Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 5 юни 2025 година [1]

Дело C-18/24

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poisťovňa a.s.
срещу
Česká národní banka

(Преюдициално запитване, отправено от Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чехия)

„Преюдициално запитване — Свобода на установяване — Свободно предоставяне на услуги — Директива 2009/138/ЕО — Член 155 — Нарушаване на правната уредба на приемащата държава членка от застрахователно предприятие със седалище в друга държава членка — Компетентност на надзорния орган на приемащата държава членка“

I. Въведение

1. Преюдициалните въпроси в разглеждания случай се отнасят до разграничаването на сферите на правомощия на органите на държавите членки за упражняване на надзор върху извършването на дейност от застрахователните предприятия и за налагане на наказания на последните за нарушаване на действащата правна уредба в тези държави членки. Всъщност, макар в Директива „Платежоспособност II“ [2] да се въвежда принципът, че надзорът върху дейността на застрахователно предприятие по принцип се упражнява от органите на държавата членка, в която е седалището на застрахователното предприятие, запитващата юрисдикция иска да се установят границите, в които действа принципът на надзор на държава членка по произход, и да се изясни в какви хипотези правото на Съюза допуска отклонения от този принцип.

2. По-точно казано, преюдициалното запитване в разглеждания случай се отнася до правомощието на чешкия надзорен орган да наложи административни наказания на словашко застрахователно предприятие за нарушения, които то допуснало на територията на Чешката република при извършването на дейността си посредством клон, създаден в

[1] Език на оригиналния текст: полски.

[2] Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност („Платежоспособност II“) (ОВ L 335, 2009 г., стр. 1; наричана по-нататък „Директива „Платежоспособност II“).

последната държава членка. Нарушенията, установени от чешкия надзорен орган, се отнасяли за неспазване на разпоредбите от Регламент ПИПДОЗИП[3] и Директива РЗП[4] от посоченото застрахователно предприятие.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива „Платежоспособност II“

3. В Член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се посочва следното:

„1. Когато надзорните органи на приемаща държава членка установят, че застрахователно предприятие с клон или извършващо дейност съгласно свободата за предоставяне на услуги на нейна територия, не спазва правните разпоредби, приложими към [него] в тази държава членка, изисква[т] съответното застрахователно предприятие да отстрани тази нередност.

2. Когато съответното застрахователно предприятие не предприеме необходимото действие, надзорните органи на заинтересованата държава членка уведомяват съответно надзорните органи на държавата членка по произход.

Надзорните органи на държавата членка по произход при първия възможен случай предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че съответното застрахователно предприятие отстранява нередностите.

Надзорните органи на държавата членка по произход информират надзорните органи на приемащата държава членка за предприетите мерки.

3. Когато независимо от мерките, предприети от държавата членка по произход, или поради установена неадекватност или липса на мерки в тази държава членка, застрахователното предприятие продължава да нарушава правните разпоредби, които са в сила в приемащата държава членка, надзорните органи на приемащата държава членка могат, след като уведомят надзорните органи на държавата членка по произход, да предприемат съответните мерки, които да предотвратят или да накажат по-нататъшни нередности, включително, доколкото това е строго необходимо, да попречат на сключването от това предприятие на нови застрахователни договори на територията на приемащата държава членка.

[…]

Държавите членки гарантират, че на тяхна територия е възможно да се връчват необходимите правни документи за прилагане на такива мерки срещу застрахователни предприятия.

[3] Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 година относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ПИПДОЗИП) (ОВ L 352, 2014 г., стр. 1; наричан по-нататък „Регламент ПИПДОЗИП“).

[4] Директива (ЕС) 2016/97 на Европейския парламент и на Съвета от 20 януари 2016 година относно разпространението на застрахователни продукти (ОВ L 26, 2016 г., стр. 19, наричана по-нататък „Директива РЗП“).

4. Параграфи 1, 2 и 3 не засягат правомощията на заинтересованите държави членки да предприемат съответните спешни мерки за предотвратяване или наказване на нарушенията в рамките на техните територии. Тези правомощия включват възможността да се попречи на застрахователните предприятия да продължават да сключват нови застрахователни договори на техните територии.

5. Параграфи 1, 2 и 3 не засягат правомощията на държавите членки да наказват нарушенията, извършени на техните територии.

6. Когато застрахователно предприятие, което е извършило нарушение, има установяване или притежава собственост в засегнатата държава членка, надзорните органи на тази държава членка могат в съответствие с националното право да прилагат национални административни[…] наказания, предвидени за това нарушение, посредством принудително действие срещу това установяване или собственост.

[…]“.

2. Регламент ПИПДОЗИП и Директива РЗП

4. В член 6, параграф 1, член 8, параграф 3, буква в), подточки (ii) (iii) и (iv) и член 8, параграф 3, буква е) от Регламент ПИПДОЗИП се уреждат изискванията относно съдържанието на основния информационен документ за пакетите с инвестиционни продукти на дребно, предоставян на инвеститорите на дребно.

5. В Директива РЗП пък се въвеждат правилата за започване и извършване на дейности по разпространение на застрахователни и презастрахователни продукти в Съюза.

Б. Чешкото право

6. С член 110 от Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (Закон № 277/2009 за застраховането) в чешкия правен ред се транспонира член 155 от Директива „Платежоспособност II“. Тази разпоредба гласи следното:

„(1) Ако установи, че застрахователно предприятие от друга държава членка, което извършва застрахователна или презастрахователна дейност на територията на Чешката република въз основа на правото на създаване на дъщерни дружества или въз основа на свободата за временно предоставяне на услуги, не изпълнява задълженията, които се прилагат за тази дейност в Чешката република, Česká národní banka [Чешка народна банка] задължава това застрахователно предприятие да отстрани констатираното нарушение в определен от нея срок.

(2) За целите на установяването или проверката на фактите по параграф 1 Česká národní banka [Чешка народна банка] може да изиска от застрахователното предприятие да представи документи, информация и необходими разяснения за дейността си на територията на Чешката република, а застрахователното предприятие е длъжно да ги представи.

(3) Ако застрахователното предприятие от друга държава членка не отстрани нарушенията по параграф 1 в определения срок, Česká národní banka [Чешка народна банка] уведомява за това надзорния орган на държавата членка по произход.

(4) Ако корективните мерки, определени от надзорния орган на държавата членка по произход, не доведат до отстраняване на констатираните нарушения в дейността на застрахователното предприятие от друга държава членка или ако не бъдат определени никакви корективни мерки, Česká národní banka [Чешка народна банка] налага на застрахователното предприятие имуществена санкция или забрана за сключване на нови застрахователни или презастрахователни договори на територията на Чешката република и за разширяване на обхвата на задълженията, произтичащи от вече сключените договори. Česká národní banka [Чешка народна банка] уведомява за това решение надзорния орган на държавата членка по произход. Česká národní banka [Чешка народна банка] може същевременно да изпрати преписката на Европейския надзорен орган с искане за съдействие.

(5) Когато случаят не търпи отлагане, Česká národní banka [Чешка народна банка] предприема действията по параграф 4, без да прилага процедурата по параграфи 1—3“.

7. Директива РЗП пък е транспонирана в чешкия правен ред чрез разпоредбите от Zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (Закон № 170/2018 за разпространението на застрахователни и презастрахователни продукти).

III. Фактите, протичането на производството и преюдициалните въпроси

8. NOVIS е търговско дружество със седалище в Словакия, което упражнява застрахователна дейност в областта на животозастраховането. Дружеството има клон на територията на Чешката република.

9. Надзорният орган на приемащата държава членка, Česká národní banka (Чешка народна банка), установява, че NOVIS е допуснало три административни нарушения, поради което налага на дружеството имуществена санкция в размер на 1 000 000 чешки крони (CZK) (около 40 000 евро).

10. Първото административно нарушение се изразявало в неизпълнение на задълженията, предвидени в член 6, параграф 1, член 8, параграф 3, буква в), подточки (ii) (iii) и (iv) и член 8, параграф 3, буква е) от Регламент ПИПДОЗИП. Дружеството по-специално не осигурило в своите основни информационни документи (т.нар. KID — Key Information Documents) за продуктите информация, която да е точна, безпристрастна, ясна, съответстваща на обвързващата договорна документация и неподвеждаща. То също така не осигурило включването в тези документи на всичката информация с качеството и обхвата, изисквани от пряко приложимите разпоредби от правото на Съюза.

11. Второто и третото административно нарушение се изразявали в неизпълнение на задълженията, предвидени в Закон № 170/2018, с който в правния ред на тази държава се транспонира Директива РЗП. По-конкретно, второто административно нарушение се изразявало в неизпълнение от NOVIS на носените от застрахователното предприятие задължения да въведе, поддържа и прилага правила за контрол върху дейността на действащите от негово име независими посредници, включително контрол за надлежно

съблюдаване на разпоредбите от правната уредба. Третото административно нарушение се изразявало в неизпълнение от застрахователното предприятие на задължението да осигурява консултация на клиентите преди сключването на договор за капиталова застраховка.

12. В хода на производството, проведено от чешкия надзорен орган, NOVIS оспорва компетентността на този орган за провеждане на административнонаказателно производство. Дружеството твърди, че органът не е спазил член 110 от Закон № 277/2009, с който в чешкия правен ред се транспонира член 155 от Директива „Платежоспособност II“. Тази разпоредба от правото на Съюза и нейното национално транспониране изисквали от чешкия надзорен орган да уведоми органа на държавата по произход на NOVIS за твърдените правонарушения, допуснати от дружеството, и след това да изчака евентуалното предприемане на действия от последния орган. Чешкият надзорен орган съответно не бил оправомощен самостоятелно да провежда производство по налагане на наказание срещу дружество със седалище в друга държава членка.

13. От своя страна чешкият надзорен орган счита, че националните разпоредби относно контрола, упражняван с цел установяване на нарушения на разпоредби от Директива РЗП и Регламент ПИПДОЗИП, се явяват отделна правна уредба от съдържащата се в Директива „Платежоспособност II“. Органът твърди също, че посветените на този контрол национални разпоредби се ползват с предимство пред разпоредбите за транспониране на последната директива.

14. NOVIS обжалва решението на чешкия надзорен орган пред Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чехия). Дружеството изтъква в жалбата липсата на компетентност на чешкия надзорен орган. В това отношение посоченият съд споделя виждането, изразено от чешкия надзорен орган в обжалваното решение, и отхвърля жалбата.

15. NOVIS обжалва съдебния акт пред запитващата юрисдикция — Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд, Чехия). Този съд трябва да разгледа формулираното в касационната жалба твърдение на дружеството, че член 110 от Закон № 277/2009, с който в чешкото право се транспонира член 155 от Директива „Платежоспособност II“, трябва да се прилага за всички надзорни дейности в застрахователния сектор. NOVIS посочва, че действително е наказано за нарушаване на разпоредби, свързани с Директива РЗП и Регламент ПИПДОЗИП, които обаче били разпоредби, регулиращи застрахователния сектор.

16. При това положение Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд) спира производството и отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 155 от Директива [„Платежоспособност II“] да се тълкува в смисъл, че обхваща и случаите, в които надзорният орган на приемащата държава упражнява надзор за това дали застрахователно предприятие от друга държава членка изпълнява задълженията, установени с Регламент [ПИПДОЗИП] или въз основа на Директива [РЗП]?

2) Ако отговорът е утвърдителен, произтичат ли от член 155 от Директива Платежоспособност II приоритетно правомощие за надзорния орган на държавата по произход и задължение за надзорния орган на приемащата държава първо да изчерпи уведомителната и корективна процедура по параграфи 1, 2 и 3 от този член, включително в случаите на налагане на административни наказания по смисъла на параграфи 5 и 6 от посочения член?“.

17. Преюдициалното запитване постъпва в Съда на 11 януари 2024 г. Писмени становища представят страните в главното производство, чешкото, италианското и словашкото правителство, както и Европейската комисия. Страните в главното производство, чешкото правителство и Комисията се представляват в съдебното заседание, което се провежда на 6 март 2025 г.

IV. Анализ

A. По първия преюдициален въпрос

18. Целта на първия въпрос е да се изясни дали член 155 от Директива „Платежоспособност II“ е приложим също когато надзорният орган на приемащата държава членка упражнява надзор върху изпълнението от застрахователно предприятие от друга държава членка на задълженията, предвидени в Регламент ПИПДОЗИП или в Директива РЗП.

19. Като цяло член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се отнася за компетентността и правомощията, свързани с упражняването на надзор върху застрахователните предприятия от органите на държавата членка, в която е седалището на даденото застрахователно предприятие, и от органите на държавата членка, на чиято територия това застрахователно предприятие извършва застрахователна дейност в рамките на свободното предоставяне на услуги или свободата на установяване. В тази разпоредба се определя процедурата, която по принцип трябва да следват органите на приемащата държава членка, когато застрахователно предприятие наруши действащи на нейна територия разпоредби. Преди да вземат мерки, насочени срещу съответното застрахователно предприятие, тази органи трябва да се обърнат към органите на държавата членка по произход на съответния застраховател.

20. Трябва да се отбележи, че при разрешаването на тълкувателния проблем, за който се отнася първият преюдициален въпрос, може да се подходи по два начина. Първият начин е да се извърши анализ на разпоредбите от акта от правото на Съюза, който налага съответното задължение на частноправните субекти, като например Регламент ПИПДОЗИП или Директива РЗП, за да се определи дали този правен акт регулира също проблематиката с разпределянето на компетентността и правомощията между органите на държавите членки за упражняване на надзор върху спазването на това задължение. Само ако се окаже, че съответният правен акт не разрешава тази проблематика, отговорът трябва да се потърси в други правни актове.

21. Що се отнася до втория начин, отправна точка тук е анализът на норма като член 155 от Директива „Платежоспособност II“, който се отнася за компетентността и правомощията за упражняване на надзор от органите на държавите членки и в който, изглежда, се въвежда принцип с общ характер. Чрез тълкуване на тази норма трябва да се определи дали тя

действително има такъв характер и включва в обхвата си също упражняването на надзор върху спазването на разпоредби от други правни актове. По-нататък трябва да се провери също дали с въпросните други правни актове не се изменя разрешението, произтичащо от тази норма с общ характер.

22. В отговор на съмненията на запитващата юрисдикция в настоящото заключение ще използвам втория подход. Всъщност в преюдициалното си запитване тя възприема такъв подход спрямо ключовия за разглеждания случай аспект. Тя същевременно счита, че член 155 от Директива „Платежоспособност II“ може да се тълкува по два начина.

23. Според първото тълкуване съдържащата се в член 155 от Директива „Платежоспособност II“ уговорка, че тази разпоредба се отнася за „правните разпоредби, приложими [в приемащата] държава членка“, означава, че разпоредбата се отнася единствено за упражняването на надзор върху спазването на задълженията, които се налагат на застрахователните предприятия с тази директива. Второто тълкуване изхожда от виждането, че член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се прилага за упражняването на надзор върху всякакви задължения, които се налагат на застрахователните предприятия въз основа на правото на Съюза.

24. От една страна, текстът на член 155 от Директива „Платежоспособност II“, изглежда, подкрепя второто тълкуване. В тази разпоредба се използва широка формулировка, чрез която се определят правомощията и задълженията на надзорните органи, когато застрахователно предприятие със седалище в държава членка не спазва разпоредбите, действащи в държава членка, в която застрахователното предприятие има клон или извършва дейност в рамките на свободното предоставяне на услуги. Не откривам в тази разпоредба уговорка, която да свежда нейното приложно поле до случаите на нарушаване на разпоредбите от Директива „Платежоспособност II“ или на разпоредбите, с които тази директива се транспонира в правния ред на такава държава членка.

25. От друга страна, тълкуването на разпоредба от правото на Съюза не бива да се свежда до нейното буквално тълкуване. Трябва да се анализират също контекстът, в който се вписва анализираната норма, и целите, чието постигане се преследва с правния акт, в който тя е поместена [5]. Това в още по-голяма степен се отнася за нормите, с които се разграничават сферите на правомощия и задължения, свързани с упражняването на надзор върху изпълнението на определени задължения от частноправните субекти. Тези норми е трудно да се разглеждат откъснато спрямо разпоредбите от правния акт, в който задълженията са правно уредени. Тълкуването на такава норма не трябва също така да пренебрегва широкия нормативен контекст, в който действа съответната разпоредба.

26. Ето защо, за да се даде отговор на първия преюдициален въпрос, член 155 от Директива „Платежоспособност II“ трябва да се подложи на контекстуален и телеологичен анализ. Преди да пристъпя към този анализ, все пак ще представя отправните точки, на които почива тази директива.

[5] Вж. решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 39).

1. Директива „Платежоспособност II“

27. От член 1, точка 1 от Директива „Платежоспособност II“ е видно, че тази директива определя правила, отнасящи се, inter alia, до започването и упражняването в Съюза на дейности по пряко застраховане и презастраховане. Директивата се прилага за предприятия за пряко животозастраховане или общо застраховане, които са установени на територията на държава членка или желаят да бъдат установени там (член 2, параграф 1, първо изречение от тази директива).

28. В Директива „Платежоспособност II“ се употребяват понятията „държава членка по произход“ и „приемаща държава членка“. Най-общо, първото понятие означава държавата, в която се намира седалището на застрахователното предприятие (член 13, точка 8). Второто понятие по принцип означава „държавата членка, различна от държавата членка по произход, в която застрахователно […] предприятие има клон или предоставя услуги“ (член 13, точка 9).

29. В тази директива се изхожда от виждането, че започването на дейност по пряко застраховане подлежи на предварително лицензиране (член 14, параграф 1). Застрахователното предприятие може да поиска издаване на лиценз от надзорните органи на държавата си членка по произход (член 14, параграф 2). Нещо повече, лицензът, издаден от надзорните органи на държавата членка по произход на застрахователното предприятие, му позволява да извършва дейността си в целия Съюз (член 15, параграф 1). Самото понятие „надзорен орган“ означава национален орган или национални органи, които имат правомощия по силата на законов или подзаконов акт да извършват надзор върху застрахователни или презастрахователни предприятия (член 13, точка 10).

30. Директивите, предхождащи Директива „Платежоспособност II“, също са се опирали на модел, съгласно който получаването на лиценз в една държава членка позволява извършване на застрахователна дейност в други държави. Това отправно виждане се доразвива с правилото, че надзорът върху извършваната дейност от такова застрахователно предприятие се упражнява по принцип от органите на държавата членка по неговия произход, включително когато застрахователното предприятие извършва дейност в други държави чрез клон или в рамките на свободното предоставяне на услуги [6].

31. Преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция по същество са насочени към определяне на границите, в които принципът на надзор на държава членка по произход се прилага въз основа на Директива „Платежоспособност II“ (първи въпрос), и към изясняване в какви хипотези правото на Съюза се отклонява от този принцип и свързаните с него процедури (втори въпрос).

32. Надзорът върху застрахователните предприятия се визира в глава III („Надзорни органи и общи правила“) от дял I, а именно в членове 27—39 от нея. Съгласно тези разпоредби главната цел на уредения с тези разпоредби надзор е „защитата на титулярите на полици и на бенефициерите“ (член 27). Надзорът включва редовна проверка на правилното извършване на застрахователната дейност и спазването на надзорните правила от застрахователните предприятия (член 29, параграф 1, второ изречение от Директива „Платежоспособност II“).

[6] *Purves*, R. Europe: the architecture and content of EU insurance regulation. — In: Burling, J., K. Lazarus (eds.). Research Handbook on International Insurance Law and Regulation. Cheltenham — Northampton: Edward Elgar, 2023, p. 684.

33. Съгласно член 34, параграф 1 от Директива „Платежоспособност II“, озаглавен „Общи надзорни правомощия“, държавите членки гарантират, че надзорните органи притежават правомощия за вземане на превантивни и коригиращи мерки, с цел осигуряване на спазването от застрахователните и презастрахователни предприятия на „законовите, подзаконовите и административните разпоредби, с които [те] трябва да се съобразяват […] във всяка една държава членка“.

34. За надзора върху дейността на застрахователните предприятия със седалище в друга държава членка се отнася член 155 от Директива „Платежоспособност II“, с който са свързани преюдициалните въпроси. Тази разпоредба се намира в раздел 3 („Компетенции на надзорните органи на приемащата държава членка“) от глава VIII („Право на установяване и свобода за предоставяне на услуги“) от дял I („Общи правила относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност“) от Директива „Платежоспособност II“.

35. Съгласно тази разпоредба, ако надзорният орган на приемащата държава членка установи, че застрахователно предприятие, притежаващо клон или извършващо дейност в рамките на предоставяне на услуги на нейна територия, „не спазва правните разпоредби, приложими […] в тази държава членка“, той изиска от предприятието да отстрани нередността (член 155, параграф 1).

36. Ако застрахователното предприятие не предприеме необходимите действия, надзорният орган на приемащата държава членка уведомява за това надзорния орган на държавата членка по произход на предприятието. Последният орган възможно най-бързо взема необходимите мерки, за да осигури отстраняването на „нередността“. Той информира за мерките надзорния орган на приемащата държава членка (член 155, параграф 2).

37. Ако взетите мерки се окажат недостатъчни или такива изобщо не бъдат взети и застрахователното предприятие продължава да нарушава „правните разпоредби, които са в сила в приемащата държава членка“, органът на тази държава може, след като уведоми органа на държавата членка по произход, да вземе съответните мерки с цел предотвратяване на по-нататъшни „нередности“ или налагане на наказания за тях (член 155, параграф 3).

38. В по-нататъшния текст на член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се посочва, че „параграфи 1, 2 и 3 не засягат“ правомощията на държавите членки да вземат съответните спешни мерки за предотвратяване на „нарушенията“ или за налагане на наказания за тях на тяхна територия (член 155, параграф 4), и правомощията на държавите членки да налагат наказания за „нарушенията“, извършени на тяхна територия (член 155, параграф 5).

39. Накрая, в член 155, параграф 6 от Директива „Платежоспособност II“ се предвижда, че надзорните органи на държавата членка, в която застрахователното предприятие има установяване или притежава собственост, могат в съответствие с националното право да прилагат административните наказания, предвидени за този вид нарушение, посредством принудително изпълнение срещу установяването или собствеността.

40. С първия въпрос се цели да се установи дали под „правните разпоредби, приложими [в приемащата] държава членка“, които се визират в член 155 от Директива „Платежоспособност II“, се имат предвид само разпоредбите от тази директива, или и

други норми от правото на Съюза. За да се даде отговор на така поставения въпрос, сега ще премина към анализ на член 155 от Директива „Платежоспособност II“ в контекста на другите норми от тази директива, с които посочената разпоредба е свързана.

2. Член 155 от Директива „Платежоспособност II“ и финансовият надзор

41. Общата нормативна уредба на надзора върху застрахователната дейност, съдържаща се в глава III („Надзорни органи и общи правила“) от дял I, се придружава от по-конкретна разпоредба, в която се употребява понятието „финансов надзор“. Съгласно член 30, параграф 2 от посочената директива „финансовият надзор“ включва проверка на цялостната дейност на застрахователното и презастрахователното предприятие, на състоянието на платежоспособността му, на създаването на технически резерви, на неговите активи и на допустимите собствени средства в съответствие с установените правила или практиките, прилагани от приемащата държава членка по силата на разпоредбите, приети на равнището на Съюза[7].

42. В член 30, параграф 1 се предвижда, че „[ф]инансовият надзор на застрахователните […] предприятия, включително този на дейността, която те извършват чрез клонове или по силата на свободата на предоставяне на услуги, е изцяло от отговорност на държавата членка по произход“. В член 30, параграф 3 от Директива „Платежоспособност II“ пък се посочва, че ако надзорни органи на държави членки, различни от държавата членка по произход, имат основание да считат, че дейността на дадено застрахователно предприятие може да застраши неговата финансова стабилност, те уведомяват надзорните органи на държавата членка по произход на предприятието.

43. От гледна точка на системното тълкуване възниква въпросът за връзката между, от една страна, член 30, параграфи 1 и 3 от Директива „Платежоспособност II“, където се определя начинът на действие на надзорните органи на държавата членка по произход и на приемащата държава членка, когато установят нередност, попадаща в обхвата на „финансовия надзор“ по смисъла на тази разпоредба („изцяло от отговорност на държавата членка по произход“), и от друга страна, член 155 от тази директива, който се отнася за начина на действие, когато се установи, че застрахователно предприятие нарушава действащи разпоредби в приемащата държава членка.

44. Тъй като в член 30, параграфи 1 и 3 от Директива „Платежоспособност II“ се определят задълженията и правомощията на надзорните органи на държавата членка по произход и на приемащата държава членка при трансгранично извършване на дейност в областта на застраховането, член 155 от тази директива — който също се отнася за тази проблематика — трябва да се отнася за друг вид хипотези. В противен случай в рамките на един и същ правен акт биха се оказали разпоредби, които уреждат една и съща материя по различен начин.

[7] Формулировката на тази разпоредба е изменена с Директива (ЕС) 2025/2 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2024 година за изменение на Директива 2009/138/ЕО по отношение на пропорционалността, качеството на надзора, отчетността, дългосрочните гаранционни мерки, макропруденциалните инструменти, рисковете за устойчивостта и груповия и трансграничния надзор и за изменение на директиви 2002/87/ЕО и 2013/34/ЕС. Понастоящем в нея се уточнява, че финансовият надзор включва и проверка на системата на управление на застрахователните предприятия. Посоченото изменение обаче не променя същността на тази уредба. Тя освен това не се прилага към делото в главното производство ratione temporis.

45. Други насоки, позволяващи да се даде отговор на въпроса за взаимозависимостта между приложното поле на член 30 от Директива „Платежоспособност II“ и приложното поле на член 155 от нея, дава практиката на Съда. В решение Комисия/Италия [8] Съдът е имал повод да разгледа аналогични разпоредби от директивата, предхождаща Директива „Платежоспособност II“.

46. В член 9, параграф 1 от Директива 92/49/ЕИО [9] се посочва, че финансовият надзор, обхващащ дейността, която застрахователно предприятие извършва чрез свой клон или в рамките на свободното предоставяне на услуги, е отговорност единствено на държавата членка по произход. Такава формулировка („е изцяло от отговорност на държавата членка по произход“) откриваме и в член 30, параграф 1 от Директива „Платежоспособност II“. Освен това съгласно таблицата на съответствието, съдържаща се в последната директива, член 30 от нея съответства на член 9 от Директива 92/49.

47. Член 40 от Директива 92/49 пък по същество отговаря на член 155 от Директива „Платежоспособност II“. Съгласно таблицата на съответствието, съдържаща се в последната директива, член 155 от нея съответства именно на член 40 от Директива 92/49.

48. В член 40, параграфи 3—5 от първата директива всъщност се предвижда подход, аналогичен на съдържащия се понастоящем в член 155, параграфи 1—3 от втората директива. Член 40, параграф 7 от Директива 92/49 пък съответства на формулировката на член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“. И в двете посочени разпоредби се предвижда, посредством подобни формулировки, че уредбата, налагаща на приемащата държава членка задължение да уведомява държавата членка по произход за неспазване от застрахователно предприятие на разпоредбите, действащи в първата държава (тоест член 155, параграфи 1, 2 и 3 от Директива „Платежоспособност II“ и член 40, параграфи 3—5 от Директива 92/49), не се отразява на правомощията на държавите членки да наказват застрахователните предприятия за нарушения на действащи на тяхна територия разпоредби.

49. По делото, приключило с решение Комисия/Италия [10], Комисията упреква Италия, inter alia, в нарушаване на член 9 от Директива 92/49, тъй като тази държава членка упражнявала контрол върху начина, по който се изчисляват застрахователните премии от застрахователните предприятия със седалище в други държави и извършващи дейност в Италия, и налагала санкции на такива предприятия.

50. Съдът отхвърля това твърдение в своето решение. Той уточнява, че с член 9 от Директива 92/49 се въвежда принципът, че финансовият надзор се упражнява от държавата членка, в която е седалището на застрахователното предприятие [11]. Съдът също така потвърждава в това решение, че държавата членка по произход има изключителна компетентност за упражняване на такъв надзор.

[8] Решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] Директива 92/49/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, свързани с прякото застраховане, различно от животозастраховането и за изменение на Директиви 73/239/ЕИО и 88/357/ЕИО (Трета директива за застраховането, различно от животозастраховане) (ОВ L 228, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 53).

[10] Решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] Вж. решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270, т. 116).

51. По-нататък, що се отнася до деянията, с които според Комисията Италианската република нарушава правото на Съюза, Съдът уточнява, че в член 9 от Директива 92/49 се определя какво „включва“ финансовият надзор. Съдът посочва също така, че „финансовият надзор“ не включва надзор върху търговското поведение на застрахователните предприятия[12].

52. Накрая Съдът добавя, obiter dictum, че по отношение на член 40 от Директива 92/49 е достатъчно да се констатира, от една страна, че Комисията не упреква Италианската република в неизпълнение на задълженията, посочени в параграфи 3—5 от този член[13]. От друга страна, Съдът отбелязва, че член 40, параграф 7 от Директива 92/49 потвърждава правомощието на държавата членка да санкционира нарушенията, извършени на нейна територия[14].

53. От последната констатация обаче е трудно да се направи окончателен извод за разглеждания случай. Както Съдът сам признава, Комисията не упреква Италианската република в нарушаване на член 40 от Директива 92/49. Зад последната констатация същевременно може да се крие намек, че надзорът върху начина на изчисляване на премиите не се е явявал финансов надзор по смисъла на член 9 от тази директива, а допуснатите нарушения от застрахователно предприятие в това отношение е трябвало да се санкционират от приемащата държава членка на основание член 40, параграф 7 от същата директива.

54. Трябва също да се подчертае, че „нарушението“, за чието санкциониране става въпрос по делото, приключило с решение Комисия/Италия[15], не се отнася за нарушаване на територията на Италия на разпоредби от Директива 92/49 от застрахователно предприятие със седалище в друга държава членка. С тази директива всъщност не е извършвана хармонизация в областта на размера на застрахователните премии[16]. С други думи, ако решението на Съда се разбира в смисъл, че на основание член 40, параграф 7 от Директива 92/49 Италианската република е имала право да санкционира нарушенията на национална разпоредба, отнасяща се за начина на изчисляване на премиите, то е ставало въпрос за нарушаване на разпоредба, засягаща неуреден с тази директива аспект.

55. Разглеждано по този начин, решение Комисия/Италия[17] би дало ценни насоки за връзката между член 30 („Финансов надзор“) и член 155 от Директива „Платежоспособност II“. То би спомогнало също при очертаването на материалния обхват на втората разпоредба. То всъщност би могло да доведе до извода, че — за разлика от „финансовия надзор“ по смисъла на член 30 от Директива „Платежоспособност II“ — член 155 от тази директива може да касае не само нарушения на разпоредби от тази директива, но и други норми, които действат в приемащата държава членка и се отнасят за търговското поведение на застрахователните предприятия, без да попадат в приложното поле на тази директива.

56. Преюдициалните въпроси в разглеждания случай обаче не отиват толкова далеч. Те впрочем не се отнасят до упражняването на надзор върху спазването на каквито и да било разпоредби, действащи в приемащата държава членка. Въпросите се отнасят до

[12] Вж. решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270, т. 116).

[13] Вж. решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270, т. 120).

[14] Вж. решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270, т. 116).

[15] Решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270).

[16] Вж. решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270, т. 105 и 106).

[17] Решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270).

упражняването на надзор върху спазването на разпоредби от правото на Съюза, тоест от Регламент ПИПДОЗИП и Директива РЗП, и до правомощията за налагане на наказания за нарушения на тези разпоредби на територията на приемащата държава членка. Ето защо трябва да се провери дали изводите, които могат да се изведат от решение Комисия/Италия [18], намират потвърждение в анализа на връзката, която съществува между, от една страна, член 155 от Директива „Платежоспособност II“ и от друга страна, Регламент ПИПДОЗИП и Директива РЗП.

3. Регламент ПИПДОЗИП

57. Регламент ПИПДОЗИП въвежда единни правила за формата и съдържанието на основния информационен документ, който трябва да се съставя от създателите на ПИПДОЗИП, и за предоставянето на основния информационен документ на инвеститорите на дребно (член 1). Той се прилага за създателите на ПИПДОЗИП и лицата, които консултират относно ПИПДОЗИП или продават ПИПДОЗИП (член 2, параграф 1).

58. Освен това в Регламент ПИПДОЗИП се дава определение на понятието „компетентни органи“ в смисъл, че означава национални органи, определени от държава членка за упражняване на надзор за спазването на изискванията, които този регламент налага на създателите на ПИПДОЗИП и на лицата, които консултират относно ПИПДОЗИП или продават ПИПДОЗИП (член 4, точка 8).

59. В член 22 и сл. от Регламент ПИПДОЗИП се урежда въпросът с административните санкции и другите мерки, които се прилагат при нарушаване на разпоредбите от този регламент. В Регламента обаче не откриваме разпоредби, които пряко да уреждат въпроса с разграничаването на компетентността и правомощията на органите на държавата членка по произход и на приемащата държава членка за упражняване на надзор за спазването на разпоредбите от този регламент.

60. Регламент ПИПДОЗИП действително съдържа разпоредби, които се отнасят за задълженията и правомощията на държавите членки, свързани с мониторинга върху пазара на застрахователните продукти, попадащи в приложното поле на този регламент. Става въпрос за глава III от същия регламент, която е озаглавена „Мониторинг на пазара и правомощия за намеса във връзка с определени продукти“ и включва членове 15—18.

61. В член 15, параграф 2 от Регламент ПИПДОЗИП се посочва, че „[к]омпетентните органи наблюдават пазара на основаващи се на застраховане инвестиционни продукти, които са пуснати на пазара, разпространяват се или се продават *във или от съответната* държава членка“ (член 15, параграф 2) [19]. От член 17, параграф 1 от този регламент при това следва, че „[к]омпетентен орган може да забрани или да ограничи […] в *своята държава членка* или *от нейната територия* [основаващи се на застраховане инвестиционни продукти и определен вид финансова дейност или практика на застрахователно или презастрахователно предприятие]“.

62. Този мониторинг обаче не изглежда да се отнася за спазването на задълженията, пряко уреждани в Регламент ПИПДОЗИП или в правото на Съюза. Впрочем съгласно член 17, параграф 2, буква б) от този регламент действията, посочени в член 17, параграф 1, могат

[18] Решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270).

[19] Курсивът е мой.

да се предприемат, ако органът се увери, че съществуващите регулаторни изисквания в правото на Съюза, приложими за основаващия се на застраховане инвестиционен продукт или дейност, или практика, не отстраняват в достатъчна степен рисковете, установени от компетентните органи. Следователно става въпрос за мониторинг върху пазара на застрахователни продукти и за евентуални намеси, необходими поради установени от надзорния орган недостатъци в правната уредба на Съюза.

63. Отговорът на въпроса как изглежда разграничаването между компетентността и правомощията на органите на държавата членка по произход и на приемащата държава членка, що се отнася до надзора за спазването на разпоредбите от Регламент ПИПДОЗИП, съответно трябва да се потърси извън този регламент.

64. Нищо в самия Регламент ПИПДОЗИП не възпрепятства възможността разграничаването на тези компетентност и правомощия да се решава чрез разпоредбите от Директива „Платежоспособност II“. Нещо повече, в член 3, параграф 2 от Регламент ПИПДОЗИП се посочва, че ако създателите на ПИПДОЗИП, попадащи в обхвата на този регламент, се подчиняват и на Директива „Платежоспособност II“, за тях се прилагат както Регламентът, така и Директивата. Следователно в Регламента се предвижда едновременно прилагане и на двата посочени правни акта спрямо определена категория субекти, която разработва и създава застрахователни продукти, попадащи в приложното му поле. Това се отнася и за застрахователните предприятия[20], за които се прилага Директива „Платежоспособност II“.

4. Директива РЗП

65. Директива РЗП въвежда правила за започване и извършване на дейностите по разпространение на застрахователни и презастрахователни продукти в Съюза[21]. Тази директива налага задължения както на застрахователните посредници, така и на застрахователните предприятия[22]. В преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция всъщност се изхожда от виждането, че в качеството си на застрахователно предприятие NOVIS е допуснало нарушения на разпоредби, с които разпоредбите от тази директива се транспонират в чешкото право[23].

66. За разлика от Регламент ПИПДОЗИП, в Директива РЗП откриваме разпоредби, посочващи начина на действие при нарушения, които застрахователен посредник е допуснал в рамките на извършваната дейност в друга държава членка в контекста на свободното предоставяне на услуги или свободата на установяване. Става въпрос за членове 4—9 от тази директива. Те са конструирани аналогично на член 155 от Директива „Платежоспособност II“.

[20] Вж. съображение 12 от Регламент ПИПДОЗИП, в което се уточнява, че създатели на ПИПДОЗИП по-специално са застрахователни предприятия.

[21] Член 1, параграф 1 от Директива РЗП.

[22] Вж. например член 18 от Директива РЗП, в който се определя каква информация трябва да се представи на клиента, когато се сключва застрахователен договор, от застрахователния посредник и застрахователното предприятие. Освен това член 20 от същата директива налага на „разпространителя на застрахователни продукти“ задължения, свързани с представянето на информация на клиента относно застрахователния продукт, съобразени с неговите изисквания и потребности. Понятието „разпространител на застрахователни продукти“ включва — съгласно член 2, параграф 1, точка 8 от тази директива — всеки застрахователен посредник, всеки посредник, предлагащ застрахователни продукти като допълнителна дейност, и всяко застрахователно предприятие.

[23] Вж. точки 10 и 11 от настоящото заключение.

67. В Директива РЗП всъщност се предвижда, че органите на приемащата държава членка, които установяват нарушение, най-напред уведомяват за това органите на държавата членка по произход [24]. Ако въпреки мерките, предприети от държавата членка по произход, или поради факта, че тези мерки са се оказали неподходящи или че такива няма, застрахователният посредник продължава да действа по начин, който очевидно вреди в голям мащаб на интересите на потребителите в приемащата държава членка или на правилното функциониране на пазарите на застрахователни и презастрахователни продукти, компетентният орган на приемащата държава членка може да предприеме подходящи мерки за предотвратяване на по-нататъшни нередности [25].

68. Разпоредбите от Директива РЗП, които се отнасят за разделянето на компетентностите между държавата членка по произход и приемащата държава членка, се отнасят за нарушения, които са допуснати от застрахователни или презастрахователни посредници или посредници, предлагащи застрахователни продукти като допълнителна дейност. В приложното поле на тези разпоредби обаче не попадат застрахователните предприятия.

69. Следователно Директива РЗП налага на застрахователните предприятия задължения, които са аналогични на тези, които налага на застрахователните посредници [26]. Тази директива обаче не урежда разпределянето на компетентността и правомощията на органите на държавата членка по произход и на приемащата държава членка по упражняване на надзор върху дейността на застрахователните предприятия.

70. В този контекст трябва обаче да се отбележи, че Директива РЗП (що се отнася до застрахователните посредници) и Директива „Платежоспособност II“ (що се отнася до застрахователните предприятия) по аналогичен начин уреждат проблематиката с правомощията на органите на държавата членка по произход и на приемащата държава членка за упражняване на надзор върху дейността съответно на застрахователните посредници и застрахователните предприятия.

71. Поради това може да се защитава виждането, че намерението на законодателя на Съюза е било да се възприемат аналогични подходи по отношение на надзора върху спазването на произтичащите от Директива РЗП задължения за посредниците въз основа на тази директива и за застрахователните предприятия въз основа на Директива „Платежоспособност II“. Такъв подход би позволил на държавите членки да възложат на едни и същи органи упражняването на надзор върху спазването на предвидените в Директива РЗП задължения от всички субекти, на които последната налага задължения. Това би означавало, че член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се прилага за надзора, упражняван от органите на държавите членки, и доколкото се отнася за упражняването на надзор върху спазването на разпоредбите от Директива РЗП.

72. Остава да се съпоставят изводите, произтичащи от системното тълкуване на член 155 от Директива „Платежоспособност II“, и изводите, произтичащи от телеологичното тълкуване на тази разпоредба.

[24] Този подход се обсъжда по-специално в *Audigier*, I. Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU. — In: *Marano*, P., K. Noussia (eds.). Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis. Cham: Springer, 2020, 19—22.

[25] Член 5, параграф 2 и член 8, параграф 3 от Директива РЗП.

[26] Вж. точка 65 от настоящото заключение.

5. Телеологичното тълкуване

73. Член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се намира в главата от тази директива, която се отнася — съгласно своето наименование — за правото на установяване и свободата на предоставяне на услуги. Става въпрос същевременно не само за самия достъп до пазара на държави членки, различни от държавата членка по произход, но и за текущото извършване на дейност на територията на последните държави.

74. От съображение 11 от Директива „Платежоспособност II“ освен това следва, че тази директива представлява *важен инструмент за постигането на вътрешния пазар*, поради което застрахователните предприятия, лицензирани в своите държави членки по произход, следва да имат право да упражняват в рамките на Съюза дейност посредством установяването на клонове или посредством предоставянето на услуги. По-нататък в това съображение се уточнява, че „[с]ледователно е уместно провеждането на хармонизация доколкото е необходима и достатъчна за постигане на взаимно признаване на лицензи и на системите за надзор, като по този начин се издава един лиценз, който е валиден в цялата Общност и който позволява на държавата членка по произход да упражнява надзор над предприятието“.

75. В същото време главната цел на правната уредба и на надзора, упражняван от държавата членка по произход, е посочена в съображение 16. Това е адекватната защита на титулярите на полица и бенефициерите. Осигуряването на адекватна защита на тези групи от субекти изисква упражняване на надзор не само на етапа на получаването от застрахователното предприятие на достъп до пазара на друга държава членка, но и упражняване на надзор върху текущата дейност, извършвана от това предприятие, и следене тя да съответства на разпоредбите, действащи в отделните държави членки.

76. Това води до извода, че и телеологичното тълкуване на член 155 от Директива „Платежоспособност II“ подкрепя виждането, че тази разпоредба се прилага, когато надзорният орган на приемащата държава членка упражнява надзор върху изпълнението от застрахователно предприятие от друга държава членка на задълженията относно търговските практики на такива застрахователни предприятия, които са предвидени в други актове от правото на Съюза, стига в самите тези актове да не се предвижда друг подход в това отношение.

6. Заключение по първия въпрос

77. Предвид езиковото тълкуване на член 155 от Директива „Платежоспособност II“[27], подкрепено с изводите, произтичащи от системното[28] и телеологичното[29] тълкуване, на първия въпрос трябва да се отговори утвърдително. Ето защо предлагам на този въпрос да се отговори, че член 155 от Директива „Платежоспособност II“ трябва да се тълкува в смисъл, че той се прилага също, когато надзорният орган на приемащата държава членка упражнява надзор върху изпълнението от застрахователно предприятие от друга държава членка на задълженията, предвидени в Регламент ПИПДОЗИП или в Директива РЗП.

[27] Вж. точка 24 от настоящото заключение.

[28] Вж. точки 55 и 71 от настоящото заключение.

[29] Вж. точка 76 от настоящото заключение.

Б. По втория преюдициален въпрос

78. С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се изясни дали член 155 от Директива „Платежоспособност II“ трябва да се тълкува в смисъл, че надзорните органи на приемащата държава членка са длъжни да изчерпят най-напред процедурите за уведомяване и вземане на мерки, с които се цели отстраняване на нередност, по параграфи 1, 2 и 3 от този член от посочената директива, включително при налагане на административни наказания по смисъла на параграфи 5 и 6 от същия член от нея за неизпълнение на задължения, предвидени в Регламент ПИПДОЗИП или в Директива РЗП, на територията на тази държава членка.

79. Вторият преюдициален въпрос се отправя от запитващата юрисдикция, ако Съдът отговори утвърдително на първия въпрос в смисъл, че член 155 от Директива „Платежоспособност II“ се прилага също, когато надзорният орган на приемащата държава членка упражнява надзор върху изпълнението от застрахователно предприятие от друга държава членка на задълженията, предвидени в Регламент ПИПДОЗИП или в Директива РЗП. От анализа ми на първия въпрос следва, че на първия въпрос трябва да се отговори утвърдително. Ето защо ще анализирам втория въпрос.

80. В самото начало трябва да се отбележи, че във втория въпрос се изхожда от виждането, че наказанията, наложени на NOVIS и оспорвани в главното производство, са „наказания“ по смисъла на член 155, параграфи 5 и 6 от Директива „Платежоспособност II“.

81. Вторият въпрос обаче трябва да се разгледа най-напред от гледна точка на член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“. Тази разпоредба впрочем се отнася за правомощията на приемащата държава членка да налага наказания за нарушения, извършени на нейна територия. Член 155, параграф 6 от същата директива, изглежда, пък потвърждава изразения в параграф 5 принцип и акцентира върху възможността за принудително изпълнение на наложените наказания върху собствеността на застрахователното предприятие, находяща се на територията на тази държава членка.

82. От акта за преюдициално запитване е видно, че NOVIS е наказано за нарушения на разпоредби от Регламент ПИПДОЗИП и от Директива РЗП[30]. Ето защо, за да се даде отговор на втория преюдициален въпрос, най-напред ще анализирам разпоредбите от този регламент и от тази директива, които се отнасят за налагането на санкции и административни наказания за нарушения на разпоредби от посочените правни актове. По-нататък ще извърша анализ на разпоредбите от Директива „Платежоспособност II“, които пряко се отнасят за втория въпрос.

1. Административни санкции и наказания за нарушения на разпоредби от Регламент ПИПДОЗИП и от Директива РЗП

83. Проблематиката с административните санкции и другите мерки, приложими при нарушаване на разпоредби от Регламент ПИПДОЗИП, е уредена в член 22.

84. От член 22, параграф 1 от Регламент ПИПДОЗИП е видно, че — „без да се засягат надзорните правомощия на компетентните органи“ — този регламент задължава държавите членки да налагат административни санкции и мерки, приложими при

[30] Вж. точки 10 и 11 от настоящото заключение.

нарушаване на същия регламент, и да предприемат всички необходими действия за прилагането им. В член 23 от посочения регламент пък се предвижда, че компетентните органи упражняват правомощията си за налагане на санкции в съответствие с този регламент и с националното право: било пряко, било в сътрудничество с други органи, било на своя отговорност, като ги делегират на такива органи, било чрез сезиране на компетентните съдебни органи.

85. NOVIS е наказано пряко от чешкия надзорен орган, inter alia, за неизпълнение на задълженията, предвидени в член 6, параграф 1 и член 8, параграф 3 от Регламент ПИПДОЗИП [31]. В член 24, параграф 1 от същия регламент се посочва, че този член се прилага, inter alia, за нарушения на член 6 и член 8, параграф 3 от Регламент ПИПДОЗИП.

86. От член 24, параграф 2 от Регламент ПИПДОЗИП също така следва, че „компетентните органи са оправомощени да налагат, в съответствие с националното право, поне [посочените в тази разпоредба] административни санкции и мерки“. Сред тези мерки се посочват „заповед, временно спираща продажбата на даден ПИПДОЗИП“ (член 24, параграф 2, буква б) и „административни глоби“ (член 24, параграф 2, буква д).

87. В съображение 24 от Регламент ПИПДОЗИП се обяснява значението на член 24 от този регламент, доколкото той се отнася за мерките, налагани от компетентните органи. В това съображение се предвижда, че посоченият регламент не въвежда паспорт, който да позволява трансграничната продажба или пускане на пазара на ПИПДОЗИП към инвеститори на дребно, нито изменя съществуващи паспортни разпоредби. Съгласно посоченото съображение този регламент не изменя разпределянето на отговорностите между съществуващите компетентни органи съгласно съществуващите паспортни разпоредби. Същевременно „[к]омпетентният орган на държавата членка, на чийто пазар се разпространява даден ПИПДОЗИП, следва да носи отговорността за надзора на пускането на пазара на този ПИПДОЗИП. Компетентният орган на държавата членка, на чийто пазар се разпространява даден продукт, следва да има винаги правото да прекрати пазарното разпространение на даден ПИПДОЗИП в рамките *на територията си* в случай на неизпълнение по настоящия регламент“ [32]. Няма причини да се счита, че положението е различно при „административните наказания“, за чието налагане компетентните органи на държавите членки също „са оправомощени“ съгласно член 24, параграф 2 от този регламент. По отношение на нарушенията, извършвани на територията на приемащата държава членка, определеният от държавата компетентен орган трябва да може пряко да налага и административни глоби.

88. Следователно в Регламент ПИПДОЗИП се изхожда от виждането, че макар въпросът за разпределянето на компетентността и правомощията за упражняване на надзор от органите на държавите членки като такъв да не се урежда пряко от този регламент [33], държавата членка, на чиято територия съответният застрахователен продукт е достъпен, трябва да има възможност да реагира на нарушения, извършвани на тази територия. Реакцията на държавата членка, изглежда, се реализира — от гледна точка на този регламент и предвид уточненията, съдържащи се в съображение 24 от него — „без да се засягат надзорните правомощия на компетентните органи“.

[31] Вж. точка 10 от настоящото заключение.

[32] Курсивът е мой.

[33] Съгласно анализа ми на първия въпрос този аспект се урежда с разпоредбите от Директива „Платежоспособност II“, доколкото надзорът се отнася за застрахователните предприятия. Вж. точки 63 и 64 от настоящото заключение.

89. От акта за преюдициално запитване следва, че NOVIS е наказано и за нарушения на разпоредби от Директива РЗП [34]. В тази директива по въпроса за налагането на наказания за нарушения са предвидени подходи, аналогични на съдържащите се в Регламент ПИПДОЗИП.

90. От член 31, параграф 1 от Директива РЗП впрочем следва, че „[б]ез да се засягат надзорните правомощия на компетентните органи и правото на държавите членки да предвиждат и налагат наказателни санкции, държавите членки гарантират, че техните компетентни органи могат да налагат административни санкции и други мерки, приложими за всички нарушения на националните разпоредби за изпълнение на настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират прилагането на тези правила“. Съгласно член 31, параграф 3 от Директива РЗП компетентните органите упражняват правомощията си за осъществяването на разследвания и правомощията си за налагането на наказания в съответствие със своите национални правни рамки по някой от следните начини: било пряко, било в сътрудничество с други органи, било чрез отнасяне на въпросите пред компетентните съдебни органи. Следователно тази разпоредба не възпрепятства прякото налагане на наказания от приемащата държава членка за нарушаване на разпоредби от Директивата.

91. От анализа на член 22 от Регламент ПИПДОЗИП и член 31 от Директива РЗП следва изводът, че и според двата правни акта, „без да се засягат надзорните правомощия на компетентните органи“, държавите членки са длъжни да въведат административни санкции и мерки, приложими при нарушаване на разпоредби от тези правни актове, и да вземат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане.

92. Предвид отговора, който предлагам да се даде на първия преюдициален въпрос, разделянето на компетентността и правомощията по надзор между органите на държавата членка по произход и на приемащата държава членка се определя от Директива „Платежоспособност II“. Остава съответно да се разгледа дали — и от гледна точка на последната директива — задължението и правомощието за налагане на наказания за нарушения на разпоредби от Регламент ПИПДОЗИП и от Директива РЗП могат да бъдат действително реализирани извън процедурата, уредена в член 155, параграфи 1—3 от Директива „Платежоспособност II“, и в същото време, „без да се засягат надзорните правомощия на компетентните органи“, които се посочват в тази директива.

2. Мерките, вземани от приемащата държава членка, и Директива „Платежоспособност II“

93. Тази част от анализа трябва да започне със следната забележка: в член 155 от Директива „Платежоспособност II“ са включени две разпоредби, съгласно които „[п]араграфи 1, 2 и 3 не засягат правомощията“ на държавите членки, описани в тези разпоредби. Става въпрос за член 155, параграфи 4 и 5 от посочената директива.

94. Досега Съдът не е имал повод да тълкува тези норми. Ценни насоки за тълкуването на посочените разпоредби обаче осигурява практиката на Съда, отнасяща се за тълкуването на директивата, предхождаща Директива „Платежоспособност II“.

[34] Вж. точка 11 от настоящото заключение.

95. С преюдициалното запитване по делото, по което е постановено решение Onix Asigurări [35], се е целяло да се изясни дали член 40, параграф 6 от Директива 92/49 възпрепятства спешното издаване от надзорния орган на приемащата държава членка — с цел защита на интересите на застрахованите лица и на лицата, имащи право на застрахователни престации — на разпореждане, с което сключването на нови застрахователни договори на нейна територия се забранява на застрахователно предприятие със седалище в друга държава членка. Основанието за издаване на такова разпореждане било неспазването — първично или непървично — на условие за издаване на разрешително за извършване на дейност, а именно условието за репутация на лицата, свързани организационно и капиталово със застрахователното предприятие [36].

96. С член 40, параграф 6 от Директива 92/49 се въвежда подход, близък до предвидения понастоящем в член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“. Всъщност съгласно първата разпоредба „[п]араграфи 3, 4 и 5 не засягат правомощието на засегнатата държава членка да вземе, в извънредни случаи, подходящи мерки за предотвратяване на нередности на нейна територия. Това включва възможността за възпрепятстване на застрахователното предприятие да продължи да сключва нови застрахователни договори на нейна територия“.

97. При тълкуването на член 40, параграф 6 от Директива 92/49 Съдът обръща внимание, че тази разпоредба не може да се разбира в смисъл, че се отнася само за мерки, отнасящи се за вече „извършени“ нередности на територията на приемащата държава членка. Според Съда тя трябва да се тълкува като допускаща приемането на мерки, насочени към възпрепятстване на бъдещи нередности [37]. С други думи, става въпрос за правомощие на приемащата държава членка да взема мерки спрямо застрахователно предприятие при нередности или при риск от тяхното възникване [38].

98. Съдът посочва също, че член 40 от Директива 92/49 въвежда „две отделни процедури“, в рамките на които органите на приемащата държава членка могат да вземат — при възникване на „нередности“ или при риск от тяхното възникване — мерки спрямо застрахователно предприятие със седалище в друга държава членка.

99. Първата процедура е уредена в член 40, параграфи 4 и 5 от тази директива. Тези разпоредби от Директива 92/49 съответстват на член 155, параграфи 2 и 3 от Директива „Платежоспособност II“.

100. Втората процедура пък е уредена в член 40, параграф 6 от Директива 92/49. Ще си послужа с думите на Съда: „[Тази разпоредба] в отклонение от редовната процедура, предвидена в посочения член 40, параграфи 4 и 5, не предвижда задължение за съответната държава членка по предоставяне на услугите да информира за тези нередности компетентните органи на държавата членка по произход или да съобщи на тези [органи] намерението си да приеме подходящи мерки“ [39].

101. Съдът извършва отиващо по-далеч разграничение между тези две процедури, уредени съответно в член 40, параграфи 4 и 5 от Директива 92/49 и в член 40, параграф 6 от нея.

[35] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[36] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 36).

[37] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 39 и 40).

[38] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 45).

[39] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 47).

102. Първо, процедурата по член 40, параграф 6 от Директива 92/49 може да намери приложение единствено при неотложност, когато е необходимо да се вземат незабавно подходящи мерки [40].

103. Второ, Съдът, изглежда, счита, че с помощта на мерките, вземани в процедурата по член 40, параграф 6 от Директива 92/49, приемащата държава членка не може да си присвои правомощията, с които разполага държавата членка по произход на съответното застрахователно предприятие съгласно принципа на контрол от държавата членка по произход [41]. Вземаните от нея мерки трябва не само да бъдат обосновани с неотложност, но и могат да бъдат „само охранителни“, така че приемащата държава членка, прилагаща тези мерки, да не навлезе в сферата на надзор, запазена за държавата членка по произход. Съдът посочва, че: „[с]ледователно [тези мерки] се прилагат само в очакване на решение на компетентните органи на държавата членка по произход, което извежда последици […] с оглед на фактическите обстоятелства, установени от държавата членка по предоставяне на услугите“ [42].

104. Ще добавя, че в решение Onix Asigurări [43] става въпрос за правомощието на държавата членка по произход да издаде разрешително и да провери дали са изпълнени условията, от които зависи издаването на такова разрешително. В член 4 от Директива 92/49, чието нормативно съдържание е близко до това на член 14 от Директива „Платежоспособност II“, се презумира, че това е сфера, запазена за държавата членка по произход.

105. Както бе отбелязано [44], на член 40, параграф 6 от Директива 92/49 в Директива „Платежоспособност II“ съответства член 155, параграф 4. Поради това насоките, следващи от решение Onix Asigurări [45] и засягащи член 40, параграф 6 от Директива 92/49, могат да се използват, когато се тълкува член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“. Това означава, че въз основа на последната разпоредба приемащата държава членка може да вземе мерки, без да държи сметка за член 155, параграфи 1, 2 и 3 от тази разпоредба, стига, първо, условието за неотложност да е изпълнено и второ, предвид характера си тези мерки да не навлизат в сферата, запазена за държавата членка по произход.

106. Преюдициалните въпроси в разглеждания случай обаче не се отнасят за член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“. Нищо всъщност не сочи, че според запитващата юрисдикция чешкият надзорен орган е взел мерки спрямо NOVIS, позовавайки се на неотложната нужда от прилагането им спрямо този субект.

107. Във втория въпрос пък изрично се посочва, inter alia, член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“. Трябва обаче да се отбележи, че както в член 155, параграф 4 от Директивата, така и в член 155, параграф 5 от нея се предвижда отклонение от процедурата, предвидена в параграфи 1—3 от този член [46]. Ето защо, ако тълкуването на

[40] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 47 и 48).

[41] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 49, 52 и 53).

[42] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 52).

[43] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, т. 49).

[44] Вж. точка 96 от настоящото заключение.

[45] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[46] Вж. точка 93 от настоящото заключение.

член 40, параграф 6 от Директива 92/49 от решение Onix Asigurări [47] има значение за тълкуването на член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“, то непряко има значение и за тълкуването на член 155, параграф 5 от последната директива.

108. Това води до следния извод: член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“ се отнася за случаи, в които е необходимо неотложно действие с цел избягване на нежелани последици, произтичащи от „нередности“, които допуска застрахователно предприятие. В такъв случай приемащата държава членка не трябва да следва начина на действие, предвиден в член 155, параграфи 1—3 от тази директива. Държавата членка обаче трябва да следи вземаните от нея мерки да не подкопават принципа на надзор на държавата членка по произход, а мерките трябва да бъдат стриктно очертани.

109. Ако се следва тази логическа линия, член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“ също така освобождава държавите членки от задължението за съблюдаване на начина на действие, описан в член 155, параграфи 1—3 от тази директива. В същото време мерките, прилагани от приемащата държава членка въз основа на правомощията, посочени в член 155, параграф 5 от нея, не могат да подкопават принципа на надзор на държавата членка по произход.

110. Накрая, член 155, параграф 5 от Директивата трябва да се отнесе към правомощията на приемащата държава членка, различни по вид от посочените в параграф 4 от същия член. В противен случай едновременното действие на тези две норми в рамките на Директива „Платежоспособност II“ би било лишено от смисъл.

111. Член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“ се отнася — също като член 155, параграф 1 от тази директива — за реагиране на „нередности“ или на риска от възникването им. Обстоятелството, че и двете разпоредби се отнасят като вид за едни и същи хипотези („нередности“), обяснява причините, поради които в решение Onix Asigurări [48] Съдът придава толкова голямо значение на необходимостта упражняването от приемащата държава членка на правомощията, посочени в член 155, параграф 4 от Директива „Платежоспособност II“, да не води до навлизане в сферата на надзор, запазена за държавата членка по произход [49]. В тази сфера органите на държавите членки впрочем са длъжни да спазват процедурата, предвидена в член 155, параграфи 1—3 от посочената директива.

112. Член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“ пък се отнася за налагането на наказания за „нарушения“, извършени на територията на приемащата държава членка. Според мен тук не става въпрос за дълготрайно състояние на незаконосъобразно функциониране на застрахователно предприятие или за риск от възникване на такова състояние, което може да се поправи само чрез намеса „при източника“ в държавата членка по произход на съответното застрахователно предприятие. Такова състояние впрочем представлява „нередност“ по смисъла на член 155 от тази директива. В член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“ става въпрос по-скоро за нарушения, до които се стига при изпълнение на задълженията, носени от застрахователното предприятие в отношенията му с титулярите на полици и бенефициерите, намиращи се на територията на съответната държава членка. Налагането

[47] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[48] Решение от 27 април 2017 г., Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[49] Вж. точка 103 от настоящото заключение.

на такива наказания не подкопава принципната компетентност на държавата членка по произход да упражнява надзор върху застрахователно предприятие със седалище в тази държава.

113. Тази тълкувателна посока може да се подкрепи и с посоченото по-горе решение Комисия/Италия [50]. Ще припомня, че по това дело става въпрос за налагане на санкции на застрахователно предприятие за несъобразено с правото на приемащата държава членка изчисляване на застрахователните премии, които са се прилагали за договорите, сключвани с титулярите на полици в приемащата държава членка. Както бе отбелязано [51], това решение може да означава, че член 155, параграф 5 от Директива „Платежоспособност II“ потвърждава правомощието на приемащата държава членка да налага наказания за извършени на нейна територия нарушения на разпоредби, уреждащи търговското поведение на застрахователните предприятия.

114. В крайна сметка оставянето на компетентността за налагане на наказания за неизпълнение на задължения, свързани с извършването на застрахователна дейност, към находящите се на територията на съответната държава членка титуляри на полици и бенефициери в ръцете на надзорните органи на тази държава изглежда най-адекватното и ефективно разрешение от гледна точна на ефективна и възможно най-бърза защита на тези субекти.

3. Заключение по втория въпрос

115. Оказва се, че правната уредба в Регламент ПИПДОЗИП и Директива РЗП, от една страна, и в Директива „Платежоспособност II“, от друга страна, взаимно се допълват, доколкото се отнасят за налагането на наказания за нарушения, които застрахователно предприятие допуска на територията на приемащата държава членка.

116. От една страна, в Регламент ПИПДОЗИП и Директива РЗП всъщност се предвижда, че „без да се засягат надзорните правомощия на компетентните органи“, държавите членки са длъжни да въведат административни санкции и мерки, приложими при нарушаване на разпоредби от тези правни актове, и да вземат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане [52].

117. От друга страна, разпределението на компетентността и правомощията на надзорните органи на държавата членка по произход и на приемащата държава членка се урежда от Директива „Платежоспособност II“ [53]. В това отношение органите на държавите членки по принцип трябва да спазват процедурата, предвидена в член 155, параграфи 1—3 от тази директива. Същевременно в член 155, параграф 5 от нея се предвижда, че чрез дерогация от тази процедура приемащите държави членки могат за упражнят своето правомощие за налагане на наказания за нарушения, извършени на тяхна територия.

118. Предвид съвпадащите изводи, до които води тълкуването на разпоредбите от Регламент ПИПДОЗИП и Директива РЗП, от една страна, и от Директива „Платежоспособност II“, от друга, предлагам на втория въпрос да се отговори, че член 155

[50] Решение от 28 април 2009 г., Комисия/Италия (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] Вж. точка 55 от настоящото заключение.

[52] Вж. точка 91 от настоящото заключение.

[53] Вж. точка 77 от настоящото заключение.

от последната директива трябва да се тълкува в смисъл, че надзорните органи на приемащата държава членка не са длъжни да изчерпят най-напред процедурите за уведомяване и вземане на мерки, с които се цели отстраняване на нередност, по параграфи 1, 2 и 3 от този член от посочената директива при налагане на административни наказания по смисъла на параграфи 5 и 6 от същия член от нея за неизпълнение на задължения, предвидени в Регламент ПИПДОЗИП или в Директива РЗП, на територията на тази държава членка.

V. Заключение

119. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на въпросите, поставени от Nejvyšší správní soud (Върховен административен съд), по следния начин:

„1) Член 155 от Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност („Платежоспособност II“)

трябва да се тълкува в смисъл, че

се прилага също, когато надзорният орган на приемащата държава членка упражнява надзор върху изпълнението от застрахователно предприятие от друга държава членка на задълженията, предвидени в Регламент (ЕС) № 1286/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 година относно основните информационни документи за пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (ПИПДОЗИП) или в Директива (ЕС) 2016/97 на Европейския парламент и на Съвета от 20 януари 2016 година относно разпространението на застрахователни продукти.

2) Член 155 от Директива „Платежоспособност II“

трябва да се тълкува в смисъл, че

надзорните органи на приемащата държава членка не са длъжни да изчерпят най-напред процедурите за уведомяване и вземане на мерки, с които се цели отстраняване на нередност, по параграфи 1, 2 и 3 от този член от посочената директива при налагане на административни наказания по смисъла на параграфи 5 и 6 от същия член от нея за неизпълнение на задължения, предвидени в Регламент ПИПДОЗИП или в Директива 2016/97, на територията на тази държава членка“.