Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 5. juni 2025 [1]

Sag C-18/24

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik))

»Præjudiciel forelæggelse – etableringsfrihed – fri udveksling af tjenesteydelser – direktiv 2009/138/EF – artikel 155 – tilsidesættelse af værtslandets regler af et forsikringsselskab, der er etableret i en anden medlemsstat – værtslandets tilsynsmyndigheds kompetence«

I. Indledning

1. De præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag omhandler afgrænsningen af medlemsstaternes myndigheders kompetence til at føre tilsyn med forsikringsselskabernes virksomhed og til at pålægge dem sanktioner for overtrædelse af de gældende regler i disse medlemsstater. Selv om Solvens II-direktivet [2] fastsætter et princip om, at tilsynet med et forsikringsselskabs virksomhed i princippet skal udføres af myndighederne i den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet er etableret, søger den forelæggende ret at fastlægge grænserne for anvendelsen af princippet om hjemlandets tilsyn og at præcisere, i hvilke situationer EU-retten tillader undtagelser fra dette princip.

2. Nærmere bestemt vedrører anmodningen om præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag den tjekkiske tilsynsmyndigheds kompetence til at pålægge et slovakisk forsikringsselskab administrative sanktioner for overtrædelser, der angiveligt er begået i Den Tjekkiske Republik, som led i dets virksomhed gennem en filial, der er etableret i sidstnævnte medlemsstat. De overtrædelser, der er blevet fastslået af den tjekkiske tilsynsmyndighed, vedrørte angiveligt dette forsikringsselskabs manglende overholdelse af PRIIP-forordningen [3] og IDD-direktivet [4].

[1] – Originalsprog: polsk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25.11.2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) (EUT 2009, L 335, s. 1; herefter »Solvens II-direktivet«).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 af 26.11.2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer (PRIIP'er) (EUT 2014, L 352, s. 1, herefter »PRIIP-forordningen«).

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/97 af 20.1.2016 om forsikringsdistribution (EUT 2016, L 26, s. 19, herefter »IDD-direktivet«).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Solvens II-direktivet

3. Artikel 155 i Solvens II-direktivet bestemmer:

»1. Konstaterer tilsynsmyndighederne i et værtsland, at et forsikringsselskab, der på denne medlemsstats område har en filial eller udøver virksomhed i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, ikke efterkommer de retsregler i nævnte medlemsstat, der gælder for det, stiller de krav om, at det pågældende forsikringsselskab bringer et sådant ulovligt forhold til ophør.

2. Foretager det pågældende forsikringsselskab sig ikke det nødvendige, giver tilsynsmyndighederne i den pågældende medlemsstat tilsynsmyndighederne i hjemlandet meddelelse herom.

Hjemlandets tilsynsmyndigheder træffer snarest muligt alle nødvendige foranstaltninger med henblik på, at det pågældende forsikringsselskab bringer de ulovlige forhold til ophør.

Hjemlandets tilsynsmyndigheder underretter værtslandets tilsynsmyndigheder om de trufne foranstaltninger.

3. Hvis forsikringsselskabet trods de foranstaltninger, der er truffet af hjemlandet, eller fordi disse foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige eller ikke er gennemført i det pågældende land, fortsat overtræder de retsregler, der gælder i værtslandet, kan værtslandets tilsynsmyndigheder, efter at have givet hjemlandets tilsynsmyndigheder meddelelse herom, træffe egnede foranstaltninger for at forhindre eller standse yderligere overtrædelser og, såfremt det er strengt nødvendigt, forbyde selskabet at indgå nye forsikringsaftaler på værtslandets område.

[…]

Medlemsstaterne sikrer, at det på deres område er muligt at forkynde de retsdokumenter, der er nødvendige for sådanne foranstaltninger, for forsikringsselskaberne.

4. Stk. 1, 2 og 3 berører ikke medlemsstaternes ret til i nødstilfælde at træffe egnede foranstaltninger for at forhindre lovovertrædelser på deres område. Denne ret indebærer også mulighed for at forhindre forsikringsselskaber i at fortsætte med at indgå nye forsikringsaftaler på deres område.

5. Stk. 1, 2 og 3 berører ikke medlemsstaternes ret til at pålægge sanktioner ved overtrædelser på deres område.

6. Hvis det forsikringsselskab, der har gjort sig skyldig i overtrædelsen, har et etableret forretningssted eller besidder ejendom i den pågældende medlemsstat, kan denne medlemsstats tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med den nationale lovgivning iværksætte de for sådanne overtrædelser fastsatte nationale administrative sanktioner over for dette forretningssted eller denne ejendom.

[…]«

2. PRIIP-forordningen i IDD-direktivet

4. Artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, litra c), punkt (ii), (iii) og (iv), og artikel 8, stk. 3, litra f), i PRIIP-forordningen regulerer indholdskravene til dokumentet med central information for kollektive investeringsprodukter til detailinvestorer, der stilles til rådighed for detailinvestorer.

5. IDD-direktivet fastsætter på sin side regler for adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsdistribution i Unionen.

B. Tjekkisk ret

6. Bestemmelsen i artikel 110 i zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví (lov nr. 277/2009 om forsikring) gennemfører artikel 155 i Solvens II-direktivet i den tjekkiske retsorden. Bestemmelsen fastsætter, at:

»(1) Hvis Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) konstaterer, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat, som udøver forsikrings- eller genforsikringsvirksomhed på Den Tjekkiske Republiks område, på grundlag af retten til at etablere en filial eller på grundlag af retten til midlertidig levering af tjenesteydelser, ikke opfylder de forpligtelser, som en sådan virksomhed er underlagt i Den Tjekkiske Republik, pålægger Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) et sådant forsikringsselskab at afhjælpe de konstaterede mangler inden for en frist fastsat af denne bank.

(2) For at fastslå eller efterprøve de i stk. 1 nævnte omstændigheder, kan Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) anmode et sådant forsikringsselskab om at fremlægge dokumenter, oplysninger og nødvendige forklaringer vedrørende dets aktiviteter på Den Tjekkiske Republiks område, og forsikringsselskabet er forpligtet til at levere disse oplysninger.

(3) Hvis et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat ikke afhjælper de i stk. 1 nævnte mangler inden for den fastsatte frist, vil Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) underrette hjemlandets tilsynsmyndigheder.

(4) Hvis de korrigerende foranstaltninger, der er pålagt af tilsynsmyndigheden i hjemlandet, ikke fører til afhjælpning af de konstaterede mangler ved et forsikringsselskab fra en anden medlemsstats virksomhed, eller hvis der ikke pålægges nogen korrigerende foranstaltninger, vil Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) pålægge et sådant forsikringsselskab en bøde eller forbyde indgåelse af nye forsikrings- eller genforsikringsaftaler på Den Tjekkiske Republiks område samt udvidelse af omfanget af forpligtelser, der følger af allerede indgåede aftaler. Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) underretter tilsynsmyndigheden i hjemlandet om denne beslutning. Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) kan samtidig henvise sagen til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed med en anmodning om bistand.

(5) I hastetilfælde handler Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank) i overensstemmelse med proceduren i stk. 4 uden anvendelse af den procedure, der er nævnt i stk. 1-3.«

7. IDD-direktivet er derimod gennemført i den tjekkiske retsorden gennem bestemmelserne i zákon č. 170/2018 Sb., o distribuci pojištění a zajištění (lov nr. 170/2018 om forsikrings- og genforsikringsdistribution).

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8. NOVIS er et handelsselskab med hjemsted i Slovakiet, der driver virksomhed inden for livsforsikringer. Selskabet har en filial i Den Tjekkiske Republik.

9. Værtslandets tilsynsmyndighed, Česká národní banka (Tjekkiets nationalbank), har fundet, at NOVIS har begået tre administrative overtrædelser, og pålagde derfor virksomheden en bøde på 1 000 000 CZK (ca. 40 000 EUR).

10. Den første administrative overtrædelse bestod i en tilsidesættelse af forpligtelserne i henhold til artikel 6, stk. 1, samt artikel 8, stk. 3, litra c), punkt (ii), (iii) og (iv), samt artikel 8, stk. 3, litra f), i PRIIP-forordningen. Selskabet har angiveligt undladt at sikre, at oplysningerne i dokumenter med central information (såkaldte KID-Key Information Documents) om produkter var nøjagtige, redelige og tydelige, i overensstemmelse med alle bindende kontraktlige dokumenter og ikke vildledende. Selskabet har angiveligt også undladt at sikre, at dokumenterne med central information omfattede alle oplysninger om kvalitet og omfang, der kræves i henhold til direkte gældende EU-lovgivning.

11. Den anden og tredje administrative overtrædelse bestod i overtrædelser af forpligtelserne i lov nr. 170/2018, som gennemfører IDD-direktivet i landets retsorden. Mere præcist bestod den anden administrative overtrædelse i NOVIS' overtrådte forsikringsselskabets forpligtelser til at indføre, opretholde og anvende principperne for kontrol af virksomheden i forhold til sagsøgerens uafhængige repræsentanter, der handler på vegne af sagsøgeren, herunder kontrol med behørig overholdelse af lovens bestemmelser. Den tredje administrative overtrædelse bestod i tilsidesættelsen af forpligtelsen til at yde kunden rådgivning inden indgåelse af kapitalforsikringsaftalen.

12. Under den tjekkiske tilsynsmyndigheds sagsbehandling satte NOVIS spørgsmålstegn ved myndighedens kompetence til at føre en straffeforvaltningssag. Selskabet anførte, at myndigheden ikke overholdt artikel 110 i lov nr. 277/2009, der gennemfører artikel 155 i Solvens II-direktivet i den tjekkiske retsorden. Denne bestemmelse i EU-lovgivningen og dens nationale gennemførelse havde til formål at kræve, at den tjekkiske tilsynsmyndighed oplyste myndigheden i NOVIS' hjemland om NOVIS' påståede overtrædelse, og derefter afventede eventuelle foranstaltninger fra denne myndigheds side. Den tjekkiske tilsynsmyndighed var derfor ikke berettiget til selvstændigt at føre en sag om at pålægge et selskab, der har hjemsted i anden medlemsstat, en bøde.

13. Den tjekkiske tilsynsmyndighed er på den anden side af den opfattelse, at de nationale bestemmelser, der vedrører det tilsyn, der udføres for at fastslå overtrædelser af bestemmelserne i IDD-direktivet og PRIIP-forordningen, udgør en særskilt regulering i forhold til den, der er indeholdt i Solvens II-direktivet. Myndigheden er også af den opfattelse, at de nationale regler, der vedrører dette tilsyn, har forrang for de regler, der gennemfører sidstnævnte direktiv.

14. NOVIS anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik) mod den tjekkiske tilsynsmyndigheds afgørelse. Selskabet nedlagde påstand om, at den tjekkiske tilsynsmyndighed ikke har kompetence. Retten delte i denne henseende den tjekkiske myndigheds opfattelse i den anfægtede afgørelse og forkastede søgsmålet.

15. NOVIS anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Den Tjekkiske Republik), som er den forelæggende ret. Denne ret er forpligtet til at behandle selskabets påstand fremsat i kassationsanken, ifølge hvilken artikel 110 i lov nr. 277/2009, som gennemfører artikel 115 i Solvens II-direktivet, bør anvendes i forhold til alle tilsynsaktiviteter, der vedrører forsikringssektoren. NOVIS har anført, at selskabet ganske vist er blevet sanktioneret for overtrædelse af IDD-direktivet og PRIIP-forordningen, som imidlertid er love, der regulerer forsikringssektoren.

16. Det er under disse omstændigheder, at Nejvyšší správní soud (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 155 i [Solvens II-]direktivet fortolkes således, at artiklen også omfatter det tilsyn, som tilsynsmyndigheden i værtslandet fører med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat opfylder forpligtelserne i [PRIIP-]forordningen eller i [IDD-]direktivet?

2) Hvis svaret er bekræftende, indebærer artikel 155 i Solvens II-direktivet da, at tilsynsmyndigheden i hjemlandet er tillagt den overordnede beføjelse, og at værtslandets tilsynsmyndighed har pligt til først at udtømme de underretningsprocedurer og at træffe de foranstaltninger for at bringe de uregelmæssigheder, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3, i denne artikel i direktivet, til ophør, herunder ved pålæggelse af administrative sanktioner som defineret i nævnte artikels stk. 5 og 6?«

17. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgik til Domstolen den 11. januar 2024. Parterne i hovedsagen, den tjekkiske, italienske og slovakiske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Parterne i hovedsagen, den tjekkiske regering og Kommissionen har været repræsenteret i retsmødet, som blev afholdt den 6. marts 2025.

IV. Undersøgelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

18. Det første spørgsmål søger at afklare, om artikel 155 i Solvens II-direktivet også finder anvendelse i en situation, hvor tilsynsmyndigheden i værtsmedlemsstaten fører tilsyn med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat overholder de forpligtelser, der er fastsat i PRIIP-forordningen eller IDD-direktivet.

19. Generelt omhandler artikel 155 i Solvens II-direktivet kompetencen og beføjelserne ved tilsyn med forsikringsselskaber hos myndighederne i den medlemsstat, hvor det pågældende forsikringsselskab er etableret, og hos myndighederne i den medlemsstat, på hvis område forsikringsselskabet udøver forsikringsvirksomhed i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfrihed. Denne bestemmelse fastlægger den procedure, som værtslandets myndigheder i princippet skal følge, hvis et forsikringsselskab tilsidesætter de

regler, der gælder på deres område. Før disse myndigheder træffer foranstaltninger over for det pågældende forsikringsselskab, bør de høre myndighederne i det pågældende forsikringsselskabs hjemland.

20. Det skal bemærkes, at løsningen på det fortolkningsproblem, der behandles i det første præjudicielle spørgsmål, kan gribes an på to måder. Den første metode går ud på at undersøge bestemmelserne i den EU-retsakt, der pålægger enkeltpersoner den pågældende forpligtelse, f.eks. PRIIP-forordningen eller IDD-direktivet, for at afgøre, om denne retsakt også regulerer kompetencefordelingen og medlemsstaternes myndigheders kompetence til at føre tilsyn med overholdelsen af denne forpligtelse. Kun hvis det viser sig, at en bestemt retsakt ikke løser problemet, skal svaret søges i andre retsakter.

21. Den anden metode tager derimod udgangspunkt i undersøgelse af en forordning, som f.eks. artikel 155 i Solvens II-direktivet, der omhandler medlemsstaternes myndigheders kompetence og tilsynsbeføjelser, og som synes at fastlægge et princip af generel karakter. Ved fortolkningen af denne forordning skal det afgøres, om den faktisk er af en sådan karakter og også omfatter udøvelse af tilsyn med overholdelse af bestemmelserne i anden lovgivning. Dernæst er det stadig nødvendigt at undersøge, om disse andre retsakter ændrer den løsning, der følger af den generelle forordning.

22. For at imødekomme den forelæggende rets bekymringer vil jeg bruge den sidstnævnte tilgang i dette forslag til afgørelse. Det er den tilgang, som retten har valgt i sin anmodning om en præjudiciel afgørelse af det spørgsmål, der er centralt i den foreliggende sag. Samtidig er retten af den opfattelse, at artikel 155 i Solvens II-direktivet kan fortolkes på to måder.

23. Den første fortolkning er, at forbeholdet i artikel 155 i Solvens II-direktivet om, at bestemmelsen henviser til »de gældende bestemmelser i [værts]medlemsstaten«, betyder, at bestemmelsen kun vedrører tilsynet med overholdelsen af de forpligtelser, der pålægges forsikringsselskaber i henhold til dette direktiv. Den anden fortolkning er på den anden side baseret på den opfattelse, at artikel 155 i Solvens II-direktivet finder anvendelse på tilsyn med alle forpligtelser, der pålægges forsikringsselskaber i henhold til EU-retten.

24. På den ene side synes ordlyden af artikel 155 i Solvens II-direktivet at favorisere den sidstnævnte fortolkning. Bestemmelsen har en bred formulering, således at den definerer tilsynsmyndighedernes beføjelser og pligter i tilfælde, hvor et forsikringsselskab, der er etableret i en medlemsstat, ikke overholder de regler, der gælder i den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet har en filial eller udøver virksomhed i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Der findes i denne bestemmelse ikke et forbehold, der ville begrænse dens anvendelsesområde til overtrædelser af bestemmelserne i Solvens II-direktivet eller af de bestemmelser, der gennemfører dette direktiv i den pågældende medlemsstats retsorden.

25. På den anden side bør man ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten ikke begrænse sig til dens bogstavelige ordlyd. Det er også nødvendigt at undersøge den sammenhæng, som den pågældende forordning indgår i, og de formål, der forfølges med den retsakt, hvori forordningen er indsat[5]. Det gælder i endnu højere grad, når det drejer sig om bestemmelser, der afgrænser magt- og ansvarsområderne for tilsynet med enkeltpersoners opfyldelse af visse forpligtelser.

[5] – Jf. dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 39).

Disse bestemmelser kan næppe betragtes isoleret fra bestemmelserne i den retsakt, hvor forpligtelserne er reguleret. Fortolkningen af en sådan regulering bør heller ikke ignorere den bredere normative kontekst, som den pågældende bestemmelse fungerer i.

26. Med henblik på at besvare det første præjudicielle spørgsmål skal artikel 155 i Solvens II-direktivet derfor underkastes en kontekstuel og formålsbestemt undersøgelse. Inden jeg foretager denne undersøgelse, skal jeg imidlertid redegøre for de forudsætninger, der ligger til grund for dette direktiv.

1. Solvens II-direktivet

27. Det følger af artikel 1, stk. 1, i Solvens II-direktivet, at direktivet bl.a. fastsætter regler for adgang til og udøvelse af selvstændig direkte forsikringsvirksomhed og genforsikringsvirksomhed i Fællesskabet. Direktivet finder anvendelse på direkte tegnende livsforsikrings- og skadesforsikringsselskaber, der er etableret på en medlemsstats område, eller som ønsker at etablere sig der (direktivets artikel 2, stk. 1, første led).

28. Solvens II-direktivet bruger begreberne »hjemland« og »værtsland«. Generelt beskriver førstnævnte begreb det land, hvor forsikringsselskabet har hovedsæde (artikel 13, nr. 8). Sidstnævnte begreb betyder i det væsentlige »en anden medlemsstat end hjemlandet, hvor et forsikrings- eller genforsikringsselskab har en filial eller præsterer tjenesteydelser« (artikel 13, nr. 9).

29. Direktivet foreskriver, at adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed eller genforsikringsvirksomhed, der er omfattet af dette direktiv, er betinget af en forudgående tilladelse (artikel 14, stk. 1). Forsikringsselskabet kan anmode tilsynsmyndighederne i sit hjemland om denne (artikel 14, stk. 2). Det er vigtigt, at en tilladelse udstedt af tilsynsmyndighederne i den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet er etableret, giver det mulighed for at udøve virksomhed i hele EU (artikel 15, stk. 1). Selve begrebet »tilsynsmyndighed« betyder den eller de nationale myndigheder, der ved lov eller anden forskrift er bemyndiget til at føre tilsyn med forsikrings- eller genforsikringsselskaber (artikel 13, nr. 10).

30. Forgængerdirektiverne til Solvens II-direktivet var også baseret på den model, at tilladelse i én medlemsstat giver mulighed for at drive forsikringsvirksomhed i andre medlemsstater. En yderligere udvikling var princippet om, at tilsynet med den virksomhed, der drives af et sådant forsikringsselskab, i princippet udøves af myndighederne i dets hjemland, også for så vidt angår den virksomhed, der drives af forsikringsselskabet i andre lande gennem en filial eller i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser [6].

31. De præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, har i det væsentlige til formål at fastlægge de grænser, inden for hvilke princippet om hjemlandstilsyn finder anvendelse i henhold til Solvens II-direktivet (det første spørgsmål), og at præcisere de situationer, hvor EU-retten fraviger dette princip og de dertil knyttede procedurer (det andet spørgsmål).

32. Tilsynet med forsikringsselskaber er omhandlet i kapitel III (»Tilsynsmyndigheder og almindelige bestemmelser«) i direktivets afsnit I, artikel 27-39. Det fremgår klart af disse bestemmelser, at hovedformålet med det tilsyn, der reguleres af disse bestemmelser, er »at

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

beskytte forsikringstagere og begunstigede« (artikel 27). Tilsynet omfatter en kontinuerlig kontrol af, om forsikrings- eller genforsikringsselskabet drives på korrekt vis, og af, om de overholder tilsynsreglerne (artikel 29, stk. 1, andet led, i Solvens II-direktivet).

33. I henhold til artikel 34, stk. 1, i Solvens II-direktivet med overskriften »Generelle tilsynsbeføjelser« skal medlemsstaterne sikre, at tilsynsmyndighederne har beføjelse til at træffe forebyggende og korrigerende foranstaltninger med henblik på at sikre, at forsikrings- og genforsikringsselskaber overholder »de love og administrative bestemmelser, som de skal overholde i hver medlemsstat«.

34. Tilsynet med aktiviteterne i forsikringsselskaber, der er etableret i en anden medlemsstat, er omhandlet i artikel 155 i Solvens II-direktivet, som de præjudicielle spørgsmål omhandler. Denne bestemmelse findes i afdeling 3 (»Beføjelser tillagt værtslandets tilsynsmyndigheder«) i kapitel VIII (»Fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser«) i kapitel I (»Almindelige bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte forsikrings- og genforsikringsvirksomhed«) i Solvens II-direktivet.

35. I henhold til denne bestemmelse skal værtslandets tilsynsmyndighed, når den konstaterer, at et forsikringsselskab, der har en filial eller udøver virksomhed i forbindelse med levering af tjenesteydelser på dets område, »ikke efterkommer de retsregler i nævnte medlemsstat«, pålægge selskabet at afhjælpe uregelmæssigheden (artikel 155, stk. 1).

36. Hvis forsikringsselskabet ikke træffer de nødvendige foranstaltninger, underretter tilsynsmyndigheden i værtslandet tilsynsmyndigheden i selskabets hjemland herom. De sidstnævnte myndigheder skal hurtigst muligt træffe passende foranstaltninger for at sikre, at »de ulovlige forhold« bringes til ophør. Hjemlandets tilsynsmyndigheder underretter værtslandets tilsynsmyndigheder om de trufne foranstaltninger (artikel 155, stk. 2).

37. Hvis de trufne foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige eller slet ikke træffes, og forsikringsselskabet fortsætter med at overtræde de »de retsregler, der gælder i værtslandet«, kan myndighederne i dette land efter at have underrettet myndighederne i hjemlandet træffe egnede foranstaltninger for at forhindre eller standse yderligere overtrædelser (artikel 155, stk. 3).

38. De efterfølgende redaktionelle elementer i artikel 155 i Solvens II-direktivet fastsætter, at »stk. 1, 2 og 3 ikke berører« medlemsstaternes beføjelse til at træffe passende nødforanstaltninger for at forhindre eller straffe »lovovertrædelser« på deres område (artikel 155, stk. 4) eller medlemsstaternes beføjelse til at pålægge sanktioner ved »overtrædelser«, der finder sted på deres område.

39. Endelig fastsætter artikel 155, stk. 6, i Solvens II-direktivet, at hvis det forsikringsselskab, der har gjort sig skyldig i overtrædelsen, har et etableret forretningssted eller besidder ejendom i den pågældende medlemsstat, kan denne medlemsstats tilsynsmyndigheder i overensstemmelse med den nationale lovgivning iværksætte de for sådanne overtrædelser fastsatte nationale administrative sanktioner over for dette forretningssted eller denne ejendom.

40. Det første spørgsmål går ud på at fastslå, om de »retsregler i [værts]medlemsstaten«, der er omhandlet i Solvens II-direktivets artikel 155, kun vedrører bestemmelserne i dette direktiv eller andre EU-retlige regler. For at besvare det forelagte spørgsmål vil jeg nu gå over til at behandle artikel 155 i Solvens II-direktivet i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i direktivet, som denne bestemmelse er knyttet til.

2. Artikel 155 i Solvens II-direktivet og finansielt tilsyn

41. Den generelle regulering af tilsynet med forsikringsaktiviteter i kapitel III (»Tilsynsmyndigheder og almindelige bestemmelser«) i afsnit I ledsages af en mere specifik bestemmelse, der anvender begrebet »det finansielle tilsyn«. Det fremgår af direktivets artikel 30, stk. 2, at »det finansielle tilsyn« dækker forsikrings- og genforsikringsselskabets samlede virksomhed og navnlig omfatter kontrol med selskabets solvens og afsættelsen af forsikringsmæssige hensættelser, dets aktiver og det anerkendte kapitalgrundlag i overensstemmelse med de regler og den praksis, der gælder i hjemlandet, i henhold til bestemmelser, der er vedtaget på fællesskabsplan[7].

42. Artikel 30, stk. 1, bestemmer, at »ansvaret for det finansielle tilsyn med forsikrings-[…]selskaber, herunder tilsyn med den virksomhed, de udøver gennem filialer og i henhold til reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser, henhører udelukkende under hjemlandets kompetence«. Artikel 30, stk. 3, i Solvens II-direktivet fastslår derimod, at hvis tilsynsmyndighederne i en anden medlemsstat end hjemlandet har en begrundet formodning om, at et forsikringsselskabs virksomhed vil kunne skade selskabets finansielle soliditet, underretter de tilsynsmyndighederne i forsikringsselskabets hjemland herom.

43. Ud fra et systematisk fortolkningssynspunkt opstår spørgsmålet om forholdet mellem på den ene side artikel 30, stk. 1 og 3, i Solvens II-direktivet, der regulerer hjemlandets og værtslandets tilsynsmyndigheders adfærd, når de konstaterer uregelmæssigheder, der falder ind under anvendelsesområdet for »det finansielle tilsyn« som omhandlet i denne bestemmelse (»medlemsstatens enekompetence«), og på den anden side artikel 155 i samme direktiv, der vedrører den adfærd, der skal følges, når det konstateres, at et forsikringsselskab har tilsidesat de gældende regler i værtsmedlemsstaten.

44. Da artikel 30, stk. 1 og 3, i Solvens II-direktivet fastsætter de pligter og kompetencer, som tilsynsmyndighederne i hjemlandet og værtslandet har i tilfælde af grænseoverskridende udøvelse af forsikringsvirksomhed, bør artikel 155 i dette direktiv – som også omhandler dette spørgsmål – henvise til forskellige generiske situationer. Ellers ville der være bestemmelser inden for rammerne af en enkelt retsakt, som ville regulere det samme spørgsmål forskelligt.

45. Yderligere vejledning til besvarelse af spørgsmålet om samspillet mellem anvendelsesområdet for artikel 30 i Solvens II-direktivet og anvendelsesområdet for dets artikel 155 findes i Domstolens retspraksis. I dommen i sagen Kommissionen mod Italien[8] havde Domstolen mulighed for at se på de tilsvarende bestemmelser i det direktiv, som var forgængeren for Solvens II-direktivet.

46. I henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 92/49/EØF[9] henhører ansvaret for det finansielle tilsyn med et forsikringsselskab, herunder tilsyn med den virksomhed, det udøver gennem filialer og som led i præstation af tjenesteydelser, udelukkende under hjemlandets kompetence. Denne

[7] – Indholdet af denne bestemmelse er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2025/2 af 27.11.2024 om ændring af direktiv 2009/138/EF for så vidt angår proportionalitet, kvaliteten af tilsyn, indberetning, foranstaltninger vedrørende langsigtede garantier, makroprudentielle redskaber, bæredygtighedsrisici og koncerntilsyn og grænseoverskridende tilsyn og om ændring af direktiv 2002/87/EF og 2013/34/EU. Det specificeres nu, at det finansielle tilsyn også omfatter en undersøgelse af et forsikringsselskabs ledelsessystem. Denne ændring ændrer dog ikke substansen i forordningen. Den finder heller ikke anvendelse på sagen i hovedsagen ratione temporis.

[8] – Dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270).

[9] – Rådets direktiv 92/49/EØF af 18.6.1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239/EØF og 88/357/EØF (tredje skadesforsikringsdirektiv) (EFT 1992, L 228, s. 1).

formulering (»udelukkende henhører under hjemlandets kompetence«) findes også i artikel 30, stk. 1, i Solvens II-direktivet. I henhold til sammenligningstabellen i sidstnævnte direktiv svarer dets artikel 30 desuden til artikel 9 i direktiv 92/49.

47. Til gengæld svarede artikel 40 i direktiv 92/49 stort set til Solvens II-direktivets artikel 155. Ifølge sammenligningstabellen i sidstnævnte direktiv svarer dets artikel 155 nøjagtigt til artikel 40 i direktiv 92/49.

48. Faktisk indeholder artikel 40, stk. 3-5, i det tidligere direktiv en løsning, der svarer til den, der i nu findes i artikel 155, stk. 1-3, i det senere direktiv. Til gengæld svarer artikel 40, stk. 7, i direktiv 92/49 til indholdet af artikel 155, stk. 5, i Solvens II-direktivet. Begge disse bestemmelser fastsætter med en lignende ordlyd, at bestemmelser, der kræver, at værtsmedlemsstaten underretter hjemlandet om et forsikringsselskabs manglende overholdelse af de gældende regler i førstnævnte stat (dvs. artikel 155, stk. 1, 2 og 3, i Solvens II-direktivet og artikel 40, stk. 3-5, for direktiv 92/49), ikke berører medlemsstaternes beføjelse til at sanktionere forsikringsselskaber for overtrædelse af de gældende regler på deres område.

49. I den sag, der blev afsluttet med dommen i sagen Kommissionen mod Italien [10], anførte Kommissionen, at Italien bl.a. havde tilsidesat artikel 9 i direktiv 92/49, idet medlemsstaten havde udøvet kontrol med den måde, hvorpå forsikringspræmier blev opkrævet af forsikringsselskaber, der var etableret i andre lande, og som drev virksomhed i Italien, og pålagde sådanne selskaber sanktioner.

50. Domstolen afviste dette anbringende i sin dom. Domstolen forklarede, at artikel 9 i direktiv 92/49 fastlægger princippet om, at det finansielle tilsyn udføres af den medlemsstat, hvor forsikringsselskabet har sit hjemsted [11]. Domstolen bekræftede samtidig i denne dom, at etableringsmedlemsstaten har enekompetence til at udøve et sådant tilsyn.

51. Hvad dernæst angår de handlinger, som Kommissionen anså for at udgøre en tilsidesættelse af EU-retten fra Den Italienske Republiks side, forklarede Domstolen, at artikel 9 i direktiv 92/49 præciserer, hvad finansielt tilsyn »navnlig« består i. Samtidig påpegede Domstolen, at »det finansielle tilsyn« ikke omfatter tilsyn med forsikringsselskabers kommercielle adfærd [12].

52. Endelig tilføjede Domstolen obiter dictum, at det med hensyn til artikel 40 i direktiv 92/49 er tilstrækkeligt at konstatere, at Kommissionen ikke har gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der er fastsat i stk. 3-5 i denne artikel [13]. På den anden side bemærkede Domstolen, at artikel 40, stk. 7, i direktiv 92/49 bekræfter en medlemsstats beføjelse til at straffe overtrædelser, der er begået på dens område [14].

53. Det er imidlertid vanskeligt at drage endelige konklusioner for den foreliggende sag ud fra denne sidste udtalelse. Efter Domstolens egen opfattelse har Kommissionen ikke nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik har overtrådt artikel 40 i direktiv 92/49. Ikke desto mindre kan der bag sidstnævnte udtalelse ligge en antydning af, at tilsynet med metoden til beregning af

[10] – Dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270).

[11] – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 116).

[12] – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 116).

[13] – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 120).

[14] – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 116).

præmierne ikke var et finansielt tilsyn som omhandlet i direktivets artikel 9, og at forsikringsselskabets uregelmæssigheder i denne henseende burde have været sanktioneret af værtsmedlemsstaten i henhold til samme direktivs artikel 40, stk. 7.

54. Samtidig skal det understreges, at den »tilsidesættelse«, der var tale om i den sag, der blev afsluttet ved dommen i sagen mellem Kommissionen og Italien [15], ikke vedrørte et forsikringsselskabs tilsidesættelse i Italien af bestemmelserne i direktiv 92/49, som var etableret i en anden medlemsstat. Dette direktiv harmoniserede nemlig ikke på området for forsikringspræmier [16]. Med andre ord, hvis Domstolens dom skal forstås således, at Den Italienske Republik i henhold til artikel 40, stk. 7, i direktiv 92/49 havde beføjelse til at sanktionere tilsidesættelse af en national bestemmelse, der vedrørte metoden til beregning af præmier, var der tale om en tilsidesættelse af en bestemmelse, der vedrørte et område, som ikke var reguleret af dette direktiv.

55. Læst på denne måde vil dommen i sagen mellem Kommissionen og Italien [17] give værdifuld vejledning om forholdet mellem artikel 30 (»det finansielle tilsyn«) og artikel 155 i Solvens II-direktivet. Det ville også være nyttigt at afgrænse det materielle anvendelsesområde for sidstnævnte bestemmelse. Dette kunne føre til den konklusion, at i modsætning til »det finansielle tilsyn«, som omhandlet i artikel 30 i Solvens II-direktivet, kan artikel 155 i Solvens II-direktivet ikke kun henvise til tilsidesættelser af bestemmelserne i Solvens II-direktivet, men også til andre gældende regler i værtsmedlemsstaten vedrørende forsikringsselskabers virksomhed, som ikke falder ind under Solvens II-direktivets anvendelsesområde.

56. Det præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag går dog ikke så langt. Det skyldes, at de ikke vedrører udøvelsen af tilsyn med overholdelsen af gældende regler i værtsmedlemsstaten. Disse spørgsmål vedrører udøvelsen af tilsyn med overholdelsen af bestemmelserne i EU-retten, dvs. PRIIP-forordningen og IDD-direktivet, og kompetencen til at sanktionere tilsidesættelser af disse bestemmelser på værtsmedlemsstatens område. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om de konklusioner, som dommen i sagen Kommissionen mod Italien [18] kan indebære, understøttes af en undersøgelse af forholdet mellem artikel 155 i Solvens II-direktivet og PRIIP-forordningen og IDD-direktivet.

3. PRIIP-forordningen

57. PRIIP-forordningen fastsætter ensartede bestemmelser om format og indhold af det dokument med central information, som PRIIP-producenter skal udarbejde, og om tilrådighedstillelse af dokumentet med central information for detailinvestorer (artikel 1). Den finder anvendelse på PRIIP-producenter og personer, som rådgiver om eller sælger PRIIP'er (artikel 2, stk. 1).

58. Derudover definerer PRIIP-forordningen begrebet »kompetente myndigheder« således, at det omfatter de nationale myndigheder udpeget af en medlemsstat til at føre tilsyn med, at de krav, som denne forordning pålægger PRIIP-producenter og personer, der rådgiver om eller sælger PRIIP'et, opfyldes (artikel 4, nr. 8).

15 – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270).

16 – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270, præmis 105 og 106).

17 – Jf. dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270).

18 – Dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270).

59. PRIIP-forordningens artikel 22 ff. regulerer administrative sanktioner og andre foranstaltninger, der gælder for overtrædelser af PRIIP-forordningen. Derimod finder man dog ikke en bestemmelse i forordningen, der direkte behandler spørgsmålet om afgrænsningen af hjemlandets og værtslandets myndigheders kompetence og beføjelser til at føre tilsyn med overholdelsen af forordningens bestemmelser.

60. Det er rigtigt, at PRIIP-forordningen indeholder bestemmelser, der vedrører medlemsstaternes forpligtelser og beføjelser til at overvåge markedet for forsikringsprodukter, der falder inden for dens anvendelsesområde. Der henvises til forordningens kapitel III, som har titlen »Overvågning af markeder og produktinterventionsbeføjelser« og dækker forordningens artikel 15-18.

61. PRIIP-forordningens artikel 15, stk. 2, bestemmer, at »de kompetente myndigheder overvåger markedet for forsikringsbaserede investeringsprodukter, der markedsføres, distribueres eller sælges *i* eller *fra* deres medlemsstat« (artikel 15, stk. 2)[19]. I den forbindelse følger det af forordningens artikel 17, stk. 1, at »en kompetent myndighed kan udstede forbud eller pålægge begrænsninger mod [for forsikringsbaserede investeringsprodukter og en form for finansiel aktivitet eller praksis fra et forsikrings- eller genforsikringsselskabs side], der udføres *i* eller *fra dens medlemsstat*«.

62. Denne overvågning ser dog ikke ud til at omhandle overholdelse af forpligtelser, der udtrykkeligt er reguleret af PRIIP-forordningen eller EU-retten. I overensstemmelse med forordningens artikel 17, stk. 2, litra b), kan der træffes foranstaltninger som omhandlet i artikel 17, stk. 1, såfremt en myndighed med rimelighed finder det godtgjort, at de gældende krav i henhold til EU-retten, der finder anvendelse på det forsikringsbaserede investeringsprodukt eller aktiviteten eller praksissen, ikke i tilstrækkelig grad imødegår de risici, som de kompetente myndigheder har identificeret. Det handler derfor om at overvåge markedet for forsikringsprodukter og eventuelle interventionsbeføjelser, der er nødvendige på grund af mangler i EU-retten, som den tilsynsførende har identificeret.

63. Spørgsmålet om, hvordan hjemlandets og værtsmedlemsstatens myndigheders kompetencer og beføjelser med hensyn til tilsynet med overholdelsen af PRIIP-forordningen er afgrænset, bør derfor besvares uden denne forordning.

64. Intet i selve PRIIP-forordningen forhindrer bestemmelserne i Solvens II-direktivet i at bestemme afgrænsningen af disse kompetencer og beføjelser. Desuden bestemmer PRIIP-forordningens artikel 3, stk. 2, at hvis PRIIP-producenter, som er omfattet af denne forordning, også er omfattet af Solvens II-direktivet, skal både denne forordning og direktivet finde anvendelse. Forordningen indebærer derfor samtidig anvendelse af begge retsakter på en specifik kategori af aktører, der udvikler og skaber forsikringsprodukter, der falder inden for dens anvendelsesområde. Der er her også tale om forsikringsselskaber[20], der er omfattet af Solvens II-direktivet.

[19] – Min fremhævelse.

[20] – Jf. 12. betragtning til PRIIP-forordningen, som fastsætter, at PRIIP-producenter bl.a. er forsikringsselskaber.

4. IDD-direktivet

65. IDD-direktivet fastsætter regler for adgang til og udøvelse af virksomhed med distribution af forsikrings- og genforsikringsprodukter i Unionen [21]. Direktivet pålægger både forsikringsformidlere og forsikringsselskaber forpligtelser [22]. Den forelæggende rets spørgsmål er desuden baseret på den antagelse, at NOVIS som forsikringsselskab har overtrådt de bestemmelser, der gennemfører direktivets bestemmelser i tjekkisk ret [23].

66. I modsætning til PRIIP-forordningen indeholder IDD-direktivet bestemmelser om, hvordan man skal håndtere overtrædelser begået af en forsikringsformidler i forbindelse med dennes aktiviteter i en anden medlemsstat i henhold til den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden. Det drejer sig om artikel 4-9 i dette direktiv. De er struktureret på samme måde som artikel 155 i Solvens II-direktivet.

67. IDD-direktivet forudsætter nemlig, at myndighederne i den værtsmedlemsstat, der konstaterer en overtrædelse, først underretter myndighederne i den medlemsstat, hvor overtrædelsen er konstateret [24]. Hvis forsikringsformidleren på trods af de foranstaltninger, der er truffet af hjemlandet, eller fordi sådanne foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige eller mangler, fortsætter med at handle på en måde, der klart skader værtslandets forbrugeres interesser eller et velfungerende forsikrings- og genforsikringsmarked, kan den kompetente myndighed i værtslandet træffe passende foranstaltninger for at forhindre yderligere uregelmæssigheder [25].

68. De bestemmelser i IDD-direktivet, der vedrører kompetencefordelingen mellem hjemlandet og værtslandet, vedrører overtrædelser begået af forsikrings- eller genforsikringsformidlere eller tillægsforsikringsformidlere. I modsætning hertil gælder disse bestemmelser ikke for forsikringsselskaber.

69. IDD-direktivet pålægger derfor forsikringsselskaber forpligtelser svarende til dem, der pålægges forsikringsformidlere [26]. Derimod regulerer direktivet ikke fordelingen af kompetencer og beføjelser mellem hjemlandets og værtslandets myndigheder i forbindelse med tilsynet med forsikringsselskabers aktiviteter.

70. I denne sammenhæng er det dog værd at bemærke, at IDD-direktivet (for så vidt angår forsikringsformidlere) og Solvens II-direktivet (for så vidt angår forsikringsselskaber) på samme måde regulerer hjemlandets og værtslandets myndigheders beføjelser til at føre tilsyn med henholdsvis formidleres og forsikringsselskabers aktiviteter.

21 – IDD-direktivets artikel 1, stk. 1.

22 – Jf. f.eks. IDD-direktivets artikel 18, som fastsætter, hvilke oplysninger forsikringsformidleren og forsikringsselskabet skal give kunden forud for indgåelsen af forsikringsaftalen. Desuden pålægger direktivets artikel 20 »forsikringsdistributører« en forpligtelse til at give kunden oplysninger om et forsikringsprodukt, der er skræddersyet til kundens krav og behov. Begrebet »forsikringsdistributør« omfatter i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 8), i det nævnte direktiv en forsikringsformidler, en accessorisk forsikringsformidler eller et forsikringsselskab.

23 – Jf. punkt 10 og 11 i dette forslag til afgørelse.

24 – Disse løsninger diskuteres bl.a. af I. Audigier, Insurance Distribution Directive and Cross-Border Activities by Insurance Intermediaries in the EU, i: P. Marano, K. Noussia (red.), Insurance Distribution Directive. A Legal Analysis, Springer, Cham, 2020, s. 19-22.

25 – IDD-direktivets artikel 5, stk. 2, og artikel 8, stk. 3, i dette direktiv.

26 – Jf. punkt 65 i dette forslag til afgørelse.

71. Det kan derfor forsvares, at det var EU-lovgiverens hensigt at anvende analoge løsninger for tilsynet med overholdelsen af de forpligtelser, der følger af IDD-direktivet, for formidlere på grundlag af IDD-direktivet og for forsikringsselskaber på grundlag af Solvens II-direktivet. En sådan ordning ville gøre det muligt for medlemsstaterne at udpege de samme myndigheder til at føre tilsyn med overholdelsen af forpligtelserne i henhold til IDD-direktivet af alle aktører, som direktivet pålægger sådanne forpligtelser. Dette ville betyde, at artikel 155 i Solvens II-direktivet også finder anvendelse på medlemsstaternes myndigheders tilsyn, for så vidt som det vedrører tilsynet med overholdelsen af IDD-direktivet.

72. Det er stadig nødvendigt at kontrollere de konklusioner, der drages af en systemisk fortolkning af artikel 155 i Solvens II-direktivet, med dem, der drages af en formålsbestemt fortolkning af denne bestemmelse.

5. Teleologisk fortolkning

73. Artikel 155 i Solvens II-direktivet indgår i det kapitel i direktivet, der – ifølge titlen – omhandler etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser. Samtidig drejer det sig ikke kun om den blotte adgang til markedet i andre medlemsstater end etableringsmedlemsstaten, men også om den daglige udøvelse af aktiviteter på sidstnævntes område.

74. Det følger endvidere af 11. betragtning til Solvens II-direktivet, at dette direktiv udgør et *centralt instrument i virkeliggørelsen af det indre marked*, og at forsikringsselskaber, der har opnået tilladelse i deres hjemlande, bør have ret til at udøve en del af eller alle deres aktiviteter i hele Fællesskabet ved at etablere filialer eller præstere tjenesteydelser. Betragtningen fortsætter med at fastsætte, at »[d]er bør derfor tages skridt til at tilvejebringe den harmonisering, der er nødvendig og tilstrækkelig til at opnå gensidig anerkendelse af tilladelser og tilsynsordninger, og dermed en fælles tilladelse, som gælder i hele Fællesskabet, og som åbner mulighed for, at tilsynet med et selskab udføres af hjemlandet«.

75. Samtidig er hovedformålet med regulering og tilsyn fra etableringsmedlemsstatens side beskrevet i 16. betragtning. Det er en passende beskyttelse af forsikringstagere og begunstigede. For at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af disse grupper af aktører er det nødvendigt at føre tilsyn ikke blot med et forsikringsselskabs adgang til markedet i en anden medlemsstat, men også med den daglige drift af selskabet og sikre, at det overholder de gældende regler i hver medlemsstat.

76. Dette fører til den konklusion, at også en formålsbestemt fortolkning af artikel 155 i Solvens II-direktivet støtter den fortolkning, at denne bestemmelse finder anvendelse i en situation, hvor værtslandets tilsynsmyndighed fører tilsyn med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat overholder de forpligtelser med hensyn til sådanne forsikringsselskabers handelspraksis, der er fastsat i andre EU-retsakter, for så vidt som disse retsakter ikke selv fastsætter en anden løsning i denne henseende.

6. Konklusion vedrørende det første præjudicielle spørgsmål

77. Under hensyntagen til ordlydsfortolkningen af artikel 155 i Solvens II-direktivet [27], der understøttes af slutninger fra en systemisk [28] og teleologisk fortolkning [29], er jeg af den opfattelse, at det første spørgsmål skal besvares bekræftende. Jeg foreslår derfor at besvare dette spørgsmål således, at artikel 155 i Solvens II-direktivet bør fortolkes således, at bestemmelsen også finder anvendelse i en situation, hvor tilsynsmyndigheden i værtsmedlemsstaten fører tilsyn med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat overholder sine forpligtelser i henhold til PRIIP-forordningen eller IDD-direktivet.

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

78. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 155 i Solvens II-direktivet skal fortolkes således, at værtsmedlemsstatens tilsynsmyndigheder i første omgang er forpligtet til at udtømme de oplysningsprocedurer og træffe de foranstaltninger til afhjælpning af uregelmæssigheder, der er fastsat i direktivets artikel stk. 1, 2 og 3, selv om der pålægges administrative sanktioner som omhandlet i dette direktivs artikel stk. 5 og 6 for overtrædelse af de forpligtelser, der er fastsat i PRIIP-forordningen og/eller IDD-direktiv på denne medlemsstats område.

79. Det andet spørgsmål stilles af den forelæggende ret i tilfælde af, at Domstolen besvarer det første spørgsmål bekræftende, hvorefter artikel 155 i Solvens II-direktivet også finder anvendelse, når tilsynsmyndigheden i værtsmedlemsstaten fører tilsyn med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat overholder de forpligtelser, der er fastsat i PRIIP-forordningen og/eller IDD-direktivet. Min analyse af det første spørgsmål viser, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende. Jeg vil derfor også analysere det andet spørgsmål.

80. Det skal indledningsvis bemærkes, at det andet spørgsmål er baseret på den antagelse, at de sanktioner, der er pålagt NOVIS, og som er anfægtet i hovedsagen, er »sanktioner« som omhandlet i artikel 155, stk. 5 og 6, i Solvens II-direktivet.

81. Det andet spørgsmål skal derimod primært ses i lyset af artikel 155, stk. 5, i Solvens II-direktivet. Denne bestemmelse vedrører nemlig værtsmedlemsstatens beføjelse til at straffe overtrædelser, der finder sted på deres område. Artikel 155, stk. 6, i det direktiv synes på sin side at bekræfte princippet i stk. 5 og at understrege muligheden for at rette fuldbyrdelsen af pålagte sanktioner mod forsikringsselskabets aktiver, der befinder sig på den pågældende medlemsstats område.

82. Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at NOVIS blev straffet for overtrædelser af PRIIP-forordningen og IDD-direktivet [30]. For at besvare det andet præjudicielle spørgsmål vil jeg derfor først undersøge de bestemmelser i forordningen og direktivet, der vedrører pålæggelse af administrative sanktioner og bøder for overtrædelse af bestemmelserne i disse instrumenter. Derefter vil jeg analysere de bestemmelser i Solvens II-direktivet, som er direkte berørt af det andet spørgsmål.

27 – Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

28 – Jf. punkt 55 og 71 i dette forslag til afgørelse.

29 – Jf. punkt 76 i dette forslag til afgørelse.

30 – Jf. punkt 10 og 11 i dette forslag til afgørelse.

1. Administrative sanktioner og bøder for overtrædelser af PRIIP-forordningen og IDD-direktivet

83. Administrative sanktioner og andre foranstaltninger, der gælder for overtrædelser af PRIIP-forordningen, er reguleret i artikel 22.

84. Det følger af PRIIP-forordningens artikel 22, stk. 1, at »med forbehold af de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser«, kræver forordningen, at medlemsstaterne fastsætter administrative sanktioner og foranstaltninger for overtrædelser af forordningen og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de anvendes. Til gengæld bestemmer forordningens artikel 23, at de kompetente myndigheder skal udøve deres beføjelser til at pålægge sanktioner i overensstemmelse med forordningen og national lovgivning: direkte, i samarbejde med andre myndigheder, inden for deres ansvarsområde ved uddelegering til sådanne myndigheder eller ved at anlægge sag ved de kompetente retslige myndigheder.

85. NOVIS blev sanktioneret direkte af den tjekkiske tilsynsmyndighed for bl.a. overtrædelse af forpligtelserne i PRIIP-forordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, i samme forordning [31]. I henhold til forordningens artikel 24, stk. 1, finder denne artikel bl.a. anvendelse på overtrædelser af PRIIP-forordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 3, i samme forordning.

86. Samtidig følger det af PRIIP-forordningen artikel 24, stk. 2, at »de kompetente myndigheder skal i overensstemmelse med national lovgivning have beføjelse til som minimum at pålægge [de i denne bestemmelse anførte] administrative sanktioner og foranstaltninger«. Disse foranstaltninger omfatter et »påbud om suspension af markedsføringen af et PRIIP« [artikel 24, stk. 2, litra b)] og »administrative bøder« [artikel 24, stk. 2, litra e)].

87. 24. betragtning til PRIIP-forordningen præciserer betydningen af denne forordnings artikel 24, for så vidt som den vedrører foranstaltninger, der pålægges af kompetente myndigheder. Betragtningen fastsætter, at forordningen ikke indfører et pas for at tillade grænseoverskridende salg eller grænseoverskridende markedsføring af PRIIP'er til detailinvestorer, og den ændrer heller ikke eksisterende pasordninger. Ifølge denne betragtning ændrer det heller ikke ansvarsfordelingen mellem de eksisterende kompetente myndigheder under de eksisterende pasordninger. I modsætning hertil »[bør] den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor PRIIP'et markedsføres, være ansvarlig for at føre tilsyn med markedsføringen af det pågældende PRIIP. Den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor produktet markedsføres, bør altid have ret til at suspendere markedsføringen af et PRIIP *på sit område* i tilfælde af manglende overholdelse af denne forordning« [32]. Der er ingen grund til at antage noget andet, når det drejer sig om »administrative bøder«, som medlemsstaternes kompetente myndigheder også »skal have beføjelse til at pålægge« i henhold til forordningens artikel 24, stk. 2. I forbindelse med overtrædelser, der finder sted på værtsmedlemsstatens område, bør den kompetente myndighed, der er udpeget af denne stat, også kunne pålægge administrative sanktioner direkte.

88. PRIIP-forordningen antager derfor, at selv om spørgsmålet om fordelingen af kompetence og tilsynsbeføjelser mellem medlemsstaternes myndigheder som sådan ikke er direkte reguleret af forordningen [33], bør den medlemsstat, på hvis område det pågældende forsikringsprodukt er tilgængeligt, være i stand til at reagere på overtrædelser, der finder sted på det pågældende

[31] – Jf. punkt 10 i dette forslag til afgørelse.

[32] – Min fremhævelse.

[33] – I henhold til min undersøgelse af det første spørgsmål er dette spørgsmål omfattet af bestemmelserne i Solvens II-direktivet, for så vidt som dette tilsyn gælder for forsikringsselskaber. Se punkt 63 og 64 i dette forslag til afgørelse.

område. En sådan reaktion fra medlemsstatens side synes at følge af denne forordnings synspunkt og i lyset af præciseringerne i 24. betragtning, »med forbehold af de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser og medlemsstaternes ret til at fastsætte bestemmelser om og pålægge strafferetlige sanktioner«.

89. Det følger af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at NOVIS også blev sanktioneret for overtrædelse af bestemmelserne i IDD-direktivet [34]. Direktivet indeholder lignende løsninger som PRIIP-forordningen med hensyn til sanktioner for overtrædelser.

90. Det følger nemlig af IDD-direktivets artikel 31, stk. 1, at »[u]den at det berører de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser og medlemsstaternes ret til at fastsætte og pålægge strafferetlige sanktioner, sikrer medlemsstaterne, at deres kompetente myndigheder kan pålægge administrative sanktioner og andre foranstaltninger for alle overtrædelser af de nationale bestemmelser, der gennemfører dette direktiv, og træffer alle fornødne foranstaltninger til sikring af, at de gennemføres«. I henhold til IDD-direktivets artikel 31, stk. 3, skal de kompetente myndigheder udøve deres undersøgelsesbeføjelser og kompetence til at pålægge sanktioner i medfør af dette kapitel i overensstemmelse med deres nationale retslige rammer på alle følgende måder: direkte, i samarbejde med andre myndigheder eller ved henvendelse til de kompetente retslige myndigheder. Denne bestemmelse udelukker derfor ikke, at sanktioner for overtrædelse pålægges direkte af værtsmedlemsstaten.

91. Af en analyse af PRIIP-forordningens artikel 22 og IDD-direktivets artikel 31 fremgår det, at begge retsakter fastsætter, at medlemsstaterne »med forbehold af de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser« skal fastsætte administrative bøder og foranstaltninger, der finder anvendelse på overtrædelser af bestemmelserne i disse retsakter, og træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre deres anvendelse.

92. I lyset af det svar, som jeg agter at give på det første præjudicielle spørgsmål, er fordelingen af kompetence og tilsynsbeføjelser mellem hjemlandets og værtslandets myndigheder fastlagt i Solvens II-direktivet. Det skal derfor undersøges, om forpligtelsen og beføjelsen til at sanktionere overtrædelser af PRIIP-forordningen og IDD-direktivet – også set i forhold til sidstnævnte direktiv – faktisk kan udøves uden hensyntagen til proceduren i artikel 155, stk. 1-3, i Solvens II-direktivet og samtidig »med forbehold af de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser«, som dette direktiv henviser til.

2. Foranstaltninger truffet af værtsmedlemsstaten og Solvens II-direktivet

93. Denne del af overvejelserne bør indledes med følgende bemærkning: Der er to bestemmelser i artikel 155 i Solvens II-direktivet, som fastsætter, at »medlemsstaternes beføjelser«, der er beskrevet i disse bestemmelser, ikke påvirkes af stk. 1, 2 og 3. Det drejer sig om artikel 155, stk. 4 og 5, i dette direktiv.

94. Domstolen har endnu ikke haft mulighed for at fortolke disse bestemmelser. Domstolens retspraksis vedrørende fortolkningen af det tidligere Solvens II-direktiv giver dog værdifuld vejledning om fortolkningen af disse bestemmelser.

[34] – Jf. punkt 11 i dette forslag til afgørelse.

95. Det præjudicielle spørgsmål i Onix Asigurări-sagen [35] var, om artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49 er til hinder for, at tilsynsmyndigheden i værtsmedlemsstaten med henblik på at beskytte de forsikredes og de ydelsesberettigedes interesser giver et forsikringsselskab, der er etableret i en anden medlemsstat, et uopsætteligt påbud om ikke at indgå nye forsikringsaftaler på værtsmedlemsstatens område. Grundlaget for at udstede et sådant påbud skulle være manglende opfyldelse, enten oprindeligt eller efterfølgende, af en betingelse for godkendelse af virksomheden, såsom en betingelse vedrørende omdømmet for en person med organisatoriske og kapitalmæssige forbindelser til forsikringsselskabet [36].

96. Artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49 indeholdt en løsning svarende til den, der nu findes i artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet. I henhold til den førstnævnte bestemmelse »berører medlemsstaternes ret [ikke] til i nødstilfælde at træffe egnede forholdsregler for at forhindre lovovertrædelser på deres område. Dette indebærer også mulighed for at forhindre et forsikringsselskab i at fortsætte med at indgå nye forsikringsaftaler på deres område«.

97. Ved fortolkningen af artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49 bemærkede Domstolen, at denne bestemmelse ikke kan forstås således, at den kun henviser til foranstaltninger vedrørende uregelmæssigheder, der allerede er »begået« på værtsmedlemsstatens område. Efter Domstolens opfattelse skal den fortolkes således, at den giver mulighed for at træffe foranstaltninger til at forhindre fremtidige uregelmæssigheder [37]. Det drejer sig med andre ord om værtslandets beføjelser til at træffe foranstaltninger over for et forsikringsselskab i tilfælde af uregelmæssigheder eller risiko for sådanne [38].

98. Domstolen fastslog endvidere, at artikel 40 i direktiv 92/49 fastsætter »to særskilte procedurer«, hvorefter værtslandets myndigheder i tilfælde af »uregelmæssigheder« eller risiko herfor kan træffe foranstaltninger over for et forsikringsselskab, der er etableret i en anden medlemsstat.

99. Den første procedure er reguleret i artikel 40, stk. 4 og 5, i dette direktiv. De pågældende bestemmelser i direktiv 92/49 svarer til artikel 155, stk. 2 og 3, i Solvens II-direktivet.

100. Den anden procedure er til gengæld reguleret af artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49. For at bruge Domstolens ord: »fastsætter [denne bestemmelse] ikke – som undtagelse til den almindelige procedure i artikel 40, stk. 4 og 5 – en forpligtelse for den medlemsstat, hvori den pågældende tjenesteydelse leveres, hverken til at underrette de kompetente myndigheder i hjemlandet om disse lovovertrædelser eller at delagtiggøre disse myndigheder i deres intentioner om at træffe egnede forholdsregler« [39].

101. Domstolen foretog en yderligere sondring mellem de to procedurer, der er reguleret i henholdsvis artikel 40, stk. 4 og 5, og artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49.

102. For det første kan proceduren i artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49 kun anvendes i hastetilfælde, hvor der er behov for at træffe passende foranstaltninger med det samme [40].

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

36 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 36).

37 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 39 og 40).

38 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 45).

39 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 47).

40 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 47 og 48).

103. For det andet synes Domstolen at være af den opfattelse, at værtsmedlemsstaten ikke ved hjælp af foranstaltninger, der træffes inden for rammerne af proceduren i artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49, kan tilrane sig de beføjelser, som det pågældende forsikringsselskabs hjemland har i henhold til princippet om hjemlandstilsyn [41]. De foranstaltninger, de træffer, skal ikke blot være begrundet i sagens hastende karakter, men også være »retssikrende«, således at værtsmedlemsstaten ved at anvende disse foranstaltninger ikke griber ind i det tilsynsområde, der er forbeholdt etableringsmedlemsstaten. Domstolen fandt, at »[d]e skal således alene finde anvendelse, indtil de kompetente myndigheder i hjemlandet har truffet afgørelse om konsekvenserne for så vidt angår […] de faktiske forhold, som den medlemsstat, hvori tjenesteydelsen leveres, har fremført« [42].

104. Det skal tilføjes, at Onix Asigurări-dommen [43] omhandlede etableringsmedlemsstatens beføjelse til at udstede en tilladelse og til at kontrollere, at betingelserne for udstedelse af en sådan tilladelse er opfyldt. At dette er et område, der er forbeholdt etableringsmedlemsstaten, blev fastlagt i artikel 4 i direktiv 92/49, som har et normativt indhold, der svarer til artikel 14 i Solvens II-direktivet.

105. Som allerede nævnt svarer [44] artikel 155, stk. 4, i Solevens II-direktivet til artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49. De retningslinjer, der følger af Onix Asigurări-dommen [45], og som vedrører artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49, kan derfor anvendes ved fortolkningen af artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet. Dette betyder, at værtsmedlemsstaten kan træffe foranstaltninger på grundlag af sidstnævnte bestemmelse uden hensyntagen til artikel 155, stk. 1, 2 og 3, i denne bestemmelse, forudsat at der for det første foreligger en begrundelse for sagens hastende karakter, og at disse foranstaltninger for det andet ikke i kraft af deres art griber ind i det område, der er forbeholdt etableringsmedlemsstaten.

106. De præjudicielle spørgsmål i denne sag vedrører imidlertid ikke artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet. Desuden er der intet, der tyder på, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at den tjekkiske tilsynsmyndighed traf foranstaltningerne i forhold til NOVIS ved at påberåbe sig det presserende behov for at træffe dem i forhold til denne aktør.

107. Det andet spørgsmål henviser til gengæld udtrykkeligt til bl.a. artikel 155, stk. 5, i Solvens II-direktivet. Det skal dog bemærkes, at både direktivets artikel 155, stk. 4, og artikel 155, stk. 5, giver mulighed for at fravige den procedure, der er fastsat i stk. 1-3, i nævnte artikel [46]. Hvis fortolkningen af artikel 40, stk. 6, i direktiv 92/49 i Onix Asigurări-dommen [47] er relevant for fortolkningen af artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet, er den derfor også indirekte relevant for fortolkningen af artikel 155, stk. 5, i sidstnævnte direktiv.

108. Det, man kan lære af dette, er, at artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet omhandler situationer, hvor der er behov for en hurtig indsats for at forhindre negative konsekvenser som følge af »uregelmæssigheder« begået af et forsikringsselskab. I et sådant tilfælde behøver værtsmedlemsstaten ikke at overholde den behandling, der er fastsat i artikel 155, stk. 1-3, i

41 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 49, 52 og 53).

42 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 52).

43 – Dom af 27.4.2017, Onix Asigurări (C-559/15, EU:C:2017:316, præmis 49).

44 – Jf. punkt 96 i dette forslag til afgørelse.

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

46 – Jf. direktiv 93 i dette forslag til afgørelse.

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

nævnte direktiv. Medlemsstaten skal dog sørge for, at de foranstaltninger, den træffer, ikke underminerer princippet om tilsyn med etableringsmedlemsstaten, og disse foranstaltninger skal være snævert defineret.

109. I overensstemmelse med dette ræsonnement fritager artikel 155, stk. 5, i Solvens II-direktivet også medlemsstaterne fra forpligtelsen til at overholde den fremgangsmåde, der er beskrevet i artikel 155, stk. 1-3, i samme direktiv. Samtidig må de foranstaltninger, som værtslandet anvender i henhold til de beføjelser, der er omhandlet i direktivets artikel 155, stk. 5, ikke sætte spørgsmålstegn ved princippet om hjemlandets tilsyn.

110. Endelig skal direktivets artikel 155, stk. 5, vedrøre andre generiske beføjelser for værtsmedlemsstaten end dem, der er omhandlet i stk. 4 i samme artikel. Ellers ville det være meningsløst at have disse to regler i kraft samtidig under Solvens II-direktivet.

111. Artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet i vedrører – ligesom artikel 155, stk. 1, i samme direktiv – reaktionen på »uregelmæssigheder« eller risikoen for, at de opstår. Den omstændighed, at de to bestemmelser henviser til de samme situationer (»uregelmæssigheder«), forklarer, hvorfor Domstolen i Onix Asigurări-dommen [48] lagde så stor vægt på, at værtsmedlemsstatens udøvelse af de beføjelser, der er omhandlet i artikel 155, stk. 4, i Solvens II-direktivet, ikke indebærer en indgriben i det tilsynsområde, der er forbeholdt etableringsmedlemsstaten [49]. På dette område er medlemsstaternes myndigheder forpligtet til at følge den procedure, der er fastsat i direktivets artikel 155, stk. 1-3.

112. I modsætning hertil henviser artikel 155, stk. 5, i Solvens II-direktivet til sanktioner for »overtrædelser«, der finder sted på værtsmedlemsstatens område. Det handler efter min mening ikke om en langvarig ulovlighed i et forsikringsselskab eller risikoen for, at den opstår i en sådan situation, som kun kan afhjælpes ved at gribe ind »ved kilden« i den medlemsstat, hvor det pågældende forsikringsselskab er etableret. En sådan betingelse er faktisk en »uregelmæssighed« i henhold til artikel 155 i dette direktiv. Artikel 155, stk. 5, i Solvens II-direktivet vedrører snarere overtrædelser, der sker i forbindelse med opfyldelsen af forsikringsselskabets forpligtelser over for forsikringstagere og begunstigede, der befinder sig på den pågældende medlemsstats område. Pålæggelsen af sådanne sanktioner underminerer ikke hjemlandets grundlæggende kompetence til at føre tilsyn med et forsikringsselskab, der er etableret i den pågældende stat.

113. Denne fortolkning kan også bekræftes af den ovenfor omtalte dom mellem Kommissionen og Italien [50]. Som en påmindelse drejede denne sag [51] sig om at pålægge et forsikringsselskab sanktioner for ikke at overholde lovgivningen i værtsmedlemsstaten ved beregning af forsikringspræmier, der gjaldt for kontrakter indgået med forsikringstagere i værtsmedlemsstaten.

114. Endelig synes det at være den mest hensigtsmæssige og effektive løsning at lade tilsynsmyndighederne i den pågældende medlemsstat have beføjelse til at pålægge sanktioner for overtrædelse af forpligtelser i forbindelse med udøvelse af forsikringsvirksomhed over for forsikringstagere og begunstigede, der befinder sig på den pågældende medlemsstats område, med henblik på at beskytte disse personer effektivt og så hurtigt som muligt.

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

49 – Jf. punkt 103 i dette forslag til afgørelse.

50 – Dom af 28.4.2009, Kommissionen mod Italien (C-518/06, EU:C:2009:270).

51 – Jf. punkt 55 i dette forslag til afgørelse.

3. Konklusion vedrørende det andet spørgsmål

115. PRIIP-forordningen og IDD-direktivet på den ene side og Solvens II-direktivet på den anden side supplerer derfor hinanden, for så vidt som de vedrører pålæggelse af sanktioner for overtrædelser begået af forsikringsselskabet på værtsmedlemsstatens område.

116. På den ene side fastsætter PRIIP-forordningen og IID-direktivet, at medlemsstaterne, »med forbehold af de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser«, er forpligtet til at fastsætte administrative sanktioner og foranstaltninger for overtrædelse af bestemmelserne i disse retsakter og til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de anvendes [52].

117. På den anden side er fordelingen af kompetencer og beføjelser mellem tilsynsmyndighederne i hjemlandet og værtslandet reguleret af Solvens II-direktivet [53]. I den forbindelse skal medlemsstaternes myndigheder som hovedregel følge den procedure, der er fastsat i artikel 155, stk. 1-3, i nævnte direktiv. I henhold til direktivets artikel 155, stk. 5, kan værtsmedlemsstaterne dog som en undtagelse fra denne procedure udøve deres beføjelser til at straffe overtrædelser, der finder sted på deres område.

118. I lyset af de ensartede konklusioner, som en fortolkning af bestemmelserne i PRIIP-forordningen og IDD-direktivet på den ene side og Solvens II-direktivet på den anden side fører til, foreslår jeg at besvare det andet spørgsmål ved at fastslå, at artikel 155 i sidstnævnte direktiv skal fortolkes således, at værtsmedlemsstatens tilsynsmyndigheder ikke er forpligtet til i første omgang at udtømme de underretningsprocedurer og foranstaltninger til afhjælpning af uregelmæssigheder, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 i den nævnte artikel i direktivet, når der pålægges administrative sanktioner i henhold til stk. 5 og 6 i den nævnte artikel i direktivet for overtrædelse på den pågældende medlemsstats område af forpligtelserne i PRIIP-forordningen eller IDD-direktivet.

V. Forslag til afgørelse

119. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Nejvyšší správní soud (øverste forvaltningsdomstol, Den Tjekkiske Republik) forelagte spørgsmål således:

»1) Artikel 155 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II)

skal fortolkes således, at

bestemmelsen også finder anvendelse i tilfælde, hvor værtslandets tilsynsmyndighed fører tilsyn med, at et forsikringsselskab fra en anden medlemsstat overholder sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2014 af 26. november 2014 om dokumenter med central information om sammensatte og forsikringsbaserede investeringsprodukter til detailinvestorer (PRIIP'er) eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/97 af 20. januar 2016 om forsikringsdistribution.

[52] – Jf. punkt 91 til dette forslag til afgørelse.

[53] – Jf. punkt 77 i dette forslag til afgørelse.

2) Artikel 155 i Solvens II-direktivet

skal fortolkes således, at

værtsmedlemsstatens tilsynsmyndigheder ikke er forpligtet til i første omgang at udtømme de underretningsprocedurer og foranstaltninger til afhjælpning af uregelmæssigheder, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 i den nævnte artikel i direktivet, når der pålægges administrative sanktioner i henhold til stk. 5 og 6 i den nævnte artikel i direktivet for overtrædelse på den pågældende medlemsstats område af forpligtelserne i PRIIP-forordningen eller direktiv 2016/97.«