenduse kasuks räägivad ka direktiivi Solventsus II III peatükis sisalduvad järelevalvet ja järelevalveasutusi reguleerivad sätted. Kui direktiivi

kohaselt on järelevalve põhieesmärk üldiselt „kaitsta kindlustusvõtjaid ja soodustatud isikuid“ (artikkel 27), siis selle teisene eesmärk on finantsüsteemide stabiilsus Euroopa Liidus (artikkel 28), millega on kooskõlas ka direktiivi lühipealkiri. Lisaks on järelevalve „ettenägev ja riskipõhine“ (artikli 29 lõige 1). Preambuli põhjenduse 14 kohaselt on kindlustusvõtja kaitsmise eeltingimus, et kindlustus- ja edasikindlustusandjate suhtes kehtestataks tõhusad maksevõimelisuse nõuded, mis toovad kaasa kapitali tulemusliku paigutamise Euroopa Liidus. Preambuli põhjenduse 24 kohaselt peaksid päritoluliikmesriigi järelevalveasutused vastutama kindlustus- ja edasikindlustusandjate majandusliku olukorra jälgimise eest.

- 16 Eelkõige on aga direktiivi Solventsus II artiklis 30, mis reguleerib direktiiviga sätestatud järelevalve ulatust, ette nähtud, et „kindlustus- ja edasikindlustusandjate finantsjärelevalve, sealhulgas filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel toimuva tegevuse järelevalve on ainult päritoluliikmesriigi kohustus“ (lõige 1). „Finantsjärelevalve lõike 1 tähenduses hõlmab kindlustus- või edasikindlustusandja kogu tegevust silmas pidades tema maksevõime, kindlustustehniliste eraldiste moodustamise, tema varade ja nõuetekohaste omavahendite kontrollimist päritoluliikmesriigis ettenähtud eeskirjade või järgitavate tavade kohaselt ühenduse tasandil vastuvõetud sätete põhjal [...]“ (lõige 2). Direktiivi artikli 36 lõike 1 kohaselt, mis reguleerib järelevalvemenetlust, „liikmesriigid tagavad, et järelevalveasutused kontrollivad ja hindavad strateegiaid, protsesse ja aruandemenetlust, mille on kehtestanud kindlustus- ja edasikindlustusandjad, et järgida käesoleva direktiivi alusel vastu võetud õigusnorme“, seejuures selgub selle artikli lõikes 2 sisalduvast loendist, et tegemist on kindlustusseltside maksevõime hindamisega, millega on kooskõlas ka direktiivi lühipealkiri „Solventsus II“ ja suur osa selle ülejäänud sisust.
- 17 Selles esimeses tõlgendusvariandis tundub seega loogiline tõlgendada direktiivi Solventsus II artiklit 155 direktiivi III peatüki järelevalvet (st finantsjärelevalvet) puudutavate sätete jätkuna ja järeldada, et seetõttu tuleks seda kohaldada vaid juhul, kui rikutakse direktiivi Solventsus II ülevõtvaid õigusnorme.
- 18 Siiski, Nejvyšší správní soudu (Tšehhi kõrgeim halduskohus) hinnangul ei saa välistada ka **teist tõlgendusvõimalust**, mis rõhutab direktiivi Solventsus II ülesehitust, milles artikkel 155 asub alles VIII peatükis „Asutamisõigus ja teenuste osutamise vabadus“, mille ese ja eesmärk on kogu kindlustustegevuse järelevalve ühtlustamine. Selle tõlgendusvariandi kohaselt tuleks väljendit „kindlustusandja [...] ei järgi [...] õigusnorme“, mis sisaldub direktiivi Solventsus II artikli 155 lõikes 1, seega tõlgendada nii, et **kindlustusandja ei järgi ükskõik millist õigusnormi, millega rakendatakse liidu nõudeid kindlustusseltside staatuse ja tegevuse kohta** (seega ka muid õigusnorme kui need, mis tulenevad direktiivist Solventsus II). Selles artiklis ette nähtud kord on seega kohaldatav tervele järelevalveasutuste tegevusele kindlustusseltside suhtes.
- 19 Selle tõlgendusvariandi kasuks räägib preambuli põhjendus 11, milles on rõhutatud, et direktiiv on peamine siseturu toimimise saavutamise vahend.

Seetõttu tuleks viidatud põhjenduse kohaselt „kehtivaid eeskirju ühtlustada, mis on vajalik ja piisav lubade andmise ja järelevalvesüsteemide ning seega ühtse, kogu ühenduses kehtiva loa vastastikuseks tunnustamiseks ning mis võimaldab päritoluliikmesriigil teostada järelevalvet kindlustus- või edasikindlustusandja üle“, ilma seda järelevalvet kuidagi täpsustamata või piiramata. Ka preambuli põhjenduses 18 on rõhutatud, et „liikmesriikide järelevalveasutuste käsutuses [peaksid] olema kõik vahendid, mis on vajalikud, et tagada kindlustus- ja edasikindlustusandjate nõuetekohane tegutsemine kogu ühenduses, toimuigu see siis asutamisoiguse või teenuste osutamise vabaduse alusel“.

- 20 Selle tõlgendusvariandi kohaselt reguleeriks direktiivi III peatükk seega vaid ühte järelevalve segmenti, nimelt finantsjärelevalvet ehk järelevalvet kindlustusseltside majandusliku usaldatavuse üle. Kuna direktiivi eesmärk on järelevalve kõigi segmentide ja kogu järelevalveasutuste tegevuse ühtlustamine kindlustusvaldkonnas, seega ka püüdlus rakendada maksimaalselt asukohaliikmesriigipoolse järelevalve põhimõtet (varasemas terminoloogias „asukohaliikmesriigi järelevalve“), mõjutab direktiivi Solventsus II artikkel 155 ka järelevalvet muude kindlustusseltside staatust ja tegevust puudutavate materiaaloiguslike nõuete üle.
- 21 Selle osa kokkuvõtteks märgib Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus), et on tuttav Euroopa Kohtu 28. aprilli 2009. aasta otsusega komisjon vs. Itaalia, C-518/06, EU:C:2009:270, milles Euroopa Kohus sedastas piiravalt (ehk pigem esimese tõlgendusvariandi kasuks) seoses päritoluliikmesriigipoolse järelevalve põhimõttega, et see põhimõte laieneb ainult finantsjärelevalvele (kohtuotsuse punkti 115) ning et liidu seadusandja eesmärk ei olnud see, et päritoluliikmesriigi ainupädevus kontrollida laieneks ka kindlustusseltside kaubanduskäitumisele (kohtuotsuse punkt 116) ja see ei välista vastuvõtva liikmesriigi poolset kontrolli (kohtuotsuse punkt 117). Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) rõhutab aga, et viidatud kohtuotsus puudutab õigusnorme, mis erinevalt käesolevast kohtuasjast puudutasid kahjukindlustust, ja et viidatud kohtuotsuses tõlgendas Euroopa Kohus nõukogu [...] direktiivi 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239/EMÜ ja 88/357/EMÜ (kolmas kahjukindlustuse direktiiv). Ei direktiivi Solventsus II sätteid ega selle preambulis väljendatud liidu seadusandja eesmärgid ei ole identsed kolmanda kahjukindlustuse direktiivi sätete ega preambuliga. Seetõttu ei ole esitatud küsimused Nejvyšší správní soudu (Tšehhi kõrgeim halduskohus) hinnangul *acte éclairé*. Direktiiv Solventsus II võimaldab seejuures mõlemat eeltoodud tõlgendust ja Euroopa Kohus peab nende vahel valima.

III.2 Teine eelotsuse küsimus: vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse tingimuslik (tingimusteta) õigus määrata halduskaristusi

- 22 Kui Euroopa Kohus leiab, et direktiivi Solventsus II artikkel 155 puudutab kogu järelevalveasutuste järelevalvetegevust (vt punktid [19]–[21] eespool), seega ka

kontrolli PRIIPide määruhes või kindlustustoodete turustamise direktiivis ette nähtud kohustuste täitmise üle, on vaja analüüsida direktiivi artiklis 155 kirjeldatud korda ennast ning eristada, millal vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus on kohustatud tegutsema käesoleva artikli vaimus ja millal mitte. Küsimus on eelkõige vastuse andmises küsimusele, kas direktiivi Solventsus II artiklist 155 tuleneb päritoluliikmesriigi järelevalveasutuse ülimuslik volitus ja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse kohustus kohaldada direktiivi kõnealuse artikli lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud teavitamise korda ning võtta meetmeid eeskirjade rikkumise lõpetamiseks ka juhul, kui kohaldatakse halduskaristusi direktiivi kõnealuse artikli lõigete 5 ja 6 tähenduses. See küsimus ei ole aga selge, sest direktiivi tekst on paljudes keeleversioonides sõnastatud probleemsetl.

- 23 **Esimese tõlgendusvõimaluse kohaselt** peab vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus kohaldama direktiivi artikli 155 lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud teavitamise korda ning võtma meetmeid eeskirjade rikkumise lõpetamiseks mitte ainult enne meetmete võtmist eeskirjade eiramise takistamiseks (ehk nn tulevikku suunatud meetmeid, nagu keeld sõlmida liikmesriigi territooriumil uusi lepinguid), vaid ka enne karistuse määramist rikkumiste eest (ehk nn retrospektiivsed halduskaristused). See tõlgendusvariant rõhutab direktiivi Solventsus II artikli 155 lõikes 3 sisalduva termini „või selle eest karistada“ (inglise keeles: *or penalise*, prantsuse keeles: *ou réprimer*) tõlgendust, millest võib järeldada – vähemalt osas keeleversioonides –, et ka kindlustusseltside karistamine vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse poolt sõltub teavitamise korra kohaldamisest ja meetmete võtmisest eeskirjade eiramise lõpetamiseks. Selle tõlgendusvariandi puhul direktiivi artikli 155 lõiked 5 ja 6 ainult kinnitavad vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse õigust karistusi määrata, kui asukohaliikmesriigi järelevalveasutus ei ole võtnud asjakohaseid meetmeid või kui kindlustusselts ei ole nende alusel eeskirjade eiramist lõpetanud.
- 24 Kui aga rääkida teisest tõlgendusvõimalusest, siis see rõhutab direktiivi Solventsus II artikli 155 lõigete 5 ja 6 sõnastust, mida võib tõlgendada ka nii, et see kinnitab kohe (ilma mingite tingimusteta) vastuvõtivate liikmesriikide järelevalveasutuste kohtumõistmise ja täidesaatmise volitust. Selleks ei ole vaja enne kohaldada direktiivi Solventsus II artikli 155 lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud korda. Sõnastus ei välista sellist tõlgendust, sest lõike 5 kohaselt ei mõjuta lõiked 1, 2 ja 3 liikmesriikide õigust „karistada nende territooriumil toimunud eeskirjade eiramise eest“ (inglise keeles: *penalise infringements within their territories*; prantsuse keeles: *sanctionner les infractions sur leur territoire*); lõike 6 kohaselt aga võivad vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused „kohaldada kõnealuse eiramise eest ettenähtud siseriiklikke halduskaristusi“ sissenõudemenetluse korras (inglise keeles: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, prantsuse keeles: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).

- 25 Selles teises tõlgendusvariandis on artikli 155 lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud teavitamise korra kohaldamine ning meetmete võtmine eeskirjade eiramise lõpetamiseks eelduseks ainult asjakohaste meetmete võtmisele eeskirjade eiramise takistamiseks (nn tulevikku suunatud meetmeid, nagu keeld sõlmida liikmesriigi territooriumil uusi lepinguid), ei määra aga vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste võimalust karistada otseselt, iseseisvalt ja tõhusalt selle liikmesriigi territooriumil toime pandud haldusrikkumiste eest.
- 26 Seda tõlgendust toetab direktiivi prantsuskeelne versioon, milles on artikli 155 lõikes 3 kasutatud sõnastust *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, mis tähendab uute eeskirjade rikkumiste (vigade) ennetamist või nendega võitlemist. Seega puudutab direktiivi prantsuskeelses versioonis lõige 3 ainult tulevikku suunatud meetmeid, mitte retrospektiivseid karistusi.
- 27 Seda tõlgendust kinnitab ka (täpsema põhjendusega toetamata) seisukoht, mida Euroopa Kohus on väljendanud oma otsuses komisjon vs. Itaalia, C-518/06 (punkt 120), milles Euroopa Kohus kinnitab kolmanda kahjukindlustuse direktiivi artikli 40 lõike 7 kontekstis, et vastuvõtval liikmesriigil on pädevus määrata sanktsioone tema territooriumil toime pandud rikkumiste eest, seejuures ei võtnud Euroopa Kohus aga arvesse kohustust kohaldada enne teavitamismenetlust ja võtta meetmeid eeskirjade eiramise lõpetamiseks kooskõlas kolmanda kahjukindlustuse direktiivi artikli 40 lõigete 3, 4 ja 5 toleaeegse sõnastusega.
- 28 Lõpuks märgib Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus), et ta on tuttav ka Euroopa Kohtu 27. aprilli 2017. aasta otsusega Onix Asigurări SA, C-559/15, EU:C:2017:316. Nejvyšší správní soudu (Tšehhi kõrgeim halduskohus) hinnangul ei sisalda see kohtuotsus aga vastuseid esitatud eelotsuse küsimustele, sest see puudutab kolmanda kahjukindlustuse direktiivi artikli 40 lõiget 6 (mis on analoogiline direktiivi Solventus II praeguse artikli 155 lõikega 4) ehk võimalust võtta eriolukorras (kiireloomulistel juhtudel) meetmeid, mis on tulevikku suunatud ja kujutavad endast ajutisi kaitsemeetmeid (kohtuotsuse punkt 52). Seega ei puuduta see kohtuotsus käesoleva kohtuasja esemeks olevat järelevalveasutuste volitust määrata halduskaristusi.

IV. Järeldused

- 29 Eeltoodut arvesse võttes esitab Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus) Euroopa Liidu Kohtule käesoleva kohtumääruse resolutiivosas viidatud eelotsuse küsimused.

[...]

[...] [riigisisene menetlus ja allkirjad]