

Sag C-18/24**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

11. januar 2024

Forelæggende ret:

Nejvyšší správní soud (Den Tjekkiske Republik)

Afgørelse af:

29. december 2023

Sagsøger og kassationsappellant:NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Den anden part i sagen og kassationsindstævnte:**

Česká národní banka

[...] [national procedure]

AFGØRELSE

Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik), har [...] i sagen mellem sagsøgeren: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, med hjemsted i [...] Bratislava, [...], og den anden part i sagen: **Česká národní banka** (Tjekkiet's nationalbank), med hjemsted i [...] Prag 1, i forbindelse med behandling af kassationsanken iværksat af sagsøgeren til prøvelse af dom af 19. oktober 2022, ref.nr. lov 6 af 9/2021-105, afsagt af Městský soud v Praze (byretten i Prag, Tjekkiet) vedrørende afgørelse truffet af bestyrelsen for Česká národní banka (Tjekkiet's nationalbank) den 21. januar 2021, sag nr. 2021/007794/CNB/110/01,

truffet følgende afgørelse:

I. Den Europæiske Unions Domstol forelægges følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1. Skal artikel 155 i direktiv [...] 2009/138/EF (Solvens II) fortolkes således, at artiklen også omfatter det tilsyn som tilsynsmyndigheden i værtslandet fører med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat opfylder forpligtelserne i forordning nr. 1286/2014 (PRIIP) eller i direktiv [...] 2016/97 (forsikringsdistributionsdirektivet)?**
- 2. Hvis svaret er bekræftende, indebærer artikel 155 i Solvens II-direktivet da, at tilsynsmyndigheden i hjemlandet er tillagt den overordnede beføjelse, og at værtslandets tilsynsmyndighed har pligt til først at udtømme de underretningsprocedurer og at træffe de foranstaltninger for at bringe de uregelmæssigheder, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3, i denne artikel i direktivet, til ophør, herunder ved pålæggelse af administrative sanktioner som defineret i nævnte artikels stk. 5 og 6?**

II. [...] [national procedure]

B e g r u n d e l s e:**I. Hovedsagens genstand**

- 1 Sagsøgeren er et slovakisk handelsselskab og et forsikringsselskab, der driver virksomhed inden for livsforsikringer. Sagsøgeren har, på grundlag af etableringsfriheden, en filial i Prag, i Den Tjekkiske Republik. Den anden part i sagen er en tilsynsmyndighed i Den Tjekkiske Republik, som er et værtsland i Den Europæiske Union. Den anden part i sagen fandt sagsøgeren skyldig i tre administrative overtrædelser, for hvilke den pålagde sagsøgeren en bøde på 1 000 000 CZK.
- 2 Den første administrative overtrædelse bestod i en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 6, stk. 1, artikel 8, stk. 3, litra c), punkt (ii), (iii) og (iv), samt artikel 8, stk. 3, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer (herefter »PRIIP-forordningen«) og overtrædelsen blev behandlet i henhold til artikel 179, stk. 1, krajovej zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (lov nr. 256/2004 om udøvelse af virksomhed på kapitalmarkedet, herefter »loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet«). Ifølge den anden part i sagen undlod sagsøgeren at sikre, at oplysningerne i sagsøgerens dokumenter med central information (såkaldte KID-Key Information Documents) om produkter var nøjagtige, redelige og tydelige, i overensstemmelse med alle bindende kontraktlige dokumenter og ikke vildledende; og endvidere, at dokumenterne med

central information omfattede alle oplysninger om kvalitet og omfang, der kræves i henhold til direkte gældende EU-lovgivning.

- 3 Den anden og tredje administrative overtrædelse bestod i en tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (lov nr. 170/2018 om forsikrings- og genforsikringsdistribution, herefter »lov om forsikrings- og genforsikringsdistribution«), som gennemfører Europa-Parlamentets direktiv (EU) [...] 2016/97 og Rådet om forsikringsdistribution (herefter »forsikringsdistributionsdirektivet«). Den anden administrative overtrædelse blev behandlet i henhold til artikel 110, stk. 1, litra c), i lov om forsikrings- og genforsikringsdistribution og bestod i, at sagsøgeren overtrådte forsikringsselskabets forpligtelser til at indføre, opretholde og anvende principperne for kontrol af virksomheden i forhold til sagsøgerens uafhængige repræsentanter, der handler på vegne af sagsøgeren, herunder kontrol med behørig overholdelse af lovbestemmelserne i artikel 48, stk. 1, litra a), i denne lov. Den tredje administrative overtrædelse blev behandlet i henhold til artikel 114, stk. 1, punkt 1, i loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution og bestod i, at sagsøgeren havde tilsidesat forpligtelsen til at yde kunden rådgivning inden indgåelse af en kapitalforsikringsaftale i henhold til denne lovs artikel 78.
- 4 I løbet af den administrative procedure behandlede den anden part i sagen sagsøgerens indsigelse om, at den anden part i sagen ikke havde kompetence til at føre en straffeforvaltningssag efter artikel 110 i zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovníctví (lov nr. 277/2009 om forsikring, herefter »forsikringsloven«), der gennemfører artikel 155 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF [...] om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (herefter »Solvens II-direktivet«), som efter den anden part i sagens opfattelse regulerer spørgsmålet om et sammenhængende tilsyn med forsikringsselskaber fra en anden medlemsstat. Ifølge sagsøgeren har den anden part i sagen som tilsynsmyndighed i værtslandet ikke overholdt ovennævnte bestemmelser i loven og direktivet og har ikke informeret tilsynsmyndigheden i hjemlandet om den påståede overtrædelse i værtslandet, og den anden part i sagen afventede ikke, at denne myndighed traf foranstaltninger for at bringe de ulovlige forhold fra sagsøgerens side til ophør. Ifølge sagsøgeren var modparten derfor ikke berettiget til selvstændigt at føre en sag om, at sagsøgeren skulle pålægges en bøde. Den anden part i sagen mener derimod, at bestemmelserne om tilsyn i loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet og loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution udgør en særskilt regulering (med udgangspunkt i andre europæiske bestemmelser end Solvens II-direktivet), og at disse bestemmelser derfor er uafhængige af bestemmelserne om tilsyn i forsikringsloven. Ifølge den anden part i sagen har de specifikke bestemmelser i loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet og loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution forrang i forhold til bestemmelserne i forsikringsloven. Ifølge den anden part i sagen har sagsøgeren tilsidesat forpligtelserne i henhold til loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet og loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution, hvilket sagsøgeren direkte blev straffet

for, og ikke på grund af tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til forsikringsloven.

- 5 Městský soud v Praze (byretten i Prag) fandt i den anfægtede dom, der henvises til ovenfor, ikke denne påstand begrundet og forkastede søgsmålet. Městský soud (byret) tog den anden part i sagens anbringende om, at forsikringsloven, der regulerer generelle vilkår for forsikring, som sagsøgeren ikke havde tilsidesat, ikke skulle have været anvendt i sagen, men udelukkende loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet og loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution, som regulerer specialiserede segmenter af tjenesteydelser leveret af de forsikringsselskaber, der er berørt af de administrative overtrædelser, der er begået af sagsøgeren, til følge.
- 6 Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er forpligtet til under retslig prøvelse af den anfægtede dom afsagt af Městský soud v Praze (byretten i Prag) at behandle sagsøgerens påstand fremsat i kassationsanken [(nu kassationsappellanten) i sagen for den øverste domstol i forvaltningsretlige sager], hvorefter forsikringslovens artikel 110, baseret på artikel 115 i Solvens II-direktivet, bør anvendes i forhold til alle tilsynsaktiviteter, der vedrører forsikringssektoren. Ifølge sagsøgeren gælder både forsikringslovens artikel 110 og artikel 115 i Solvens II-direktivet generelt ved manglende opfyldelse af forpligtelser/overholdelse af reglerne og begrænses derfor ikke til kun at gælde ved overtrædelse af forpligtelserne i henhold til forsikringsloven eller Solvens II-direktivet. Selv om sagsøgeren blev straffet for overtrædelse af loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet og loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution, var der stadigvæk tale om tilsidesættelse af forpligtelser vedrørende forsikringsvirksomhed. Efter sagsøgerens opfattelse er hverken PRIIP-forordningen (og loven om udøvelse af erhvervsvirksomhed på kapitalmarkedet, der henviser til denne forordning på nationalt plan) eller forsikringsdistributionsdirektivet (og loven om forsikrings- og genforsikringsdistribution, der gennemfører direktivet) regler, der er uafhængige af den grundlæggende sektorbestemte regulering af forsikringssektoren, men de udgør supplerende bestemmelser, som er uløseligt forbundet med bestemmelserne i forsikringsloven (som gennemfører Solvens II-direktivet), som skulle have været anvendt i sagen. Ifølge sagsøgeren førte modpartens manglende anvendelse af forsikringslovens artikel 110 til, at den af modparten truffede administrative afgørelse er ulovlig.

II. Relevante EU-retlige og nationale bestemmelser

- 7 I henhold til artikel 155 i Solvens II-direktivet, som i overensstemmelse med dets titel regulerer proceduren i tilfælde, hvor forsikringsselskaber ikke efterkommer retsregler, fremgår følgende:

Konstaterer tilsynsmyndighederne i et værtsland, at et forsikringsselskab, der på denne medlemsstats område har en filial eller udøver virksomhed i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, ikke efterkommer de retsregler i

nævnte medlemsstat, der gælder for det, stiller de krav om, at det pågældende forsikringsselskab bringer et sådant ulovligt forhold til ophør (stk.1).

Foretager det pågældende forsikringsselskab sig ikke det nødvendige, giver tilsynsmyndighederne i den pågældende medlemsstat tilsynsmyndighederne i hjemlandet meddelelse herom. Hjemlandets tilsynsmyndigheder træffer snarest muligt alle nødvendige foranstaltninger med henblik på, at det pågældende forsikringsselskab bringer de ulovlige forhold til ophør. Hjemlandets tilsynsmyndigheder underretter værtslandets tilsynsmyndigheder om de trufne foranstaltninger (stk. 2).

Hvis forsikringsselskabet trods de foranstaltninger, der er truffet af hjemlandet, eller fordi disse foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige eller ikke er gennemført i det pågældende land, fortsat overtræder de retsregler, der gælder i værtslandet, kan værtslandets tilsynsmyndigheder, efter at have givet hjemlandets tilsynsmyndigheder meddelelse herom, træffe egnede foranstaltninger for at forhindre eller standse yderligere overtrædelser og, såfremt det er strengt nødvendigt, forbyde selskabet at indgå nye forsikringsaftaler på værtslandets område (stk. 3).

[note: fremhævelserne blev tilføjet af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol i forvaltningsretlige sager)]

8 I henhold til artikel 155, stk. 5, i dette direktiv, berører stk. 1, 2, og 3 ikke medlemsstaternes ret til at pålægge sanktioner ved overtrædelser på deres område, og i overensstemmelse med artikel 155, stk. 6, i dette direktiv, hvis det forsikringsselskab, der har gjort sig skyldig i overtrædelser, har et etableret forretningssted eller besidder ejendom i den pågældende medlemsstat, kan denne medlemsstats tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med den nationale lovgivning iværksætte de for sådanne overtrædelser fastsatte nationale administrative sanktioner overfor dette forretningssted eller denne ejendom.

9 I det tjekkiske retssystem er artikel 155 i Solvens II-direktivet blevet gennemført i artikel 110 i lov om forsikring, der regulerer tilsynet med udøvelse af et forsikringsselskab fra en anden medlemsstats forsikringsaktiviteter på følgende måde:

(1) *Hvis Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) konstaterer, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat, som udøver forsikrings- eller genforsikringsvirksomhed på Den Tjekkiske Republiks område, på grundlag af retten til at etablere en filial eller på grundlag af retten til midlertidig levering af tjenesteydelser, ikke opfylder de forpligtelser, som en sådan virksomhed er underlagt i Den Tjekkiske Republik, pålægger Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) et sådant forsikringsselskab at afhjælpe de konstaterede mangler inden for en frist fastsat af denne bank.*

(2) *For at fastslå eller efterprøve de i stk. 1 nævnte omstændigheder, kan Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) anmode et sådant forsikringsselskab om*

at fremlægge dokumenter, oplysninger og nødvendige forklaringer vedrørende dets aktiviteter på Den Tjekkiske Republiks område, og forsikringsselskabet er forpligtet til at levere disse oplysninger.

(3) Hvis et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat ikke afhjælper de i stk. 1 nævnte mangler inden for den fastsatte frist, vil Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) underrette hjemlandets tilsynsmyndigheder.

(4) Hvis de korrigerende foranstaltninger, der er pålagt af tilsynsmyndigheden i hjemlandet, ikke fører til afhjælpning af de konstaterede mangler ved et forsikringsselskab fra en anden medlemsstats virksomhed, eller hvis der ikke pålægges nogen korrigerende foranstaltninger, vil Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) pålægge et sådant forsikringsselskab en bøde eller forbyde indgåelse af nye forsikrings- eller genforsikringsaftaler på Den Tjekkiske Republiks område samt udvidelse af omfanget af forpligtelser, der følger af allerede indgåede aftaler. Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) underretter tilsynsmyndigheden i hjemlandet om denne beslutning. Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) kan samtidig henvise sagen til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed med en anmodning om bistand.

(5) I hastetilfælde handler Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) i overensstemmelse med proceduren i stk. 4, uden anvendelse af den procedure, der er nævnt i stk. 1-3.

III. Analyse af de forelagte præjudicielle spørgsmål

- 10 I forbindelse med ovenstående er Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forpligtet til foretage en retlig vurdering af, hvorvidt artikel 155 i Solvens II-direktivet (og dermed også artikel 110 i forsikringsloven, der gennemfører direktivets artikel 155 i den nationale retsorden), også finder anvendelse ved tilsyn fra tilsynsmyndigheder i værtslandet (den anden part i sagen) med hensyn til et forsikringsselskabs (sagsøgerens) overholdelse af forpligtelserne i PRIIP-forordningen eller forsikringsdistributionsdirektivet.
- 11 Hvis svaret på ovenstående spørgsmål er bekræftende, skal Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) derefter undersøge, om artikel 155 i Solvens II-direktivet (og derfor også artikel 110 i forsikringsloven, der gennemfører direktivets artikel 155 i den nationale retsorden) medfører overordnede beføjelser for tilsynsmyndigheden i hjemlandet og forpligtelser for tilsynsmyndigheden i værtslandet (den anden part i sagen) til først at udtømme underrettningsprocedurerne og træffe foranstaltninger til at bringe de ulovlige forhold til ophør i henhold til stk. 1, 2 og 3 i artikel 155 i direktivet samt stk. 1, 3 og 4 i artikel 110 i forsikringsloven, også ved pålæggelse af administrative sanktioner i henhold til stk. 5 og 6 i artikel 155 i direktivet, eller om værtslandets tilsynsmyndighed kan fortsætte med at pålægge straffe og administrative sanktioner uden at træffe andre foranstaltninger.

- 12 Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er i henhold til artikel 267, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde forpligtet til at henvende sig til Den Europæiske Unions Domstol (herefter »Domstolen«), når der for den forelæggende ret er rejst spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter vedtaget af EU's institutioner, organer eller enheder. Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har konkluderet, at betingelserne for en anmodning om præjudiciel afgørelse er opfyldt i den foreliggende sag.
- 13 Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har ikke kendskab til, at fortolkningen af artikel 155 i Solvens II-direktivet, i det omfang det er relevant for den foreliggende sag, allerede skulle være foretaget i Domstolens praksis (det er ikke en *acte éclairé*). Samtidig bør den forelæggende ret, som en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, udvise særlig opmærksomhed ved vurderingen af, om der foreligger rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af den pågældende EU-retlige bestemmelse, og navnlig tage hensyn til det formål, der forfølges med den præjudicielle procedure, som er at sikre, at EU-retten fortolkes ensartet (dom afsagt af EU-Domstolens store afdeling den 6.10.2021, *Consorzio Italian Management*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, præmis 49). Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er overbevist om, at ingen af de mulige fortolkningsvarianter kan anses for entydige og uden rimelig tvivl klart mere overbevisende end en anden variant (og derfor *acte clair*), og derfor forelægges de nævnte præjudicielle spørgsmål i den dispositive del af nærværende afgørelse.

III.1 Vedrørende det første præjudicielle spørgsmål: anvendelse af artikel 155 i Solvens II-direktivet

- 14 Vedrørende det første spørgsmål om, hvorvidt artikel 155 i Solvens II-direktivet også finder anvendelse ved tilsyn fra tilsynsmyndigheden i værtslandet af et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat i forhold til overholdelse af forpligtelserne i PRIIP-forordningen eller forsikringsdistributionsdirektivet, er der ifølge Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) **en første mulighed for fortolkning**, hvorefter formuleringen i artikel 155, stk. 1, i Solvens II-direktivet »forsikringsselskabet [...] ikke efterkommer de retsregler [...]« [eng.: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; fr.: *ne respecte pas les dispositions légales [...] qui lui sont applicables*] i værtslandet, kun skal fortolkes således, at selskabet ikke overholder **bestemmelser, der indfører materielle retlige krav, der følger af dette direktiv**. Derfor ville proceduren i artikel 155 i Solvens II-direktivet i et sådant tilfælde ikke finde anvendelse på tilsynet med overholdelsen af forpligtelserne i henhold til PRIIP-forordningen eller forsikringsdistributionsdirektivet.
- 15 Denne fortolkning understøttes af bestemmelserne om tilsyn og tilsynsmyndigheder i kapitel III i Solvens II-direktivet. Mens hovedformålet med tilsynet, ifølge direktivet, generelt er *beskyttelse af forsikringstagere og begunstigede* (artikel 27), er det sekundære formål *stabiliteten i de finansielle*

systemer i Den Europæiske Union (artikel 28), hvilket også afspejles i direktivets forkortede titel. Desuden bygger tilsynet på *en prospektiv og risikobaseret tilgang* (artikel 29, stk. 1). Som anført i 14. betragtning i præambelen forudsætter beskyttelse af forsikringstagerne, at forsikrings- og genforsikringsselskaber er underlagt effektive solvenskrav, som vil føre til en effektiv kapitalfordeling i hele Den Europæiske Union. I henhold til 24. betragtning i præambelen bør ansvaret for overvågningen af forsikringsselskabers og genforsikringsselskabers økonomiske soliditet pålægges tilsynsmyndighederne i hjemlandet.

- 16 I særdeleshed fastslår artikel 30 i Solvens II-direktivet, der regulerer omfanget af det tilsyn, der er hjemlet ved dette direktiv, at *ansvaret for det finansielle tilsyn med forsikrings- og genforsikringsselskaber, herunder tilsyn med den virksomhed, de udøver gennem filialer og i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, henhører udelukkende under hjemlandets kompetence* (stk. 1). *Det finansielle tilsyn, jf. stk. 1, dækker forsikrings- og genforsikringsselskabets samlede virksomhed og omfatter navnlig kontrol med selskabets solvens og afsættelsen af forsikringsmæssige hensættelser, dets aktiver og den anerkendte egenkapital i overensstemmelse med de regler og den praksis, der gælder i hjemlandet, i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på fællesskabsplan [...]* (stk. 2). I henhold til artikel 36, stk. 1, i direktivet, der regulerer tilsynsprocessen, *underretter tilsynsmyndighederne i den medlemsstat, hvor risikoen eller den medlemsstat, hvor forpligtelsen består, eller i tilfælde af et genforsikringsselskab hvis tilsynsmyndigheder i værtslandet har en begrundet formodning om, at et forsikrings- eller genforsikringsselskabs virksomhed vil kunne skade selskabets finansielle soliditet, tilsynsmyndighederne i forsikringsselskabets hjemland herom, og ifølge beregningen indeholdt i stk. 2 i denne artikel vedrører dette overvågning af forsikringsselskabernes økonomiske situation, hvilket også afspejles i den forkortede titel på Solvens II-direktivet og den overvejende del af dets resterende indhold.*
- 17 I henhold til denne første fortolkningsvariant forekommer det logisk at fortolke artikel 155 i Solvens II-direktivet som en fortsættelse af reguleringen vedrørende tilsyn i direktivets kapitel III (det vil sige finansielt tilsyn), og at det derfor kun bør finde anvendelse i tilfælde af en overtrædelse af bestemmelserne, der gennemfører kravene i Solvens II-direktivet.
- 18 Ifølge Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) kan **en anden fortolkningsvariant** heller ikke udelukkes, idet den lægger vægt på strukturen i Solvens II-direktivet, hvor artikel 155 først er indsat i kapitel VIII med titlen *Fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser*, hvis genstand og formål er harmonisering af alt tilsyn med forsikringsvirksomhed. Ifølge denne fortolkningsvariant bør udtrykket *»et forsikringsselskab [...] ikke efterkommer [...] retsregler«* i artikel 155, stk. 1, i Solvens II-direktivet derfor fortolkes således, at **selskabet ikke overholder nogen lovbestemmelser, der gennemfører EU-krav vedrørende forsikringsselskabers status og virksomhed** (herunder også andre end dem, der følger af Solvens II-direktivet). Proceduren i denne artikel finder derfor anvendelse på alle tilsynsaktiviteter med forsikringsselskaber.

- 19 Denne fortolkningsvariant understøttes af 11. betragtning i præamblen, som understreger, at direktivet udgør et centralt element i virkeliggørelsen af det indre marked. Af denne grund, som anført i ovennævnte betragtning, *bør der derfor tages skridt til at tilvejebringe den harmonisering, der er nødvendig og tilstrækkelig til at opnå gensidig anerkendelse af tilladelser og tilsynsordninger, og dermed en fælles tilladelse, som gælder i hele Fællesskabet, og som åbner mulighed for, at tilsynet med et selskab udføres af hjemlandet, uden nogen specifikation eller begrænsning af dette tilsyn.* Også i 18. betragtning i præamblen understreges, at *medlemsstaternes tilsynsmyndigheder derfor bør have alle nødvendige beføjelser til at sikre, at forsikrings- og genforsikrings-selskaber udøver deres virksomhed på betryggende vis i hele Fællesskabet, hvad enten det sker i henhold til reglerne om fri etableringsret eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser.*
- 20 Ifølge denne fortolkningsvariant ville direktivets kapitel III derfor kun regulere ét tilsynssegment, nemlig finansielt tilsyn, hvilket er tilsyn med forsikrings-selskabers finansielle situation. Da formålet med direktivet er at forsøge at harmonisere alle tilsynssegmenter og alle tilsynsmyndigheders aktiviteter på forsikringsområdet og dermed søge at maksimere gennemførelsen af princippet om tilsyn med forsikrings-selskaber i hjemlandet (i den tidligere terminologi, princippet om tilsyn i hjemlandet), vil artikel 155 i Solvens II-direktivet også påvirke tilsynet med andre materielle lovkrav vedrørende forsikrings-selskabers status og virksomhed.
- 21 For at opsummere denne del bemærker Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at den er bekendt med indholdet af Domstolens dom af 28. april 2009 i sagen *Kommissionen mod Italien, C-518/06, ECLI:EU:C:2009:270*, hvor Domstolen udtalte sig restriktivt (dvs. snarere til fordel for den første fortolkningsvariant) om princippet om hjemlandstilsyn i den forstand, at dette princip kun omfatter det finansielle tilsyn (præmis 115), og at fællesskabslovgiver ikke har haft til hensigt alene at gøre hjemlandet kompetent til at foretage kontrol, som udstrækkes til at omfatte forsikrings-selskabernes kommercielle adfærd (præmis 116), og dette udelukker ikke kontrol fra værtslandets myndigheder (præmis 117). Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) understreger, at den nævnte dom vedrører bestemmelser, der i modsætning til den foreliggende sag vedrørte skadesforsikring, og at denne dom fortolkede Rådets direktiv [...] 92/49/EØF om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (»*tredje skadesforsikringsdirektiv*«). Hverken bestemmelserne eller EU-lovgivers hensigter, der er fremgår af præamblen til Solvens II-direktivet, er identiske med bestemmelserne og præambelen til det tredje skadesforsikringsdirektiv. Af denne grund anser Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke det forelagte spørgsmål for at være *acte éclairé*. Solvens II-direktivet tillader begge fortolkninger som er beskrevet ovenfor, hvilke Domstolen bør vælge imellem.

III.2 Vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål: (u)betinget beføjelse for værtsstatens tilsynsmyndighed til at pålægge administrative sanktioner

- 22 Hvis Domstolen måtte finde, at artikel 155 i Solvens II-direktivet vedrører hele tilsynsmyndighedernes tilsynsvirksomhed (jf. punkt [19]-[21] ovenfor) og dermed også kontrollen med overholdelsen af de forpligtelser, der er fastsat i PRIIP-forordningen eller forsikringsdistributionsdirektivet, er det nødvendigt at undersøge selve proceduren beskrevet i artikel 155 i direktivet og sondringen mellem, hvornår tilsynsmyndigheden i værtslandet er forpligtet til at handle i overensstemmelse med denne artikel. Det drejer sig især om besvarelsen af spørgsmålet, om der af artikel 155 i Solvens II-direktivet følger overordnede beføjelser for tilsynsmyndigheden i hjemlandet og den tilhørende forpligtelse for tilsynsmyndigheden i værtslandet til at gennemføre underretningsprocedurer og træffe foranstaltninger til at bringe uregelmæssige forhold til ophør, jf. stk. 1, 2 og 3 i denne artikel i direktivet, også i tilfælde af pålæggelse af administrative sanktioner som defineret i stk. 5 og 6 i denne artikel. Dette spørgsmål er imidlertid ikke klart på grund af den problematiske formulering af direktivets tekst i forskellige sprogversioner.
- 23 Ifølge **den første fortolkningsmulighed** bør tilsynsmyndigheden i værtslandet udtømme procedurene for underretning og træffe foranstaltninger til at bringe uregelmæssige forhold til ophør i henhold til artikel 155, stk. 1, 2 og 3 i direktivet, ikke kun før der træffes passende foranstaltninger for at forhindre yderligere uregelmæssigheder (dvs. fremtidige foranstaltninger såsom forbud mod indgåelse af nye forsikringsaftaler på dets område), men også før iværksættelse af sanktioner for overtrædelser (dvs. *retrospektive* administrative sanktioner). Denne fortolkningsvariant lægger vægt på fortolkningen af udtrykket »*eller standse yderligere overtrædelser*« i artikel 155, stk. 3, i Solvens II-direktivet (engelsk: *or penalise*, fransk: *ou réprimer*), hvoraf det kan udledes, i hvert fald i nogle sprogversioner, at også værtslandets tilsynsmyndigheds pålæggelse af sanktioner mod et forsikringsselskab afhænger af udtømming af underretningsprocedurer og iværksættelse af foranstaltninger for at bringe uregelmæssige forhold til ophør. I denne fortolkningsvariant bekræfter artikel 155, stk. 5 og 6, i direktivet kun den senere beføjelse for tilsynsmyndigheden i værtslandet til at pålægge sanktioner, hvis tilsynsmyndigheden i hjemlandet ikke har truffet passende foranstaltninger, eller hvis forsikringsselskabet ikke har bragt de uregelmæssige forhold til ophør på baggrund heraf.
- 24 Hvad angår **den anden fortolkningsmulighed**, lægger den vægt på ordlyden af artikel 155, stk. 5 og 6, i Solvens II-direktivet, som også kan fortolkes således, at den omgående bekræfter (uden nogen betingelser) retslige og håndhævelsesbeføjelser for tilsynsmyndighederne i de enkelte værtsmedlemsstater. Dette gøres uden, at det er nødvendigt først at gennemføre procedurene i artikel 155, stk. 1, 2 og 3, i Solvens II-direktivet. Den sproglige formulering udelukker ikke en sådan fortolkning, fordi i henhold til stk. 5 i direktivet, berører stk. 1, 2 og 3 ikke medlemsstaternes ret til at pålægge sanktioner ved overtrædelser på deres område (eng.: *penalise infringements within*

their territories; fr.: sanctionner les infractions sur leur territoire); og i henhold til stk. 6, kan værtslandets tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med den nationale lovgivning iværksætte de for sådanne overtrædelser fastsatte nationale administrative sanktioner (eng.: apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement, fr.: mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction).

- 25 I henhold til den anden fortolkningsvariant er proceduren for underretning og iværksættelse af foranstaltninger til at bringe uregelmæssige forhold til ophør i henhold til artikel 155, stk. 1, 2 og 3 i direktivet, kun en betingelse for at træffe passende foranstaltninger for at forhindre yderligere uregelmæssigheder (dvs. fremadrettede foranstaltninger såsom et forbud mod at indgå nye forsikringsaftaler på dets område), men denne variant fastlægger ikke betingelserne for tilsynsmyndighederne i værtslandet for direkte, selvstændigt og effektivt at pålægge sanktioner for administrative overtrædelser, der fandt sted på dets område.
- 26 Denne fortolkning bekræftes for eksempel af den franske sprogversion af direktivet, hvor begreberne *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités* anvendes i artikel 155, stk. 3, hvilket betyder at forebygge eller bekæmpe nye uregelmæssigheder (fejl). Således er den franske version af stk. 3 kun rettet mod fremadrettede foranstaltninger og ikke retrospektive sanktioner.
- 27 Denne fortolkning bekræftes også af den holdning (som dog ikke blev understøttet af en mere detaljeret begrundelse), som blev udtrykt i den ovenfor nævnte dom fra Domstolen i sagen Kommissionen/Italien C-518/06 (præmis 120), hvor værtslandets kompetence til at pålægge sanktioner ved overtrædelser begået på det område, i relation til artikel 40, stk. 7, i tredje skadesforsikringsdirektiv, blev bekræftet, uden at Domstolen tog stilling til en forpligtelse til forudgående at udtømme proceduren for underretning og træffe foranstaltninger til at afhjælpe uregelmæssighederne i overensstemmelse med den daværende ordlyd af artikel 40, stk. 3, 4, og 5, i tredje skadesforsikringsdirektiv.
- 28 Endeligt bemærker Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at den også er bekendt med Domstolens dom af 27. april 2017, *Onix Asigurări SA*, C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316. Denne dom indeholder dog efter Nejvyšší správní soudu (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke noget svar på de præjudicielle spørgsmål, da den vedrører artikel 40, stk. 6, i tredje skadeforsikringsdirektiv (analog med den nuværende artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet), hvilket er muligheden for i nødstilfælde (hastetilfælde) at træffe de nødvendige foranstaltninger, der er af prospektiv karakter og udgør midlertidige beskyttelsesforanstaltninger (præmis 52). Denne dom vedrører derfor ikke spørgsmålet om myndighedernes beføjelser til at pålægge administrative sanktioner, som er genstanden i denne sag.

IV. Anmodning

- 29 På baggrund af ovenstående forelægger Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) Domstolen de præjudicielle spørgsmål, der er nævnt i konklusion I denne afgørelse.

[...]

[...] [national procedure,
dato, underskrifter]

ARBEJDSDOKUMENT