CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 5 juni 2025[1]

Zaak C-18/24

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

[verzoek van de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Vrijheid van vestiging – Vrij verrichten van diensten – Richtlijn 2009/138/EG – Artikel 155 – Schending van de rechtsvoorschriften van de lidstaat van ontvangst door een in een andere lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming – Bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst”

I. Inleiding

1. De in deze zaak gestelde prejudiciële vragen betreffen de afbakening van de bevoegdheid van de autoriteiten van de lidstaten om toezicht te houden op het verzekeringsbedrijf en om sancties op te leggen aan verzekeringsondernemingen bij schending van de in de lidstaten geldende rechtsvoorschriften. Hoewel het toezicht op het verzekeringsbedrijf volgens richtlijn 2009/138/EG[2] in het beginsel wordt uitgeoefend door de autoriteiten van de lidstaat waar de verzekeringsondernemingen zijn gevestigd, tracht de verwijzende rechter vast te stellen binnen welke grenzen dit beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst moet worden toegepast en te verduidelijken in welke situaties het Unierecht afwijkingen van dit beginsel toestaat.

2. Meer in het bijzonder betreft het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing de bevoegdheid van de Tsjechische toezichthoudende autoriteit om bestuurlijke sancties op te leggen aan een Slowaakse verzekeringsonderneming wegens inbreuken die zij beweerdelijk in

[1] Oorspronkelijke taal: Pools.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II) (PB 2009, L 335, blz. 1; hierna: „Solvabiliteit II-richtlijn”).

Tsjechië heeft gepleegd in het kader van activiteiten die zij uitoefent via een in Tsjechië opgericht bijkantoor. De vastgestelde inbreuken houden verband met de niet-nakoming van bepalingen van verordening (EU) nr. 1286/2014 [3] en richtlijn (EU) 2016/97 [4].

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Solvabiliteit II-richtlijn

3. In artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn is bepaald:

„1. Indien de toezichthoudende autoriteiten van een lidstaat van ontvangst vaststellen dat een verzekeringsonderneming die een bijkantoor op het grondgebied van deze lidstaat heeft of daar in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is, zich niet houdt aan de rechtsvoorschriften die in deze lidstaat op haar van toepassing zijn, verzoeken zij de betrokken verzekeringsonderneming een einde te maken aan deze onregelmatigheid.

2. Indien de betrokken verzekeringsonderneming niet het nodige doet, stellen de toezichthoudende autoriteiten van de betrokken lidstaat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis.

Deze toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst treffen onverwijld alle passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken verzekeringsonderneming een einde maakt aan de onregelmatigheid.

De toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst brengen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst op de hoogte van de getroffen maatregelen.

3. Indien de verzekeringsonderneming ondanks de door de lidstaat van herkomst getroffen maatregelen of omdat die maatregelen ontoereikend blijken te zijn of in het geheel niet worden getroffen in die lidstaat, inbreuk blijft maken op de in de lidstaat van ontvangst geldende wettelijke voorschriften, kunnen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, na de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan op de hoogte te hebben gebracht, passende maatregelen nemen om verdere onregelmatigheden te voorkomen of te sanctioneren met inbegrip van, voor zover zulks volstrekt noodzakelijk is, het de onderneming beletten op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten.

[...]

De lidstaten zorgen ervoor dat de voor dergelijke maatregelen noodzakelijke kennisgevingen op hun grondgebied aan de verzekeringsondernemingen kunnen worden betekend.

[3] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten ([packaged retail and insurance-based investment products] PRIIP's) (PB 2014, L 352, blz. 1; hierna: „PRIIP's-verordening").

[4] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie [(Insurance Distribution Directive)] (PB 2016, L 26, blz. 19; hierna: „IDD-richtlijn").

4. De leden 1, 2 en 3 laten de bevoegdheid van de betrokken lidstaten onverlet om passende noodmaatregelen te treffen om onregelmatigheden op hun grondgebied te voorkomen en te sanctioneren. Zo kunnen zij onder meer een verzekeringsonderneming beletten op hun grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten.

5. De leden 1, 2 en 3 laten de bevoegdheid van de lidstaten onverlet om inbreuken op hun grondgebied te bestraffen.

6. Indien de verzekeringsonderneming die een inbreuk heeft gepleegd, in de betrokken lidstaat een vestiging heeft of er goederen bezit, kunnen de toezichthoudende autoriteiten van deze lidstaat, overeenkomstig de nationale wetgeving, de voor deze inbreuk vastgestelde nationale administratieve sancties ten uitvoer leggen ten aanzien van deze vestiging of deze goederen.

[...]"

2. PRIIP's-verordening en IDD-richtlijn

4. Artikel 6, lid 1, artikel 8, lid 3, onder c), ii), iii) en iv), en artikel 8, lid 3, onder f), van de PRIIP's-verordening regelen de vereisten ten aanzien van de inhoud van het essentiële-informatiedocument voor verpakte retailbeleggingsproducten, dat beschikbaar wordt gesteld aan retailbeleggers.

5. De IDD-richtlijn stelt regels vast betreffende de toegang tot en de uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsdistributiebedrijf in de Unie.

B. Tsjechisch recht

6. § 110 van de zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (wet nr. 277/2009 inzake verzekeringen; hierna: „wet op de verzekeringen") strekt tot omzetting van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn in de Tsjechische rechtsorde. Deze bepaling luidt:

„(1) Indien Česká národní banka [nationale centrale bank van Tsjechië] vaststelt dat een in een andere lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming op het Tsjechische grondgebied verzekerings- of herverzekeringsactiviteiten uitoefent krachtens het recht om een dochteronderneming op te richten of in het kader van de vrijheid om tijdelijk diensten te verrichten en zich daarbij niet houdt aan de verplichtingen waaraan dergelijke activiteiten in Tsjechië zijn onderworpen, gelast Česká národní banka deze onderneming om binnen een door haar gestelde termijn een einde te maken aan de vastgestelde inbreuken.

(2) Bij de vaststelling of verificatie van de in lid 1 bedoelde feiten kan Česká národní banka bij de betreffende verzekeringsonderneming documenten, informatie en de nodige toelichtingen betreffende haar activiteiten in Tsjechië opvragen. De verzekeringsonderneming is gehouden om deze gegevens te verstrekken.

(3) Indien de in een andere lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming verzuimt om binnen de gestelde termijn een einde te maken aan de in lid 1 bedoelde inbreuken, stelt Česká národní banka de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis.

(4) Indien de corrigerende maatregelen die worden opgelegd door de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst er niet toe leiden dat de in die lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming een einde maakt aan de vastgestelde inbreuken of indien in het geheel geen corrigerende maatregelen worden getroffen, legt Česká národní banka een geldboete op aan deze onderneming of verbiedt zij haar om in Tsjechië nog nieuwe verzekerings- of herverzekeringsovereenkomsten te sluiten en om haar verbintenissen uit hoofde van reeds gesloten overeenkomsten uit te breiden. Česká národní banka stelt de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst van dat besluit in kennis. Zij kan de zaak tegelijkertijd voorleggen aan de Europese toezichthoudende autoriteit en daarbij verzoeken om bijstand.

(5) In dringende gevallen treedt Česká národní banka op in overeenstemming met lid 4 zonder toepassing te geven aan de procedure van de leden 1 tot en met 3."

7. De IDD-richtlijn is omgezet in de Tsjechische rechtsorde bij de zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (wet nr. 170/2018 inzake het verzekerings- en herverzekeringsdistributiebedrijf).

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

8. NOVIS is een in Slowakije gevestigde handelsvennootschap die activiteiten op het gebied van levensverzekeringen uitoefent. De vennootschap heeft een bijkantoor in Tsjechië.

9. De toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst, Česká národní banka, heeft geoordeeld dat NOVIS drie bestuurlijke overtredingen heeft begaan en heeft de vennootschap daarvoor een boete ten bedrage van 1 000 000 Tsjechische kronen (CZK) (ongeveer 40 000 EUR) opgelegd.

10. De eerste bestuurlijke overtreding bestond in de niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 6, lid 1, artikel 8, lid 3, onder c), ii), iii) en iv), en artikel 8, lid 3, onder f), van de PRIIP's-verordening. De vennootschap heeft met name verzuimd ervoor te zorgen dat de gegevens in haar essentiële-informatiedocumenten (de zogeheten *Key Information Documents*, afgekort KID) betreffende de door haar aangeboden producten nauwkeurig, betrouwbaar, duidelijk, consistent met de bindende contractuele documentatie en niet misleidend zijn. Zij heeft er evenmin voor gezorgd dat deze documenten alle informatie bevatten met de kwaliteit en de omvang die krachtens de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het Unierecht zijn vereist.

11. De tweede en de derde bestuurlijke overtreding bestonden in de niet-nakoming van de verplichtingen van wet nr. 170/2018, waarbij de IDD-richtlijn in de Tsjechische rechtsorde is omgezet. Meer in het bijzonder bestond de tweede bestuurlijke overtreding erin dat NOVIS zich niet heeft gehouden aan de op de verzekeringsondernemingen rustende verplichting tot het invoeren, handhaven en toepassen van regels inzake het toezicht op de activiteiten van namens hen optredende onafhankelijke tussenpersonen, waaronder het toezicht op de behoorlijke nakoming van de geldende rechtsvoorschriften. De derde bestuurlijke overtreding bestond erin dat de verzekeringsonderneming de op haar rustende verplichting niet is nagekomen om advies te verstrekken aan haar klanten alvorens een kapitaalverzekeringsovereenkomst met hen te sluiten.

12. In de loop van de procedure voor de Tsjechische toezichthoudende autoriteit heeft NOVIS de bevoegdheid van deze autoriteit om een bestuursrechtelijke sanctieprocedure te voeren betwist. De vennootschap heeft aangevoerd dat de autoriteit zich niet heeft gehouden aan § 110 van de wet op de verzekeringen, waarbij artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn in de Tsjechische rechtsorde is omgezet. Dit Unierechtelijke voorschrift en de omzetting ervan in de nationale rechtsorde vereisen dat de Tsjechische toezichthoudende autoriteit de autoriteit van de lidstaat waar NOVIS is gevestigd ervan in kennis stelt dat de vennootschap de geldende bepalingen beweerdelijk heeft overtreden en vervolgens een eventueel optreden van die autoriteit afwacht. Bijgevolg was de Tsjechische toezichthoudende autoriteit niet bevoegd om zelfstandig een sanctieprocedure tegen een in een andere lidstaat gevestigde vennootschap in te leiden.

13. De Tsjechische toezichthoudende autoriteit heeft zich op het standpunt gesteld dat de nationale bepalingen inzake het toezicht dat wordt uitgeoefend om inbreuken op de IDD-richtlijn en de PRIIP's-verordening vast te stellen een afzonderlijke regeling vormen, die verschilt van die van de Solvabiliteit II-richtlijn. Zij heeft ook betoogd dat de nationale bepalingen inzake dat toezicht voorrang hebben op de bepalingen tot omzetting van laatstgenoemde richtlijn.

14. Het besluit van de Tsjechische toezichthoudende autoriteit is door NOVIS aangevochten bij de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië). In haar verzoekschrift heeft de vennootschap aangevoerd dat de toezichthoudende autoriteit onbevoegd was. In dat verband heeft de rechter zich aangesloten bij het standpunt dat in het bestreden besluit was ingenomen door de toezichthoudende autoriteit en heeft het door de vennootschap ingestelde beroep verworpen.

15. Deze uitspraak is door NOVIS aangevochten bij de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië; hierna: „NSS"), de verwijzende rechter in de onderhavige zaak. Deze rechter moet zich buigen over de in het ingestelde cassatieberoep door deze vennootschap geformuleerde grief dat § 110 van de wet op de verzekeringen, waarbij artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn in de Tsjechische rechtsorde is omgezet, moet worden toegepast op elk toezicht dat wordt uitgeoefend op de verzekeringssector. NOVIS voert aan dat zij weliswaar is bestraft wegens schending van bepalingen van de IDD-richtlijn en de PRIIP's-verordening, maar dat deze bepalingen de verzekeringssector regelen.

16. Daarop heeft de NSS de behandeling geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 155 van [de Solvabiliteit II-richtlijn] aldus worden uitgelegd dat het ook van toepassing is op gevallen waarin de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst toeziet op de naleving door een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat van de verplichtingen krachtens [de PRIIP's-verordening] of [de IDD-richtlijn]?

2) Zo ja, vloeien uit artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn een prioritaire bevoegdheid voor de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst alsook de verplichting van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst voort om eerst de in de leden 1, 2 en 3 van dat artikel voorgeschreven kennisgeving- en herstelprocedures uit te putten, ook wanneer administratieve sancties in de zin van de leden 5 en 6 van dat artikel van de richtlijn worden opgelegd?"

17. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is bij het Hof ingekomen op 11 januari 2024. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door partijen in het hoofdgeding, de Tsjechische, de Italiaanse en de Slowaakse regering en de Europese Commissie. Partijen in het hoofdgeding, de Tsjechische regering en de Commissie waren vertegenwoordigd ter terechtzitting van 6 maart 2025.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag

18. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn ook van toepassing is wanneer de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst toeziet op de naleving door een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat van de verplichtingen uit hoofde van de PRIIP's-verordening of de IDD-richtlijn.

19. Over het algemeen heeft artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn betrekking op de bevoegdheden in verband met het toezicht op het verzekeringsbedrijf, dat wordt uitgeoefend door de autoriteiten van de lidstaat waar de betreffende verzekeringsonderneming is gevestigd alsook door de autoriteiten van de lidstaat waar deze onderneming verzekeringsactiviteiten uitoefent in het kader van het vrij verrichten van diensten of de vrijheid van vestiging. Deze bepaling stelt de procedure vast die in beginsel moet worden gevolgd door de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst wanneer een verzekeringsonderneming inbreuk maakt op de op hun grondgebied geldende voorschriften. In dat verband is bepaald dat deze autoriteiten zich dienen te richten tot de autoriteiten van de lidstaat waar de verzekeringsonderneming is gevestigd alvorens maatregelen tegen die verzekeraar te treffen.

20. Het in de eerste vraag aan de orde gestelde uitleggingsprobleem kan op twee manieren worden benaderd. De eerste manier komt erop neer dat onderzoek wordt verricht naar de bepalingen die zijn opgenomen in de Unierechtelijke handeling die particulieren een zekere verplichting oplegt, om na te gaan of de betreffende handeling tevens de verdeling regelt van de bevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot het toezicht op de nakoming van die verplichting. Alleen wanneer blijkt dat deze kwestie niet door de betreffende handeling wordt opgelost, moet het antwoord worden gezocht in andere rechtshandelingen.

21. De tweede manier gaat uit van de analyse van een regeling als die van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn, die betrekking heeft op de toezichtsbevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaten en die in een algemene regel lijkt te voorzien. Door deze regeling uit te leggen moet worden vastgesteld of zij inderdaad van algemene toepassing is en of zij tevens betrekking heeft op het toezicht op de naleving van andere rechtshandelingen. Vervolgens moet nog worden onderzocht of die andere rechtshandelingen er niet toe strekken de oplossing van algemene strekking uit deze regeling te wijzigen.

22. In antwoord op de twijfels van de verwijzende rechter zal ik in de onderhavige conclusie de tweede benadering hanteren. Deze benadering van de in deze zaak aan de orde zijnde kernvraag is namelijk door de verwijzende rechter gehanteerd in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing. Tegelijkertijd is deze rechter van oordeel dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn op twee manieren kan worden uitgelegd.

23. De eerste uitlegging gaat ervan uit dat het voorbehoud van voornoemd artikel, volgens hetwelk de bepaling ervan betrekking heeft op „de rechtsvoorschriften die in [de] lidstaat [van ontvangst] van toepassing zijn", betekent dat deze bepaling alleen betrekking heeft op het toezicht op de nakoming van de verplichtingen die door deze richtlijn aan de verzekeringsondernemingen zijn opgelegd. De tweede uitlegging berust op het standpunt dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn van toepassing is op het toezicht op alle verplichtingen die krachtens het Unierecht op de verzekeringsondernemingen rusten.

24. Enerzijds lijken de bewoordingen van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn te pleiten voor die laatste uitlegging. De bepaling hanteert een ruime formulering voor de definitie van de bevoegdheden en de verplichtingen van de toezichthoudende autoriteiten in situaties waarin een in een lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming zich niet houdt aan de rechtsvoorschriften die van toepassing zijn in de lidstaat waar de onderneming een bijkantoor heeft of werkzaam is in het kader van het vrij verrichten van diensten. Ik zie in de bepaling geen voorbehoud dat de werkingssfeer ervan beperkt tot inbreuken op de Solvabiliteit II-richtlijn zelf of op de bepalingen waarbij deze richtlijn is omgezet in de rechtsorde van de betreffende lidstaat.

25. Anderzijds mag de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet beperkt blijven tot de letterlijke bewoordingen ervan. Ook de context van de betreffende regeling en de doelstellingen van de rechtshandeling waarin deze is opgenomen moeten worden onderzocht.[5] Dat geldt des te meer in het geval van regelingen tot afbakening van de bevoegdheden en verplichtingen in verband met het toezicht op de nakoming van specifieke verplichtingen van particulieren. Deze regelingen kunnen moeilijk los worden gezien van de bepalingen van de rechtshandeling waarin die verplichtingen zijn geregeld. Evenmin kan bij de uitlegging van een dergelijke regeling worden voorbijgegaan aan de bredere normatieve context waarin het betreffende voorschrift functioneert.

26. Om de eerste prejudiciële vraag te kunnen beantwoorden moet artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn derhalve worden onderworpen aan een contextuele en teleologische analyse. Alvorens deze analyse te beginnen zal ik evenwel ingaan op de uitgangspunten waarop de richtlijn berust.

1. Solvabiliteit II-richtlijn

27. Uit artikel 1, punt 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn volgt dat deze richtlijn onder meer voorschriften vaststelt betreffende de toegang tot en de uitoefening van het directe verzekeringsbedrijf en het herverzekeringsbedrijf in de Unie. De richtlijn is van toepassing op directe schade- en levensverzekeringsondernemingen die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd of zich daar wensen te vestigen (artikel 2, lid 1, eerste volzin, van de richtlijn).

28. De Solvabiliteit II-richtlijn hanteert de begrippen „lidstaat van herkomst" en „lidstaat van ontvangst". Over het algemeen beschrijft het eerste begrip de lidstaat waar het hoofdkantoor van de verzekeringsonderneming is gevestigd (artikel 13, punt 8). Het tweede begrip duidt in beginsel op de lidstaat waar een verzekeringsonderneming een bijkantoor heeft of diensten verricht en die niet de lidstaat van herkomst is (artikel 13, punt 9).

[5] Zie arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 39).

29. De richtlijn gaat ervan uit dat de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf afhankelijk wordt gesteld van het verkrijgen van een vergunning (artikel 14, lid 1). Een dergelijke vergunning kan worden aangevraagd bij de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst (artikel 14, lid 2). Van belang is dat de vergunning die wordt verleend door de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst de verzekeringsonderneming in staat stelt om haar werkzaamheden in de gehele Unie uit te oefenen (artikel 15, lid 1). Het begrip „toezichthoudende autoriteit" verwijst naar de nationale autoriteit of autoriteiten die krachtens wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen toezicht uitoefenen op verzekerings- of herverzekeringsondernemingen (artikel 13, punt 10).

30. De richtlijnen die voorafgingen aan de Solvabiliteit II-richtlijn waren eveneens gebaseerd op het model dat de verwerving van een vergunning in één lidstaat het mogelijk maakt om het verzekeringsbedrijf ook in andere lidstaten uit te oefenen. De idee dat het toezicht op de werkzaamheden van een dergelijke verzekeringsonderneming in beginsel wordt uitgeoefend door de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en dat dit ook geldt in het geval van werkzaamheden die de verzekeringsonderneming in andere lidstaten uitoefent door middel van een bijkantoor of in het kader van het vrij verrichten van diensten, berust op datzelfde uitgangspunt. [6]

31. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen binnen welke grenzen het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst krachtens de Solvabiliteit II-richtlijn van toepassing is (eerste vraag) en in welke situaties krachtens het Unierecht moet worden afgeweken van dit beginsel en de daarmee samenhangende procedures (tweede vraag).

32. Het toezicht op het verzekeringsbedrijf komt aan de orde in hoofdstuk III („Toezichthoudende autoriteiten en algemene voorschriften") van titel I van de richtlijn, namelijk in de artikelen 27 tot en met 39 ervan. Uit deze bepalingen volgt dat het voornaamste doel van het door deze bepalingen geregelde toezicht bestaat in „de bescherming van verzekeringnemers en begunstigden" (artikel 27). Bij dit toezicht wordt doorlopend getoetst of het verzekeringsbedrijf naar behoren werkt en of verzekeringsondernemingen aan de toezichtvoorschriften voldoen (artikel 29, lid 1, tweede volzin, van de Solvabiliteit II-richtlijn).

33. Overeenkomstig artikel 34, lid 1, van voornoemde richtlijn, met als opschrift „Algemene toezichtsbevoegdheden", zorgen de lidstaten ervoor dat de toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid hebben om preventieve en corrigerende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat verzekerings- en herverzekeringsondernemingen voldoen aan de „wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zij binnen elke lidstaat moeten naleven".

34. Het toezicht op de activiteiten van verzekeringsondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd komt aan de orde in artikel 155 van de richtlijn, dat het voorwerp van de gestelde prejudiciële vragen is. Deze bepaling is opgenomen in afdeling 3 („Bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst") van hoofdstuk VIII („Recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten") van titel I („Algemene voorschriften inzake de toegang tot en uitoefening van het directe verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf") van de richtlijn.

35. In deze bepaling staat dat indien de toezichthoudende autoriteiten van een lidstaat van ontvangst vaststellen dat een verzekeringsonderneming die een bijkantoor op het grondgebied van deze lidstaat heeft of daar in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is „zich

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

niet houdt aan de rechtsvoorschriften die in deze lidstaat op haar van toepassing zijn", zij de betrokken verzekeringsonderneming verzoeken een einde te maken aan deze onregelmatigheid (artikel 155, lid 1).

36. Indien de verzekeringsonderneming niet het nodige doet, stellen de toezichthoudende autoriteiten van de betrokken lidstaat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis. De toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst treffen onverwijld alle passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de betrokken verzekeringsonderneming een einde maakt aan de „onregelmatigheid". Zij brengen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst op de hoogte van de getroffen maatregelen (artikel 155, lid 2).

37. Indien de getroffen maatregelen ontoereikend blijken te zijn of in het geheel niet worden getroffen en de verzekeringsonderneming inbreuk blijft maken op de „in de lidstaat van ontvangst geldende wettelijke voorschriften", kunnen de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, na de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan op de hoogte te hebben gebracht, passende maatregelen treffen om verdere „onregelmatigheden" te voorkomen of te sanctioneren (artikel 155, lid 3).

38. In de volgende leden van artikel 155 van de richtlijn is bepaald dat „[d]e leden 1, 2 en 3 [...] de bevoegdheid van de lidstaten onverlet [laten]" om passende noodmaatregelen te treffen om „onregelmatigheden" op hun grondgebied te voorkomen en te sanctioneren (artikel 155, lid 4) en dat deze leden de bevoegdheid van de lidstaten onverlet laten om „inbreuken" op hun grondgebied te bestraffen (artikel 155, lid 5).

39. Ten slotte bepaalt artikel 155, lid 6, van de Solvabiliteit II-richtlijn dat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat waar de verzekeringsonderneming een vestiging heeft of goederen bezit overeenkomstig de nationale wetgeving de voor deze inbreuk vastgestelde nationale administratieve sancties ten uitvoer kunnen leggen ten aanzien van deze vestiging of deze goederen.

40. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn bedoelde „rechtsvoorschriften die in [de] lidstaat [van ontvangst] van toepassing zijn" alleen betrekking hebben op de bepalingen van voornoemde richtlijn of ook op andere Unierechtelijke regelingen. Om de aldus gestelde vraag te beantwoorden zal ik artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn thans bespreken in de context van de andere regelingen van deze richtlijn waarmee de genoemde bepaling verband houdt.

2. Artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn en financieel toezicht

41. De algemene regeling inzake het toezicht op het verzekeringsbedrijf van hoofdstuk III („Toezichthoudende autoriteiten en algemene voorschriften") van titel I bevat een meer specifieke bepaling waarin het begrip „financieel toezicht" wordt gehanteerd. Uit artikel 30, lid 2, van die richtlijn volgt dat dit „financiële toezicht" onder meer bestaat in het controleren van de solvabiliteit van de verzekerings- en herverzekeringsonderneming met betrekking tot het geheel van de werkzaamheden ervan, de vorming van technische voorzieningen, de activa en het in aanmerking komend eigen vermogen, zulks overeenkomstig de in de lidstaat van herkomst

geldende voorschriften of gebruiken, op grond van de Unierechtelijke bepalingen ter zake[7].

42. In artikel 30, lid 1, is bepaald dat het financiële toezicht op verzekeringsondernemingen, met inbegrip van het toezicht op het bedrijf dat zij door middel van bijkantoren en in het kader van vrije dienstverrichting uitoefenen, tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst behoort. Voorts bepaalt artikel 30, lid 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn dat indien de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat die niet de lidstaat van herkomst is redenen hebben om aan te nemen dat de werkzaamheden van een verzekeringsonderneming haar financiële soliditeit kunnen aantasten, zij de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst van deze onderneming daarvan in kennis stellen.

43. Vanuit het oogpunt van de systematische uitlegging rijst de vraag naar het verband tussen enerzijds artikel 30, leden 1 en 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn, dat ziet op de regels voor de handelwijze van de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst voor het geval dat zij onregelmatigheden vaststellen die vallen onder het „financiële toezicht" in de zin van deze bepaling („de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst"), en anderzijds artikel 155 van deze richtlijn, dat betrekking heeft op de te volgen handelwijze voor het geval dat wordt vastgesteld dat een verzekeringsonderneming inbreuk maakt op de voorschriften die gelden in de lidstaat van ontvangst.

44. Aangezien artikel 30, leden 1 en 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn ziet op de verplichtingen en bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst bij de grensoverschrijdende uitoefening van verzekeringsactiviteiten, moet artikel 155 van die richtlijn, dat eveneens betrekking heeft op deze problematiek, van toepassing zijn op andersoortige situaties. Anders zou in het kader van een enkele rechtshandeling sprake zijn van bepalingen die dezelfde kwestie verschillend regelen.

45. De rechtspraak van het Hof biedt nog meer aanwijzingen voor de beantwoording van de vraag naar de verhouding tussen de werkingssfeer van artikel 30 en die van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn. In het arrest Commissie/Italië[8] heeft het Hof de gelegenheid gehad om zich te buigen over soortgelijke bepalingen van de richtlijn die voorafging aan de Solvabiliteit II-richtlijn.

46. Artikel 9, lid 1, van richtlijn 92/49/EEG[9] bepaalt dat het financiële toezicht op een verzekeringsonderneming, met inbegrip van het toezicht op de werkzaamheden die zij door bijkantoren en in het kader van dienstverrichting uitoefent, tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst behoort. Deze formulering („behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst") is tevens opgenomen in artikel 30, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Overeenkomstig de concordantietabel van laatstgenoemde richtlijn komt artikel 30 ervan overeen met artikel 9 van richtlijn 92/49.

7 Deze bepaling is gewijzigd bij richtlijn (EU) 2025/2 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 tot wijziging van richtlijn 2009/138/EG wat betreft evenredigheid, kwaliteit van het toezicht, rapportage, langetermijngarantiemaatregelen, macroprudentiële instrumenten, duurzaamheidsrisico's, groepstoezicht en grensoverschrijdend toezicht, en tot wijziging van de richtlijnen 2002/87/EG en 2013/34/EU (PB L, 2025/2). Thans specificeert de bepaling dat financieel toezicht ook betrekking heeft op het controleren van het governancesysteem van de betreffende verzekeringsonderneming. Deze wijziging verandert evenwel niets aan de kern van deze regeling. Ratione temporis is deze wijziging ook niet van toepassing op de procedure in het hoofdgeding.

8 Arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270).

9 Richtlijn van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG en 88/357/EEG (derde richtlijn schadeverzekering) (PB 1992, L 228, blz. 1).

47. Voorts is de bepaling van artikel 40 van richtlijn 92/49 in beginsel overgenomen in artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn. Niet toevallig komt dat artikel volgens de concordantietabel van die richtlijn overeen met artikel 40 van richtlijn 92/49.

48. Artikel 40, leden 3 tot en met 5, van richtlijn 92/49 gaat namelijk uit van een oplossing die analoog is aan die welke thans is vervat in artikel 155, leden 1 tot en met 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Voorts komt artikel 40, lid 7, van richtlijn 92/49 overeen met artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Beide bepalingen voorzien er in vergelijkbare bewoordingen in dat de regelingen die de lidstaat van ontvangst verplichten om de lidstaat van herkomst ervan in kennis te stellen dat de verzekeringsonderneming zich niet houdt aan de in die staat geldende rechtsvoorschriften (te weten, regelingen van artikel 155, leden 1, 2 en 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn en artikel 40, leden 3 tot en met 5, van richtlijn 92/49) geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om verzekeringsondernemingen te bestraffen wegens inbreuken op de op hun grondgebied geldende bepalingen.

49. In de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Italië [10] had de Commissie onder meer aangevoerd dat Italië inbreuk had gemaakt op artikel 9 van richtlijn 92/49 door toezicht uit te oefenen op de wijze waarop verzekeringspremies werden berekend door verzekeringsondernemingen die werkzaamheden uitoefenden in Italië maar gevestigd waren in andere lidstaten, waarvoor deze ondernemingen sancties waren opgelegd.

50. Het Hof heeft deze grief in zijn arrest afgewezen. Het heeft verduidelijkt dat artikel 9 van richtlijn 92/49 het beginsel formuleert dat het financiële toezicht wordt uitgeoefend door de lidstaat van herkomst. [11] Tegelijkertijd heeft het Hof in zijn arrest bevestigd dat de lidstaat van herkomst op dat gebied een exclusieve toezichtsbevoegdheid heeft.

51. Vervolgens heeft het Hof, met betrekking tot de handelingen waarin de Commissie door de Italiaanse Republiek gepleegde inbreuken op het Unierecht zag, verduidelijkt dat artikel 9 van richtlijn 92/49 bepaalt waarin financieel toezicht „met name” bestaat. Tegelijkertijd heeft het erop gewezen dat „financieel toezicht” zich niet uitstrekt tot toezicht op het commerciële gedrag van verzekeringsondernemingen. [12]

52. Ten slotte heeft het Hof daar in een obiter dictum aan toegevoegd dat, wat artikel 40 van richtlijn 92/49 betreft, de vaststelling volstaat dat, ten eerste, de Commissie de Italiaanse Republiek niet heeft verweten niet aan de in de leden 3 tot en met 5 van dat artikel geformuleerde verplichtingen te hebben voldaan [13] en, ten tweede, artikel 40, lid 7, van richtlijn 92/49 bevestigt dat een lidstaat bevoegd is om overtredingen op zijn grondgebied te bestraffen [14].

53. Uit deze laatste vaststelling kunnen evenwel moeilijk definitieve conclusies worden getrokken ten aanzien van de onderhavige zaak. Zoals het Hof zelf heeft erkend, heeft de Commissie de Italiaanse Republiek niet verweten inbreuk te hebben gemaakt op artikel 40 van richtlijn 92/49. Niettemin is het mogelijk dat achter deze laatste verklaring de suggestie schuilgaat dat het toezicht op de wijze van premieberekening geen financieel toezicht in de zin van artikel 9 van de

[10] Arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] Zie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270, punt 116).

[12] Zie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270, punt 116).

[13] Zie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270, punt 120).

[14] Zie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270, punt 120).

richtlijn is en dat schendingen van de zijde van een verzekeringsonderneming krachtens artikel 40, lid 7, van voornoemde richtlijn op dit punt moesten worden bestraft door de lidstaat van ontvangst.

54. Tegelijkertijd zij benadrukt dat de „schending" waarvan de bestraffing aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Italië [15], geen betrekking had op schending van het bepaalde in richtlijn 92/49 op Italiaans grondgebied door een verzekeringsonderneming die in een andere lidstaat was gevestigd. Bij deze richtlijn waren de tarieven voor verzekeringspremies namelijk niet geharmoniseerd. [16] Met andere woorden, indien het arrest aldus moet worden opgevat dat de Italiaanse Republiek krachtens artikel 40, lid 7, van richtlijn 92/49 het recht had om schendingen van een nationale bepaling inzake de wijze van premieberekening te bestraffen, betrof het in dat geval schending van een bepaling inzake een aangelegenheid die niet door deze richtlijn werd geregeld.

55. Zo gelezen biedt het arrest Commissie/Italië [17] waardevolle aanwijzingen ten aanzien van het verband tussen artikel 30 („Financieel toezicht") en artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn. Bij een dergelijke lezing is het arrest ook nuttig om de materiële werkingssfeer van die tweede bepaling af te bakenen. Het zou namelijk kunnen leiden tot de conclusie dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn, in tegenstelling tot het begrip „financieel toezicht" van artikel 30 ervan, niet alleen betrekking heeft op inbreuken op het bepaalde in de Solvabiliteit II-richtlijn, maar tevens op andere in de lidstaat van ontvangst geldende regelingen inzake de handelspraktijken van verzekeringsondernemingen die niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

56. De prejudiciële vragen in de onderhavige zaak gaan evenwel niet zo ver. Zij hebben namelijk geen betrekking op de uitoefening van toezicht op de nakoming van bepalingen die van toepassing zijn in de lidstaat van ontvangst, maar op het toezicht op de nakoming van de bepalingen van het Unierecht, namelijk die van de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn, alsook op de bevoegdheid om schendingen van deze bepalingen in de lidstaat van ontvangst te bestraffen. Derhalve moet worden onderzocht of de conclusies die mogelijkerwijs voortvloeien uit het arrest Commissie/Italië [18] worden bevestigd door een analyse van het verband tussen enerzijds artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn en anderzijds de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn.

3. PRIIP's-verordening

57. Bij de PRIIP's-verordening worden uniforme regels vastgesteld aangaande de vorm en de inhoud van het door PRIIP-ontwikkelaars op te stellen essentiële-informatiedocument alsmede aangaande de verstrekking van het essentiële-informatiedocument aan retailbeleggers (artikel 1). De verordening is van toepassing op PRIIP-ontwikkelaars en op personen die advies geven over PRIIP's of PRIIP's verkopen (artikel 2, lid 1).

58. Daarenboven definieert de PRIIP's-verordening de „bevoegde autoriteiten" als de nationale autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen om toezicht te houden op de naleving van de voorschriften waaraan PRIIP-ontwikkelaars, en personen die PRIIP's verkopen of er advies over geven, krachtens deze verordening zijn gehouden (artikel 4, punt 8).

15 Arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270).

16 Zie arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270, punten 105 en 106).

17 Arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270).

18 Arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270).

59. Artikel 22 en volgende van de PRIIP's-verordening regelen de kwestie van de bestuursrechtelijke sancties en andere maatregelen die van toepassing zijn op inbreuken op de PRIIP's-verordening. De verordening bevat daarentegen geen bepaling die rechtstreeks ziet op de afbakening van de bevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst om toe te zien op de nakoming van de bepalingen van deze verordening.

60. Het klopt dat de PRIIP's-verordening bepalingen bevat die betrekking hebben op de verplichtingen en de bevoegdheden van de lidstaten om toezicht te houden op de markt voor verzekeringsproducten die binnen de werkingssfeer ervan vallen. Het gaat dan om hoofdstuk III van de verordening, met het opschrift „Bevoegdheden voor markttoezicht en productinterventie", waarin de artikelen 15 tot en met 18 zijn opgenomen.

61. Artikel 15, lid 2, van de PRIIP's-verordening bepaalt dat de bevoegde autoriteiten toezicht houden op „verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten die in of vanuit *hun* lidstaat op de markt worden gebracht, worden verspreid of worden verkocht" [19] (artikel 15, lid 2). In dit verband volgt uit artikel 17, lid 1, van de verordening dat een bevoegde autoriteit in of van de *betreffende* lidstaat kan voorzien in een verbod of beperking ten aanzien van het op de markt brengen, distribueren of verkopen van verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten en ten aanzien van een soort financiële activiteit of praktijk van een verzekerings- of herverzekeringsonderneming.

62. Dit toezicht lijkt evenwel geen betrekking te hebben op de nakoming van verplichtingen die uitdrukkelijk zijn geregeld in de PRIIP's-verordening of in het recht van de Unie. Overeenkomstig artikel 17, lid 2, onder b), van die verordening kunnen de in artikel 17, lid 1, bedoelde maatregelen namelijk worden getroffen indien de autoriteit heeft geconcludeerd dat de bestaande vereisten op grond van het Unierecht die van toepassing zijn op het betreffende verzekeringsgebaseerde beleggingsproduct of op de verzekeringsgebaseerde activiteit of praktijk onvoldoende zijn om de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde bedreiging af te wenden. Het betreft derhalve het toezicht op de markt voor verzekeringsproducten en mogelijke interventies die vereist zijn uit hoofde van door de toezichthoudende autoriteit vastgestelde tekortkomingen in de regeling van de Unie.

63. Het antwoord op de vraag hoe de bevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst zijn afgebakend met betrekking tot het toezicht op de nakoming van de PRIIP's-verordening moet derhalve buiten die verordening worden gezocht.

64. Niets in de PRIIP's-verordening staat eraan in de weg dat deze bevoegdheden worden afgebakend op grond van de Solvabiliteit II-richtlijn. Bovendien bepaalt artikel 3, lid 2, van de PRIIP's-verordening dat wanneer PRIIP-ontwikkelaars die aan deze verordening zijn onderworpen eveneens zijn onderworpen aan de Solvabiliteit II-richtlijn, deze verordening en deze richtlijn beide van toepassing zijn. De verordening gaat er derhalve van uit dat beide handelingen tegelijkertijd van toepassing zijn op een specifieke categorie personen, die verzekeringsproducten ontwikkelen en creëren die binnen de werkingssfeer van de verordening vallen. Dat geldt ook voor verzekeringsondernemingen [20], die het voorwerp zijn van de Solvabiliteit II-richtlijn.

[19] Cursivering van mij.

[20] Zie overweging 12 van de PRIIP's-verordening, waarin wordt uitgelegd dat onder ontwikkelaars van PRIIP's onder meer verzekeringsondernemingen moeten worden verstaan.

4. IDD-richtlijn

65. Bij deze richtlijn zijn voorschriften vastgesteld inzake de toegang tot en de uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsdistributiebedrijf in de Unie.[21] De IDD-richtlijn legt verplichtingen op aan zowel verzekeringstussenpersonen als verzekeringsondernemingen.[22] Daarnaast berusten de vragen van de verwijzende rechter op de aanname dat NOVIS als verzekeringsonderneming inbreuk heeft gemaakt op de voorschriften waarbij de bepalingen van deze richtlijn zijn omgezet in de Tsjechische rechtsorde.[23]

66. In tegenstelling tot de PRIIP's-verordening bevat de IDD-richtlijn bepalingen over hoe moet worden omgegaan met inbreuken die worden begaan door een verzekeringstussenpersoon die activiteiten in een andere lidstaat uitoefent in het kader van het vrij verrichten van diensten of de vrijheid van vestiging. In dit verband zijn de artikelen 4 tot en met 9 van de richtlijn aan de orde. Deze zijn op soortgelijke wijze opgezet als artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn.

67. De IDD-richtlijn gaat er namelijk van uit dat wanneer de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst vaststellen dat een inbreuk is begaan, zij de autoriteiten van de lidstaat van herkomst daarvan eerst in kennis stellen.[24] Indien de verzekeringstussenpersoon, ondanks de door de lidstaat van herkomst getroffen maatregelen of omdat die maatregelen ontoereikend blijken te zijn of niet voorhanden zijn, blijft handelen op een wijze die duidelijk strijdig is met de belangen van een groot aantal consumenten van de lidstaat van ontvangst of met het goed functioneren van de verzekerings- of de herverzekeringsmarkten, kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst passende maatregelen treffen om verdere onregelmatigheden te voorkomen.[25]

68. De bepalingen van de IDD-richtlijn die betrekking hebben op de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst betreffen inbreuken die worden begaan door verzekerings-, herverzekerings- of nevenverzekeringstussenpersonen. Deze bepalingen zijn niet van toepassing op verzekeringsondernemingen.

69. Derhalve legt de IDD-richtlijn aan verzekeringsondernemingen verplichtingen op die analoog zijn aan die welke worden opgelegd aan verzekeringstussenpersonen.[26] Deze richtlijn omvat daarentegen geen regeling ten aanzien van de verdeling van de bevoegdheden tussen de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst ter zake van het toezicht op het verzekeringsbedrijf.

[21] Artikel 1, lid 1, van de IDD-richtlijn.

[22] Zie bijvoorbeeld artikel 18 van de IDD-richtlijn, waarin wordt gespecificeerd welke informatie voorafgaand aan de sluiting van een verzekeringsovereenkomst door de verzekeringstussenpersoon en de verzekeringsonderneming moet worden verstrekt aan de klant. Daarnaast legt artikel 20 van de richtlijn aan „verzekeringsdistributeurs" de verplichting op om de klant informatie over het verzekeringsproduct te verstrekken die is aangepast aan zijn verlangens en behoeften. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, punt 8, van de richtlijn heeft het begrip „verzekeringsdistributeur" betrekking op een verzekeringstussenpersoon, een nevenverzekeringstussenpersoon of een verzekeringsonderneming.

[23] Zie de punten 10 en 11 van deze conclusie.

[24] Deze oplossingen worden onder meer besproken in: I. Audigier, *Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU*, in: P. Marano, K. Noussia (ed.), *Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis*, Springer, Cham, 2020, blz. 19-22.

[25] Artikel 5, lid 2, en artikel 8, lid 3, van de IDD-richtlijn.

[26] Zie punt 65 van deze conclusie.

70. In deze context zij evenwel aangestipt dat de IDD-richtlijn (ten aanzien van verzekeringstussenpersonen) en de Solvabiliteit II-richtlijn (ten aanzien van verzekeringsondernemingen) soortgelijke regelingen bevatten ter zake van de bevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst om toezicht te houden op de activiteiten van, respectievelijk, tussenpersonen en verzekeringsondernemingen.

71. Derhalve kan het standpunt worden verdedigd dat het de bedoeling van de Uniewetgever is geweest om krachtens respectievelijk de IDD-richtlijn en de Solvabiliteit II-richtlijn analoge oplossingen in te voeren ten aanzien van het toezicht op de nakoming van de uit de IDD-richtlijn voortvloeiende verplichtingen van tussenpersonen en die van verzekeringsondernemingen. Deze oplossing zou de lidstaten de mogelijkheid bieden om dezelfde autoriteiten aan te wijzen om toe te zien op de nakoming van de uit de IDD-richtlijn voortvloeiende verplichtingen door alle marktdeelnemers aan wie de richtlijn deze verplichtingen oplegt. Dat zou betekenen dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn ook van toepassing is op het door de autoriteiten van de lidstaten uitgeoefende toezicht op de nakoming van de IDD-richtlijn.

72. De conclusies die voortvloeien uit de systematische uitlegging van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn moeten nog worden getoetst aan die welke voortvloeien uit de teleologische uitlegging van die bepaling.

5. Teleologische uitlegging

73. Artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn is opgenomen in een hoofdstuk van die richtlijn dat betrekking heeft op, zoals de titel aangeeft, het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Tegelijkertijd gaat het in dit geval niet alleen om de toegang tot de markt van andere lidstaten dan de lidstaat van herkomst maar tevens om de dagelijkse uitoefening van activiteiten in die lidstaten.

74. Voorts volgt uit overweging 11 van de Solvabiliteit II-richtlijn dat de richtlijn een *essentieel instrument voor de totstandbrenging van de interne markt vormt* en dat verzekeringsondernemingen waaraan in de lidstaat van herkomst vergunning is verleend bijgevolg het recht dienen te hebben om overal in de Unie activiteiten uit te oefenen, hetzij door bijkantoren op te richten, hetzij door diensten te verrichten. Ook wordt in de overweging uitgelegd dat „[h]et [...] daarom aanbeveling [verdient] om een noodzakelijke en voldoende harmonisatie tot stand te brengen om te komen tot een wederzijdse erkenning van vergunningen en van toezichtstelsels, zodat één en dezelfde vergunning voor de gehele [Unie] geldig is en het toezicht op een onderneming door de lidstaat van herkomst kan worden uitgeoefend".

75. Tegelijkertijd wordt in overweging 16 gewezen op het voornaamste doel van regelgeving en toezicht, namelijk het bewerkstelligen van een adequate bescherming van verzekeringnemers en begunstigden. Om een adequate bescherming van deze groepen van marktdeelnemers te waarborgen is niet alleen toezicht vereist in het stadium waarin een verzekeringsonderneming toegang tot de markt van een andere lidstaat verkrijgt, maar tevens toezicht op de dagelijkse werkzaamheden van deze onderneming en op de naleving van de in de verschillende lidstaten geldende voorschriften.

76. Daaruit volgt dat ook de teleologische uitlegging van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn ervoor pleit om deze bepaling aldus uit te leggen dat zij van toepassing is op een situatie waarin de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst erop toeziet dat een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat zich houdt aan haar verplichtingen in verband

met de handelspraktijken van dergelijke verzekeringsondernemingen die zijn vastgesteld in andere handelingen van het Unierecht, tenzij die rechtshandelingen in dat verband voorzien in een andere oplossing.

6. Conclusie met betrekking tot de eerste vraag

77. Gelet op de letterlijke uitlegging van artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn [27], die wordt ondersteund door de conclusies die voortvloeien uit de systematische uitlegging [28] en de teleologische uitlegging [29] ervan, ben ik van mening dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord. Derhalve stel ik ter beantwoording van deze vraag voor dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het ook van toepassing is in gevallen waarin de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst toeziet op de naleving door een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat van de verplichtingen die voortvloeien uit de PRIIP's-verordening of de IDD-richtlijn.

B. Tweede prejudiciële vraag

78. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst gehouden zijn om eerst de kennisgevingsprocedures uit te putten en de in de leden 1, 2 en 3 van dat artikel bedoelde maatregelen te treffen om onregelmatigheden te verhelpen, ook wanneer administratieve sancties in de zin van de leden 5 en 6 van dat artikel worden opgelegd wegens schending van de verplichtingen van de PRIPP-verordening of de IDD-richtlijn op het grondgebied van die lidstaat.

79. De tweede vraag is door de verwijzende rechter gesteld voor het geval het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt, namelijk dat artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn ook van toepassing is in een situatie waarin de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst toeziet op de naleving door een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat van de verplichtingen uit de PRIIP's-verordening of de IDD-richtlijn. Uit mijn analyse van de eerste vraag volgt dat die vraag bevestigend moet worden beantwoord. Derhalve zal ik ook de tweede vraag analyseren.

80. Inleidend zij opgemerkt dat de tweede vraag is gebaseerd op de aanname dat de aan NOVIS opgelegde en in het hoofdgeding betwiste sancties „sancties" zijn in de zin van artikel 155, leden 5 en 6, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

81. De tweede vraag moet in de eerste plaats worden beantwoord in het licht van artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Deze bepaling betreft namelijk de bevoegdheid van de lidstaat van ontvangst om sancties op te leggen voor inbreuken op zijn grondgebied. Artikel 155, lid 6, van die richtlijn lijkt het in lid 5 tot uitdrukking gebrachte beginsel te bevestigen en de nadruk te leggen op de mogelijkheid om opgelegde sancties ten uitvoer te leggen ten aanzien van de goederen die de verzekeringsonderneming op het grondgebied van die lidstaat bezit.

[27] Zie punt 24 van deze conclusie.

[28] Zie de punten 55 en 71 van deze conclusie.

[29] Zie punt 76 van deze conclusie.

82. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing volgt dat NOVIS is bestraft wegens inbreuken op de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn.[30] Voor de beantwoording van de tweede vraag zal ik derhalve eerst de bepalingen van die verordening en die richtlijn onderzoeken die betrekking hebben op de oplegging van bestuursrechtelijke sancties en geldboeten wegens schending van de bepalingen van die rechtshandelingen. Vervolgens zal ik ingaan op de bepalingen van de Solvabiliteit II-richtlijn die in de tweede vraag rechtstreeks aan de orde zijn.

1. Bestuursrechtelijke sancties en geldboeten wegens schending van de bepalingen van de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn

83. De bestuursrechtelijke sancties en andere maatregelen die van toepassing zijn bij schending van de PRIIP's-verordening zijn geregeld in artikel 22 ervan.

84. Uit artikel 22, lid 1, van de PRIIP's-verordening volgt dat de verordening de lidstaten verplicht om, „[o]nverminderd de toezichtsbevoegdheden van bevoegde autoriteiten", te voorzien in passende bestuursrechtelijke sancties en maatregelen die van toepassing zijn op situaties waarin inbreuk wordt gepleegd op deze verordening en dat zij alle noodzakelijke maatregelen treffen om de uitvoering van deze sancties en maatregelen te waarborgen. Uit artikel 23 van de verordening volgt dat de bevoegde autoriteiten hun bevoegdheden om sancties op te leggen uitoefenen in overeenstemming met deze verordening en het nationale recht: hetzij rechtstreeks, hetzij in samenwerking met andere autoriteiten, hetzij onder hun eigen verantwoordelijkheid door delegatie aan dergelijke autoriteiten, of door middel van een verzoek aan de bevoegde rechterlijke instanties.

85. De Tsjechische toezichthoudende autoriteit heeft NOVIS rechtstreeks bestraft, onder meer wegens de niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 6, lid 1, en artikel 8, lid 3, van de PRIIP's-verordening.[31] Artikel 24, lid 1, van deze verordening bepaalt dat zij onder meer van toepassing is op inbreuken op artikel 6 en artikel 8, lid 3, van de PRIIP's-verordening.

86. Tegelijkertijd volgt uit artikel 24, lid 2, van de PRIIP's-verordening dat de bevoegde autoriteiten gemachtigd zijn om overeenkomstig hun nationale recht ten minste de in die bepaling genoemde bestuursrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke maatregelen op te leggen. Deze maatregelen omvatten „een bevel waarbij het aanbieden op de markt van een PRIIP wordt opgeschort" [artikel 24, lid 2, onder b)] en „bestuursrechtelijke boeten" [artikel 24, lid 2, onder e)].

87. Overweging 24 van de PRIIP's-verordening verduidelijkt de betekenis van artikel 24 van deze verordening voor zover dit betrekking heeft op door bevoegde autoriteiten getroffen maatregelen. Volgens deze overweging strekt de verordening niet tot het invoeren van een paspoort dat de grensoverschrijdende verkoop van of handel in PRIIP's aan retailbeleggers mogelijk zou maken en verandert zij niets aan bestaande paspoortregelingen. Ook laat deze verordening de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestaande bevoegde autoriteiten uit hoofde van de bestaande paspoortregelingen onverlet. Daarentegen dient „[d]e bevoegde autoriteit van de lidstaat waar het PRIIP op de markt gebracht wordt[...] verantwoordelijk te zijn voor het toezicht op het verhandelen van dat PRIIP. De bevoegde autoriteit van de lidstaat waar het product op de markt wordt gebracht, moet altijd het recht hebben het verhandelen van een PRIIP *op zijn grondgebied* te schorsen wanneer niet aan deze verordening wordt voldaan."[32] Er zijn geen

30 Zie de punten 10 en 11 van deze conclusie.

31 Zie punt 10 van deze conclusie.

32 Cursivering van mij.

redenen om aan te nemen dat dit anders zou zijn voor de „bestuursrechtelijke sancties” die overeenkomstig artikel 24, lid 2, van de PRIIP's-verordening eveneens door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten kunnen worden opgelegd. Ook ten aanzien van inbreuken op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst moet de door die staat aangewezen bevoegde autoriteit rechtstreeks bestuursrechtelijke sancties kunnen opleggen.

88. De PRIIP's-verordening gaat er derhalve van uit dat, hoewel de verdeling van de toezichtbevoegdheden van de autoriteiten van de lidstaten als zodanig niet rechtstreeks is geregeld in de verordening[33], de lidstaat op het grondgebied waarvan het betreffende verzekeringsproduct beschikbaar wordt gesteld moet kunnen reageren op inbreuken op dat grondgebied. Vanuit het oogpunt van deze verordening en in het licht van de toelichtingen die zijn opgenomen in overweging 24 ervan lijkt een dergelijke reactie van de lidstaat geen afbreuk te doen aan „de toezichtbevoegdheden van bevoegde autoriteiten”.

89. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing volgt dat NOVIS ook is bestraft voor inbreuken op de IDD-richtlijn.[34] Wat betreft de bestraffing van inbreuken voorziet die richtlijn in soortgelijke oplossingen als die van de PRIIP's-verordening.

90. Uit artikel 31, lid 1, van de IDD-richtlijn vloeit namelijk voort dat de lidstaten er „[o]nverminderd de toezichtbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten en het recht van de lidstaten om strafrechtelijke sancties vast te stellen en op te leggen [voor zorgen] dat hun bevoegde autoriteiten bestuursrechtelijke sancties en andere maatregelen kunnen opleggen met betrekking tot alle schendingen van de nationale bepalingen tot omzetting van deze richtlijn, en [...] zij alle nodige maatregelen [nemen] om ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd.” In artikel 31, lid 3, van de IDD-richtlijn is bepaald dat de bevoegde autoriteiten hun toezichthoudende bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met hun nationale rechtskader en dat hetzij rechtstreeks doen hetzij in samenwerking met andere autoriteiten of door middel van een verzoek aan de bevoegde rechterlijke instanties. Deze bepaling staat er derhalve niet aan in de weg dat de ontvangende lidstaat rechtstreeks sancties wegens schending van de richtlijn oplegt.

91. Uit de analyse van artikel 22 van de PRIIP's-verordening en artikel 31 van de IDD-richtlijn volgt dat beide rechtshandelingen ervan uitgaan dat de lidstaten „[o]nverminderd de toezichtbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten” bestuursrechtelijke sancties en maatregelen dienen vast te stellen die van toepassing zijn op schendingen van deze rechtshandelingen en dat zij alle nodige maatregelen dienen te treffen om ervoor te zorgen dat deze worden uitgevoerd.

92. In het licht van het antwoord dat ik in overweging geef op de eerste prejudiciële vraag, wordt de verdeling van de toezichtbevoegdheden tussen de autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst bepaald door de Solvabiliteit II-richtlijn. Derhalve moet nog worden onderzocht of de verplichting om sancties voor inbreuken op de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn op te leggen ook vanuit het oogpunt van de Solvabiliteit II-richtlijn daadwerkelijk kan worden nagekomen en of de bevoegdheid om dat te doen vanuit dat oogpunt ook daadwerkelijk kan worden uitgeoefend buiten de procedure van artikel 155, leden 1 tot en met 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn om, „[o]nverminderd de toezichtbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten”, zoals vermeld in de IDD-richtlijn.

[33] Overeenkomstig mijn analyse van de eerste vraag wordt deze kwestie beheerst door de bepalingen van de Solvabiliteit II-richtlijn, voor zover dit toezicht betrekking heeft op verzekeringsondernemingen. Zie de punten 63 en 64 van deze conclusie.

[34] Zie punt 11 van deze conclusie.

2. Door de lidstaat van ontvangst getroffen maatregelen en de Solvabiliteit II-richtlijn

93. Dit deel van de overwegingen moet beginnen met de observatie dat in artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn tot twee keer toe is bepaald dat de leden 1, 2 en 3 de bevoegdheid van de betrokken lidstaten onverlet laten. Deze bepaling is namelijk te vinden in artikel 155, leden 4 en 5, van deze richtlijn.

94. Het Hof heeft nog niet de gelegenheid gehad om deze regelingen uit te leggen. De rechtspraak van het Hof over de uitlegging van de richtlijn die voorafging aan de Solvabiliteit II-richtlijn biedt evenwel waardevolle richtsnoeren voor de uitlegging van die bepalingen.

95. De prejudiciële vraag in de zaak die heeft geleid tot het arrest Onix Asigurări [35] strekte tot verduidelijking van de vraag of artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 eraan in de weg staat dat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst in dringende gevallen, ter bescherming van de belangen van de verzekerden en van de andere personen die in aanmerking komen voor dekking door afgesloten verzekeringen, een in een nadere lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming verbieden om nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten op het grondgebied van die lidstaat te sluiten op grond dat van meet af aan niet was voldaan of thans niet meer wordt voldaan aan een vereiste voor het verlenen van de vergunning om verzekeringswerkzaamheden te verrichten, zoals het vereiste inzake de reputatie van een persoon die organisatorische en vermogensrechtelijke banden met de betreffende verzekeringsonderneming heeft. [36]

96. Artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 voorziet in een soortgelijke oplossing als die welke thans is opgenomen in artikel 155, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Overeenkomstig die eerste bepaling laten de leden 3, 4 en 5 de bevoegdheid van de betrokken lidstaten onverlet om in dringende gevallen passende maatregelen te treffen om inbreuken op hun grondgebied te voorkomen. Zo kunnen zij onder meer een verzekeringsonderneming beletten op hun grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten.

97. Bij de uitlegging van artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 heeft het Hof opgemerkt dat deze bepaling niet aldus mag worden opgevat dat zij enkel verwijst naar maatregelen betreffende onregelmatigheden die reeds op het grondgebied van de ontvangende lidstaat zijn „begaan”. Volgens het Hof moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat zij toestaat om maatregelen te treffen die erop gericht zijn toekomstige onregelmatigheden te beletten. [37] Met andere woorden, het gaat om de bevoegdheid van de lidstaat van ontvangst om maatregelen tegen de betrokken verzekeringsonderneming te treffen in het geval van onregelmatigheden of het gevaar voor onregelmatigheden. [38]

98. Het Hof heeft tevens vastgesteld dat artikel 40 van richtlijn 92/49 voorziet in „twee verschillende procedures” volgens welke de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar de diensten worden verricht, in het geval van onregelmatigheden of gevaar voor onregelmatigheden, maatregelen kunnen treffen tegen een in een andere lidstaat gevestigde verzekeringsonderneming.

35 Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

36 Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 36).

37 Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 39 en 40).

38 Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 45).

99. De eerste procedure is geregeld in artikel 40, leden 4 en 5, van die richtlijn. Met deze bepalingen van richtlijn 92/49 correspondeert het bepaalde in artikel 155, leden 2 en 3, van de Solvabiliteit II-richtlijn.

100. De tweede procedure is geregeld in artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 dat, in de bewoordingen van het Hof, „in afwijking van de gewone procedure bedoeld in artikel 40, leden 4 en 5, [...] niet [voorziet] in de verplichting voor de betrokken lidstaat waar de diensten worden verricht om de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst in kennis te stellen van die onregelmatigheden en evenmin in de verplichting om laatstgenoemde autoriteiten te laten weten dat hij van plan is passende maatregelen te treffen” [39].

101. Het Hof heeft een nog sterker onderscheid gemaakt tussen de twee procedures die zijn geregeld in respectievelijk artikel 40, leden 4 en 5, en artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49.

102. In de eerste plaats kan de procedure van artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 alleen worden toegepast in dringende gevallen, namelijk wanneer er onmiddellijk passende maatregelen moeten worden getroffen. [40]

103. In de tweede plaats lijkt het Hof van oordeel te zijn dat de lidstaat van ontvangst in het kader van maatregelen die zijn getroffen in het kader van de procedure van artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 niet gerechtigd is om zich de bevoegdheden toe te eigenen die de lidstaat van herkomst van de betreffende verzekeringsonderneming geniet in overeenstemming met het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst. [41] De door de lidstaat van ontvangst getroffen maatregelen moeten niet alleen gerechtvaardigd zijn om dringende redenen, maar moeten tevens beperkt blijven tot „conservatoire maatregelen”, zodat de lidstaat van ontvangst zich bij het treffen van deze maatregelen geen toezichtsbevoegdheid toe-eigent die is voorbehouden aan de lidstaat van herkomst. Het Hof heeft verklaard dat die maatregelen „bijgevolg slechts van toepassing [zijn] in afwachting van een beslissing van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst waarbij ten aanzien van de voorwaarden voor het verlenen van de vergunning, met name de voorwaarde inzake de goede reputatie, de nodige gevolgen worden verbonden aan de feiten die zijn aangedragen door de lidstaat waar de diensten worden verricht, zoals wordt geëist door het rechtszekerheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie” [42].

104. Daaraan zij toegevoegd dat het arrest Onix Asigurări [43] betrekking had op de bevoegdheid van de lidstaat van herkomst om een vergunning te verlenen en om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarden voor het verlenen van een dergelijke vergunning. Artikel 4 van richtlijn 92/49, dat een soortgelijke normatieve inhoud heeft als artikel 14 van de Solvabiliteit II-richtlijn, vooronderstelde dat dit een aangelegenheid is die is voorbehouden aan de lidstaat van herkomst.

105. Zoals reeds besproken [44] is het equivalent van artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 in het kader van de Solvabiliteit II-richtlijn te vinden in artikel 155, lid 4, ervan. De aanwijzingen die voortvloeien uit het arrest Onix Asigurări [45] en betrekking hebben op artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 kunnen derhalve worden gebruikt bij de uitlegging van artikel 155, lid 4, van de

[39] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 47).

[40] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punten 47 en 48).

[41] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punten 49, 52 en 53).

[42] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 52).

[43] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, punt 49).

[44] Zie punt 96 van deze conclusie.

[45] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

Solvabiliteit II-richtlijn. Dat betekent dat de lidstaat van ontvangst op grond van laatstgenoemde bepaling maatregelen buiten de procedure van artikel 155, leden 1, 2 en 3, van die bepaling om kan treffen voor zover, ten eerste, dat dringend noodzakelijk is en, ten tweede, de getroffen maatregelen naar hun aard geen inbreuk maken op de bevoegdheid van de lidstaat van herkomst.

106. De prejudiciële vragen in de onderhavige zaak hebben evenwel geen betrekking op artikel 155, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Bovendien wijst niets erop dat de verwijzende rechter van oordeel is dat de Tsjechische toezichthoudende autoriteit de maatregelen ten aanzien van NOVIS heeft vastgesteld wegens een dringende noodzaak om deze ten aanzien van deze marktdeelnemer te treffen.

107. De tweede prejudiciële vraag heeft duidelijk betrekking op, onder meer, artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn. Opgemerkt zij evenwel dat zowel artikel 155, lid 4, als artikel 155, lid 5, van die richtlijn voorzien in een afwijking van de procedure van de leden 1 tot en met 3 van dat artikel [46]. Indien de uitlegging van artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49 die voortvloeit uit het arrest Onix Asigurări [47] relevant is voor de uitlegging van artikel 155, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn, is zij derhalve ook indirect relevant voor de uitlegging van artikel 155, lid 5, van die richtlijn.

108. Daaruit volgt dat artikel 155, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn betrekking heeft op situaties waarin dringende maatregelen moeten worden getroffen ter voorkoming van de ongewenste gevolgen van „onregelmatigheden” die worden begaan door een verzekeringsonderneming. In dat geval hoeft de ontvangende lidstaat de handelwijze van artikel 155, leden 1 tot en met 3, van de richtlijn niet in acht te nemen. De lidstaat dient er echter wel zorg voor te dragen dat de maatregelen die hij treft niet ingaan tegen het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst, en deze maatregelen moeten strikt worden afgebakend.

109. Volgens deze redenering ontslaat ook artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn de lidstaten van de verplichting om de handelwijze van artikel 155, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn in acht te nemen. Tegelijkertijd mogen de maatregelen die de lidstaat van ontvangst treft op grond van de bevoegdheden van artikel 155, lid 5, van de richtlijn geen afbreuk doen aan het beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst.

110. Ten slotte moet artikel 155, lid 5, van de richtlijn betrekking hebben op andere bevoegdheden van de lidstaat van ontvangst dan die van lid 4 van dat artikel. Anders zou het zinloos zijn dat beide regelingen in het kader van de Solvabiliteit II-richtlijn tegelijkertijd van toepassing zijn.

111. Net als artikel 155, lid 1, van de Solvabiliteit II-richtlijn heeft artikel 155, lid 4, ervan betrekking op de reactie op „onregelmatigheden” of op het gevaar daarvoor. Het feit dat beide bepalingen betrekking hebben op dezelfde situaties („onregelmatigheden”) verklaart waarom het Hof er in het arrest Onix Asigurări [48] zoveel belang aan heeft gehecht dat de uitoefening van de bevoegdheden van artikel 155, lid 4, van de Solvabiliteit II-richtlijn door de lidstaat van ontvangst geen inbreuk maakt op de toezichtsbevoegdheid die is voorbehouden aan de lidstaat van herkomst. [49] Op dit gebied zijn de autoriteiten van de lidstaten immers verplicht om de procedure van artikel 155, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn te volgen.

[46] Zie punt 93 van deze conclusie

[47] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[48] Arrest van 27 april 2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316).

[49] Zie punt 103 van deze conclusie.

112. Artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn heeft dan weer betrekking op het bestraffen van „inbreuken" op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Het gaat mijns inziens niet om een toestand waarin een verzekeringsonderneming reeds lang onrechtmatig functioneert en evenmin om het risico van een dergelijke toestand, die alleen kan worden verholpen door in de lidstaat van herkomst in te grijpen „bij de bron". Een dergelijke toestand is namelijk een „onregelmatigheid" in de zin van artikel 155 van die richtlijn. Veeleer heeft artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn betrekking op de niet-nakoming van de verplichtingen van een verzekeringsonderneming in haar betrekkingen met verzekeringnemers en begunstigden in de betreffende lidstaat. Het opleggen van dergelijke sancties doet er niet aan af dat in beginsel de lidstaat van herkomst bevoegd is om toezicht uit te oefenen op een in die staat gevestigde verzekeringsonderneming.

113. Een dergelijke uitlegging wordt tevens bevestigd door het hierboven besproken arrest Commissie/Italië [50]. Ter herinnering zij opgemerkt dat het er in deze zaak om ging sancties op te leggen aan een verzekeringsonderneming wegens de niet-nakoming van de wetgeving van de lidstaat van ontvangst bij het berekenen van verzekeringspremies in het kader van overeenkomsten met verzekeringnemers in de lidstaat van ontvangst. Zoals reeds vermeld [51], kan dit arrest suggereren dat artikel 155, lid 5, van de Solvabiliteit II-richtlijn strekt tot bevestiging van de bevoegdheid van de lidstaat van ontvangst om sancties op te leggen wegens op zijn grondgebied gepleegde schendingen van de bepalingen die de handelspraktijken van de verzekeringsondernemingen regelen.

114. Ten slotte lijkt de oplossing waarbij de bevoegdheid om sancties op te leggen wegens het niet-nakomen van verplichtingen in verband met de uitoefening van het verzekeringsbedrijf ten aanzien van verzekeringnemers en begunstigden op het grondgebied van de betreffende lidstaat wordt overgelaten aan de toezichthoudende autoriteiten van die lidstaat, de meest geschikte en meest doeltreffende oplossing om deze entiteiten zo doeltreffend en zo spoedig mogelijk bescherming te verlenen.

3. Conclusie met betrekking tot de tweede vraag

115. De regeling van de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn enerzijds en die van de Solvabiliteit II-richtlijn anderzijds vullen elkaar derhalve aan voor zover zij betrekking hebben op het opleggen van sancties wegens inbreuken die door een verzekeringsonderneming worden gepleegd in de lidstaat van ontvangst.

116. Enerzijds is in de PRIIP's-verordening en in de IDD-richtlijn namelijk bepaald dat de lidstaten verplicht zijn om, „[o]nverminderd de toezichtbevoegdheden van bevoegde autoriteiten", de sancties en bestuursrechtelijke maatregelen vast te stellen die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze rechtshandelingen en om alle vereiste maatregelen te treffen teneinde te waarborgen dat deze worden toegepast. [52]

117. Anderzijds wordt de verdeling van de bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst en die van de lidstaat van ontvangst geregeld door de Solvabiliteit II-richtlijn. [53] In dit verband moeten de autoriteiten van de lidstaten in beginsel de

[50] Arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië (C-518/06, EU:C:2009:270).

[51] Zie punt 55 van deze conclusie.

[52] Zie punt 91 van deze conclusie.

[53] Zie punt 77 van deze conclusie.

procedure van artikel 155, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn volgen. Artikel 155, lid 5, van die richtlijn bepaalt evenwel dat een lidstaat van ontvangst, in afwijking van deze procedure, zijn bevoegdheid kan uitoefenen om inbreuken op zijn grondgebied te bestraffen.

118. In het licht van de overeenstemmende conclusies die voortvloeien uit de uitlegging van enerzijds de bepalingen van de PRIIP's-verordening en de IDD-richtlijn en anderzijds de Solvabiliteit II-richtlijn stel ik voor om de tweede prejudiciële vraag in die zin te beantwoorden dat artikel 155 van laatstgenoemde richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst niet gehouden zijn om eerst de kennisgevingsprocedures en herstelmaatregelen van de leden 1, 2 en 3 van dat artikel van de richtlijn uit te putten wanneer in die lidstaat administratieve sancties in de zin van de leden 5 en 6 van dat artikel worden opgelegd wegens de niet-nakoming op het grondgebied van die lidstaat van de verplichtingen die voortvloeien uit de PRIIP's-verordening of uit de IDD-richtlijn.

V. Conclusie

119. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de door de Nejvyšší správní soud gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 155 van richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II)

moet aldus worden uitgelegd dat

het ook van toepassing is in gevallen waarin de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van ontvangst toeziet op de naleving door een verzekeringsonderneming uit een andere lidstaat van de verplichtingen die voortvloeien uit verordening (EU) nr. 1286/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 over essentiële-informatiedocumenten voor verpakte retailbeleggingsproducten en verzekeringsgebaseerde beleggingsproducten (PRIIP's) of richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie.

2) Artikel 155 van de Solvabiliteit II-richtlijn

moet aldus worden uitgelegd dat

de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van ontvangst niet gehouden zijn om eerst de kennisgevingsprocedures en herstelmaatregelen van de leden 1, 2 en 3 van dat artikel van de richtlijn uit te putten wanneer in die lidstaat administratieve sancties in de zin van de leden 5 en 6 van dat artikel worden opgelegd wegens de niet-nakoming op het grondgebied van die lidstaat van de verplichtingen die voortvloeien uit de PRIIP's-verordening of uit richtlijn 2016/97."