Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 5. juunil 2025[1]

Kohtuasi C-18/24

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Ettevõtlusvabadus – Teenuste osutamise vabadus – Direktiiv 2009/138/EÜ – Artikkel 155 – Vastuvõtva liikmesriigi õigusnormide rikkumine kindlustusandja poolt, kelle asukoht on teises liikmesriigis – Vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste pädevus

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsuse küsimused puudutavad liikmesriikide ametiasutuste pädevusvaldkondade piiritlemist kindlustusandjate tegevuse üle järelevalve teostamisel ja nende kohta kehtivate õigusnormide rikkumise eest karistuste määramisel. Kuigi Solventsus II[2] direktiivis on ette nähtud põhimõte, et kindlustusandja tegevuse üle teostavad järelevalvet põhimõtteliselt selle liikmesriigi ametiasutused, kus on kindlustusandja asukoht, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus kindlaks teha piirid, milles kohaldatakse päritoluliikmesriigi järelevalve põhimõtet, ja selgitada välja, millistes olukordades lubab liidu õigus erandeid sellest põhimõttest.

2. Täpsemalt puudutab eelotsusetaotlus käesolevas asjas Tšehhi järelevalveasutuse õigust määrata Slovakkia kindlustusseltsile halduskaristusi rikkumiste eest, mis on toime pandud Tšehhi Vabariigi territooriumil kindlustusandja äritegevuse käigus viimati nimetatud liikmesriigis asutatud filiaali kaudu. Tšehhi järelevalveasutuse tuvastatud rikkumised olid väidetavalt seotud sellega, et kõnesolev kindlustusandja ei olnud täitnud PRIIPide määrust[3] ega kindlustustoodete turustamise direktiivi[4].

1 Algkeel: poola.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) (ELT 2009, L 335, lk 1; edaspidi „Solventsus II direktiiv“).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. aasta määrus (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete (PRIIPid) põhiteabedokumente (ELT 2014, L 352, lk 1; edaspidi „PRIIPide määrus“).

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. jaanuari 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/97, mis käsitleb kindlustustoodete turustamist (ELT 2016, L 26, lk 19; edaspidi „kindlustustoodete turustamise direktiiv“).

II. Õigusraamistik

A. Liidu õigus

1. Solventsus II direktiiv

3. Solventsus II direktiivi artiklis 155 on sätestatud:

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

2. Kui asjaomane kindlustusandja ei võta vajalikke meetmeid, teatavad asjaomase liikmesriigi järelevalveasutused sellest päritoluliikmesriigi järelevalveasutustele.

Päritoluliikmesriigi järelevalveasutused võtavad esimesel võimalusel kõik asjakohased meetmed tagamaks, et asjaomane kindlustusandja lõpetab eeskirjade eiramise.

Päritoluliikmesriigi järelevalveasutused teatavad vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutustele võetud meetmetest.

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

[…]

Liikmesriigid tagavad, et nende territooriumil selliste meetmete võtmiseks vajalikud õigusdokumendid toimetatakse kätte kindlustusandjatele.

4. Lõiked 1, 2 ja 3 ei mõjuta asjaomaste liikmesriikide õigust võtta asjakohaseid erakorralisi meetmeid, et takistada eeskirjade eiramist nende territooriumil või karistada selle eest. Kõnealune õigus hõlmab võimalust takistada kindlustusandjatel uute kindlustuslepingute sõlmimise jätkamist nende territooriumil.

5. Lõiked 1, 2 ja 3 ei mõjuta liikmesriikide õigust karistada nende territooriumil toimunud eeskirjade eiramise eest.

6. Kui eeskirju eiranud kindlustusandjal on filiaal või vara asjaomases liikmesriigis, võivad kõnealuse liikmesriigi järelevalveasutused kooskõlas siseriikliku õigusega kohaldada kõnealuse eiramise eest ettenähtud siseriiklikke halduskaristusi, pöörates sissenõude sellele filiaalile või varale.

[…]“.

2. PRIIPide määrus ja kindlustustoodete turustamise direktiiv

4. PRIIPide määruse artikli 6 lõikes 1, artikli 8 lõike 3 punkti c alapunktides ii, iii ja iv ning artikli 8 lõike 3 punktis f on ette nähtud nõuded dokumendile, mis sisaldab olulist teavet kombineeritud jaeinvesteerimistoodete kohta ning mis tehakse kättesaadavaks individuaalsetele investoritele.

5. Kindlustustoodete turustamise direktiivis aga sätestatakse õigusnormid, mis käsitlevad liidu piires kindlustus- ja edasikindlustustoodete turustamisega alustamist ning sellel alal tegutsemist.

B. Tšehhi õigus

6. Direktiivi Solventsus II artikkel 155 võeti Tšehhi õiguskorda üle seaduse nr 277/2009 (zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví) §-ga 110. Selles on sätestatud:

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

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

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

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

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

7. Kindlustustoodete turustamise direktiiv omakorda võeti Tšehhi õiguskorda üle seadusega nr 170/2018 kindlustuse ja edasikindlustuse levitamise kohta (zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění).

III. Faktilised asjaolud, menetluse kulg ja eelotsuse küsimused

8. NOVIS on Slovakkias asuv äriühing, mis pakub kindlustusteenuseid elukindlustuse valdkonnas. Äriühingul on filiaal Tšehhi Vabariigis.

9. Vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus Česká národní banka (Tšehhi keskpank) leidis, et NOVIS on toime pannud kolm haldusrikkumist, ja määras talle selle eest 1 000 000 Tšehhi krooni (CZK) (ligikaudu 40 000 euro) suuruse trahvi.

10. Esimene haldusrikkumine seisnes PRIIPide määruse artikli 6 lõikes 1, artikli 8 lõike 3 punkti c alapunktides ii, iii ja iv ning artikli 8 lõike 3 punktis f ette nähtud kohustuste rikkumises. Eelkõige ei suutnud äriühing tagada, et tema tooteid puudutavates põhiteabedokumentides (nn KID – *Key Information Documents*) sisalduv teave oleks täpne, usaldusväärne, selge ja kooskõlas siduvate lepingudokumentidega ega oleks eksitav. Samuti ei suutnud äriühing tagada, et põhiteabedokumendid sisaldaks põhiteavet, mille kvaliteet ja ulatus on nõutud vahetult kohaldatavate liidu õigusnormidega.

11. Teine ja kolmas haldusõigusrikkumine seisnesid seaduses nr 170/2018, millega võetakse selle riigi õiguskorda üle kindlustustoodete turustamise direktiiv, ette nähtud kohustuste rikkumises. Teine haldusrikkumine seisnes täpsemalt selles, et NOVIS rikkus kindlustusseltsi kohustust kehtestada, säilitada ja kohaldada tegevuskontrolli põhimõtteid tema nimel tegutsevate sõltumatute esindajate suhtes, võttes arvesse selle õigusnormide nõuetekohase täitmise kontrolli. Kolmas haldusrikkumine seisnes selles, et kindlustusselts rikkus kohustust klienti enne kapitalikindlustuslepingu sõlmimist nõustada.

12. Tšehhi järelevalveasutuse tehtud menetluse käigus vaidlustas NOVIS selle asutuse pädevuse kriminaalõiguslikku laadi haldusmenetluse läbiviimiseks. Äriühing väitis, et ametiasutus ei järginud seaduse nr 277/2009, millega võetakse Solventsus II direktiivi artikkel 155 üle Tšehhi õiguskorda, § 110. Nimetatud liidu õiguse sätte ja selle riigisisesesse õigusesse ülevõtmise eesmärk oli nõuda, et Tšehhi järelevalveasutus teavitaks NOVISe päritoluriigi asutust selle kindlustusseltsi väidetavast rikkumisest ja seejärel ootaks ära selle asutuse võimalikud meetmed. Tšehhi järelevalveasutusel ei olnud seega õigust omal algatusel läbi viia trahvi määramise menetlust selle äriühingu suhtes, mille asukoht on teises liikmesriigis.

13. Seevastu Tšehhi järelevalveasutus oli seisukohal, et liikmesriigi seadusesätted, mis käsitlevad kindlustustoodete turustamise direktiivi ja PRIIPide määruse rikkumiste tuvastamiseks tehtavaid kontrolle, kujutavad endast direktiivist Solventsus II eraldi seisvat õigusnormi. Samuti väitis ta, et liikmesriigi õigusnormid, mis seda kontrolli puudutavad, on esimuslikud kõnealust direktiivi ülevõtvate õigusnormide suhtes.

14. NOVIS esitas Tšehhi järelevalveasutuse otsuse peale kaebuse Městský soud v Prazele (Praha linnakohus, Tšehhi Vabariik). Äriühing esitas oma kaebuses väite Tšehhi järelevalveasutuse pädevuse puudumise kohta. Selles osas jagas kohus Tšehhi järelevalveasutuse vaidlustatud otsuses esitatud seisukohta ja jättis kaebuse rahuldamata.

15. NOVIS esitas selle kohtulahendi peale kaebuse Nejvyšší správní soudile (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus), mis on eelotsusetaotluse esitanud kohus. Kohus peab kaaluma selle ettevõtte kassatsioonkaebuses esitatud vastuväidet, et seaduse nr 277/2009, millega võetakse Tšehhi õigusesse üle Solventsus II direktiivi artikkel 155, § 110 tuleks kohaldada kogu

kindlustussektorit puudutava järelevalvetegevuse suhtes. NOVIS väidab, et teda on karistatud kindlustustoodete turustamise direktiivi ja PRIIPide määruse sätete rikkumise eest, mis on aga kindlustussektorit reguleerivad sätted.

16. Neil asjaoludel otsustas Nejvyšší správní soud (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [Solventsus II] artiklit 155 tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka juhtumeid, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused kontrollivad, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud [PRIIPide määruses] või [kindlustustoodete turustamise direktiivis]?

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

17. Eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtusse 11. jaanuaril 2024. Oma seisukohad esitasid põhikohtuasja pooled, Tšehhi, Itaalia ja Slovakkia valitsused ning Euroopa Komisjon. Põhikohtuasja pooled, Tšehhi valitsus ja komisjon olid esindatud kohtuistungil, mis toimus 6. märtsil 2025.

IV. Analüüs

A. Esimene eelotsuse küsimus

18. Esimese küsimusega soovib kohus teha kindlaks, kas Solventsus II direktiivi artikkel 155 hõlmab ka juhtumeid, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused kontrollivad, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis.

19. Üldiselt puudutab Solventsus II direktiivi artikkel 155 pädevust ja volitusi seoses kindlustusseltside järelevalvega selle liikmesriigi ametiasutuste poolt, kus on asjaomase kindlustusseltsi asukoht, ja selle liikmesriigi ametiasutuste poolt, mille territooriumil see kindlustusselts teenuste osutamise vabaduse või ettevõtlusvabaduse alusel kindlustustegevusega tegeleb. See säte näeb ette korra, mida vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused peavad põhimõtteliselt järgima olukorras, kus kindlustusselts rikub nende territooriumil kehtivaid õigusnorme. Enne meetmete võtmist asjaomase kindlustusseltsi vastu peaksid need asutused võtma ühendust asjaomase kindlustusandja päritoluliikmesriigi asutustega.

20. Tuleb märkida, et esimeses küsimuses viidatud tõlgendusprobleemi võib lahendada kahel viisil. Esimene viis taandub selliste liidu õigusaktide sätete analüüsile, mis kehtestavad üksustele kõnealuse kohustuse, nagu PRIIPide määrus või kindlustustoodete turustamise direktiiv, et teha kindlaks, kas see õigusakt reguleerib ka liikmesriikide ametiasutuste pädevuse ja volituste jaotust selle kohustuse täitmise üle järelevalve teostamisel. Ainult juhul, kui selgub, et konkreetne õigusakt ei lahenda kõnealust küsimust, tuleb vastust otsida teistest õigusaktidest.

21. Seevastu teine võimalus lähtub sellise õigusnormi analüüsist nagu Solventsus II direktiivi artikkel 155, mis käsitleb liikmesriikide ametiasutuste pädevust ja volitusi järelevalve teostamiseks ning mis näib kehtestavat üldkohaldatava põhimõtte. Seda õigusnormi tõlgendades tuleb kindlaks teha, kas tegemist on tõepoolest sellise õigusnormiga ja kas see hõlmab ka järelevalve teostamist teiste õigusaktide sätete järgimise üle. Järgmise sammuna tuleb veel uurida, kas need teised õigusaktid ei muuda sellest üldist laadi õigusnormist tulenevat lahendust.

22. Lähtudes eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusest, kasutan käesolevas arvamuses teist lähenemisviisi. Nimelt on see käesoleva kohtuasja olulise probleemi käsitlus, millest kõnealune kohus lähtus oma eelotsusetaotluses. Samas on see kohus seisukohal, et Solventsus II direktiivi artiklit 155 saab tõlgendada kahel viisil.

23. Esimese tõlgenduse kohaselt tähendab Solventsus II direktiivi artiklis 155 sisalduv tingimus, mille kohaselt viidatakse „[vastuvõtvas] liikmesriigis kehtivatele eeskirjadele“, et see säte puudutab üksnes järelevalve teostamist selle üle, kas kindlustusseltsidele nimetatud direktiiviga pandud kohustusi täidetakse. Seevastu teine tõlgendus põhineb seisukohal, et Solventsus II direktiivi artiklit 155 kohaldatakse järelevalve teostamise suhtes mis tahes kohustuste üle, mis on kindlustusandjatele liidu õiguse alusel pandud.

24. Ühest küljest näib Solventsus II direktiivi artikli 155 sõnastus soosivat seda teist tõlgendust. Selles sättes kasutatakse laia sõnastust, mille kohaselt määratletakse järelevalveasutuste volitused ja kohustused olukordades, kus liikmesriigis asuv kindlustusandja ei järgi õigusnorme, mis kehtivad tema suhtes liikmesriigis, kus on kindlustusandja filiaal või kus ta tegutseb teenuste osutamise vabaduse alusel. Me ei leia nimetatud sättes tingimust, mis piiraks selle kohaldamisala Solventsus II direktiivi sätete või kõnealust direktiivi niisuguse liikmesriigi õiguskorda ülevõtvate sätete rikkumistega.

25. Teisest küljest ei tohiks liidu õiguse sätte tõlgendamisel piirduda selle otsese sõnastusega. Uurida tuleks ka konteksti, millesse kõnealune õigusnorm kuulub, ja eesmärke, mida taotletakse õigusaktiga, millesse see õigusnorm kuulub [5]. Seda enam on see nii nende õigusnormide puhul, mis piirnevad volituste ja kohustusega seoses järelevalve teostamisega üksuste teatavate kohustuste täitmise üle. Neid reegleid on raske käsitleda eraldiseisvalt selle õigusakti sätetest, milles need kohustused on reguleeritud. Samuti ei tohiks sellise määruse tõlgendamisel jätta tähelepanuta laiemat normatiivset konteksti, milles kõnealune õigusnorm toimib.

26. Esimesele eelotsuse küsimusele vastamiseks tuleb seega Solventsus II direktiivi artiklit 155 analüüsida kontekstuaalselt ja eesmärgipäraselt. Enne analüüsi jätkamist esitan siiski eeldused, millel kõnealune direktiiv põhineb.

1. Solventsus II direktiiv

27. Solventsus II direktiivi artikli 1 lõikest 1 tuleneb, et selles direktiivis sätestatakse muu hulgas eeskirjad, mis käsitlevad otse- ja edasikindlustuse alustamist ning jätkamist liidus. Direktiivi kohaldatakse nende elukindlustus- ja kahjukindlustusandjate suhtes, mis on asutatud liikmesriigi territooriumil või mida soovitakse seal asutada (direktiivi artikli 2 lõike 1 esimene lause).

[5] Vt 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punkt 39).

28. Solventsus II direktiivis kasutatakse mõisteid „päritoluliikmesriik“ ja „vastuvõttev liikmesriik“. Üldiselt kirjeldab esimene mõiste riiki, kus asub kindlustusseltsi peakontor (artikli 13 lõige 8). Viimane mõiste tähendab sisuliselt „muud liikmesriiki kui päritoluliikmesriik, kus kindlustus- või edasikindlustusandja on filiaal või kus ta osutab teenuseid“ (artikli 13 lõige 9).

29. Direktiivist tuleneb, et otsekindlustustegevuse alustamiseks on vaja eelnevat tegevusluba (artikli 14 lõige 1). Seda luba saab kindlustusselts taotleda oma päritoluliikmesriigi järelevalveasutustelt (artikli 14 lõige 2). Oluline on, et päritoluliikmesriigi järelevalveasutuste antud tegevusluba võimaldab tal tegutseda kogu liidus (artikli 15 lõige 1). Mõiste „järelevalveasutus“ ise tähendab liikmesriigi asutust või asutusi, kelle pädevusse on seaduse või määrusega antud kindlustus- või edasikindlustusandjate järelevalve (artikli 13 punkt 10).

30. Ka Solventsus II direktiivile eelnenud direktiivid põhinesid mudelil, mille kohaselt võimaldab ühes liikmesriigis antud tegevusluba kindlustustegevust teistes riikides. Seda arendati edasi põhimõttes, mille kohaselt teostavad sellise kindlustusseltsi äritegevuse üle järelevalvet põhimõtteliselt ka selle päritoluliikmesriigi ametiasutused ulatuses, milles on tegemist kindlustusseltsi äritegevusega teistes riikides filiaali kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel[6].

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuste eesmärk on sisuliselt kindlaks määrata, millistes piirides kohaldatakse Solventsus II direktiivi alusel päritoluliikmesriigi järelevalve põhimõtet (esimene küsimus), ning selgitada välja, millistes olukordades liidu õigus sellest põhimõttest ja sellega seotud reeglitest kõrvale kaldub (teine küsimus).

32. Kindlustusseltside järelevalvet käsitletakse direktiivi III jao I peatüki („Järelevalveasutused ja üldeeskirjad“) artiklites 27–39. Nendest sätetest nähtub, et nendega reguleeritud järelevalve peamine eesmärk on „kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute kaitse“ (artikkel 27). See hõlmab kindlustus- või edasikindlustusandja nõuetekohase toimimise ning järelevalvenõuetele vastavuse pidevat kontrollimist (Solventsus II direktiivi artikli 29 lõike 1 teine lause).

33. Solventsus II direktiivi artikli 34 „Üldised järelevalvevolitused“ lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et järelevalveasutusel on õigus võtta ennetavaid ja saneerimismeetmeid selle tagamiseks, et kindlustus- ja edasikindlustusandjad vastavad õigusnormidele, millele vastavust igas liikmesriigis nõutakse.

34. Teises liikmesriigis asuvate kindlustusseltside tegevuse üle teostatavale järelevalvele on viidatud Solventsus II direktiivi artiklis 155, mida eelotsuse küsimused puudutavad. See säte sisaldub Solventsus II direktiivi I jaotise („Üldeeskirjad kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta“) VIII peatüki („Asutamisõigus ja teenuste osutamise vabadus“) 3. jaos („Vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste pädevus“).

35. Selles sättes on ette nähtud, et kui vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused teevad kindlaks, et kindlustusandja, kelle filiaal asub tema territooriumil või kes tegutseb tema territooriumil teenuste osutamise vabaduse alusel, ei järgi tema suhtes selles liikmesriigis kohaldatavaid õigusnorme, nõuavad nad asjaomaselt kindlustusandjalt sellise eeskirjade eiramise lõpetamist (artikli 155 lõige 1).

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

36. Kui asjaomane kindlustusandja ei võta vajalikke meetmeid, teatavad asjaomase liikmesriigi järelevalveasutused sellest päritoluliikmesriigi järelevalveasutustele. Viimati nimetatud asutus võtab esimesel võimalusel kõik asjakohased meetmed tagamaks, et eeskirjade eiramine lõpeb. Ta teatab võetud meetmetest vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutustele (artikli 155 lõige 2).

37. Kui võetud meetmed osutuvad ebapiisavaks või jäävad üldse võtmata ja kindlustusselts jätkab „vastuvõtvas liikmesriigis kehtivate õigusnormide rikkumist“, võib selle riigi asutus pärast päritoluliikmesriigi asutusele teatamist võtta asjakohaseid meetmeid, et vältida edasisi „eeskirjade eiramisi“ (artikli 155 lõige 3).

38. Solventsus II direktiivi artikli 155 järgmistes sätetes on ette nähtud, et „lõiked 1, 2 ja 3 ei mõjuta“ liikmesriikide õigust võtta asjakohaseid erakorralisi meetmeid, et takistada „eeskirjade eiramist“ nende territooriumil või karistada selle eest (artikli 155 lõige 4), või liikmesriikide õigust karistada nende territooriumil toimunud „rikkumiste“ eest (artikli 155 lõige 5).

39. Lõpuks on Solventsus II direktiivi artikli 155 lõikes 6 sätestatud, et selle riigi järelevalveasutused, kus kindlustusandjal on filiaal või vara, võivad kooskõlas kõnealuse liikmesriigi õigusega kohaldada seda liiki rikkumiste eest ette nähtud riigisiseseid halduskaristusi, pöörates sissenõude sellele filiaalile või varale.

40. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada, kas Solventsus II direktiivi artiklis 155 nimetatud „vastuvõtvas liikmesriigis kohaldatavad õigusnormid“ viitavad ainult selle direktiivi sätetele või ka muudele liidu õiguse normidele. Et niisuguse sõnastusega küsimusele vastata, hakkan nüüd analüüsima Solventsus II direktiivi artiklit 155 teiste Solventsus II direktiivi õigusnormide kontekstis, millega see artikkel on seotud.

2. Solventsus II direktiivi artikkel 155 ja finantsjärelevalve

41. I jaotise III peatüki („Järelevalveasutused ja üldeeskirjad“) sisalduvale kindlustustegevuse järelevalve üldregulatsioonile on lisatud spetsiifilisem säte, milles kasutatakse mõistet „finantsjärelevalve“. Finantsjärelevalve hõlmab selle direktiivi artikli 30 lõike 2 kohaselt kindlustus- või edasikindlustusandja kogu tegevust silmas pidades tema maksevõime, kindlustustehniliste eraldiste moodustamise, tema varade ja nõuetekohaste omavahendite kontrollimist päritoluliikmesriigis ettenähtud eeskirjade või järgitavate tavade kohaselt liidu tasandil vastuvõetud sätete põhjal[7].

42. Artikli 30 lõikes 1 on sätestatud, et „kindlustus- ja edasikindlustusandjate finantsjärelevalve […], sealhulgas filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel toimuva tegevuse järelevalve on ainult päritoluliikmesriigi kohustus“. Solventsus II direktiivi artikli 30 lõikes 3 on omakorda sätestatud, et kui muu liikmesriigi kui päritoluliikmesriigi järelevalveasutustel on alust arvata, et kindlustus- või edasikindlustusandja tegevus võib mõjutada tema majanduslikku usaldatavust, teatavad nad sellest kindlustusandja päritoluliikmesriigi järelevalveasutusele.

[7] Seda õigusakti muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. novembri 2024. aasta direktiiviga (EL) 2025/2, millega muudetakse direktiivi 2009/138/EÜ seoses proportsionaalsuse, järelevalve kvaliteedi, aruandluse, pikaajaliste garantiimeetmete, makrotasandi usaldatavusjärelevalve vahendite, kestlikkusriskide ning konsolideerimisgrupi ja piiriülese järelevalvega ning millega muudetakse direktiive 2002/87/EÜ ja 2013/34/EL. Nüüd on selles täpsustatud, et finantsjärelevalve hõlmab ka kindlustusandja juhtimissüsteemi kontrollimist. See muudatus ei muuda siiski selle õigusnormi sisu. See ei ole ka põhikohtuasjas *ratione temporis* kohaldatav.

43. Süsteemse tõlgendamise seisukohalt tekib küsimus, kuidas on omavahel seotud ühelt poolt Solventsus II direktiivi artikli 30 lõiked 1 ja 3, mis reguleerivad päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste järgitavat korda olukorras, kus nad tuvastavad eeskirjade eiramisi, mis kuuluvad „finantsjärelevalve“ alla selle sätte tähenduses (päritoluliikmesriigi ainupädevus), ja teiselt poolt selle direktiivi artikkel 155, mis käsitleb korda, mida tuleb järgida, kui kindlustusandja on tuvastanud vastuvõtvas liikmesriigis kehtivate eeskirjade rikkumise.

44. Kuna Solventsus II direktiivi artikli 30 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud päritoluliikmesriigi ning vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste kohustused ja volitused piiriülese kindlustustegevuse korral, tuleks selle direktiivi artiklit 155, mis käsitleb ka seda küsimust, kohaldada muude üldiste olukordade suhtes. Vastasel juhul oleks ühe õigusakti sees sätteid, mis reguleeriksid sama küsimust erinevalt.

45. Euroopa Kohtu praktika annab lisajuhiseid, et vastata küsimusele, milline on Solventsus II direktiivi artikli 30 ja selle artikli 155 kohaldamisala vastastikmõju. Kohtuotsuses komisjon *vs*. Itaalia [8] analüüsis Euroopa Kohus Solventsus II direktiivile eelnenud direktiivi analoogseid õigusnorme.

46. Direktiivi 92/49/EMÜ [9] artikli 9 lõikes 1 oli ette nähtud, et elukindlustusseltsi finantsjärelevalve, sealhulgas filiaalide kaudu või teenuste osutamise vabaduse alusel toimuva tegevuse järelevalve, on ainult päritoluliikmesriigi kohustus. Sellise sõnastuse („on ainult päritoluliikmesriigi kohustus“) leiame ka Solventsus II direktiivi artikli 30 lõikest 1. Selles direktiivis sisalduva vastavustabeli järgi vastab selle artikkel 30 direktiivi 92/49 artiklile 9.

47. Direktiivi 92/49 artikkel 40 aga vastas põhimõtteliselt direktiivi Solventsus II artiklile 155. Selles direktiivis sisalduva vastavustabeli järgi vastab selle artikkel 155 direktiivi 92/49 artiklile 40.

48. Esimese direktiivi artikli 40 lõiked 3–5 viitavad tõepoolest lahendusele, mis on analoogne esimese direktiivi artikli 155 lõigetes 1–3 sisalduva lahendusega. Direktiivi 92/49 artikli 40 lõige 7 omakorda vastas põhimõtteliselt direktiivi Solventsus II artikli 155 lõikele 5. Mõlemad sätted näevad sarnase sõnastusega ette, et õigusnormid, millega nõutakse, et vastuvõttev liikmesriik teavitab päritoluliikmesriiki sellest, kui kindlustusselts ei täida esimeses liikmesriigis kohaldatavaid õigusnorme (st Solventsus II direktiivi artikli 155 lõiked 1, 2 ja 3 ning direktiivi 92/49 artikli 40 lõiked 3–5), ei mõjuta liikmesriikide õigust karistada kindlustusseltse nende territooriumil kohaldatavate eeskirjade rikkumise eest.

49. Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia [10], heitis komisjon Itaalia Vabariigile muu hulgas ette direktiivi 92/49 artikli 9 rikkumist, kuna see liikmesriik kontrollis teistes liikmesriikides asuvate ja Itaalias tegutsevate kindlustusseltside kindlustusmaksete arvutamise meetodeid ning määras sellistele kindlustusseltsidele sanktsioone.

[8] 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] Nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiv 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239/EMÜ ja 88/357/EMÜ (kolmas kahjukindlustuse direktiiv) (EÜT 1992, L 228, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 346).

[10] 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270).

50. Euroopa Kohus lükkas selle väite oma otsuses tagasi. Euroopa Kohus selgitas, et direktiivi 92/49 artiklis 9 on ette nähtud põhimõte, et finantsjärelevalvet teostab liikmesriik, kus on kindlustusseltsi asukoht[11]. Euroopa Kohus on samas otsuses kinnitanud, et päritoluliikmesriigil on sellise järelevalve teostamiseks ainupädevus.

51. Seejärel selgitas Euroopa Kohus seoses hagidega, milles komisjon väitis, et Itaalia Vabariik on rikkunud liidu õigust, et direktiivi 92/49 artiklis 9 on täpsustatud, milles seisneb „eelkõige" finantsjärelevalve. Samas märkis Euroopa Kohus, et „finantsjärelevalve" ei hõlma järelevalvet kindlustusandjate äritegevuse üle[12].

52. Lõpuks lisab Euroopa Kohus *obiter dictum*, et direktiivi 92/49 artikli 40 osas piisab ühest küljest sellest, et komisjon ei ole Itaalia Vabariigile ette heitnud, et ta on rikkunud nimetatud artikli lõigetest 3–5 tulenevaid kohustusi[13]. Teisalt märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 92/49 artikli 40 lõikes 7 on kinnitatud, et liikmesriigil on pädevus määrata sanktsioone tema territooriumil toime pandud rikkumiste eest.[14]

53. Viimasest kinnitusest on siiski raske teha lõplikke järeldusi käesoleva juhtumi kohta. Nagu Euroopa Kohus ise tunnistab, ei ole komisjon väitnud, et Itaalia Vabariik oleks rikkunud direktiivi 92/49 artiklit 40. Siiski võib viimati nimetatud väite taga olla viide sellele, et kindlustusmaksete arvutamise meetodi järelevalvet ei teostatud finantsjärelevalve direktiivi artikli 9 tähenduses ja et kindlustusseltsi vastavate rikkumiste eest oleks pidanud vastuvõttev liikmesriik karistama sama direktiivi artikli 40 lõike 7 alusel.

54. Samas tuleb rõhutada, et „rikkumine", mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia,[15] ei olnud seotud direktiivi 92/49 sätete rikkumisega Itaalia territooriumil teises liikmesriigis asuva kindlustusseltsi poolt. Nimelt ei ühtlustatud selle direktiiviga kindlustusmaksete summat[16]. Teisisõnu, kui Euroopa Kohtu otsust tuleb mõista nii, et Itaalia Vabariigil oli direktiivi 92/49 artikli 40 lõike 7 alusel õigus karistada sellise liikmesriigi õigusnormi rikkumise eest, mis käsitles kindlustusmaksete arvutamise meetodit, siis oli tegemist sellise õigusnormi rikkumisega, mis käsitles teemat, mida see direktiiv ei reguleeri.

55. Selliselt tõlgendatuna oleks kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia[17] andnud väärtuslikke juhiseid Solventsus II direktiivi artikli 30 („Finantsjärelevalve") ja artikli 155 seose kohta. Samuti oleks see olnud kasulik viimase sätte materiaalse kohaldamisala piiritlemisel. See võib tõepoolest viia järeldusele, et erinevalt „finantsjärelevalvest" Solventsus II direktiivi artikli 30 tähendusest võib Solventsus II direktiivi artikkel 155 puudutada mitte ainult Solventsus II direktiivi sätete rikkumisi, vaid ka muid vastuvõtvas liikmesriigis kehtivaid eeskirju, mis käsitlevad kindlustusseltside äritavasid, mis ei kuulu Solventsus II direktiivi kohaldamisalasse.

56. Käesolevas kohtuasjas ei lähe eelotsuse küsimused siiski nii kaugele. Nimelt ei puuduta need järelevalvet mingite vastuvõtvas liikmesriigis kehtivate õigusnormide täitmise üle. Need küsimused puudutavad järelevalvet liidu õiguse, nimelt PRIIPide määruse ja kindlustustoodete turustamise direktiivi sätete järgimise üle ning õigust määrata sanktsioone nende sätete

[11] Vt 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 116).

[12] Vt 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 116).

[13] Vt 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 120).

[14] Vt 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270, punkt 116).

[15] 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[16] Vt 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270, punktid 105 ja 106).

[17] 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270).

rikkumiste eest vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. Seetõttu on vaja uurida, kas kohtuotsusest komisjon *vs.* Itaalia [18]tulenevaid järeldusi kinnitab Solventsus II direktiivi artikli 155 ning PRIIPide määruse ja kindlustustoodete turustamise direktiivi seoste analüüs.

3. PRIIPide määrus

57. PRIIPide määrusega kehtestatakse ühtsed eeskirjad PRIIPi koostaja esitatava põhiteabedokumendi vormi ja sisu kohta ning ühtsed eeskirjad põhiteabedokumendi esitamiseks jaeinvestoritele (artikkel 1). Seda kohaldatakse PRIIPi koostajale, tootenõustajale ja müüjale (artikli 2 lõige 1).

58. Lisaks määratletakse PRIIPide määruses „pädevad asutused“ kui riiklikud asutused, kelle liikmesriigid on määranud teostama järelevalvet käesoleva määrusega PRIIPi koostajale, tootenõustajale või müüjale pandud nõuete täitmise üle (artikli 4 punkt 8).

59. PRIIPide määruse artiklis 22 ja järgnevates artiklites reguleeritakse PRIIPide määruse rikkumise korral kohaldatavaid halduskaristusi ning muid meetmeid. Seevastu ei leia määrusest sätet, mis reguleeriks otseselt päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste pädevuse ning volituste piiritlemist selle määruse järgimise kontrollimisel.

60. On tõsi, et PRIIPide määrus sisaldab sätteid, mis on seotud liikmesriikide kohustuste ja volitustega jälgida selle reguleerimisalasse kuuluvate kindlustustoodete turgu. Tegemist on selle määruse III peatükiga „Turuseire ja toodetesse sekkumise volitused“, mis sisaldab artikleid 15–18.

61. PRIIPide määruse artikli 15 lõikes 2 on ette nähtud, et „pädevad asutused jälgivad selliste kindlustuspõhiste investeerimistoodete turgu, mida turustatakse, levitatakse või müüakse asjaomases liikmesriigis või asjaomasest liikmesriigist“ (artikli 15 lõige 2)[19]. Selle määruse artikli 17 lõikest 1 tuleneb sellega seoses, et „pädev asutus võib *oma liikmesriigi piires või liikmesriigist väljumisel*“ kehtestada piirangud [seoses kindlustuspõhiste investeerimistoodetega või kindlustus- või edasikindlustusandja teatavat liiki finantstegevuse või tavaga].

62. Näib siiski, et see järelevalve ei puuduta PRIIPide määruses või liidu õiguses sõnaselgelt sätestatud kohustuste täitmist. Nimelt võib selle määruse artikli 17 lõike 2 punkti b kohaselt artikli 17 lõikes 1 osutatud meetmeid võtta siis, kui asutus on veendunud, et liidu õiguse alusel olemasolevad regulatiivsed nõuded, mida kohaldatakse kindlustusinvesteeringute toote, tegevuse või tava suhtes, ei võimalda pädevate asutuste tuvastatud riske piisavalt maandada. Seega on tegemist kindlustustoodete turu seiramisega ja võimalike sekkumistega, mis on vajalikud seepärast, et järelevalveasutuse tuvastatud liidu õigusnormid on ebapiisavad.

63. Vastust küsimusele, kuidas piiritletakse päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste pädevus ja volitused PRIIPide määruse täitmise järelevalve osas, tuleks seega otsida väljastpoolt PRIIPide määrust.

64. Miski PRIIPide määruses endas ei välista, et Solventsus II sätted määravad nende volituste ja pädevuse piiritlemise. Veelgi enam, PRIIPide määruse artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et kui PRIIPide loojate suhtes kohaldatakse ka Solventsus II direktiivi, siis kohaldatakse nende suhtes nii määrust kui ka seda direktiivi. Seega eeldab määrus nende mõlema õigusakti üheaegset

[18] 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[19] Kohtujuristi kursiiv.

kohaldamist konkreetse kauplejate kategooria suhtes, mis arendab ja loob kindlustustooteid selle reguleerimisalas. See puudutab ka kindlustusandjaid [20], kelle suhtes kohaldatakse Solventsus II direktiivi.

4. Kindlustustoodete turustamise direktiiv

65. Kindlustustoodete turustamise direktiivis nähakse ette liidu piires kindlustus- ja edasikindlustustoodete turustamise alustamise ning sellel alal tegutsemise põhimõtted [21]. Direktiiviga kehtestatakse kohustused nii kindlustusvahendajatele kui ka -andjatele [22]. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused põhinevad lisaks sellele eeldusel, et NOVIS kui kindlustusandja on rikkunud õigusnorme, millega see direktiiv võetakse üle Tsehhi õigusesse [23].

66. Erinevalt PRIIPide määrusest leiame kindlustustoodete turustamise direktiivist sätted, milles nähakse ette, kuidas käsitleda rikkumisi, mida kindlustusvahendaja on toime pannud oma tegevuse käigus teises liikmesriigis teenuste osutamise vabaduse või ettevõtlusvabaduse alusel. Tegemist on selle direktiivi artiklitega 4–9. Need on üles ehitatud sarnaselt Solventsus II direktiivi artiklile 155.

67. Nimelt eeldab kindlustustoodete turustamise direktiiv, et vastuvõtva liikmesriigi ametiasutused, kes tuvastavad rikkumise, teavitavad kõigepealt päritoluliikmesriigi ametiasutusi [24]. Kui kindlustusvahendaja jätkab päritoluliikmesriigi võetud meetmetest hoolimata või nende ebapiisavuse või puudumise tõttu äritegevust viisil, mis selgelt kahjustab vastuvõtva liikmesriigi tarbijate huve või kindlustus- ja edasikindlustusturgude korrapärast toimimist, võib vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus pärast päritoluliikmesriigi pädeva asutuse teavitamist võtta asjakohaseid meetmeid, et takistada kohustuste jätkuvat rikkumist [25].

68. Kindlustustoodete turustamise direktiivi sätted, mis puudutavad pädevuse jagunemist päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi vahel, käsitlevad kindlustus- või edasikindlustusvahendajate või lisakindlustusvahendajate toimepandud rikkumisi. Need sätted ei laiene aga kindlustusandjatele.

69. Kindlustustoodete turustamise direktiivis on seega kindlustusseltsidele pandud samasugused kohustused nagu kindlustusvahendajatele [26]. Seevastu ei reguleeri direktiiv pädevuse ja volituste jagunemist päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste vahel kindlustusandjate tegevuse järelevalve osas.

[20] Vt PRIIPide määruse põhjendust 12, milles selgitatakse, et PRIIPide loojad on muu hulgas kindlustusseltsid.

[21] Kindlustustoodete turustamise direktiivi artikli 1 lõige 1.

[22] Vt nt kindlustustoodete turustamise direktiivi artikkel 18, milles on täpsustatud, millist teavet peaksid kindlustusvahendaja ja -andja esitama kliendile enne kindlustuslepingu sõlmimist. Lisaks pannakse direktiivi artikliga 20 „kindlustustoodete turustajale“ kohustus anda kliendile teavet tema nõudmistele ja vajadusele kohandatud kindlustustoote kohta. Mõiste „kindlustustoodete turustaja“ hõlmab kõnealuse direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 8 kohaselt kindlustusvahendajat, kõrvaltegevusena pakutava kindlustuse vahendajat või kindlustusandjat.

[23] Vt käesoleva ettepaneku punktid 10 ja 11.

[24] Neid lahendusi käsitleb muu hulgas I. Audigier, Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU, teoses: P. Marano, K. Noussia (toim), *Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis*, Springer, Cham, 2020, lk 19–22.

[25] Kindlustustoodete turustamise direktiivi artikli 5 lõige 2 ja selle direktiivi artikli 8 lõige 3.

[26] Vt käesoleva ettepaneku punkt 65.

70. Sellega seoses tuleb siiski märkida, et kindlustustoodete turustamise direktiiv (seoses kindlustusvahendajatega) ja Solventsus II direktiiv (seoses kindlustusandjatega) reguleerivad sarnasel viisil päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste volitusi kontrollida vastavalt kindlustusvahendajate ja -andjate tegevust.

71. Seega võib väita, et liidu seadusandja kavatsus oli kohaldada analoogseid lahendusi kindlustustoodete turustamise direktiivist tulenevate kohustuste täitmise järelevalve osas vahendajate suhtes selle direktiivi alusel ja kindlustusseltside suhtes Solventsus II direktiivi alusel. Selline lahendus võimaldaks liikmesriikidel määrata samad asutused teostama järelevalvet kindlustustoodete turustamise direktiivist tulenevate kohustuste täitmise üle kõigi nende üksuste poolt, kellele direktiiv kehtestab sellised kohustused. See tähendaks, et Solventsus II direktiivi artiklit 155 kohaldatakse liikmesriikide ametiasutuste teostatavale järelevalvele ka niivõrd, kuivõrd see puudutab järelevalvet kindlustustoodete turustamise direktiivi järgimise üle.

72. Jääb üle kontrollida Solventsus II direktiivi artikli 155 süsteemsest tõlgendamisest tulenevaid järeldusi nende järelduste alusel, mis tulenevad selle sätte eesmärgipärasest tõlgendamisest.

5. Teleoloogiline tõlgendus

73. Solventsus II direktiivi artikkel 155 kuulub selle direktiivi peatükki, mis vastavalt pealkirjale käsitleb asutamisõigust ja teenuste osutamise vabadust. Samas ei ole siinkohal kaalul mitte pelgalt juurdepääs teiste liikmesriikide kui päritoluliikmesriigi turule, vaid ka selle liikmesriigi territooriumil toimuv jätkuv tegevus.

74. Lisaks tuleneb Solventsus II põhjendusest 11, et direktiiv on *siseturu väljakujundamise oluline vahend* ja järelikult peaks päritoluliikmesriigis tegevusloa saanud kindlustusandjatel olema õigus tegutseda kogu liidus, kas filiaalide asutamise või teenuste osutamise kaudu. Selles põhjenduses on ka selgitatud, et „[s]eetõttu tuleks kehtivaid eeskirju ühtlustada, mis on vajalik ja piisav lubade andmise ja järelevalvesüsteemide ning seega ühtse, kogu ühenduses kehtiva loa vastastikuseks tunnustamiseks ning mis võimaldab päritoluliikmesriigil teostada järelevalvet kindlustus- või edasikindlustusandja üle“.

75. Samas on päritoluliikmesriigi poolse reguleerimise ja järelevalve peamine eesmärk määratletud põhjenduses 16. See on kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute piisav kaitse. Nende rühmade piisava kaitse tagamine nõuab järelevalvet mitte ainult siis, kui kindlustusandja saab juurdepääsu teise liikmesriigi turule, vaid ka selle ettevõtja igapäevategevuse üle järelevalve teostamist ja tagamist, et kindlustusandja tegevus oleks kooskõlas eri liikmesriikides kehtivate õigusnormidega.

76. Sellest järeldub, et ka Solventsus II direktiivi artikli 155 teleoloogiline tõlgendamine toetab tõlgendust, mille kohaselt kohaldatakse seda sätet olukorras, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus teostab järelevalvet selle üle, et teise liikmesriigi kindlustusandja täidaks selliste kindlustusandjate äritegevusega seotud kohustusi, mis on ette nähtud muudes liidu õigusaktides, kui need õigusaktid ise ei sätesta selles osas teisiti.

6. Esimest küsimust puudutav ettepanek

77. Arvestades Solventsus II direktiivi artikli 155 keelelist tõlgendust[27], mida toetavad süsteemsest[28] ja eesmärgipärasest[29] tõlgendamisest tulenevad järeldused, olen seisukohal, et esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt. Seetõttu teen ettepaneku vastata esimesele küsimusele, et Solventsus II direktiivi artiklit 155 tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka juhtumeid, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused kontrollivad, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis.

B. Teine eelotsuse küsimus

78. Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Solventsus II direktiivi artiklit 155 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused on kohustatud esmalt ammendama teavitamismenetlused ning võtma direktiivi nimetatud artikli lõigetes 1, 2 ja 3 ette nähtud meetmed eeskirjade eiramise kõrvaldamiseks ka juhul, kui PRIIPide määruses ja/või kindlustustoodete turustamise direktiivis sätestatud kohustuste rikkumise eest selle liikmesriigi territooriumil määratakse halduskaristused direktiivi nimetatud artikli lõigete 5 ja 6 tähenduses.

79. Teise küsimuse esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus juhuks, kui Euroopa Kohus annab esimesele küsimusele jaatava vastuse, mille kohaselt hõlmab Solventsus II direktiivi artikkel 155 ka juhtumeid, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused kontrollivad, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis. Minu analüüsist esimese küsimuse kohta tuleneb, et esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt. Seetõttu analüüsin ka teist küsimust.

80. Sissejuhatavalt tuleb märkida, et teine küsimus põhineb eeldusel, et NOVISele määratud ja põhikohtuasjas vaidlustatud karistused on „karistused“ Solventsus II direktiivi artikli 155 lõigete 5 ja 6 tähenduses.

81. Teist küsimust tuleb aga analüüsida eelkõige Solventsus II direktiivi artikli 155 lõike 5 kontekstis. See õigusnorm puudutab nimelt liikmesriikide õigust karistada nende territooriumil toimunud rikkumiste eest. Kõnealuse direktiivi artikli 155 lõige 6 näib omakorda kinnitavat lõikes 5 väljendatud põhimõtet ja rõhutavat võimalust suunata määratud karistuste täitmine selle liikmesriigi territooriumil asuvale kindlustusseltsi varale.

82. Eelotsusetaotlusest tuleneb, et NOVISele määrati sanktsioonid PRIIPide määruse ja kindlustustoodete turustamise direktiivi rikkumise eest[30]. Et vastata teisele eelotsuse küsimusele, analüüsin seega kõigepealt selle määruse ja direktiivi sätteid, mis käsitlevad haldussanktsioonide ja -karistuste määramist nende õigusaktide sätete rikkumise eest. Seejärel analüüsin neid Solventsus II direktiivi sätteid, mis on teise küsimuse puhul otseselt asjakohased.

[27] Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

[28] Vt käesoleva ettepaneku punktid 55 ja 71.

[29] Vt käesoleva ettepaneku punkt 76.

[30] Vt käesoleva ettepaneku punktid 10 ja 11.

1. Sanktsioonid ja halduskaristused PRIIPide määruse ning kindlustustoodete turustamise direktiivi rikkumise eest

83. Halduskaristused ja muud meetmed, mida kohaldatakse PRIIPide määruse rikkumise korral, on reguleeritud selle artiklis 22.

84. PRIIPide määruse artikli 22 lõikest 1 tuleneb, et „ilma et see piiraks pädevate asutuste järelevalvevolitusi“, kohustab määrus liikmesriike kehtestama määruse rikkumise korral kohaldatavad halduskaristused ja -meetmed ning võtma kõik vajalikud meetmed nende kohaldamise tagamiseks. Määruse artiklis 23 on aga ette nähtud, et pädevad asutused kasutavad oma õigust määrata karistusi kooskõlas käesoleva määruse ning koostöös teiste asutustega omal vastutusel, delegeerides küsimuse sellistele asutustele või suunates küsimuse pädevatele õigusasutustele.

85. Tšehhi järelevalveasutus määras NOVISele otseseid sanktsioone muu hulgas PRIIPide määruse artikli 6 lõikes 1 ja artikli 8 lõikes 3 ette nähtud kohustuste rikkumise eest[31]. Määruse artikli 24 lõikes 1 on sätestatud, et seda kohaldatakse muu hulgas PRIIPide määruse artikli 6 ja artikli 8 lõike 3 rikkumise suhtes.

86. Samas tuleneb PRIIPide määruse artikli 24 lõikest 2, et „pädevatel asutustel peab olema kooskõlas siseriikliku õigusega õigus kehtestada vähemalt [selles sättes loetletud] halduskaristusi ja -meetmeid“. Nende meetmete hulka kuuluvad „ettekirjutus PRIIPi turustamise peatamiseks“ (artikli 24 lõike 2 punkt b) ja „halduskaristused“ (artikli 24 lõike 2 punkt e).

87. PRIIPide määruse põhjenduses 24 selgitatakse PRIIPide määruse artikli 24 tähendust ulatuses, milles see puudutab pädevate asutuste kehtestatavaid meetmeid. Selles põhjenduses on märgitud, et määrusega ei kehtestata passi, mis võimaldab jaeinvestoritel PRIIPe piiriüleselt müüa või turustada, ega muudeta olemasolevat passide korda. Selle põhjenduse kohaselt ei muudeta senise passe reguleeriva korra kohast pädevuste jaotust olemasolevate pädevate asutuste vahel. Samas, „PRIIPide turustamise üle järelevalve teostamise eest peaks vastutama selle liikmesriigi pädev asutus, kus asjaomast PRIIPi turustatakse. Käesoleva määruse nõuetele mittevastavuse korral peaks selle liikmesriigi pädeval asutusel, kus PRIIPi turustatakse, olema alati õigus *oma territooriumil* asjaomase toote turustamine peatada[32]. Ei ole põhjust eeldada teisiti „halduskaristuste“ puhul, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad samuti „olema volitatud määrama“ määruse artikli 24 lõike 2 kohaselt. Vastuvõtva liikmesriigi territooriumil toimuvate rikkumiste puhul peaks selle riigi määratud pädev asutus saama ka vahetult määrata halduskaristusi.

88. Seega on PRIIPide määruses eeldatud, et kuigi liikmesriikide ametiasutuste pädevuse ja järelevalvevolituste jaotamist ei ole selle määrusega[33] otseselt reguleeritud, peaks liikmesriik, kelle territooriumil on kõnealune kindlustustoode kättesaadav, olema võimeline reageerima sellel territooriumil toimuvatele rikkumistele. Kõnealuse määruse seisukohast ja selle põhjenduses 24 esitatud selgituste kontekstis tundub, et liikmesriigi selline reaktsioon toimub „ilma, et see piiraks pädevate asutuste järelevalvevolitusi“.

[31] Vt käesoleva ettepaneku punkt 10.

[32] Kohtujuristi kursiiv.

[33] Lähtudes minu analüüsist esimese küsimuse kohta, on see küsimus reguleeritud Solventsus II direktiiviga ulatuses, milles selline järelevalve puudutab kindlustust. Vt käesoleva ettepaneku punktid 63 ja 64.

89. Eelotsusetaotlusest nähtub, et NOVISele määrati karistus ka kindlustustoodete turustamise direktiivi rikkumise eest[34]. Selles direktiivis on rikkumiste eest karistamise puhul ette nähtud analoogsed lahendused PRIIPide määruses sätestatuga.

90. Kindlustustoodete turustamise direktiivi artikli 31 lõikest 1 tuleneb nimelt, et „ilma et see piiraks pädevate asutuste järelevalvevolitusi ja liikmesriikide õigust näha ette ja kehtestada kriminaalkaristusi, tagavad liikmesriigid, et nende pädevatel asutustel on õigus näha ette halduskaristusi ja võtta muid meetmeid kõikide käesoleva direktiivi rakendamiseks kehtestatud siseriiklike sätete rikkumise puhul, ning samuti võtavad liikmesriigid kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks“. Kindlustustoodete turustamise direktiivi artikli 31 lõike 3 kohaselt kasutavad pädevad asutused oma järelevalvevolitusi, sh uurimisvolitusi ja käesoleva peatüki kohast õigust näha ette karistusi kooskõlas riigisisese õigusraamistikuga ühel järgmisel viisil: otse, koostöös teiste asutustega või suunates küsimuse pädevatele õigusasutustele. Seega ei ole selle õigusnormiga vastuolus, kui vastuvõttev liikmesriik kehtestab direktiivi rikkumise eest karistusi otse.

91. PRIIPide määruse artikli 22 ja kindlustustoodete turustamise direktiivi artikli 31 analüüsist tuleneb järeldus, et „ilma et see piiraks pädevate asutuste järelevalvevolitusi“, on liikmesriigid kohustatud kehtestama asjakohased halduskaristused ja -meetmed, mis on kohaldatavad käesoleva määruse rikkumise korral, ning võtma kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks.

92. Vastavalt vastusele, mille soovitan anda esimesele eelotsuse küsimusele, reguleerib pädevuse jaotust päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi asutuste vahel Solventsus II direktiiv. Seega tuleb veel uurida, kas ka viimase direktiivi seisukohalt võib PRIIPide määruse ja kindlustustoodete turustamise direktiivi rikkumiste eest karistamise kohustust ning volitusi tõepoolest teostada Solventsus II direktiivi artikli 155 lõigetes 1–3 sätestatud korda eirates ja „ilma et see piiraks pädevate asutuste järelevalvevolitusi“, millele see direktiiv viitab.

2. Vastuvõtva liikmesriigi võetud meetmed ja Solventsus II direktiiv

93. Seda osa arutalust tuleks alustada järgmise tähelepanekuga: Solventsus II direktiivi artikkel 155 sisaldab kahte sätet, mis näevad ette, et „[l]õiked 1, 2 ja 3 ei mõjuta nendes sätetes kirjeldatud liikmesriikide volitusi“. Tegemist on selle direktiivi artikli 155 lõigetega 4 ja 5.

94. Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust neid sätteid tõlgendada. Euroopa Kohtu praktika Solventsus II direktiivile eelnenud direktiivi tõlgendamise kohta annab siiski väärtuslikke juhiseid nende sätete tõlgendamiseks.

95. Eelotsuseküsimusega kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Onix Asigurări[35], püüdis eelotsusetaotluse esitanud kohus välja selgitada, kas direktiivi 92/49 artikli 40 lõikega 6 on vastuolus see, kui liikmesriigi järelevalveasutused võtavad eriolukorras kindlustatute ja kindlustusteenuseid osutama volitatud asutuste kaitseks meetmeid, nagu keeld sõlmida selle riigi territooriumil uusi lepinguid, kindlustusandja suhtes, kelle asukoht on teises liikmesriigis. Sellise

[34] Vt käesoleva ettepaneku punkt 11.

[35] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

korralduse aluseks pidi olema asjaolu, et üks kindlustusega tegelemiseks tegevusloa andmise subjektiivne tingimus, nimelt organisatsiooniliselt või kapitali alusel kindlustusandjaga seotud isiku reputatsiooni tingimus, on algusest peale täitmata olnud või hiljem ära langenud [36].

96. Direktiivi 92/49 artikli 40 lõikes 6 ette nähtud lahendus sarnanes sellega, mis sisaldub praeguse Solventsus II direktiivi artikli 155 lõikes 4. Nimelt on selle esimeses sättes ette nähtud, et „lõiked 3–5 ei mõjuta asjaomaste liikmesriikide õigust võtta eriolukorras sobivaid meetmeid selleks, et takistada eeskirjade eiramist nende territooriumil. See hõlmab võimaluse takistada kindlustusseltsidel uute lepingute sõlmimise jätkamist nende territooriumil.“

97. Direktiivi 92/49 artikli 40 lõiget 6 tõlgendades märkis Euroopa Kohus, et seda sätet ei saa mõista nii, et see viitab üksnes meetmetele, mis on seotud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil juba „toime pandud“ eeskirjade eiramisega. Euroopa Kohus on seisukohal, et seda tuleb tõlgendada nii, et see lubab võtta meetmeid vältimaks tulevasi eeskirjade eiramisi [37]. Teisisõnu on siinkohal küsimus vastuvõtva liikmesriigi pädevuses võtta kindlustusseltsi suhtes meetmeid eeskirjade eiramise korral või nende eiramise ohu korral [38].

98. Euroopa Kohus on ka sedastanud, et direktiivi 92/49 artikkel 40 kehtestab kaks eraldi korda, mille kaudu võib teenuste osutamise liikmesriik eeskirjade rikkumise või nende rikkumise ohu korral võtta meetmeid asjasse puutuva kindlustusandja suhtes, kelle asukoht on teises liikmesriigis.

99. Esimene kord on reguleeritud kõnealuse direktiivi artikli 40 lõigetega 4 ja 5. Need direktiivi 92/49 sätted vastavad Solventsus II direktiivi artikli 155 lõigetele 2 ja 3.

100. Teist menetlust seevastu reguleerib direktiivi 92/49 artikli 40 lõige 6. Kasutades Euroopa kohtu sõnu: „[See õigusnorm] ei näe erandina selle artikli 40 lõigetes 4 ja 5 sätestatud tavamenetlusest ette asjasse puutuva teenuse osutamise liikmesriigi kohustust kas teavitada nendest eeskirjade eiramistest päritoluliikmesriigi pädevaid asutusi või teavitada neid oma kavatsusest võtta kohaseid meetmeid.“ [39]

101. Euroopa Kohus nimetas veel kaugemale minevat erisust nende kahe korra vahel, mida reguleerivad vastavalt direktiivi 92/49 artikli 40 lõiked 4 ja 5 ning artikli 40 lõige 6.

102. Esiteks, direktiivi 92/49 artikli 40 lõikes 6 sätestatud korda saab kohaldada ainult kiireloomulistel juhtudel, kui on vaja viivitamata võtta asjakohaseid meetmeid [40].

103. Teiseks näib Euroopa Kohus olevat seisukohal, et direktiivi 92/49 artikli 40 lõikes 6 ette nähtud menetluse raames võetud meetmetega ei saa vastuvõttev liikmesriik võtta endale volitusi, mis on kõnealuse kindlustusandja päritoluliikmesriigil, päritoluriigi järelevalve põhimõtte alusel [41]. Nende võetavad meetmed peavad olema põhjendatud mitte ainult kiireloomulisusega, vaid olema ka „üksnes ettevaatusabinõud“, et vastuvõttev liikmesriik ei sekkuks nende meetmete kohaldamisel päritoluliikmesriigile jäetud järelevalvevaldkonda. Euroopa Kohus on sedastanud:

[36] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punkt 36).

[37] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punktid 39 ja 40).

[38] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punkt 45).

[39] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punkt 47).

[40] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punktid 47 ja 48).

[41] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punktid 49, 52 ja 53).

„Need on järelikult kohaldatavad ainult ajani, mil oma otsuse võtavad vastu päritoluliikmesriigi pädevad asutused, kes […] teevad oma järeldused nende faktiliste asjaolude alusel, mille tõi esile teenuste osutamise liikmesriik.“ [42]

104. Tuleb lisada, et kohtuotsuses Onix Asigurări [43] käsitleti päritoluliikmesriigi pädevust anda tegevusluba ja kontrollida, kas tingimused, millest selline tegevusluba sõltub, on täidetud. See, et tegemist on asutamiskoha liikmesriigi pädevusse kuuluva valdkonnaga, on kindlaks määratud direktiivi 92/49 artiklis 4, mille normatiivne sisu on sarnane Solventsus II direktiivi artikliga 14.

105. Nagu juba mainitud [44], on direktiivi 92/49 artikli 40 lõike 6 vasteks Solventsus II direktiivi kontekstis selle artikli 155 lõige 4. Seega võib Solventsus II direktiivi artikli 155 lõike 4 tõlgendamisel kasutada direktiivi 92/49 artikli 40 lõikega 6 seotud suuniseid, mis tulenevad kohtuotsusest Onix Asigurări [45]. See tähendab, et vastuvõttev liikmesriik võib viimase sätte alusel võtta meetmeid, eirates kõnealuse õigusakti artikli 155 lõikeid 1, 2 ja 3, kui see on esiteks hädavajalik, ning teiseks ei sekku need meetmed oma olemuselt asutamisliikmesriigile reserveeritud valdkonda.

106. Käesolevas kohtuasjas ei puuduta eelotsuse küsimused aga direktiivi Solventsus II artikli 155 lõiget 4. Pealegi ei viita miski sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et Tšehhi järelevalveasutus võttis NOVISe suhtes meetmed põhjusel, et neid tuli selle äriühingu suhtes kiiresti rakendada.

107. Teine küsimus on aga omakorda selgelt seotud muu hulgas direktiivi Solventsus II artikli 155 lõikega 5. Tuleb siiski märkida, et nii direktiivi artikli 155 lõige 4 kui ka selle artikli 155 lõige 5 näevad ette erandi korrast, mis on sätestatud selle artikli lõigetes 1–3 [46]. Seega, kui direktiivi 92/49 artikli 40 lõike 6 tõlgendamine kohtuotsuses Onix Asigurări [47] on asjakohane Solventsus II direktiivi artikli 155 lõike 4 tõlgendamisel, siis on see kaudselt asjakohane ka viimati nimetatud direktiivi artikli 155 lõike 5 tõlgendamisel.

108. Sellest tuleneb järgmine järeldus: Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 4 käsitleb olukordi, kus on vaja võtta kiireloomulisi meetmeid, et vältida kahjulikke tagajärgi, mis tulenevad kindlustusandja toimepandud „eeskirjade eiramisest“. Sellisel juhul ei pea vastuvõttev liikmesriik järgima direktiivi artikli 155 lõigetes 1–3 ette nähtud kordi. Liikmesriik peab siiski hoolitsema selle eest, et tema võetud meetmed ei kahjustaks päritoluliikmesriigi järelevalve põhimõtet, ja need meetmed peavad olema kitsalt määratletud.

109. Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 5 vabastab liikmesriigid ka kohustusest järgida kõnealuse direktiivi artikli 155 lõigetes 1–3 kirjeldatud menetlust. Samas ei saa vastuvõtva liikmesriigi poolt selle direktiivi artikli 155 lõikes 5 osutatud volituste alusel kohaldatavad meetmed kahjustada päritoluliikmesriigi järelevalve põhimõtet.

110. Lõpuks peab direktiivi artikli 155 lõige 5 puudutama vastuvõtva liikmesriigi volitusi, mis on üldjoontes erinevad selle artikli lõikes 4 nimetatud volitustest. Vastasel juhul oleks nende kahe õigusnormi samaaegne kohaldamine Solventsus II direktiivi raames mõttetu.

[42] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punkt 52).

[43] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punkt 49).

[44] Vt käesoleva ettepaneku punkt 96.

[45] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[46] Vt käesoleva ettepaneku punkt 93.

[47] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

111. Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 4 – nagu ka Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 1 – käsitleb reageerimist „eeskirjade eiramisele“ või selle esinemise ohule. Asjaolu, et need kaks sätet viitavad üldjoontes samadele olukordadele („eeskirjade eiramine“), selgitab, miks Euroopa Kohus omistas kohtuotsuses Onix Asigurări [48] nii suurt tähtsust asjaolule, et Solventsus II direktiivi artikli 155 lõikes 4 osutatud volituste kasutamine vastuvõtva liikmesriigi poolt ei tähenda sekkumist päritoluliikmesriigile reserveeritud järelevalvevaldkonda [49]. Selles valdkonnas on liikmesriikide ametiasutused nimelt kohustatud järgima direktiivi artikli 155 lõigetes 1–3 ette nähtud korda.

112. Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 5 viitab omakorda karistamisele „rikkumiste“ eest, mis toimuvad vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. Minu arvates ei ole tegemist kindlustusandja pikaajalise õigusvastase seisundi või sellise olukorra tekkimise ohuga, mida saab kõrvaldada ainult sekkumise teel n-ö allika juures ehk selles liikmesriigis, kus on asjaomase kindlustusseltsi asukoht. Selline olukord on tõepoolest „eeskirjade eiramine“ selle direktiivi artikli 155 tähenduses. Pigem on Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 5 seotud rikkumistega, mis toimuvad kindlustusseltsi kohustuste täitmisel suhetes kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute suhtes, kes viibivad asjaomase liikmesriigi territooriumil. Selliste karistuste määramine ei sea kahtluse alla päritoluliikmesriigi põhimõttelist pädevust teostada järelevalvet selles riigis asutatud kindlustusandja üle.

113. Sellist tõlgendussuunda toetab ka viidatud kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia [50]. Tuletan meelde, et selles kohtuasjas oli tegemist kindlustusseltsi suhtes sanktsioonide kehtestamisega selle eest, et kindlustusselts ei järginud kindlustusmaksete arvutamisel vastuvõtva liikmesriigi õigust, mis oli kohaldatav vastuvõtva liikmesriigi kindlustusvõtjatega sõlmitud lepingute suhtes. Nagu juba mainitud [51], võib sellest kohtuotsusest järeldada, et Solventsus II direktiivi artikli 155 lõige 5 kinnitab vastuvõtva liikmesriigi õigust karistada nende oma territooriumil toime pandud rikkumiste eest, mis reguleerivad kindlustusseltside äritavasid.

114. Lõpuks tundub, et asjaomase liikmesriigi territooriumil asuvate kindlustusvõtjate ja soodustatud isikute suhtes kindlustustegevusega seotud kohustuste rikkumise eest karistuste määramise õiguse jätmine kõnealuse riigi järelevalveasutustele on kõige sobivam ja tõhusam lahendus, et kaitsta neid sidusrühmi tõhusalt ning võimalikult kiiresti.

3. Esimest küsimust puudutav ettepanek

115. PRIIPide määrus ja kindlustustoodete turustamise direktiiv ühelt poolt ning Solventsus II direktiiv teiselt poolt täiendavad üksteist niivõrd, kuivõrd need puudutavad karistuste määramist kindlustusandja poolt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil toime pandud rikkumiste eest.

116. Tõepoolest, ühelt poolt on PRIIPide määruses ja kindlustustoodete turustamise direktiivis sätestatud, et „ilma et see piiraks pädevate asutuste järelevalvevolitusi“, on liikmesriigid kohustatud kehtestama asjakohased halduskaristused ja -meetmed, mis on kohaldatavad käesoleva määruse rikkumise korral, ning võtma kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks [52].

[48] 27. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[49] Vt käesoleva ettepaneku punkt 103.

[50] 28. aprilli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Itaalia (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] Vt käesoleva ettepaneku punkt 55.

[52] Vt käesoleva ettepaneku punkt 91.

117. Teiselt poolt reguleerib pädevuse jaotust päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi vahel Solventsus II direktiiv[53]. Selles osas peavad liikmesriigid põhimõtteliselt järgima selle direktiivi artikli 155 lõigetes 1–3 ette nähtud korda. Direktiivi artikli 155 lõikes 5 on siiski ette nähtud, et erandina sellest korrast võivad vastuvõtvad liikmesriigid kasutada oma õigust karistada oma territooriumil toime pandud rikkumiste eest.

118. Võttes arvesse ühilduvaid järeldusi, milleni viib ühelt poolt PRIIPide määruse ja kindlustustoodete turustamise direktiivi sätete ning teiselt poolt Solventsus II direktiivi sätete tõlgendamine, teen ettepaneku vastata teisele küsimusele, et selle viimase direktiivi artiklit 155 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused ei ole kohustatud esmajärjekorras ammendama kindlustustoodete turustamise direktiivi nimetatud artikli lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatud teavitamise korda ja meetmeid eeskirjade eiramise kõrvaldamiseks, kui PRIIPide määruses või kindlustustoodete turustamise direktiivis sätestatud kohustuste rikkumise eest selle liikmesriigi territooriumil määratakse halduskaristused kõnealuse direktiivi artikli lõigete 5 ja 6 tähenduses.

V. Ettepanek

119. Võttes arvesse kõiki eespool esitatud kaalutlusi, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Nejvyšší správní soudi (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiivi 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) artiklit 155

   tuleb tõlgendada nii, et

   seda kohaldatakse ka juhul, kui vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus teostab järelevalvet selle üle, kas teise liikmesriigi kindlustusandja täidab kohustusi, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. aasta määruses (EL) nr 1286/2014, mis käsitleb kombineeritud jae- ja kindlustuspõhiste investeerimistoodete põhiteabedokumente (PRIIP), või Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. jaanuari 2016. aasta direktiivis (EL) 2016/97, mis käsitleb kindlustustoodete turustamist.

2. Solventsus II direktiivi artiklit 155

   tuleb tõlgendada nii, et

   vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutused ei ole kohustatud esmajärjekorras ammendama kindlustustoodete turustamise direktiivi selle artikli lõigetes 1, 2 ja 3 sätestatud teavitamise korda ja meetmeid eeskirjade eiramise kõrvaldamiseks, kui PRIIPide määruses või direktiivis 2016/97 ette nähtud kohustuste rikkumise eest selle liikmesriigi territooriumil määratakse halduskaristused kõnealuse direktiivi artikli lõigete 5 ja 6 tähenduses.

[53] Vt käesoleva ettepaneku punkt 77.