

**Rechtssache C-18/24****Vorabentscheidungsersuchen****Eingangsdatum:**

11. Januar 2024

**Vorlegendes Gericht:**

Nejvyšší správní soud (Tschechische Republik)

**Datum des Vorlagebeschlusses:**

29. Dezember 2023

**Klägerin und Kassationsbeschwerdeführerin:**NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft,  
NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**Beklagte und Kassationsbeschwerdegegnerin:**

Česká národní banka

---

... [nicht übersetzt]  
[innerstaatliches Verfahren]

**B E S C H L U S S**

Der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) hat ... [nicht übersetzt] in der Rechtssache der Klägerin: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, mit Sitz ... [nicht übersetzt] Bratislava, ... [nicht übersetzt], gegen die Beklagte: **Česká národní banka** (Tschechische Nationalbank), mit Sitz ... [nicht übersetzt] Prag 1, betreffend eine Klage gegen die Entscheidung des Bankvorstands der Česká národní banka vom 21. Januar 2021, AZ 2021/007794/CNB/110/01, im Verfahren über die Kassationsbeschwerde der Klägerin gegen das Urteil des Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) vom 19. Oktober 2022, AZ 6 Af 9/2021-105,

**wie folgt entschieden:**

- I.** Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. **Ist Art. 155 der Richtlinie 2009/138/EG (Solvabilität II) so auszulegen, dass er auch für Fälle gilt, in denen die Aufsichtsbehörde des Aufnahmestaats die Einhaltung der in der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 (PRIIP-Verordnung) oder der Richtlinie (EU) 2016/97 (VV-Richtlinie) festgelegten Verpflichtungen durch ein Versicherungsunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat überwacht?**
  2. **Falls ja, begründet Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie eine vorrangige Befugnis der Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats und eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde des Aufnahmestaats, zunächst die Melde- und Abhilfeverfahren nach den Abs. 1, 2 und 3 dieses Artikels der Richtlinie auszuschöpfen, auch wenn es um die Verhängung von Verwaltungsanktionen im Sinne der Abs. 5 und 6 dieses Artikels der Richtlinie geht?**
- II. ... [nicht übersetzt] [innerstaatliches Verfahren]

**Begründung:**

**I. Gegenstand des Verfahrens**

- 1 Die Klägerin ist eine slowakische Handelsgesellschaft und eine Versicherungsgesellschaft, die im Bereich der Lebensversicherung tätig ist. Im Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik verfügt die Klägerin auf der Grundlage des Niederlassungsrechts über eine Zweigniederlassung in Prag. Die Beklagte ist die Aufsichtsbehörde der Tschechischen Republik, des Aufnahmemitgliedstaats der Europäischen Union. Die Beklagte hat der Klägerin drei Ordnungswidrigkeiten zur Last gelegt und dafür gegen sie eine Geldbuße von 1 000 000 CZK verhängt.
- 2 Die erste Ordnungswidrigkeit bestand in einem Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 3 Buchst. c Ziff. ii, iii, iv und Buchst. f der Verordnung (EU) Nr. 1286/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über Basisinformationsblätter für verpackte Anlageprodukte für Kleinanleger und Versicherungsanlageprodukte (im Folgenden: PRIIP-Verordnung) und wurde auf der Grundlage von § 179 Abs. 1 des nationalen Gesetzes Nr. 256/2004 Slg. über Kapitalmarktgeschäfte (zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, im Folgenden: KMGG) behandelt. Konkret wirft die Beklagte der Klägerin vor, sie habe es versäumt sicherzustellen, dass die Informationen in ihren Basisinformationsblättern (sog. KIDs – Key Information Documents) über die Produkte genau, wahrheitsgemäß, klar, in Übereinstimmung mit allen verbindlichen Vertragsdokumenten und nicht irreführend seien und dass die Basisinformationsblätter alle Informationen in der Qualität und dem Umfang enthielten, wie sie in den unmittelbar anwendbaren Vorschriften der Europäischen Union vorgeschrieben seien.

- 3 Die zweite und die dritte Ordnungswidrigkeit bestanden in einem Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem Gesetz Nr. 170/2018 Slg. über den Vertrieb von Versicherungen und Rückversicherungen (zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění, im Folgenden: VVRG), mit dem die Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates über Versicherungsvertrieb (im Folgenden: VV-Richtlinie) umgesetzt wird. Die zweite Ordnungswidrigkeit wurde auf der Grundlage von § 110 Abs. 1 Buchst. c VVRG behandelt und bestand darin, dass die Klägerin gegen die Pflichten eines Versicherungsunternehmens verstoßen hat, Regeln zur Kontrolle der Tätigkeit der für sie tätigen unabhängigen Vermittler zu erlassen, aufrechtzuerhalten und anzuwenden, wobei der Schwerpunkt auf der Kontrolle der ordnungsgemäßen Einhaltung der Rechtsvorschriften gemäß § 48 Abs. 1 Buchst. a dieses Gesetzes lag. Die dritte Ordnungswidrigkeit wurde auf der Grundlage von § 114 Abs. 1 Buchst. l VVRG behandelt und bestand darin, dass die Klägerin gegen die in § 78 dieses Gesetzes vorgesehene Pflicht verstoßen hat, den Kunden vor Abschluss einer kapitalbildenden Versicherung zu beraten.
- 4 Im Verwaltungsverfahren ging die Beklagte auf den Einwand der Klägerin ein, dass sie für die Durchführung des Ordnungswidrigkeitsverfahrens nicht zuständig sei, und berief sich dabei auf § 110 des Gesetzes Nr. 277/2009 Slg. über das Versicherungswesen (zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, im Folgenden: VersG), mit dem Art. 155 der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (im Folgenden: Solvabilität-II-Richtlinie) umgesetzt wird, der ihrer Ansicht nach die einheitliche Beaufsichtigung von Versicherungsunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat regelt. Nach Ansicht der Klägerin hat die Beklagte in ihrer Eigenschaft als Aufsichtsbehörde des Aufnahmemitgliedstaats die oben genannten Vorschriften des Gesetzes und der Richtlinie nicht beachtet, die Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats nicht von dem behaupteten Verstoß im Aufnahmemitgliedstaat unterrichtet und keine geeigneten Maßnahmen abgewartet, die die Klägerin zur Behebung der Situation hätte ergreifen können. Nach Ansicht der Klägerin war die Beklagte daher nicht berechtigt, ohne weiteres selbst ein Sanktionsverfahren gegen die Klägerin einzuleiten. Die Beklagte vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die Aufsichtsregelungen des KMGG und des VVRG eigenständige Rechtsvorschriften seien (die an anderen europäischen Rechtsvorschriften als der Solvabilität-II-Richtlinie ausgerichtet seien) und daher von den Aufsichtsregelungen des VersG unabhängig seien. Die Sonderregelung des KMGG und des VVRG habe Vorrang vor der Regelung des VersG. Nach Ansicht der Beklagten hat die Klägerin gegen ihre Verpflichtungen aus dem KMGG und dem VVRG verstoßen – wofür sie unmittelbar sanktioniert worden sei –, nicht aber gegen ihre Verpflichtungen aus dem VersG.
- 5 Auch der Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) hat im angefochtenen Urteil, auf das in der Einleitung Bezug genommen wird, den vorgenannten Klagegrund nicht für begründet erachtet und die Klage abgewiesen. Der Městský soud (Stadtgericht) bestätigte die Schlussfolgerung der Beklagten, dass das VersG, das

die allgemeinen Bedingungen des Versicherungssektors regele, gegen die die Klägerin nicht verstoßen habe, in diesem Fall nicht habe angewandt werden dürfen, sondern dass ausschließlich das KMGG und das VVRG, die spezialisierte Segmente der von den Versicherungsunternehmen erbrachten Dienstleistungen regelten, die auch bei den von der Klägerin begangenen Ordnungswidrigkeiten betroffen gewesen seien, hätten angewandt werden müssen.

- 6 Der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) hat sich bei der gerichtlichen Überprüfung des angefochtenen Urteils des Městský soud v Praze (Stadtgericht Prag) mit der Kassationsrüge der Klägerin (jetzt Beschwerdeführerin) zu befassen, wonach § 110 VersG, der auf Art. [155] der Solvabilität-II-Richtlinie zurückgeht, bei jeder Aufsichtstätigkeit im Versicherungsbereich anzuwenden sein soll. Die Beschwerdeführerin meint, sowohl § 110 VersG als auch Art. [155] der Solvabilität-II-Richtlinie sprächen allgemein von der Nichteinhaltung von Pflichten bzw. der Nichteinhaltung von Vorschriften und beschränkten sich daher nicht auf Verstöße gegen Verpflichtungen aus dem VersG oder gegen Verpflichtungen, die durch Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Solvabilität-II-Richtlinie auferlegt würden. Obwohl sie wegen Verstößen gegen das KMGG und das VVRG sanktioniert worden sei, handele es sich dabei dennoch um Verstöße gegen Verpflichtungen im Rahmen der Versicherungstätigkeit. Weder bei der PRIIP-Verordnung (und dem auf nationaler Ebene nachgelagerten KMGG) noch bei der VV-Richtlinie (und ihrer nationalen Umsetzung, dem VVRG) handele es sich um Vorschriften, die von der grundlegenden sektoralen Regulierung des Versicherungswesens unabhängig seien, sondern um ergänzende Vorschriften, die untrennbar mit dem VersG (zur Umsetzung der Solvabilität-II-Richtlinie) verbunden seien und auf den Fall anzuwenden wären. Die Nichtanwendung von § 110 VersG durch die Beklagte hat nach Ansicht der Beschwerdeführerin zur Rechtswidrigkeit der von ihr erlassenen Verwaltungsentscheidung geführt.

## **II. Anwendbares Recht der Europäischen Union und innerstaatliche rechtliche Regelung**

- 7 Gemäß Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie, der nach seiner Überschrift das Verfahren für Fälle regelt, in denen Versicherungsunternehmen nicht den rechtlichen Bedingungen entsprechen, gilt Folgendes:

*Stellen die Aufsichtsbehörden eines Aufnahmemitgliedstaats fest, dass ein Versicherungsunternehmen, das im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats eine Zweigniederlassung hat oder Dienstleistungen erbringt, die in diesem Mitgliedstaat für das Versicherungsunternehmen geltenden Vorschriften nicht einhält, so fordern sie das Versicherungsunternehmen auf, diese Unregelmäßigkeiten abzustellen (Abs. 1).*

*Trifft das Versicherungsunternehmen nicht die erforderlichen Maßnahmen, so machen die Aufsichtsbehörden des betroffenen Mitgliedstaats hiervon den Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats Mitteilung. Diese treffen*

*unverzüglich alle zweckdienlichen Maßnahmen, damit das Versicherungsunternehmen diese Unregelmäßigkeit abstellt. Die Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats setzen die Aufsichtsbehörden des Aufnahmemitgliedstaats von diesen Maßnahmen in Kenntnis (Abs. 2).*

*Verletzt das Versicherungsunternehmen trotz der Maßnahmen des Herkunftsmitgliedstaats oder deswegen, weil sich die Maßnahmen als unzureichend erweisen oder der betreffende Staat keine Maßnahmen getroffen hat, weiterhin die im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Rechtsvorschriften, so kann der Aufnahmemitgliedstaat nach Unterrichtung der Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats die geeigneten Maßnahmen treffen, um weitere Unregelmäßigkeiten zu verhindern oder zu ahnden, und, soweit unbedingt erforderlich, das Versicherungsunternehmen daran zu hindern, weitere Versicherungsverträge in seinem Hoheitsgebiet abzuschließen (Abs. 3).*

(Anm.: Hervorhebung durch den Nejvyšší správní soud [Oberstes Verwaltungsgericht])

- 8 Nach Art. 155 Abs. 5 dieser Richtlinie *[berühren d]ie Absätze 1, 2 und 3 ... nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten, Verstöße in ihrem Hoheitsgebiet zu ahnden, und nach Art. 155 Abs. 6 dieser Richtlinie [können, w]enn das Versicherungsunternehmen, das gegen die Rechtsvorschriften verstoßen hat, in dem betroffenen Mitgliedstaat über eine Niederlassung verfügt oder Vermögensgegenstände besitzt, ... die Aufsichtsbehörden nach Maßgabe des nationalen Rechts die für einen derartigen Verstoß vorgesehenen innerstaatlichen Sanktionen an dieser Niederlassung bzw. an diesen Vermögensgegenständen vollstrecken.*
- 9 Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie wird in die nationale tschechische Rechtsordnung durch § 110 VersG, der die Ausübung der Aufsicht über die Tätigkeit der Versicherungsunternehmen eines anderen Mitgliedstaats regelt, wie folgt umgesetzt:
- (1) *Stellt die Tschechische Nationalbank fest, dass ein Versicherungsunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat, das seine Versicherungs- oder Rückversicherungstätigkeit in der Tschechischen Republik auf der Grundlage des Rechts auf Errichtung von Zweigniederlassungen oder auf der Grundlage des freien Dienstleistungsverkehrs für vorübergehende Tätigkeiten ausübt, die für diese Tätigkeit in der Tschechischen Republik geltenden Verpflichtungen nicht erfüllt, so weist sie das Versicherungsunternehmen an, die festgestellten Mängel innerhalb einer von der Tschechischen Nationalbank gesetzten Frist zu beheben.*
- (2) *Die Tschechische Nationalbank kann bei der Feststellung oder Überprüfung der in Abs. 1 genannten Tatsachen von einem solchen Versicherungsunternehmen Unterlagen, Auskünfte und die erforderlichen Erklärungen zu seiner Tätigkeit im*

*Hoheitsgebiet der Tschechischen Republik verlangen, und das Versicherungsunternehmen ist verpflichtet, dem nachzukommen.*

*(3) Beseitigt ein Versicherungsunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat die in Abs. 1 genannten Mängel nicht innerhalb der gesetzten Frist, so teilt die Tschechische Nationalbank dies der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats mit.*

*(4) Führen die von der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats auferlegten Abhilfemaßnahmen nicht zur Beseitigung der festgestellten Mängel bei der Tätigkeit eines Versicherungsunternehmens aus einem anderen Mitgliedstaat oder wurden keine Abhilfemaßnahmen auferlegt, so verhängt die Tschechische Nationalbank gegen ein solches Versicherungsunternehmen eine Geldbuße oder untersagt ihm den Abschluss neuer Versicherungs- oder Rückversicherungsverträge in der Tschechischen Republik und die Erweiterung der Verpflichtungen aus bereits geschlossenen Verträgen. Die Tschechische Nationalbank unterrichtet die Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats über diese Entscheidung. Die Tschechische Nationalbank kann gleichzeitig die Europäische Aufsichtsbehörde mit einem Ersuchen um Zusammenarbeit befassten.*

*(5) Duldet die Angelegenheit keinen Aufschub, verfährt die Tschechische Nationalbank nach Abs. 4, ohne das Verfahren nach den Abs. 1 bis 3 anzuwenden.*

### **III. Analyse der Vorlagefragen**

- 10 Vor diesem Hintergrund hat der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) zu prüfen, ob Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie (und damit die nationale Umsetzungsvorschrift, § 110 VersG) auch auf Fälle der Aufsicht der Aufsichtsbehörde des Aufnahmestaats (der Beklagten) in Bezug auf die Einhaltung der Verpflichtungen gemäß der PRIIP-Verordnung oder nach der VV-Richtlinie durch ein Versicherungsunternehmen eines anderen Mitgliedstaats (die Beschwerdeführerin) anwendbar ist.
- 11 Falls die obige Frage bejaht wird, muss der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) weiter prüfen, ob Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie (und damit auch die nationale Umsetzungsvorschrift, § 110 VersG) eine vorrangige Befugnis der Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats und eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde des Aufnahmestaats (der Beklagten) begründet, zunächst das Melde- und Abhilfeverfahren nach Art. 155 Abs. 1, 2 und 3 der Solvabilität-II-Richtlinie sowie § 110 Abs. 1, 3 und 4 VersG auszuschöpfen, und dies auch im Fall der Verhängung von Verwaltungssanktionen im Sinne von Art. 155 Abs. 5 und 6 der Richtlinie, oder ob die Aufsichtsbehörde des Aufnahmestaats berechtigt ist, ohne weiteres zur Ahndung und zur Verhängung von Verwaltungssanktionen zu greifen.
- 12 Nach Art. 267 Buchst. b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) verpflichtet, dem Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) eine Frage

vorzulegen, wenn sich in einem Verfahren vor dem Gericht eine Frage nach der Gültigkeit und der Auslegung von Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union stellt. Der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) kommt zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für das Vorabentscheidungsersuchen im vorliegenden Fall erfüllt sind.

- 13 Dem Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) ist nicht bekannt, dass die Frage der Auslegung von Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie, soweit sie für den vorliegenden Fall relevant ist, durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs geklärt ist (es handelt sich nicht um einen *acte éclairé*). Gleichzeitig muss es als in letzter Instanz entscheidendes einzelstaatliches Gericht bei seiner Beurteilung der Frage, ob es an einem vernünftigen Zweifel in Bezug auf die richtige Auslegung der fraglichen Unionsrechtsvorschrift fehlt, besonders sorgfältig sein und dabei insbesondere das mit dem Vorabentscheidungsverfahren angestrebte Ziel, die einheitliche Auslegung des Unionsrechts zu gewährleisten, berücksichtigen (Urteil der Großen Kammer des Gerichtshofs vom 6. Oktober 2021 in der Rechtssache Consorzio Italian Management, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, Rn. 49). Der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) ist davon überzeugt, dass keine der nachstehend dargelegten möglichen Auslegungsvarianten als eindeutig und zweifelsfrei überzeugender als die jeweils andere Variante angesehen werden kann (es handelt sich also auch nicht um einen *acte clair*), und stellt daher die im Tenor dieses Beschlusses aufgeführten Vorlagefragen.

### III.1 Zur ersten Vorlagefrage: Anwendbarkeit von Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie

- 14 Bei der Beantwortung der ersten Frage, ob Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie auch für die Fälle gilt, in denen die Aufsichtsbehörde des AufnahmeStaats prüft, ob ein Versicherungsunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat die in der PRIIP-Verordnung oder in der VV-Richtlinie festgelegten Verpflichtungen einhält, sieht der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) die **erste Auslegungsmöglichkeit** darin, dass die Formulierung in Art. 155 Abs. 1 der Solvabilität-II-Richtlinie „Versicherungsunternehmen, das ... die in diesem Mitgliedstaat ... geltenden Vorschriften nicht einhält“ (engl.: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; franz.: *ne respecte pas les dispositions légales ... qui lui sont applicables*), nur dahin gehend auszulegen ist, dass es **die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der auf dieser Richtlinie beruhenden materiellen Anforderungen** nicht einhält. In einem solchen Fall würde das in Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie vorgesehene Verfahren also nicht für die Überwachung der Einhaltung der in der PRIIP-Verordnung oder in der VV-Richtlinie festgelegten Verpflichtungen gelten.
- 15 Diese Auslegungsvariante wird durch die in Kapitel III der Solvabilität-II-Richtlinie enthaltene Regelung der Aufsicht und der Aufsichtsbehörden gestützt. Hauptziel der Beaufsichtigung im Rahmen der Richtlinie ist zwar im Allgemeinen der *Schutz der Versicherungsnehmer und der Begünstigten von Versicherungsleistungen* (Art. 27), sekundäres Ziel ist jedoch auch die *Stabilität*

*der betroffenen Finanzsysteme in der Europäischen Union* (Art. 28), was sich in der Kurzbezeichnung der Richtlinie widerspiegelt. Außerdem beruht die Beaufsichtigung auf einem *prospektiven und risikobasierten Ansatz* (Art. 29 Abs. 1). Nach dem 14. Erwägungsgrund setzt der Schutz der Versicherungsnehmer voraus, dass Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen wirksamen Solvabilitätsvorschriften unterliegen, die eine effiziente Kapitalallokation in der Europäischen Union bewirken. Nach dem 24. Erwägungsgrund sollten die Aufsichtsbehörden des Herkunftsmitgliedstaats für die Überwachung der finanziellen Gesundheit der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen zuständig sein.

- 16 Vor allem aber heißt es in Art. 30 der Solvabilität-II-Richtlinie, der den Anwendungsbereich der mit dieser Richtlinie eingeführten Aufsicht regelt: *Die Finanzaufsicht über Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen, einschließlich der Tätigkeiten, die sie über Zweigniederlassungen und im freien Dienstleistungsverkehr ausüben, liegt in der alleinigen Zuständigkeit des Herkunftsmitgliedstaats* (Abs. 1). *Die Finanzaufsicht nach Absatz 1 umfasst für die gesamte Geschäftstätigkeit des Versicherungs- und des Rückversicherungsunternehmens die Überprüfung seiner Solvabilität, der Bildung versicherungstechnischer Rückstellungen, seiner Vermögenswerte und der anrechnungsfähigen Eigenmittel gemäß den in dem Herkunftsmitgliedstaat aufgrund der auf Gemeinschaftsebene erlassenen Vorschriften befolgten Regelungen oder Praktiken ...* (Abs. 2). Art. 36 Abs. 1 der Richtlinie, der das aufsichtliche Überprüfungsverfahren regelt, bestimmt: *Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Aufsichtsbehörden die Strategien, Prozesse und Meldeverfahren, die von den Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen zwecks Einhaltung der gemäß dieser Richtlinie erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften festgelegt wurden, überprüfen und beurteilen.* Dabei macht die in Abs. 2 dieses Artikels enthaltene Aufzählung deutlich, dass es sich um die Beaufsichtigung der finanziellen Gesundheit der Versicherungsunternehmen handelt, was auch der abgekürzten Bezeichnung der Solvabilität-II-Richtlinie und den meisten ihrer anderen Inhalte entspricht.
- 17 Bei dieser ersten Auslegungsvariante scheint es daher logisch, dass Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie so auszulegen ist, dass er mit der Aufsichtsregelung in Kapitel III der Richtlinie (d. h. der Finanzaufsicht) verknüpft ist und daher nur im Fall eines Verstoßes gegen die Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Anforderungen der Solvabilität-II-Richtlinie angewandt werden sollte.
- 18 Nach Ansicht des Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) kann jedoch eine **zweite Auslegungsmöglichkeit** nicht ausgeschlossen werden, die die Systematik der Solvabilität-II-Richtlinie hervorhebt, in der Art. 155 erst in Kapitel VIII mit dem Titel *Freie Niederlassung und freier Dienstleistungsverkehr* enthalten ist, dessen Zweck und Ziel es ist, die gesamte Aufsicht über die Erbringung von Versicherungsdienstleistungen zu harmonisieren. Nach dieser Auslegungsvariante würde die in Art. 155 Abs. 1 der Solvabilität-II-Richtlinie enthaltene Formulierung „*Versicherungsunternehmen, das ... die ... geltenden*

*Vorschriften nicht einhält“* so ausgelegt, dass **sich die Nichteinhaltung auf irgendwelche Rechtsvorschriften zur Umsetzung der EU-Anforderungen an den Status und die Tätigkeiten von Versicherungsunternehmen bezieht** (d. h. auch andere als diejenigen, die sich aus der Solvabilität-II-Richtlinie ergeben). Das in diesem Artikel festgelegte Verfahren müsste daher für alle Aufsichtstätigkeiten der Aufsichtsbehörden von Versicherungsunternehmen gelten.

- 19 Für diese Auslegungsvariante spricht der 11. Erwägungsgrund, der betont, dass die Richtlinie ein wichtiges Instrument zur Vollendung des Binnenmarktes darstellt. Daher empfiehlt es sich nach diesem Erwägungsgrund, *insoweit eine Harmonisierung vorzunehmen, als diese notwendig ist, um zu einer gegenseitigen Anerkennung von Zulassungen und Aufsichtssystemen und somit zu einer einheitlichen Zulassung zu gelangen, die gemeinschaftsweit gültig ist und die Beaufsichtigung eines Unternehmens durch den Herkunftsmitgliedstaat ermöglicht*, ohne die hier erwähnte Überwachung in irgendeiner Weise zu spezifizieren oder einzuschränken. Auch im 18. Erwägungsgrund wird betont: *Den Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten sollten daher alle erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen, damit sie die geordnete Ausübung der Tätigkeit der Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen in der gesamten Gemeinschaft sowohl im Rahmen der Niederlassungsfreiheit als auch im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit gewährleisten können.*
- 20 Nach dieser Auslegungsvariante würde Kapitel III der Richtlinie also nur ein Segment der Aufsicht regeln, nämlich die Finanzaufsicht, d. h. die Aufsicht über die finanzielle Gesundheit der Versicherungsunternehmen. Und da die Richtlinie darauf abzielt, alle Segmente der Aufsicht und alle Tätigkeiten der Aufsichtsbehörden im Versicherungssektor zu harmonisieren und damit die Umsetzung des Grundsatzes der Aufsicht über die Versicherungsunternehmen durch den Herkunftsmitgliedstaat (in der älteren Terminologie: der Grundsatz der Kontrolle durch den Herkunftsmitgliedstaat) zu maximieren, wird sich Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie auch auf die Beaufsichtigung anderer materieller Anforderungen an den Status und die Tätigkeiten von Versicherungsunternehmen auswirken.
- 21 Abschließend stellt der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) fest, dass ihm das Urteil des Gerichtshofs vom 28. April 2009 in der Rechtssache C-518/06, Kommission/Italien, ECLI:EU:C:2009:270, bekannt ist, in der sich der Gerichtshof restriktiv (d. h. eher im Sinne der ersten Auslegungsvariante) zum Grundsatz der Aufsicht durch den Herkunftsmitgliedstaat geäußert hat, dahin gehend, dass sich dieser Grundsatz nur auf die Finanzaufsicht über Versicherungsunternehmen erstreckt (Rn. 115 des Urteils) und nicht so ausgelegt werden kann, dass dem Herkunftsmitgliedstaat nach dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers eine ausschließliche Kontrollbefugnis zustünde, die sich auf die Geschäftspraktiken von Versicherungsunternehmen erstreckt (Rn. 116 des Urteils), und Kontrollen durch die Behörden des Aufnahmemitgliedstaats nicht ausgeschlossen sind (Rn. 117 des Urteils). Der Nejvyšší správní soud

(Oberstes Verwaltungsgericht) betont jedoch, dass sich das zitierte Urteil auf Rechtsvorschriften bezieht, die im Gegensatz zum vorliegenden Fall die Schadenversicherung betreffen, und dass das zitierte Urteil die Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (*Dritte Richtlinie Schadenversicherung*) auslegt. Weder die rechtliche Regelung noch die zum Ausdruck gebrachten Absichten des Unionsgesetzgebers in den Erwägungsgründen der Solvabilität-II-Richtlinie sind identisch mit der rechtlichen Regelung und den Erwägungsgründen der Dritten Richtlinie Schadenversicherung. Aus diesem Grund hält der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) die aufgeworfene Frage nicht für einen *acte éclairé*. Die Solvabilität-II-Richtlinie lässt beide oben dargelegten Auslegungsvarianten zu, zwischen denen der Gerichtshof wählen sollte.

### **III.2 Zur zweiten Vorlagefrage: (un)bedingte Befugnis der Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats zur Verhängung von Verwaltungsanktionen**

- 22 Sollte der Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie auf jegliche Aufsichtstätigkeiten der Aufsichtsbehörden (siehe oben, Rn. 19 bis 21) und damit auch auf die Überwachung der Einhaltung der in der PRIIP-Verordnung oder in der VV-Richtlinie festgelegten Verpflichtungen anwendbar ist, muss weiter auf das Verfahren selbst, das in Art. 155 der Richtlinie beschrieben wird, und die Unterscheidung eingegangen werden, wann die Aufsichtsbehörde des AufnahmeStaats verpflichtet ist, im Sinne dieses Artikels zu handeln, und wann nicht. Konkret geht es um die Beantwortung der Frage, ob Art. 155 der Solvabilität-II-Richtlinie eine vorrangige Befugnis der Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats und damit zusammenhängend eine Verpflichtung der Aufsichtsbehörde des AufnahmeStaats begründet, das Melde- und Abhilfeverfahren nach den Abs. 1, 2 und 3 dieses Artikels der Richtlinie auch in Fällen der Verhängung von Verwaltungsanktionen im Sinne der Abs. 5 und 6 dieses Artikels auszuschöpfen. Diese Frage ist jedoch angesichts des problematischen Wortlauts der Richtlinie in verschiedenen Sprachfassungen nicht klar.
- 23 Nach der **ersten Auslegungsmöglichkeit** muss die Aufsichtsbehörde des AufnahmeStaats das Melde- und Abhilfeverfahren nach Art. 155 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie nicht nur ausschöpfen, bevor sie geeignete Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Verstöße (d. h. *prospektive* Maßnahmen wie ein Verbot des Abschlusses neuer Versicherungsverträge in ihrem Hoheitsgebiet) ergreift, sondern auch, bevor sie Maßnahmen zur Ahndung von Verstößen (d. h. *rückwirkende* Verwaltungsanktionen) trifft. Diese Auslegungsvariante wird durch die Auslegung der Wendung „*oder zu ahnden*“ (engl.: *or penalise*, franz.: *ou réprimer*) in Art. 155 Abs. 3 der Solvabilität-II-Richtlinie akzentuiert, aus der zumindest in einigen Sprachen gefolgert werden kann, dass auch die Verhängung einer Sanktion gegen ein Versicherungsunternehmen durch die Aufsichtsbehörde des Aufnahmemitgliedstaats von der Ausschöpfung der Melde- und

Abhilfeverfahren abhängig ist. Die Abs. 5 und 6 von Art. 155 der Richtlinie bestätigen in dieser Auslegung lediglich die spätere Befugnis der Aufsichtsbehörde des Aufnahmemitgliedstaats, Sanktionen zu verhängen, wenn die Aufsichtsbehörde des Herkunftsmitgliedstaats keine geeigneten Maßnahmen ergriffen oder der Versicherer auf der Grundlage dieser Maßnahmen keine Abhilfe geschaffen hat.

- 24 Was die **zweite Auslegungsmöglichkeit** betrifft, so wird hier stattdessen der Schwerpunkt auf den Wortlaut von Art. 155 Abs. 5 und 6 der Solvabilität-II-Richtlinie gelegt, der auch so ausgelegt werden kann, dass er die Aufsichts- und Durchsetzungsbefugnisse der Aufsichtsbehörden der einzelnen Aufnahmemitgliedstaaten ohne weiteres (ohne jegliche Bedingungen) bestätigt. Also ohne dass das Verfahren nach Art. 155 Abs. 1, 2 und 3 der Solvabilität-II-Richtlinie ausgeschöpft werden muss. Der Wortlaut steht dieser Auslegung nicht entgegen, da nach Abs. 5 die Abs. 1, 2 und 3 nicht die Befugnis der Mitgliedstaaten berühren, *Verstöße in ihrem Hoheitsgebiet zu ahnden* (engl.: *penalise infringements within their territories*; franz.: *sanctionner les infractions sur leur territoire*), und nach Abs. 6 die Aufsichtsbehörden des Aufnahmemitgliedstaats *nach Maßgabe des nationalen Rechts die für einen derartigen Verstoß vorgesehenen innerstaatlichen Sanktionen ... vollstrecken [können]* (engl.: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, franz.: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).
- 25 Bei dieser zweiten Auslegungsvariante ist das in Art. 155 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie vorgesehene Melde- und Abhilfeverfahren nur eine Voraussetzung für den Erlass geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung weiterer Verstöße (d. h. prospektiver Maßnahmen wie eines Verbots des Abschlusses neuer Versicherungsverträge in seinem Hoheitsgebiet), aber keine Voraussetzung für die Möglichkeit der Aufsichtsbehörden des Aufnahmestaats, in seinem Hoheitsgebiet begangene Ordnungswidrigkeiten unmittelbar, unabhängig und wirksam zu ahnden.
- 26 Diese Auslegung wird z. B. durch die französische Fassung der Richtlinie gestützt, die in Art. 155 Abs. 3 die Begriffe *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, d. h. neue Unregelmäßigkeiten (Fehlverhalten) verhindern oder unterbinden, verwendet. Die französische Sprachfassung der Richtlinie konzentriert sich somit in Abs. 3 ausschließlich auf prospektive Maßnahmen und nicht auf rückwirkende Sanktionen.
- 27 Diese Auslegung wird dann auch durch die (wenn auch nicht im Detail begründete) Auffassung im zitierten Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Kommission/Italien, C-518/06 (Rn. 120), gestützt, in dem in Bezug auf Art. 40 Abs. 7 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung die Befugnis des Aufnahmemitgliedstaats bestätigt wurde, Verstöße, die in seinem Staatsgebiet begangen wurden, zu ahnden, ohne dass der Gerichtshof die Verpflichtung in Betracht zog, zunächst das Melde- und Abhilfeverfahren nach dem damaligen

Wortlaut von Art. 40 Abs. 3, 4 und 5 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung auszuschöpfen.

- 28 Abschließend weist der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) darauf hin, dass ihm auch das Urteil des Gerichtshofs vom 27. April 2017 in der Rechtssache Onix Asiguráři SA, C-559/15, ECLI:EU:C:2017:316, bekannt ist. Nach Ansicht des Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) enthält dieses Urteil jedoch keine Antwort auf die Vorlagefragen, da es sich auf Art. 40 Abs. 6 der Dritten Richtlinie Schadenversicherung (entspricht heute Art. 155 Abs. 4 der Solvabilität-II-Richtlinie) bezieht, d. h. auf die Möglichkeit, die erforderlichen Maßnahmen in Notfällen (bei Dringlichkeit) zu ergreifen, die prospektiv sind und vorübergehende Sicherungsmaßnahmen darstellen (Rn. 52 des Urteils). Es geht also nicht um die Fragen der Zuständigkeit der Behörden für die Verhängung von Verwaltungsanktionen, die Gegenstand der vorliegenden Rechtssache sind.

#### IV. Fazit

- 29 Aus den oben dargelegten Gründen hat der Nejvyšší správní soud (Oberstes Verwaltungsgericht) dem Gerichtshof die in Tenor I des vorliegenden Beschlusses genannten Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

... [nicht übersetzt]

... [nicht übersetzt]  
[nationales Verfahren,  
Datum, Unterschriften]