Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
5 päivänä kesäkuuta 2025 [1]

Asia C-18/24

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Nejvyšší správní soud (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sijoittautumisvapaus – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Direktiivi 2009/138/EY – 155 artikla – Toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen vakuutusyrityksen säännösten vastainen toiminta vastaanottavan jäsenvaltion alueella – Vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen toimivalta

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat sitä, miten jäsenvaltioiden viranomaisten toimivalta jakautuu siltä osin kuin on kyse vakuutusyritysten toiminnan valvonnasta sekä seuraamusten määräämisestä tilanteessa, jossa vakuutusyritykset rikkovat kyseisissä jäsenvaltioissa voimassa olevia säännöksiä. Vaikka Solvenssi II -direktiivissä [2] vahvistetaankin periaate, jonka mukaan vakuutusyrityksen toimintaa valvovat lähtökohtaisesti vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion viranomaiset, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa määrittää rajat, joiden puitteissa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta sovelletaan, sekä selventää, missä tilanteissa unionin oikeudessa sallitaan poikkeukset tästä periaatteesta.

2. Tarkemmin sanottuna nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee Tšekin valvontaviranomaisen toimivaltaa määrätä slovakialaiselle vakuutusyritykselle hallinnollisia seuraamuksia rikkomuksista, joita yrityksen väitetään tehneen Tšekin alueella, kun se harjoitti liiketoimintaansa viimeksi mainittuun jäsenvaltioon sijoittautuneen sivuliikkeen kautta. Tšekin valvontaviranomaisen havaitsemat rikkomukset liittyvät siihen, että kyseinen vakuutusyritys ei ollut noudattanut PRIIP-asetusta [3] ja IDD-direktiiviä [4].

1 Alkuperäinen kieli: puola.

2 Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY (Solvenssi II) (EUVL 2009, L 335, s. 1; jäljempänä Solvenssi II -direktiivi).

3 Vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista 26.11.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1286/2014 (EUVL 2014, L 352, s. 1; jäljempänä PRIIP-asetus).

4 Vakuutusten tarjoamisesta 20.1.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/97 (EUVL 2016, L 26, s. 19; jäljempänä IDD-direktiivi).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Solvenssi II -direktiivi

3. Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiset toteavat, että vakuutusyritys, jolla on sivukonttori sen alueella tai joka harjoittaa sen alueella liiketoimintaa palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ei noudata tässä jäsenvaltiossa siihen sovellettavia säännöksiä, niiden on vaadittava kyseistä vakuutusyritystä lopettamaan säännösten vastainen toiminta.

2. Jos kyseinen vakuutusyritys ei toteuta tarvittavia toimenpiteitä, asianomaisen jäsenvaltion valvontaviranomaisten on ilmoitettava asiasta kotijäsenvaltion valvontaviranomaisille.

Kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten on toteutettava mahdollisimman nopeasti kaikki aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseinen vakuutusyritys lopettaa säännösten vastaisen toiminnan.

Kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten on ilmoitettava toteutetuista toimenpiteistä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisille.

3. Jos vakuutusyritys edelleenkin rikkoo vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä huolimatta kotijäsenvaltion toteuttamista toimenpiteistä tai rikkominen jatkuu siksi, että toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi tai niitä ei ole tässä jäsenvaltiossa toteutettu, vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiset voivat, ilmoitettuaan asiasta kotijäsenvaltion valvontaviranomaisille, toteuttaa aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen tai rangaistakseen siitä ja, jos se on ehdottoman tarpeellista, estää yritystä tekemästä uusia vakuutussopimuksia vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

– –

Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tällaiset toimenpiteet voidaan niiden alueella saattaa vakuutusyrityksille tiedoksi.

4. Mitä 1, 2 ja 3 kohdassa säädetään, ei koske kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa kiireellisessä tapauksessa aiheellisia toimenpiteitä säännösten vastaisen toiminnan estämiseksi tai siitä rankaisemiseksi alueellaan. Kyseiseen toimivaltaan sisältyy mahdollisuus estää vakuutusyrityksiä jatkamasta uusien vakuutussopimusten tekemistä niiden alueella.

5. Mitä 1, 2 ja 3 kohdassa säädetään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä seuraamuksia alueellaan tapahtuneesta säännösten vastaisesta toiminnasta.

6. Jos vakuutusyrityksellä, joka on toiminut säännösten vastaisesti, on toimipaikka tai omaisuutta kyseisessä jäsenvaltiossa, tämän jäsenvaltion valvontaviranomaiset voivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti soveltaa säännösten vastaisen toiminnan varalta säädettyjä kansallisia hallinnollisia seuraamuksia tämän toimipaikan tai omaisuuden osalta.

– –”.

2. PRIIP-asetus ja IDD-direktiivi

4. PRIIP-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan ii, iii ja iv luetelmakohdassa sekä 8 artiklan 3 kohdan f alakohdassa säädetään yksityissijoittajille annettavan, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja yhteistä sijoitustuotteita koskevan avaintietoasiakirjan sisältövaatimuksista.

5. IDD-direktiivissä puolestaan vahvistetaan säännöt, jotka koskevat vakuutusten ja jälleenvakuutustuotteiden tarjoamisen aloittamista ja harjoittamista unionissa.

B Tšekin oikeus

6. Solvenssi II -direktiivin 155 artikla on pantu täytäntöön vakuutustoiminnasta annetun lain nro 277/2009 (zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, jäljempänä ZPoj-laki) 110 §:llä. Siinä säädetään seuraavaa:

”(1) Jos Česká národní banka [(Tšekin keskuspankki)] toteaa, että toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys, joka harjoittaa vakuutus- tai jälleenvakuutustoimintaa Tšekin alueella sillä perusteella, että sillä on oikeus perustaa sivukonttoreita tai vapaus tarjota tilapäisesti palveluja, ei täytä kyseiseen liiketoimintaan liittyviä velvoitteita Tšekissä, Česká národní bankan on vaadittava kyseistä vakuutusyritystä korjaamaan havaitut puutteet sen asettamassa määräajassa.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tosiseikkojen selvittämiseksi tai tarkistamiseksi Česká národní banka voi pyytää tällaista vakuutusyritystä toimittamaan tarvittavat asiakirjat, tiedot ja selvennykset liiketoiminnastaan Tšekin alueella, ja vakuutusyrityksen on noudatettava niitä.

(3) Jos toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys ei korjaa 1 momentissa tarkoitettuja puutteita asetetussa määräajassa, Česká národní banka ilmoittaa havainnoistaan kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle.

(4) Jos kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen määräämillä korjaavilla toimenpiteillä ei korjata toisesta jäsenvaltiosta olevan vakuutusyrityksen liiketoiminnan puutteita tai jos korjaavia toimenpiteitä ei ole määrätty, Česká národní banka määrää kyseiselle vakuutusyritykselle sakon tai estää sitä tekemästä uusia vakuutus- tai jälleenvakuutussopimuksia Tšekin alueella ja laajentamasta jo tehdyistä sopimuksista johtuvia velvoitteita. Česká národní banka ilmoittaa kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle tällaisesta päätöksestä. Česká národní banka voi samalla siirtää asian Euroopan valvontaviranomaiselle ja pyytää siltä apua.

(5) Jos asian käsittelyä ei voida lykätä, Česká národní banka toimii 4 momentin mukaisesti soveltamatta 1–3 momentissa säädettyä menettelyä.”

7. IDD-direktiivi on puolestaan saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä vakuutusten ja jälleenvakuutusten tarjoamisesta annetulla lailla nro 170/2018 (zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění).

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

8. NOVIS on kaupallinen yhtiö, jonka kotipaikka on Slovakiassa ja joka toimii vakuutusyrityksenä henkivakuutusalalla. Yhtiöllä on Tšekin alueelle sijoittautunut sivukonttori.

9. Vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen, Česká národní banka (Tšekin keskuspankki), katsoi, että NOVIS on syyllistynyt kolmeen hallinnolliseen rikkomukseen, ja määräsi sille 1 000 000 Tšekin korunan (CZK) suuruisen sakon.

10. Ensimmäinen hallinnollinen rikkomus koski väitetysti PRIIP-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja 8 artiklan 3 kohdan c alakohdan ii, iii ja iv luetelmakohdassa sekä 8 artiklan 3 kohdan f alakohdassa säädettyjen velvoitteiden noudattamatta jättämistä. Tarkemmin sanottuna yritys ei varmistanut, että sen avaintietoasiakirjoissa (ns. KID – Key Information Documents) olevat tuotetiedot ovat täsmällisiä, tasapuolisia, selkeitä ja kaikkien sitovien sopimusasiakirjojen ehtojen mukaisia ja että ne eivät ole harhaanjohtavia. Se ei myöskään varmistanut, että näissä asiakirjoissa on kaikki laadultaan ja laajuudeltaan riittävät tiedot välittömästi sovellettavien unionin säännösten edellytysten mukaisesti.

11. Toinen ja kolmas hallinnollinen rikkomus muodostuivat laissa nro 170/2018, jolla IDD-direktiivi saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä, säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta. Konkreettisesti toisen rikkomuksen katsottiin muodostuneen siitä, että NOVIS oli laiminlyönyt vakuutusyrityksen velvollisuuden ottaa käyttöön, pitää yllä ja soveltaa sääntöjä, jotka koskevat sen lukuun toimivien riippumattomien vakuutusedustajien toiminnan valvontaa, erityisesti mitä tulee lainsäädännön asianmukaisen noudattamisen valvontaan. Kolmannen hallinnollisen rikkomuksen katsottiin muodostuneen siitä, että kyseinen yritys ei ollut noudattanut velvollisuuttaan antaa asiakkaalle tietoja ennen vakuutusmuotoisesta sijoitustuotteesta sopimista.

12. Tšekin valvontaviranomaisen toteuttamassa hallinnollisessa menettelyssä NOVIS kiisti tämän viranomaisen toimivallan käynnistää hallinnollista rikkomusta koskeva menettely. Yhtiö väitti, ettei mainittu viranomainen noudattanut ZPoj-lain 110 §:ää, jolla Solvenssi II -direktiivin 155 artikla on saatettu osaksi Tšekin oikeusjärjestystä. Kyseinen direktiivin säännös ja sen kansallinen täytäntöönpano olisivat edellyttäneet, että Tšekin valvontaviranomainen olisi ilmoittanut NOVISin kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle väitetystä säännösten vastaisesta toiminnasta ja seuraavaksi odottanut, että tämä viranomainen toteuttaisi aiheelliset toimenpiteet. Tšekin valvontaviranomaisella ei siten ollut valtuuksia toteuttaa itsenäisesti seuraamusmenettelyä toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta yritystä vastaan.

13. Tšekin valvontaviranomainen puolestaan katsoi, että kansallinen säännöstö, joka koskee IDD-direktiivin ja PRIIP-asetuksen säännösten rikkomisen toteamiseksi suoritettavaa valvontaa, muodostaa Solvenssi II -direktiivin säännöksistä erillisen lainsäädännön. Se väitti myös, että tätä valvontaa koskevat kansalliset säännökset ovat ensisijaisia viimeksi mainitun direktiivin täytäntöönpanosäännöksiin nähden.

14. NOVIS riitautti Tšekin valvontaviranomaisen päätöksen Městský soud v Prazessa (Prahan kaupunkioikeus, Tšekki). Yhtiö väitti kanteessaan, ettei Tšekin valvontaviranomainen ollut asiassa toimivaltainen. Tuomioistuin yhtyi tältä osin Tšekin valvontaviranomaisen riidanalaisessa päätöksessä esittämään kantaan ja hylkäsi kanteen.

15. NOVIS valitti tästä tuomiosta Nejvyšší správní soudiin (ylin hallintotuomioistuin, Tšekki), joka on ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin. Tämän tuomioistuimen on tarkasteltava kyseisen yrityksen kassaatiovalituksessaan esittämää väitettä, jonka mukaan ZPoj-lain 110 §:ää, jolla Solvenssi II -direktiivin 155 artikla on saatettu osaksi Tšekin lainsäädäntöä, olisi sovellettava kaikkeen vakuutusalaa koskevaan valvontatoimintaan. NOVIS väittää, että sille on tosiaankin määrätty seuraamus IDD-direktiiviä ja PRIIP-asetusta koskevien säännösten rikkomisesta, jotka ovat kuitenkin vakuutusalaa koskevia säännöksiä.

16. Näissä olosuhteissa Nejvyšší správní soud päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [Solvenssi II -direktiivin] 155 artiklaa tulkittava siten, että se koskee myös tapauksia, joissa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys [PRIIP-]asetuksessa tai [IDD-]direktiivissä säädettyjä velvoitteita?

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, merkitseekö [Solvenssi II -direktiivin] 155 artikla kotijäsenvaltion valvontaviranomaisen ensisijaista toimivaltaa ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen velvollisuutta saattaa ensin direktiivin kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely päätökseen myös silloin, kun on kyse direktiivin kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisestä?”

17. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 11.1.2024. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian asianosaiset, Tšekin, Italian ja Slovakian hallitukset sekä Euroopan komissio. Pääasian asianosaiset, Tšekin hallitus ja komissio olivat edustettuina 6.3.2025 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

18. Ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, sovelletaanko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa myös tilanteessa, jossa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut vakuutusyritys PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjä velvoitteita.

19. Yleisesti ottaen Solvenssi II -direktiivin 155 artikla koskee vakuutusyritysten valvontaan liittyvää toimivaltaa ja oikeuksia, joita on vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion viranomaisilla sekä sen jäsenvaltion viranomaisilla, jonka alueella kyseinen vakuutusyritys harjoittaa vakuutustoimintaa palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden nojalla. Mainitussa säännöksessä säädetään menettelystä, jota vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on lähtökohtaisesti noudatettava, jos vakuutusyritys rikkoo niiden alueella voimassa olevia säännöksiä. Ennen kuin nämä viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin asianomaista vakuutusyritystä vastaan, niiden olisi otettava yhteyttä kyseisen vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion viranomaisiin.

20. On todettava, että ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä esitettyä tulkintaongelmaa voidaan lähestyä kahdella eri tavalla. Ensimmäinen lähestymistapa on tarkastella sen unionin säädöksen säännöksiä, jossa kyseinen velvoite asetetaan toimijoille, kuten PRIIP-asetusta tai IDD-direktiiviä, jotta voidaan määrittää, säännelläänkö kyseisellä säädöksellä myös jäsenvaltion viranomaisten toimivallan ja oikeuksien jakoa kyseisen velvoitteen noudattamisen valvomiseksi. Vasta silloin, jos kyseinen säädös ei tarjoa ratkaisua mainittuun ongelmaan, vastausta olisi etsittävä muista säädöksistä.

21. Toinen tapa perustuu siihen, että tarkastellaan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan kaltaista säännöstä, joka koskee jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaa ja oikeuksia valvonnan suorittamiseen ja joka vaikuttaa muodostavan yleisesti sovellettavan periaatteen. Tällaista säännöstä tulkittaessa on määriteltävä, onko se todellakin yleisesti sovellettava ja kuuluuko sen soveltamisalaan myös muiden säädösten noudattamisen valvonta. Seuraavassa vaiheessa on vielä tutkittava, muuttavatko nämä muut säädökset tällaiseen yleiseen periaatteeseen perustuvaa ratkaisua.

22. Vastatakseni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyksiin käytän tässä ratkaisuehdotuksessa jälkimmäistä lähestymistapaa. Kyseinen tuomioistuin tarkastelee nimittäin ennakkoratkaisupyynnössään nyt käsiteltävän asian keskeistä kysymystä juuri tätä lähestymistapaa käyttäen. Mainittu tuomioistuin katsoo, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa voidaan tulkita kahdella tavalla.

23. Ensimmäisen tulkinnan mukaan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa esitetty varauma, jonka mukaan kyseinen säännös koskee ”[vastaanottavassa] jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä”, tarkoittaa, että säännös koskee ainoastaan niiden velvoitteiden noudattamisen valvontaa, jotka asetetaan vakuutusyrityksille kyseisessä direktiivissä. Toinen tulkinta puolestaan perustuu näkemykseen, jonka mukaan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa sovelletaan kaikkien vakuutusyrityksille unionin oikeudessa asetettujen velvoitteiden valvontaan.

24. Yhtäältä Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan sanamuoto näyttää puoltavan jälkimmäistä tulkintaa. Kyseisessä säännöksessä käytetään laajaa sanamuotoa määriteltäessä valvontaviranomaisten valtuuksia ja velvollisuuksia tilanteessa, jossa vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa, ei noudata sääntöjä, joita sovelletaan siinä jäsenvaltiossa, jossa vakuutusyrityksellä on sivukonttori tai jossa se harjoittaa liiketoimintaa palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella. Säännös ei sisällä varaumaa, joka rajoittaisi sen soveltamisalaa ainoastaan Solvenssi II -direktiivin säännösten taikka niiden säännösten rikkomiseen, joilla tämä direktiivi on saatettu osaksi kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestystä.

25. Toisaalta unionin oikeuden säännöstä tulkittaessa ei pidä rajoittua ainoastaan sen sanamuotoon. On tarkasteltava myös kyseisen säännöksen kontekstia sekä sitä, mihin tavoitteisiin säädöksellä, johon kyseisen säännös on sisällytetty, pyritään.[5] Tämä pätee erityisesti säännöksiin, joissa rajataan oikeudet ja velvollisuudet ja jotka liittyvät sen valvontaan, että yksityiset noudattavat tiettyjä velvoitteita. Näitä säännöksiä on vaikea tarkastella erillään sen säädöksen säännöksistä, jossa vahvistetaan nämä velvoitteet. Tällaisen säännöksen tulkinnassa ei saa myöskään jättää huomiotta sitä laajempaa normatiivista asiayhteyttä, jossa kyseistä säännöstä sovelletaan.

[5] Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 39 kohta).

26. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi on siis suoritettava Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan kontekstuaalinen ja teleologinen tarkastelu. Ennen tätä tarkastelua esitän kuitenkin ne oletukset, joihin tämä direktiivi perustuu.

1. Solvenssi II -direktiivi

27. Solvenssi II -direktiivin 1 artiklan 1 alakohdasta ilmenee, että direktiivissä säädetään muun muassa niistä säännöistä, jotka koskevat ensivakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamista ja harjoittamista unionissa. Direktiiviä sovelletaan henki- ja vahinkovakuutustoimintaa harjoittaviin ensivakuutusyrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet tai aikovat sijoittautua jäsenvaltion alueelle (kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke).

28. Solvenssi II -direktiivissä käytetään kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion käsitteitä. Yleisesti ottaen ensiksi mainittu käsite kuvaa valtiota, jossa vakuutusyrityksen kotipaikka sijaitsee (13 artiklan 8 kohta). Jälkimmäisellä käsitteellä tarkoitetaan lähinnä ”muuta sellaista jäsenvaltiota kuin kotijäsenvaltiota, jossa vakuutus[yrityksellä] – – on sivukonttori tai jossa se tarjoaa palveluita” (13 artiklan 9 kohta).

29. Direktiivin lähtökohtana on, että ensivakuutustoiminnan aloittamiseen on oltava ennalta myönnetty toimilupa (14 artiklan 1 kohta). Vakuutusyrityksen on haettava se kotijäsenvaltionsa valvontaviranomaisilta (14 artiklan 2 kohta). Oleellista on, että vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten myöntämä toimilupa antaa vakuutusyritykselle mahdollisuuden harjoittaa liiketoimintaa koko unionissa (15 artiklan 1 kohta). Valvontaviranomaisella tarkoitetaan kansallista viranomaista tai kansallisia viranomaisia, joilla on lain tai asetuksen nojalla toimivalta valvoa vakuutus- tai jälleenvakuutusyrityksiä (13 artiklan 10 kohta).

30. Myös Solvenssi II -direktiiviä edeltäneet direktiivit perustuivat malliin, jonka mukaan toimiluvan saaminen yhdessä jäsenvaltiossa mahdollistaa vakuutustoiminnan harjoittamisen muissa jäsenvaltioissa. Tästä kehittyi edelleen periaate, jonka mukaan tällaisen vakuutusyrityksen harjoittamaa toimintaa valvovat lähtökohtaisesti vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion viranomaiset, mukaan luettuna myös sellaisen liiketoiminnan valvonta, jota kyseinen yritys harjoittaa joko sivukonttoreiden välityksellä tai palveluiden tarjoamisen vapauden perusteella. [6]

31. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymyksillä pyritään lähinnä määrittämään, missä rajoissa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta on Solvenssi II -direktiiviin nojalla sovellettava (ensimmäinen kysymys), sekä selvittämään, milloin unionin oikeudessa poiketaan tästä periaatteesta ja siihen liittyvistä menettelyistä (toinen kysymys).

32. Vakuutusyritysten valvontaa käsitellään III luvun (”Valvontaviranomaiset ja yleiset säännöt”) I osastossa, 27–39 artiklassa. Niiden mukaan kyseisillä säännöksillä säännellyn valvonnan päätavoitteena on ”huolehtia – – vakuutuksenottajien ja edunsaajien suojelusta” (27 artikla). Osana valvontaa on varmistettava jatkuvasti, että vakuutusyritykset harjoittavat vakuutustoimintaa asianmukaisesti ja noudattavat valvontaan liittyviä säännöksiä ja määräyksiä (Solvenssi II -direktiivin 29 artiklan 1 kohdan toinen virke).

[6] Purves, R., “Europe: the architecture and content of EU insurance regulation”, teoksessa Burling, J. ja Lazarus, K. (toim.), *Research Handbook on International Insurance Law and Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham - Northampton, 2023, s. 684.

33. Solvenssi II -direktiivin 34 artiklan otsikko on ”Yleistä valvontaa koskeva toimivalta”, ja sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvontaviranomaisilla on valtuudet toteuttaa ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset noudattavat ”niitä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita niiden on kussakin jäsenvaltiossa noudatettava”.

34. Toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden vakuutusyritysten liiketoiminnan valvontaan viitataan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa, jota ennakkoratkaisukysymykset koskevat. Mainittu säännös sisältyy Solvenssi II -direktiivin I osaston (Ensivakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamista ja harjoittamista koskevat yleiset säännöt) VIII luvun (Sijoittamisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus) 3 jaksoon (Vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen toimivalta).

35. Mainitussa säännöksessä säädetään, että jos vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen toteaa, että vakuutusyritys, jolla on sivukonttori sen alueella tai joka harjoittaa sen alueella liiketoimintaa palvelujen tarjoamisen puitteissa, ”ei noudata tässä jäsenvaltiossa siihen sovellettavia säännöksiä”, sen on vaadittava, että kyseinen vakuutusyritys lopettaa säännösten vastaisen toiminnan (155 artiklan 1 kohta).

36. Jos vakuutusyritys ei toteuta tarvittavia toimenpiteitä, vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisen on ilmoitettava asiasta vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle. Viimeksi mainittujen viranomaisten on toteutettava mahdollisimman nopeasti kaikki aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että säännösten vastainen toiminta lopetetaan. Kotijäsenvaltion valvontaviranomaisten on ilmoitettava näistä toimenpiteistä vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle (155 artiklan 2 kohta).

37. Jos toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi tai niitä ei toteuteta ja vakuutusyritys edelleenkin rikkoo ”vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä”, kyseisen valtion viranomainen voi, ilmoitettuaan asiasta kotijäsenvaltion viranomaiselle, toteuttaa aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen tai rangaistakseen siitä (155 artiklan 3 kohta).

38. Muista Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan osista ilmenee, että ”1, 2 ja 3 kohta eivät vaikuta” jäsenvaltioiden toimivaltaan ryhtyä asianmukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin sääntöjenvastaisuuksien estämiseksi tai rankaisemiseksi niiden alueella (155 artiklan 4 kohta) eivätkä rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä seuraamuksia alueellaan tapahtuneesta säännösten vastaisesta toiminnasta (ts. rikkomisista) (155 artiklan 5 kohta).

39. Lopuksi Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 6 kohdassa säädetään, että sen jäsenvaltion valvontaviranomaiset, jossa vakuutusyrityksellä on toimipaikka tai omaisuutta, voivat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti määrätä hallinnollisia seuraamuksia säännösten vastaisesta toiminnasta (ts. rikkomisista) tämän toimipaikan tai omaisuuden osalta.

40. Ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, viittaavatko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa tarkoitetut ”vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevat säännökset” ainoastaan kyseisen direktiivin säännöksiin vai myös muihin unionin oikeuden säännöksiin. Vastatakseni tähän kysymykseen tarkastelen seuraavaksi Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa suhteessa niihin muihin saman direktiivin säännöksiin, joihin kyseinen säännös liittyy.

2. Solvenssi II -direktiivin 155 artikla ja talouden valvonta

41. Vakuutustoiminnan valvontaa koskeviin yleissäännöksiin, jotka sisältyvät I osaston III lukuun (Valvontaviranomaiset ja yleiset säännöt), liittyy yksityiskohtaisempi säännös, jossa käytetään talouden valvonnan käsitettä. Kyseisen direktiivin 30 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että talouden valvontaan kuuluu vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksen koko liiketoiminnan vakavaraisuuden, vakuutusteknisen vastuuvelan ja hyväksyttävien omien varojen tarkastaminen niiden määräysten tai menettelyjen mukaisesti, jotka on kotijäsenvaltiossa annettu tai joita siellä noudatetaan unionin tasolla annettujen säännösten nojalla.[7]

42. Solvenssi II -direktiivin 30 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Vakuutus[yritysten] – – talouden valvonta, sellaisen liiketoiminnan valvonta mukaan luettuna, jota yritykset harjoittavat joko sivukonttoreiden välityksellä tai palveluiden tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan”. Saman direktiivin 30 artiklan 3 kohdassa puolestaan säädetään, että jos muiden jäsenvaltioiden kuin kotijäsenvaltion valvontaviranomaisilla on perusteet katsoa, että vakuutusyrityksen liiketoiminta saattaa vaikuttaa sen vakavaraisuuteen, niiden on ilmoitettava asiasta kyseisen yrityksen kotijäsenvaltion valvontaviranomaisille.

43. Systemaattisen tulkinnan näkökulmasta herää kysymys, mikä suhde Solvenssi II -direktiivin 30 artiklan 1 kohdalla on yhtäältä saman artiklan 3 kohtaan, siltä osin kuin siinä säädetään kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten menettelystä silloin, kun ne toteavat kyseisessä säännöksessä tarkoitetun ”talouden valvonnan” piiriin (”yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan”) kuuluvia sääntöjenvastaisuuksia, ja toisaalta mainitun direktiivin 155 artiklaan, jossa säädetään menettelystä tilanteessa, jossa vakuutusyrityksen todetaan rikkoneen vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä.

44. Koska Solvenssi II -direktiivin 30 artiklan 1 ja 3 kohdassa vahvistetaan kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten velvoitteet ja toimivalta rajat ylittävän vakuutustoiminnan alalla, kyseisen direktiivin 155 artiklaa, joka koskee samaa problematiikkaa, olisi sovellettava muuntyyppisiin tilanteisiin. Muutoin samassa säädöksessä olisi säännöksiä, joilla samaa asiaa säännellään eri tavoin.

45. Lisäohjeita, joista on hyötyä vastattaessa kysymykseen Solvenssi II -direktiivin 30 ja 155 artiklan soveltamisalojen välisestä vuorovaikutuksesta, saadaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Tuomiossa komissio v. Italia[8] yhteisöjen tuomioistuin sai tilaisuuden käsitellä Solvenssi II -direktiiviä edeltäneen direktiivin vastaavia säännöksiä.

46. Direktiivin 92/49/ETY[9] 9 artiklan 1 kohdassa säädettiin, että vakuutusyrityksen talouden valvonta, mukaan lukien sellaisen liiketoiminnan valvonta, jota yritys harjoittaa joko sivukonttoreiden välityksellä tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, kuuluu yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan. Samaa sanamuotoa (”kuuluu yksinomaan

[7] Tämän säännöksen sisältöä muutettiin direktiivin 2009/138/EY muuttamisesta oikeasuhteisuuden, valvonnan laadun, raportoinnin, pitkäaikaisia takuita koskevien toimenpiteiden, makrovakausvälineiden, kestävyysriskien sekä ryhmävalvonnan ja rajat ylittävän valvonnan osalta sekä direktiivien 2002/87/EY ja 2013/34/EU muuttamisesta 27.11.2024 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2025/2. Säännöksessä täsmennetään nyt, että talouden valvontaan kuuluu myös vakuutusyrityksen hallintojärjestelmän tarkastelu. Tämä täsmennys ei kuitenkaan muuta kyseisen säännöksen sisältöä. Sitä ei myöskään voida soveltaa pääasiaan ratione temporis.

[8] Tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] Muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18.6.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) (EYVL 1992, L 228, s. 1).

kotijäsenvaltion toimivaltaan") käytetään myös Solvenssi II -direktiivin 30 artiklan 1 kohdassa. Viimeksi mainitun direktiivin vastaavuustaulukon mukaan sen 30 artikla vastaakin juuri direktiivin 92/49 9 artiklaa.

47. Direktiivin 92/49 40 artikla puolestaan vastasi olennaisilta osin Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa. Jälkimmäisen direktiivin vastaavuustaulukon mukaan sen 155 artikla vastaa nimenomaan direktiivin 92/49 40 artiklaa.

48. Ensiksi mainitun direktiivin 40 artiklan 3–5 kohdassa esitetäänkin samankaltainen ratkaisu kuin jälkimmäisen direktiivin 155 artiklan 1–3 kohdassa. Direktiivin 92/49 40 artiklan 7 kohta vastaa sisällöltään Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohtaa. Molemmissa säännöksissä säädetään samankaltaisin sanamuodoin, että säännöt, joiden mukaan vastaanottavan jäsenvaltion on ilmoitettava kotijäsenvaltiolle, jos vakuutusyritys ei noudata vastaanottavassa valtiossa sovellettavia säännöksiä (eli 155 artiklan 1, 2 ja 3 kohta Solvenssi II -direktiivin osalta ja 40 artiklan 3–5 kohta direktiivin 92/49 osalta), eivät vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan rangaista vakuutusyrityksiä näiden valtioiden alueella sovellettavien säännösten rikkomisesta.

49. Tuomion komissio v. Italia [10] taustalla olevassa asiassa komissio väitti muun muassa, että Italia oli rikkonut direktiivin 92/49 9 artiklaa valvomalla tapaa, jolla Italiassa toimivat, toisiin valtioihin sijoittautuneet vakuutusyritykset laskivat vakuutusmaksunsa, ja määräämällä näille yrityksille seuraamuksia.

50. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän kanneperusteen tuomiossaan. Tuomioistuin selitti, että direktiivin 92/49 9 artiklassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan talouden valvonnan suorittaminen on kotijäsenvaltion tehtävä. [11] Samalla yhteisöjen tuomioistuin vahvisti kyseisessä tuomiossa, että kotijäsenvaltiolla on yksinomainen toimivalta suorittaa tällaista valvontaa.

51. Sen toiminnan osalta, jolla komissio väitti Italian tasavallan rikkoneen unionin oikeutta, yhteisöjen tuomioistuin selitti, että direktiivin 92/49 9 artiklassa säädetään, mitä talouden valvontaan "erityisesti" kuuluu. Samalla tuomioistuin huomautti, että talouden valvontaan ei kuulu vakuutusyritysten kaupallisten menettelyjen valvonta. [12]

52. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi vielä obiter dictum, että direktiivin 92/49 40 artiklan osalta oli riittävää todeta, ettei komissio ollut väittänyt Italian tasavallan jättäneen noudattamatta tämän artiklan 3–5 kohdassa mainittuja velvoitteita. [13] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että direktiivin 92/49 40 artiklan 7 kohdassa vahvistetaan vastaanottavan jäsenvaltion toimivalta määrätä seuraamuksia alueellaan tehdyistä rikkomuksista. [14]

53. Jälkimmäisestä lausumasta on kuitenkin vaikea tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä nyt käsiteltävässä asiassa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin itsekin totesi, komissio ei ollut väittänyt, että Italian tasavalta olisi rikkonut direktiivin 92/49 40 artiklaa. Jälkimmäisellä toteamuksella saatetaan kuitenkin viitata siihen, että vaikka vakuutusmaksujen laskentatavan valvonta ei ollut kyseisen direktiivin 9 artiklassa tarkoitettua talouden valvontaa, vastaanottavan jäsenvaltion olisi pitänyt rangaista vakuutusyritystä tältä osin ilmenneistä sääntöjenvastaisuuksista saman direktiivin 40 artiklan 7 kohdan nojalla.

[10] Tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] Ks. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, 116 kohta).

[12] Ks. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, 116 kohta).

[13] Ks. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, 120 kohta).

[14] Ks. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, 116 kohta).

54. Samalla on korostettava, että rikkomus, jonka rankaisemisesta tuomion komissio v. Italia [15] taustalla olevassa asiassa oli kyse, ei muodostunut siitä, että vakuutusyritys, jonka kotivaltio oli toisessa jäsenvaltiossa, oli rikkonut direktiivin 92/49 säännöksiä Italian alueella. Direktiivin 92/49 tarkoituksena ei nimittäin ollut yhdenmukaistaa vakuutusmaksuja. [16] Toisin sanoen, jos yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota tulkitaan siten, että direktiivin 92/49 40 artiklan 7 kohdan nojalla Italian tasavallalla oli oikeus määrätä seuraamuksia vakuutusmaksujen laskentatapaa koskevan kansallisen säännöksen rikkomisesta, kyse oli säännöksen rikkomisesta asiassa, jota ei säännelty kyseisessä direktiivissä.

55. Näin tulkittuna tuomio komissio v. Italia [17] antaisi arvokasta ohjeistusta liittyen Solvenssi II -direktiivin 30 artiklan (talouden valvonta) ja 155 artiklan väliseen suhteeseen. Lisäksi siitä olisi hyötyä viimeksi mainitun säännöksen aineellisen soveltamisalan rajaamisen kannalta. Kyseisestä tuomioista voidaan nimittäin päätellä, että toisin kuin Solvenssi II -direktiivin 30 artiklassa tarkoitetun talouden valvonnan kohdalla, kyseisen direktiivin 155 artiklassa voi olla kyse tämän direktiivin säännösten rikkomisen lisäksi myös sellaisten vastaanottavassa jäsenvaltiossa voimassa olevien säännösten rikkomisesta, jotka koskevat vakuutusyritysten kaupallisia menettelyjä eivätkä kuulu mainitun direktiivin soveltamisalaan.

56. Nyt käsiteltävässä asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset eivät kuitenkaan ole niin pitkälle meneviä. Ne eivät nimittäin koske vastaanottavan jäsenvaltion voimassa olevan lainsäädännön noudattamisen valvontaa. Sen sijaan niissä on kyse unionin oikeuden eli PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin säännösten noudattamisen valvonnasta sekä vallasta määrätä seuraamuksia säännösten rikkomisesta vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Näin ollen on tarpeen tutkia, tukeeko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan sekä PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin välisen suhteen tarkastelu niitä päätelmiä, jotka voidaan esittää tuomion komissio v. Italia [18] perusteella.

3. PRIIP-asetus

57. PRIIP-asetuksessa vahvistetaan yhtenäiset säännöt PRIIP-tuotteiden kehittäjien laatiman avaintietoasiakirjan muodosta ja sisällöstä sekä avaintietoasiakirjan toimittamisesta yksityissijoittajille (1 artikla). Sitä sovelletaan PRIIP-tuotteiden kehittäjiin sekä PRIIP-tuotteita koskevaa neuvontaa antaviin ja niitä myyviin henkilöihin (2 artiklan 1 kohta).

58. Lisäksi PRIIP-asetuksessa määritellään toimivaltaisten viranomaisten käsite siten, että sillä tarkoitetaan kansallisia viranomaisia, jotka jäsenvaltio on nimennyt valvomaan niiden vaatimusten täyttymistä, joita tällä asetuksella asetetaan PRIIP-tuotteiden kehittäjille sekä PRIIP-tuotteista neuvoja antaville tai niitä myyville henkilöille (4 artiklan 8 alakohta).

59. PRIIP-asetuksen 22 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa säädetään hallinnollisista seuraamuksista ja muista toimenpiteistä, joita sovelletaan, jos kyseistä asetusta on rikottu. Kyseisestä asetuksesta ei sitä vastoin löydy säännöstä, jossa säädettäisiin suoraan kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten välisestä toimivallan ja oikeuksien jaosta tämän asetuksen säännösten noudattamisen valvonnan osalta.

[15] Tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[16] Ks. tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, 105 ja 106 kohta).

[17] Tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[18] Tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270).

60. On totta, että PRIIP-asetus sisältää säännöksiä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden velvollisuuksiin ja oikeuksiin valvoa tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien vakuutustuotteiden markkinoita. Kyse on tämän asetuksen III luvusta, jonka otsikko on ”Markkinavalvonta ja valtuudet toteuttaa tuotteita koskevia interventiotoimia” ja joka sisältää asetuksen 15–18 artiklan.

61. PRIIP-asetuksen 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”toimivaltaisten viranomaisten on valvottava jäsenvaltioissaan tai niistä käsin markkinoitavien, tarjottavien tai myytävien vakuutusmuotoisten sijoitustuotteiden markkinoita” (15 artiklan 2 kohta).[19] Asetuksen 17 artiklan 1 kohdasta seuraa tältä osin, että ”toimivaltainen viranomainen voi asettaa kiellon tai rajoituksen seuraavien toimintojen harjoittamiselle *jäsenvaltiossaan* tai *jäsenvaltiostaan käsin*: [vakuutusmuotoisiin sijoitustuotteisiin liittyvä toiminta sekä vakuutusyhtiön tai jälleenvakuutusyhtiön tietyntyyppinen finanssialan toiminta tai käytäntö]”.

62. Tämä valvonta ei kuitenkaan näytä koskevan PRIIP-asetuksessa tai unionin oikeudessa nimenomaisesti säänneltyjen velvoitteiden noudattamista. Mainitun asetuksen 17 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimi voidaan toteuttaa, jos viranomainen on varma siitä, että unionin oikeuden mukaiset sääntelyvaatimukset, joita sovelletaan kyseiseen vakuutusmuotoiseen sijoitustuotteeseen taikka toimintaan tai käytäntöön, eivät ole riittäviä viranomaisten havaitsemien riskien poistamiseksi. Kyse on siis vakuutustuotteiden markkinoiden valvonnasta ja mahdollisista toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen valvontaviranomaisen unionin lainsäädännössä toteamien puutteiden vuoksi.

63. Vastausta kysymykseen siitä, miten PRIIP-asetuksen noudattamisen valvontaan liittyvä toimivalta ja oikeudet jakautuvat kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten kesken, on siis etsittävä muualta kuin kyseisestä asetuksesta.

64. Mikään PRIIP-asetuksessa itsessään ei ole esteenä sille, että tämän toimivallan ja oikeuksien jakautumisesta määrättäisiin Solvenssi II -direktiivin säännösten perusteella. Lisäksi PRIIP-asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluviin PRIIP-tuotteiden kehittäjiin sovelletaan myös Solvenssi II -direktiiviä, niihin on sovellettava sekä tätä asetusta että mainittua direktiiviä. Asetuksessa edellytetään siis molempien säädösten samanaikaista soveltamista tiettyyn toimijaryhmään, joka suunnittelee ja kehittää asetuksen soveltamisalaan kuuluvia vakuutustuotteita. Tämä koskee myös vakuutusyrityksiä,[20] joihin sovelletaan Solvenssi II -direktiiviä.

[19] Kursivointi tässä.

[20] Ks. PRIIP-asetuksen johdanto-osan 12 perustelukappale, jossa selitetään, että PRIIP-tuotteiden kehittäjiä ovat muun muassa vakuutusyritykset.

4. IDD-direktiivi

65. IDD-direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat vakuutusten ja jälleenvakuutusten tarjoamisen aloittamista ja harjoittamista unionissa.[21] Direktiivissä asetetaan velvoitteita sekä vakuutusedustajille että vakuutusyrityksille.[22] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset perustuvat lisäksi olettamukseen siitä, että NOVIS on vakuutusyrityksenä rikkonut säännöksiä, joilla kyseinen direktiivi on saatettu osaksi Tšekin lainsäädäntöä.[23]

66. PRIIP-asetuksesta poiketen IDD-direktiiviin sisältyy säännöksiä, joissa säädetään, miten menetellään niiden rikkomusten osalta, joita vakuutusedustaja tekee toimiessaan toisessa jäsenvaltiossa palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden perusteella. Kyse on mainitun direktiivin 4–9 artiklasta. Ne on muotoiltu vastaavalla tavalla kuin Solvenssi II -direktiivin 155 artikla.

67. IDD-direktiivissä nimittäin edellytetään, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset, jotka toteavat rikkomuksen, ilmoittavat siitä ensin kotijäsenvaltion viranomaisille.[24] Jos vakuutusedustaja edelleen toimii tavalla, joka selvästi vahingoittaa vastaanottavan jäsenvaltion kuluttajien etuja tai haittaa vakuutus- ja jälleenvakuutusmarkkinoiden moitteetonta toimintaa, vaikka kotijäsenvaltio on toteuttanut toimenpiteitä tai koska nämä toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä tai niitä ei ole toteutettu, vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi toteuttaa aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen.[25]

68. IDD-direktiivin säännökset, jotka liittyvät toimivallan jakoon kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä, koskevat vakuutus- tai jälleenvakuutusedustajien tai sivutoimisten vakuutusedustajien tekemiä rikkomuksia. Sitä vastoin vakuutusyritykset eivät kuulu näiden säännösten soveltamisalaan.

69. Näin ollen IDD-direktiivissä vakuutusyrityksille asetetut velvollisuudet vastaavat niitä velvollisuuksia, joita tässä direktiivissä asetetaan vakuutusedustajille.[26] Kyseisellä direktiivillä ei sitä vastoin säännellä kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten toimivallan ja oikeuksien jakoa vakuutusyritysten toiminnan valvonnan osalta.

70. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että IDD-direktiivillä (vakuutusedustajien osalta) ja Solvenssi II -direktiivillä (vakuutusyritysten osalta) säännellään vastaavalla tavalla kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten toimivaltaa valvoa vakuutusedustajien sekä vastaavasti vakuutusyritysten toimintaa.

21 IDD-direktiivin 1 artiklan 1 kohta.

22 Ks. esimerkiksi IDD-direktiivin 18 artikla, jossa täsmennetään, mitä tietoja vakuutusedustajan ja -yrityksen on annettava asiakkaalle ennen vakuutussopimuksen tekemistä. Lisäksi tämän direktiivin 20 artiklassa velvoitetaan vakuutusten tarjoajat antamaan asiakkaalle vakuutustuotteesta tietoja, jotka on mukautettu hänen vaatimuksiinsa ja tarpeisiinsa. Mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 8 alakohdan mukaan vakuutusten tarjoajan käsite kattaa vakuutusedustajan, sivutoimisen vakuutusedustajan ja vakuutusyrityksen.

23 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 ja 11 kohta.

24 Näitä ratkaisuja on käsitelty muun muassa seuraavassa artikkelissa: Audigier, I., ”Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU”, teoksessa Marano, P. ja Noussia, K. (toim.), *Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis*, Springer, Cham, 2020, s. 19–22.

25 IDD-direktiivin 5 artiklan 2 kohta ja saman direktiivin 8 artiklan 3 kohta.

26 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohta.

71. Voidaan siis väittää, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli soveltaa samankaltaisia ratkaisuja, jotka perustuvat IDD-direktiivissä välittäjille asetettujen velvoitteiden noudattamisen valvonnan osalta kyseiseen direktiiviin ja vakuutusyritysten tapauksessa puolestaan Solvenssi II -direktiiviin. Tällaisen järjestelyn ansiosta jäsenvaltiot voisivat nimetä samat viranomaiset valvomaan, että kaikki ne toimijat, joille asetetaan velvoitteita IDD-direktiivissä, noudattavat kyseisiä velvoitteita. Tämä tarkoittaisi, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa sovelletaan jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamaan valvontaan myös siltä osin kuin se kattaa IDD-direktiivin säännösten noudattamisen valvonnan.

72. Lopuksi on vielä tarkasteltava Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan systeemisen tulkinnan perusteella tehtyjä päätelmiä kyseisen säännöksen teleologisen tulkinnan perusteella tehtyjen päätelmien valossa.

5. Teleologinen tulkinta

73. Solvenssi II -direktiivin 155 artikla sisältyy direktiivin siihen lukuun, joka otsikkonsa mukaisesti koskee sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta. Tällä ei tarkoiteta ainoastaan pääsyä muiden jäsenvaltioiden kuin kotijäsenvaltion markkinoille vaan myös toimintaa viimeksi mainittujen valtioiden alueella.

74. Solvenssi II -direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee lisäksi, että direktiivi on *oleellinen väline sisämarkkinoiden toteuttamisessa* ja että näin ollen kotijäsenvaltiossaan toimiluvan saaneiden jälleenvakuutusyritysten olisi saatava harjoittaa toimintaansa kaikkialla unionissa perustamalla sivukonttoreita tai tarjoamalla palveluja. Kyseisessä perustelukappaleessa selitetään edelleen, että ”on aiheellista yhdenmukaistaa sääntöjä tarvittavassa ja riittävässä määrin, jotta toimiluvat ja valvontajärjestelmät voidaan tunnustaa vastavuoroisesti, ja ottaa siten käyttöön yksi toimilupa, joka on voimassa kaikkialla yhteisössä ja jonka perusteella kotijäsenvaltio voi hoitaa yrityksen valvomisen”.

75. Samaan aikaan kotijäsenvaltion harjoittaman sääntelyn ja valvonnan päätavoite esitetään johdanto-osan 16 perustelukappaleessa. Kyse on riittävän suojan antamisesta vakuutuksenottajille ja edunsaajille. Näiden toimijaryhmien riittävän suojan takaaminen edellyttää sekä valvontaa siinä vaiheessa, kun vakuutusyritys hakee toimilupaa toisen jäsenvaltion markkinoilla, että myös sitä, että valvotaan kyseisen yrityksen päivittäistä liiketoimintaa ja varmistetaan, että tässä toiminnassa noudatetaan eri jäsenvaltioissa voimassa olevia säännöksiä.

76. Tästä on pääteltävissä, että myös Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan teleologinen tulkinta puoltaa näkemystä, jonka mukaan tätä säännöstä sovelletaan tilanteessa, jossa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys tällaisten yritysten kaupallisiin menettelyihin liittyviä velvoitteita, joista säädetään muissa unionin oikeuden säädöksissä, ellei kyseisissä säädöksissä itsessään säädetä tältä osin toisin.

6. Ensimmäistä kysymystä koskeva päätelmä

77. Kun otetaan huomioon Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan [27] sanamuodon mukainen tulkinta, jota tukevat systemaattiseen [28] ja teleologiseen [29] tulkintaan perustuvat päätelmät, katson, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi. Siksi ehdotan vastaukseksi tähän kysymykseen, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa olisi tulkittava siten, että sitä sovelletaan myös tilanteessa, jossa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjä velvoitteita.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

78. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisilla on velvollisuus saattaa ensin direktiivin kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukainen ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskeva menettely päätökseen myös silloin, kun on kyse direktiivin kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisestä PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta kyseisen jäsenvaltion alueella.

79. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksen siltä varalta, että unionin tuomioistuin antaa ensimmäiseen kysymykseen myöntävän vastauksen, jonka mukaan Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa sovelletaan myös tilanteessa, jossa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjä velvoitteita. Ensimmäistä kysymystä koskevasta analyysistäni seuraa, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi. Tämän vuoksi tarkastelen myös toista kysymystä.

80. Alustavasti on todettava, että toinen kysymys perustuu olettamukseen, jonka mukaan NOVISille määrätyt ja pääasiassa riitautetut seuraamukset ovat Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuja seuraamuksia.

81. Toista kysymystä on kuitenkin tarkasteltava ensisijaisesti Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohdan näkökulmasta. Kyseinen säännös koskee nimittäin vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaa määrätä seuraamuksia sen alueella tapahtuneesta rikkomuksesta. Kyseisen direktiivin 155 artiklan 6 kohta näyttää puolestaan vahvistavan 5 kohdassa ilmaistun periaatteen ja korostavan mahdollisuutta kohdistaa määrättyjen seuraamusten täytäntöönpano kyseisen jäsenvaltion alueella sijaitsevan vakuutusyrityksen omaisuuteen.

82. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että NOVISille on määrätty seuraamus PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin säännösten rikkomisesta. [30] Vastatakseni toiseen ennakkoratkaisukysymykseen tarkastelen siis ensiksi niitä mainitun asetuksen ja direktiivin säännöksiä, jotka koskevat hallinnollisten seuraamusten ja rangaistusten määräämistä kyseisiin säädöksiin sisältyvien säännösten rikkomisesta. Tämän jälkeen tarkastelen niitä Solvenssi II -direktiivin säännöksiä, jotka ovat suoraan merkityksellisiä toisen kysymyksen kannalta.

[27] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

[28] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 ja 71 kohta.

[29] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta.

[30] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 ja 11 kohta.

1. PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin säännösten rikkomisesta määrättävät hallinnolliset seuraamukset ja rangaistukset

83. PRIIP-asetuksen säännösten rikkomisesta määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista ja muista toimenpiteistä säädetään tämän asetuksen 22 artiklassa.

84. PRIIP-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksessa edellytetään – ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia” –, että jäsenvaltioiden on annettava säännöt, joissa vahvistetaan asianmukaiset hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet, joita sovelletaan tilanteissa, joissa on kyse tämän asetuksen rikkomisesta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Mainitun asetuksen 23 artiklassa puolestaan säädetään, että toimivaltaisten viranomaisen on käytettävä seuraamusten määräämistä koskevia valtuuksiaan asetuksen ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti: suoraan, yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, omalla vastuullaan antamalla valtuudet tällaisille viranomaisille tai saattamalla asia toimivaltaisten oikeusviranomaisten käsiteltäväksi.

85. Tšekin valvontaviranomainen määräsi NOVISille suoraan seuraamuksia muun muassa PRIIP-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja 8 artiklan 3 kohdassa asetettujen velvoitteiden rikkomisesta.[31] Mainitun asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kyseistä artiklaa sovelletaan muun muassa silloin, kun on rikottu PRIIP-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja saman asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa vahvistettuja säännöksiä.

86. Samalla PRIIP-asetuksen 24 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että ”toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet määrätä kansallisen lainsäädännön mukaisesti ainakin [kyseisessä säännöksessä luetellut] hallinnolliset seuraamukset ja toimenpiteet”. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat ”PRIIP-tuotteen markkinoinnin keskeyttävä määräys” (24 artiklan 2 kohdan b alakohta) ja ”hallinnolliset sakot” (24 artiklan 2 kohdan e alakohta).

87. PRIIP-asetuksen johdanto-osan 24 perustelukappaleessa selvennetään kyseisen asetuksen 24 artiklan merkitystä siltä osin kuin se koskee toimivaltaisten viranomaisten määräämiä toimenpiteitä. Tässä perustelukappaleessa todetaan, että asetuksella ei oteta käyttöön toimilupaa, joka mahdollistaisi PRIIP-tuotteiden rajat ylittävän myynnin tai markkinoinnin yksityissijoittajille, eikä muuteta olemassa olevia toimilupajärjestelyjä. Saman perustelukappaleen mukaan sillä ei myöskään muuteta nykyisten toimivaltaisten viranomaisten välistä nykyisten toimilupajärjestelyjen mukaista vastuunjakoa. Sitä vastoin siinä todetaan seuraavaa: ”Sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen, jossa PRIIP-tuotetta markkinoidaan, olisi oltava vastuussa kyseisen PRIIP-tuotteen markkinoinnin valvonnasta. Sen jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella, jossa tuotetta markkinoidaan, olisi aina oltava oikeus keskeyttää PRIIP-tuotteen markkinointi *omalla alueellaan*, jos tätä asetusta ei noudateta.”[32] Ei ole syytä olettaa, että asia olisi toisin niiden hallinnollisten seuraamusten osalta, joiden määräämiseen jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet PRIIP-asetuksen 24 artiklan 2 kohdan nojalla. Vastaanottavan jäsenvaltion alueella tapahtuvien rikkomusten osalta kyseisen valtion nimeämän toimivaltaisen viranomaisen on myös voitava määrätä suoraan hallinnollisia seuraamuksia.

[31] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohta.

[32] Kursivointi tässä.

88. PRIIP-asetuksessa siis oletetaan, että vaikka asetuksessa ei varsinaisesti säännelläkään suoraan kysymystä toimivallan ja valvontavaltuuksien jaosta jäsenvaltioiden viranomaisten välillä,[33] sillä jäsenvaltiolla, jonka alueella kyseinen vakuutustuote on saatavilla, on oltava mahdollisuus reagoida kyseisellä alueella tapahtuviin rikkomuksiin. Tämän asetuksen näkökulmasta ja sen johdanto-osan 24 perustelukappaleessa esitettyjen selitysten valossa vaikuttaakin siltä, että jäsenvaltio voi toimia näin ”rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia”.

89. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että NOVISille on määrätty seuraamuksia myös IDD-direktiivin säännösten rikkomisesta.[34] Kyseisessä direktiivissä säädetään rikkomuksista määrättävien seuraamusten osalta samankaltaisista ratkaisuista kuin PRIIP-asetuksessa.

90. IDD-direktiivin 31 artiklan 1 kohdassa säädetään nimittäin seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä hallinnollisia seuraamuksia ja muita toimenpiteitä, joita sovelletaan kaikkeen tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että ne pannaan täytäntöön, sanotun kuitenkaan rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia ja jäsenvaltioiden oikeutta säätää ja määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia”. IDD-direktiivin 31 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä tutkintavaltuuksiaan sekä valtuuksiaan määrätä seuraamuksia kansallisten oikeudellisten kehystensä mukaisesti millä hyvänsä seuraavista tavoista: suoraan, yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa tai saattamalla asia toimivaltaisten oikeusviranomaisten käsiteltäväksi. Tämä säännös ei siis estä vastaanottavaa jäsenvaltiota määräämästä suoraan seuraamuksia kyseisen direktiivin säännösten rikkomisesta.

91. PRIIP-asetuksen 22 artiklan ja IDD-direktiivin 31 artiklan analyysin perusteella molemmissa säännöksissä oletetaan, että jäsenvaltioiden on ”rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia” säädettävä hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä, joita sovelletaan tilanteissa, joissa on kyse näiden säännösten rikkomisesta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi.

92. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamani vastauksen valossa toimivallan ja valvontavaltuuksien jaosta kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten välillä säädetään Solvenssi II -direktiivissä. Näin ollen on vielä tutkittava, voidaanko – myös Solvenssi II -direktiivin näkökulmasta – velvollisuutta ja valtuutta määrätä seuraamuksia PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin säännösten rikkomisesta tosiasiallisesti toteuttaa soveltamatta Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 1–3 kohdassa säädettyä menettelyä ja samalla kuitenkin ”rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia”, joihin tässä direktiivissä viitataan.

2. Vastaanottavan jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet ja Solvenssi II -direktiivi

93. Tämä ratkaisuehdotuksen osa on aloitettava huomauttamalla, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklassa on kaksi säännöstä, joissa todetaan seuraavaa: ”Mitä 1, 2 ja 3 kohdassa säädetään”, ei koske eikä rajoita näissä säännöksissä kuvattua jäsenvaltioiden toimivaltaa tai oikeuksia. Nämä ovat kyseisen direktiivin 155 artiklan 4 ja 5 kohta.

[33] Ensimmäistä kysymystä koskevan analyysini mukaan tämä aihe kuuluu Solvenssi II -direktiivin soveltamisalaan siltä osin kuin tällainen valvonta kohdistuu vakuutusyrityksiin. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 63 ja 64 kohta.

[34] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

94. Unionin tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta tulkita näitä säännöksiä. Arvokkaita ohjeita niiden tulkitsemiseksi saadaan kuitenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee Solvenssi II -direktiiviä edeltäneen direktiivin tulkintaa.

95. Ennakkoratkaisukysymyksellä, joka esitettiin tuomioon Onix Asigurări [35] johtaneessa asiassa, pyrittiin selvittämään, onko direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohta esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen antaa vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden etujen suojaamiseksi kiireellisen määräyksen, jolla se kieltää toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta yritystä tekemästä sen alueella uusia sopimuksia. Tämä määräys perustui siihen, että toimiluvan myöntämisedellytys – tarkemmin sanottuna edellytys, joka koskee vakuutusyritykseen organisatorisessa ja etuyhteydessä olevan henkilön hyvää mainetta – ei väitetysti alun perin täyttynyt tai lakkasi täyttymästä. [36]

96. Direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdassa säädettiin ratkaisusta, joka on samankaltainen kuin Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohtaan nykyisin sisältyvä ratkaisu. Ensiksi mainitussa säännöksessä todetaan seuraavaa: ”Mitä 3, 4 ja 5 kohdassa säädetään, ei koske kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa kiireellisessä tapauksessa aiheellisia toimenpiteitä säännösten vastaisen toiminnan estämiseksi alueellaan. Tähän sisältyy mahdollisuus estää vakuutusyrityksiä jatkamasta uusien vakuutussopimusten tekemistä niiden alueella.”

97. Tulkitessaan direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohtaa unionin tuomioistuin on todennut, että tätä säännöstä ei voida ymmärtää siten, että siinä viitataan ainoastaan toimenpiteisiin, jotka liittyvät vastaanottavan jäsenvaltion alueella jo ”tehtyihin” sääntöjenvastaisuuksiin. Unionin tuomioistuimen mielestä mainittua säännöstä on tulkittava siten, että siinä mahdollistetaan sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla pyritään estämään myöhempi säännösten vastainen toiminta. [37] Toisin sanoen kyse on vastaanottavan jäsenvaltion toimivallasta toteuttaa vakuutusyritykseen kohdistuvia toimenpiteitä sääntöjen rikkomisen tai rikkomisriskin tapauksessa. [38]

98. Unionin tuomioistuin totesi myös, että direktiivin 92/49 40 artiklalla otetaan käyttöön ”kaksi erillistä menettelyä”, joilla vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat sääntöjen rikkomisen tai rikkomisriskin tapauksessa toteuttaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutta vakuutusyritystä koskevia toimenpiteitä.

99. Ensimmäisestä menettelystä säädetään mainitun direktiivin 40 artiklan 4 ja 5 kohdassa. Näitä direktiivin 92/49 säännöksiä vastaavat Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 2 ja 3 kohta.

100. Toisesta menettelystä puolestaan säädetään direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdassa. Unionin tuomioistuimen mukaan ”[mainitussa säännöksessä] ei – poikkeuksena kyseisen 40 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesta tavanomaisesta menettelystä – säädetä kyseessä olevan palvelun suorituspaikkajäsenvaltion velvollisuudesta ilmoittaa kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille kyseisistä sääntöjenvastaisuuksista tai aikeestaan toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä”. [39]

35 Tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

36 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 36 kohta).

37 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 39 ja 40 kohta).

38 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 45 kohta).

39 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 47 kohta).

101. Unionin tuomioistuin erotteli selvästi toisistaan nämä kaksi menettelyä, joista säädetään direktiivin 92/49 40 artiklan 4 ja 5 kohdassa sekä saman artiklan 6 kohdassa.

102. Ensinnäkin direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdassa säädettyä menettelyä voidaan soveltaa vain kiireellisissä tilanteissa, jotka vaativat aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista välittömästi. [40]

103. Toiseksi unionin tuomioistuin näyttää katsovan, että toteuttaessaan direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdassa vahvistetun menettelyn mukaisia toimenpiteitä vastaanottava jäsenvaltio ei saa omia itselleen kyseisen vakuutusyrityksen kotijäsenvaltion niitä valtuuksia, joita viimeksi mainittu käyttää kotijäsenvaltion suorittamaa valvontaa koskevan periaatteen nojalla. [41] Sen lisäksi, että sen toteuttamat toimenpiteet on perusteltava kiireellisyydellä, niiden on myös oltava ”ainoastaan turvaavia”, jotta vastaanottava jäsenvaltio ei niitä soveltaessaan puutu sellaiseen valvontaan, joka on varattu kotijäsenvaltiolle. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”toimenpiteitä voidaan näin ollen toteuttaa vain, kun odotetaan kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päätöstä siitä, millaiset päätelmät palvelun suorituspaikkajäsenvaltion esittämistä tosiseikoista on tehtävä toimiluvan myöntämisedellytysten – – kannalta”. [42]

104. Lisättäköön vielä, että tuomiossa Onix Asigurări [43] oli kyse kotijäsenvaltion toimivallasta myöntää toimilupa ja tarkistaa, täyttyivätkö tällaisen luvan myöntämiselle asetetut edellytykset. Se, että tämä toimivalta on varattu kotijäsenvaltiolle, perusteltiin direktiivin 92/49 4 artiklalla, jonka normatiivinen sisältö vastaa Solvenssi II -direktiivin 14 artiklaa.

105. Kuten edellä [44] on mainittu, direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohtaa vastaa Solvenssi II -direktiivissä 155 artiklan 4 kohta. Tuomioon Onix Asigurări [45] perustuvia ja direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohtaa koskevia ohjeita voidaan siis hyödyntää Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohdan tulkinnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että vastaanottava jäsenvaltio voi viimeksi mainitun säännöksen nojalla toteuttaa toimenpiteitä ottamatta huomioon kyseisen direktiivin 155 artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa ensinnäkin silloin, jos on kyse kiireellisestä tilanteesta, sekä toisekseen silloin, jos nämä toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niillä puututa kotijäsenvaltiolle varattuihin valtuuksiin.

106. Nyt käsiteltävässä asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset eivät kuitenkaan koske Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohtaa. Mikään ei myöskään viittaa siihen, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo Tšekin valvontaviranomaisen toteuttaneen NOVISiin kohdistettuja toimenpiteitä sen vuoksi, että ne piti kohdistaa kyseiseen yritykseen kiireellisesti.

107. Toisessa kysymyksessä puolestaan viitataan nimenomaisesti muun muassa Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohtaan. On kuitenkin huomattava, että sekä mainitun direktiivin 155 artiklan 4 kohdassa että sen 5 kohdassa säädetään poikkeuksesta kyseisen artiklan 1–3 kohdassa vahvistettuun menettelyyn. [46] Näin ollen, jos tuomiossa Onix

40 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 47 ja 48 kohta).

41 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 49, 52 ja 53 kohta).

42 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 52 kohta).

43 Ks. tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, 49 kohta).

44 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 96 kohta.

45 Tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

46 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 93 kohta.

Asigurări[47] esitetty tulkinta direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdasta on merkityksellinen tulkittaessa Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohtaa, sillä on välillistä merkitystä myös viimeksi mainitun direktiivin 155 artiklan 5 kohdan tulkinnan kannalta.

108. Tästä voidaan päätellä, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohdassa käsitellään tilanteita, joissa on ryhdyttävä kiireellisiin toimenpiteisiin vakuutusyrityksen tekemistä sääntöjenvastaisuuksista aiheutuvien kielteisten seurausten estämiseksi. Vastaanottavan jäsenvaltion ei tuolloin tarvitse noudattaa mainitun direktiivin 155 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjä menettelytapoja. Jäsenvaltion on kuitenkin huolehdittava siitä, että sen toteuttamilla toimenpiteillä ei loukata kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta, ja toimenpiteiden on myös oltava tiukasti rajattuja.

109. Tätä päättelyä jatkaen voidaan todeta, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohta vapauttaa jäsenvaltiot myös velvollisuudesta soveltaa kyseisen direktiivin 155 artiklan 1–3 kohdassa kuvattua menettelyä. Samaan aikaan toimenpiteillä, joita vastaanottava jäsenvaltio soveltaa tämän direktiivin 155 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun toimivallan perusteella, ei saa loukata kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta.

110. Lopuksi kyseisen direktiivin 155 artiklan 5 kohdan on koskettava muunlaisia vastaanottavan jäsenvaltion valtuuksia kuin ne, joita tarkoitetaan saman artiklan 4 kohdassa. Jos näin ei olisi, näiden kahden säännöksen samanaikainen soveltaminen Solvenssi II -direktiivin mukaisesti ei olisi mielekästä.

111. Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohta koskee – saman direktiivin 155 artiklan 1 kohdan tavoin – reagointia sääntöjenvastaisuuteen eli ”säännösten vastaiseen toimintaan” (puolaksi ”nieprawidłowości”) tai sen riskiin. Se, että kummassakin säännöksessä viitataan samantyyppisiin tilanteisiin (eli säännösten vastaiseen toimintaan), selittää, miksi tuomioistuin antoi tuomiossa Onix Asigurări[48] niin suuren painoarvon sille, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen valtuuksien käyttäminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa ei saa johtaa siihen, että puututaan kotijäsenvaltion toimivaltaan kuuluvaan valvontaan.[49] Jäsenvaltioiden viranomaisten onkin tältä osin noudatettava kyseisen direktiivin 155 artiklan 1–3 kohdassa säädettyä menettelyä.

112. Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohdassa viitataan puolestaan seuraamusten määräämiseen vastaanottavan jäsenvaltion alueella tapahtuneesta rikkomuksesta (puolaksi ”naruszenia”). Tällä ei tarkoiteta mielestäni vakuutusyrityksen pitkään jatkunutta lainvastaista toimintaa tai sen riskiä, joka voidaan poistaa vain puuttumalla asiaan niin sanotusti lähteellä eli kyseisen vakuutusyrityksen kotijäsenvaltiossa. Tuolloin kyse on nimittäin mainitun direktiivin 155 artiklassa tarkoitetusta säännösten vastaisesta toiminnasta. Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohta koskee pikemminkin rikkomuksia, jotka tapahtuvat vakuutusyrityksen täyttäessä velvollisuuksiaan suhteessa vakuutuksenottajiin ja edunsaajiin, jotka ovat kyseisen jäsenvaltion alueella. Tällaisten seuraamusten määrääminen ei aseta kyseenalaiseksi kotijäsenvaltion perustavanlaatuista toimivaltaa valvoa kyseiseen valtioon sijoittautunutta vakuutusyritystä.

47 Tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

48 Tuomio 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

49 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 103 kohta.

113. Tätä tulkintalinjaa tukee myös edellä käsitelty tuomio komissio v. Italia[50]. Muistutettakoon, että tähän tuomioon johtaneessa asiassa oli kyse seuraamusten määräämisestä vakuutusyritykselle, joka ei ollut noudattanut vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa säädetään vakuutuksenottajien kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tehtyjen sopimusten osalta sovellettavien vakuutusmaksujen laskentatavasta. Kuten olen jo todennut,[51] tästä tuomiosta voidaan päätellä, että Solvenssi II -direktiivin 155 artiklan 5 kohdassa vahvistetaan vastaanottavan jäsenvaltion toimivalta määrätä seuraamuksia vakuutusyritysten kaupallisia menettelyjä koskevien säännösten rikkomisesta kyseisen valtion alueella.

114. Lopuksi on todettava, että ratkaisu, jonka mukaan valtuudet määrätä seuraamuksia vakuutustoiminnan harjoittamiseen liittyvien, kyseisen jäsenvaltion alueella oleviin vakuutuksenottajiin ja edunsaajiin kohdistuvien velvollisuuksien rikkomisesta jätetään asianomaisen jäsenvaltion valvontaviranomaisille, vaikuttaa asianmukaisimmalta ja tehokkaimmalta näiden toimijoiden tehokkaan ja mahdollisimman nopean suojelun kannalta.

3. Toista kysymystä koskeva päätelmä

115. PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin sekä Solvenssi II -direktiivin säännökset täydentävät siis toisiaan siltä osin kuin ne koskevat seuraamusten määräämistä sellaisista rikkomuksista, jotka vakuutusyritys tekee vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

116. Yhtäältä PRIIP-asetuksessa ja IID-direktiivissä säädetään, että ”rajoittamatta toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia” jäsenvaltioiden on säädettävä hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä, joita sovelletaan silloin, kun näitä säädöksiä on rikottu, sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden soveltamisen varmistamiseksi.[52]

117. Toisaalta kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten toimivallan jaosta säädetään Solvenssi II -direktiivissä.[53] Tältä osin jäsenvaltioiden viranomaisten on lähtökohtaisesti sovellettava tämän direktiivin 155 artiklan 1–3 kohdassa säädettyä menettelyä. Kyseisen direktiivin 155 artiklan 5 kohdassa vahvistetaan kuitenkin, että vastaanottava jäsenvaltio voi poiketa tästä menettelystä ja käyttää valtuuksiaan määrätä seuraamuksia alueellaan tapahtuneesta rikkomuksesta.

118. Kun otetaan huomioon ne yhdenmukaiset johtopäätökset, jotka perustuvat yhtäältä PRIIP-asetuksen ja IDD-direktiivin ja toisaalta Solvenssi II -direktiivin säännösten tulkintaan, ehdotan vastaukseksi toiseen kysymykseen, että viimeksi mainitun direktiivin 155 artiklaa on tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisilla ei ole velvollisuutta saattaa ensin direktiivin kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaista ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskevaa menettelyä päätökseen silloin, kun on kyse direktiivin kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisestä PRIIP-asetuksessa tai IDD-direktiivissä säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta kyseisen jäsenvaltion alueella.

[50] Tuomio 28.4.2009, komissio v. Italia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

[52] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 91 kohta.

[53] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta.

V Ratkaisuehdotus

119. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Nejvyšší správní soudin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/138/EY (Solvenssi II) 155 artiklaa

   on tulkittava siten, että

   sitä sovelletaan myös tilanteessa, jossa vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomainen valvoo, noudattaako toisesta jäsenvaltiosta oleva vakuutusyritys vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita (PRIIP-tuotteita) koskevista avaintietoasiakirjoista 26.11.2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1286/2014 tai vakuutusten tarjoamisesta 20.1.2016 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/97 säädettyjä velvoitteita.

2) Solvenssi II -direktiivin 155 artiklaa

   on tulkittava siten, että

   vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisilla ei ole velvollisuutta saattaa ensin direktiivin kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaista ilmoittamista ja korjaavia toimenpiteitä koskevaa menettelyä päätökseen silloin, kun on kyse direktiivin kyseisen artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisestä PRIIP-asetuksessa tai direktiivissä 2016/97 säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta kyseisen jäsenvaltion alueella.