



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

27 päivänä huhtikuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 73/239/ETY — Direktiivi 92/49/ETY — Yhden toimiluvan periaate — Kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaate — 40 artiklan 6 kohta — Käsite ”säännösten vastainen toiminta” — Omistajien maine — Jäsenvaltioon sijoittautuneelle vakuutusyhtiölle asetettu kielto tehdä uusia sopimuksia toisen jäsenvaltion alueella

Asiassa C-559/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 22.9.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.11.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Onix Asigurări SA

vastaan

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja L. Bay Larsen sekä tuomarit M. Vilaras, J. Malenovský (esittelevä tuomari), M. Safjan ja D. Šváby,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.9.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Onix Asigurări SA, edustajinaan G. Buscemi ja G. Pellegrino, avvocati,
- Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS), edustajinaan P. Rosatone ja E. Galanti, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja K.-Ph. Wojcik,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.11.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) (EYVL 1992, L 228, s. 1) 40 artiklan 6 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Romanian oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö Onix Asigurări SA (jäljempänä Onix) ja Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) (yksityisten vakuutusten ja kollektiivisten intressien alan valvontaviranomainen, Italia), josta on sittemmin tullut Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS) (vakuutusalan valvontaviranomainen, Italia), ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä kieltää Onixia tekemästä uusia vakuutus sopimuksia Italian alueella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivi 92/49 on kumottu vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/138/EY (Solvenssi II) (EUVL 2009, L 335, s. 1). Direktiivin 92/49 johdanto-osan 1, 3, 5, 6 ja 29 perustelukappaleessa todetaan, että
 - ”(1) on tarpeen toteuttaa muun ensivakuutuksen kuin henkivakuutuksen alalla sisämarkkinat niin hyvin sijoittautumisvapauden kuin palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta, jotta helpotettaisiin niiden vakuutusyriyten, joiden kotipaikka on yhteisössä, sitoumusten tekemistä yhteisön alueella,--
 - (3) [muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, säännöksistä, joilla helpotetaan palvelujen tarjoamisen vapauden tehokasta käyttämistä, sekä direktiivin 73/239/ETY muuttamisesta 22.6.1988 annettu toinen neuvoston direktiivi 88/357/ETY (EYVL 1988, L 172, s. 1)] on sen vuoksi tärkeä vaihe kansallisten markkinoiden lähentymisessä yhtenäismarkkinoiksi, ja tätä vaihetta on täydennettävä muilla yhteisön keinoilla, jotta kaikki vakuutusentajat, asemastaan, koostaan tai vakuutettavien riskien luonteesta riippumatta voivat kääntyä minkä tahansa vakuutusentajan puoleen, jonka kotipaikka on yhteisössä ja joka harjoittaa liiketoimintaa siellä sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, samalla kun heille taataan riittävä suoja,--
 - (5) valittuun lähestymistapaan kuuluu toteuttaa sellainen yhteensovittaminen, joka on olennainen, välttämätön ja riittävä toimilupien ja toiminnan vakauden valvontajärjestelmien keskinäisen tunnustamisen aikaansaamiseksi siten, että voidaan myöntää yksi koko yhteisössä voimassa oleva toimilupa ja että voidaan soveltaa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta,
 - (6)

tämän vuoksi tästä lähtien vaaditaan yksi virallinen toimilupa vakuutusliikkeen aloittamiseksi ja harjoittamiseksi, jonka antavat sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa vakuutusyrityksellä on kotipaikka; tämän toimiluvan perusteella yrityksellä on lupa harjoittaa liiketoimintaansa koko yhteisössä joko sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella; jäsenvaltio, jossa sivukonttori sijaitsee tai jossa palveluja tarjotaan, ei enää voi vaatia uutta toimilupaa vakuutusyrityksiltä, jotka haluavat harjoittaa vakuutusliiketoimintaansa ja jotka ovat jo saaneet toimiluvan kotijäsenvaltiossaan; on tarpeen tämän huomioon ottamiseksi ja tämän mukaisesti muuttaa [muun ensivakuutusliikkeen kuin henkivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 24.7.1973 annettua ensimmäistä neuvoston direktiiviä 73/239/ETY (EYVL 1973, L 228, s. 3) ja direktiiviä] 88/357/ETY,

--

(29) on suotavaa säätää seuraamusjärjestelmästä, jota sovelletaan silloin kun vakuutusyritys ei noudata siihen sovellettavia yleisiä etua koskevia säännöksiä jäsenvaltiossa, jossa riski sijaitsee”.

4 Direktiivin 92/49 4 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Korvataan direktiivin 73/239/ETY 6 artikla seuraavasti:

’6 artikla

Ensivakuutusliikkeen aloittamiseen on oltava ennalta myönnetty virallinen toimilupa.

Tällaista toimilupaa on haettava kotijäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta:

- a) yrityksen, joka perustaa kotipaikkansa tämän jäsenvaltion alueelle, ja
- b) yrityksen, joka saatuaan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettun toimiluvan laajentaa liiketoimintaansa kokonaiseen vakuutusluokkaan tai muihin vakuutusluokkiin.”

5 Direktiivin 92/49 5 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Korvataan direktiivin 73/239/ETY 7 artikla seuraavasti:

’7 artikla

1. Toimilupa on voimassa koko yhteisössä. Sillä sallitaan yrityksen harjoittaa liiketoimintaa yhteisössä joko sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella.

--”

6 Direktiivin 92/49 6 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Korvataan direktiivin 73/239/ETY 8 artikla seuraavasti:

’8 artikla

1. Kotijäsenvaltion on vaadittava, että vakuutusyritykset, jotka hakevat toimilupaa:

--

- e) ovat sellaisten henkilöiden tosiasiallisesti johtamia, jotka täyttävät hyvää mainetta, ammattipätevyyttä tai -kokemusta koskevat edellytykset.

--”

7 Direktiivin 92/49 8 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Kotijäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset eivät saa myöntää toimilupaa vakuutusliikkeen aloittamiseen, ennen kuin niille on ilmoitettu niiden suoraan tai välillisesti omistajina tai jäseninä olevien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden nimet, joilla on määräomistusyhteys, ja näiden omistusyhteyksien määrät.

Samojen viranomaisten on evättävä toimilupa, jos viranomaiset eivät, ottaen huomioon tarpeen turvata vakuutusyrityksen vakaa ja järkevä johtaminen, ole vakuuttuneita kyseisten osakkeenomistajien tai jäsenten sopivuudesta.”

8 Kyseisen direktiivin 14 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Korvataan direktiivin 73/239/ETY 22 artikla seuraavasti:

’22 artikla

1. Kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi peruuttaa vakuutusyritykselle antamansa toimiluvan, jos yritys:

- a) ei käytä toimilupaa 12 kuukauden kuluessa, luopuu siitä nimenomaisesti tai lopettaa liiketoimintansa yli kuudeksi kuukaudeksi, jollei kyseinen jäsenvaltio ole säätänyt, että toimilupa raukeaa näissä tapauksissa,
- b) ei enää täytä toiminnan aloittamisen edellytyksiä,
- c) ei ole voinut määräajassa toteuttaa 20 artiklassa tarkoitettussa tervehdyttämistä tai rahoitussuunnitelmassa vahvistettuja toimenpiteitä, ja
- d) laiminlyö törkeästi siihen sovellettavan lainsäädännön perusteella kuuluvia velvoitteitaan.

--”

9 Direktiivin 92/49 40 artiklan 3–7 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”3. Jos jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat, että yritys, jolla on sivukonttori sen alueella tai joka harjoittaa sen alueella liiketoimintaa palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ei noudata tässä valtiossa siihen sovellettavia säännöksiä, niiden on vaadittava kyseistä yritystä lopettamaan säännösten vastainen toiminta.

4. Jos kyseinen yritys ei toteuta tarvittavia toimenpiteitä, asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on ilmoitettava asiasta kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. Viranomaisten on toteutettava mahdollisimman nopeasti kaikki aiheelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseinen yritys lopettaa säännösten vastaisen toiminnan. Näiden toimenpiteiden laadusta on ilmoitettava kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

5. Jos yritys edelleenkin rikkoo kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä huolimatta kotijäsenvaltion toimenpiteistä tai siksi, että toimenpiteet osoittautuvat riittämättömiksi tai niitä ei ole tässä valtiossa toteutettu, tämä voi, ilmoitettuaan asiasta kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, toteuttaa aiheelliset toimenpiteet estääkseen säännösten vastaisen toiminnan jatkumisen tai

rangaistakseen siitä ja, jos se on ehdottoman tarpeellista, estää yritystä tekemästä uusia vakuutus sopimuksia sen alueella. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että tällaiset toimenpiteet voidaan niiden alueella saattaa vakuutusyrityksille tiedoksi.

6. Mitä 3, 4 ja 5 kohdassa säädetään, ei koske kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa kiireellisessä tapauksessa aiheellisia toimenpiteitä säännösten vastaisen toiminnan estämiseksi alueellaan. Tähän sisältyy mahdollisuus estää vakuutusyrityksiä jatkamasta uusien vakuutus sopimusten tekemistä niiden alueella.

7. Mitä 3, 4 ja 5 kohdassa säädetään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta määrätä seuraamuksia alueellaan tapahtuneesta säännösten vastaisesta toiminnasta.”

Italian oikeus

- 10 Yksityisistä vakuutuksista annetun koodeksin (codice delle assicurazioni private), joka annettiin 7.9.2005 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 209, pääasian tosiseikkojen tapahtumisen aikaan sovelletun version (jäljempänä CAP) 14 §:n 1 momentin e kohdassa säädettiin seuraavaa:

”[IVASS] myöntää toimiluvan, jos – –:

e) jäljempänä 68 §:ssä säädetyt määräosuuksien omistajia koskevat edellytykset toimiluvan myöntämiselle täyttyvät.”

- 11 CAP:n 68 §:n 5 momentissa säädettiin seuraavaa:

”[IVASS] myöntää luvan, jos edellytykset, joilla pyritään turvaamaan vakuutus- tai jälleenvakuutustoimintaa harjoittavan yrityksen vakaa ja järkevä johtaminen, täyttyvät, missä yhteydessä se arvioi mahdollisen ostajan laadun ja ostohankkeen taloudellisen toteutettavuuden siten, että se ottaa huomioon myös oikeustoimen mahdolliset vaikutukset kyseisen yrityksen vakuutuksenottajien suojaan seuraavien kriteerien perusteella: mahdollisen ostajan maine – –”

- 12 CAP:n 76 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1. Vakuutus- tai jälleenvakuutustoimintaa harjoittavassa yrityksessä hallinto-, johto- ja valvontatehtävissä toimivien henkilöiden on täytettävä elinkeinoministerin [IVASS:n] kuulemisen jälkeen antamassa asetuksessa 130 asetetut pätevyyttä, hyvää mainetta ja riippumattomuutta koskevat edellytykset.

2. Tehtävä lakkaa, jos edellytykset eivät ole alun perin täyttyneet tai eivät enää täyty. Hallitus, hallintoneuvosto tai johtokunta julistaa tehtävän lakanneeksi 30 päivän kuluessa siitä, kun edellytysten täyttymättä jääminen todetaan tai kun kyseiset elimet saavat tästä tiedon. Jos ne eivät toimi, [IVASS] julistaa tehtävän lakanneeksi.

3. Jos siviilikoodeksin (codice civile) tai vakuutus- tai jälleenvakuutusyritysten sääntöjen mukaiset riippumattomuusedellytykset eivät täyty, sovelletaan 2 momenttia.

4. Edellä 1 momentissa tarkoitettulla asetuksella määritetään tilapäisen tehtävästä pidättämisen perusteet ja kesto. Tehtävästä pidättäminen on toteutettava 2 momentissa säädetyin mukaisesti.”

13 CAP:n 193 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1. Vakuutusyritykset, joilla on lakisääteinen kotipaikka muissa jäsenvaltioissa, kuuluvat kotijäsenvaltion vakausvalvonnan piiriin myös sen toiminnan osalta, jota ne harjoittavat sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella Italian tasavallan alueella.

2. Kun [IVASS] toteaa, että vakuutusyritys ei noudata Italian lain säännöksiä, joita se on velvollinen noudattamaan, se huomauttaa kyseiselle yritykselle rikkomisesta ja määrää tämän noudattamaan lain ja täytäntöönpanoasetusten säännöksiä, sanotun kuitenkin rajoittamatta edellä 1 momentin soveltamista.

3. Jos yritys ei noudata lain ja täytäntöönpanoasetusten säännöksiä, [IVASS] ilmoittaa siitä kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle ja pyytää sitä toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet todettujen rikkomisten lopettamiseksi.

4. Jos kotivaltion viranomaisen ei toteuta toimenpiteitä tai ne osoittautuvat riittämättömiksi, jos sääntöjenvastaisuudet voivat vaarantaa yleisen edun tai jos kyseessä ovat kiireelliset tapaukset, joissa on suojeltava vakuutettujen ja muiden vakuutusetuksia koskevien oikeuksien haltijoiden etuja, [IVASS] voi toteuttaa vakuutusyritysten osalta tarvittavia toimenpiteitä, mukaan lukien kielto tehdä uusia sopimuksia 167 §:ssä tarkoitetun sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella, ilmoitettuaan siitä kotijäsenvaltion valvontaviranomaiselle.

5. Jos rikkomiseen syylistynyt vakuutusyhtiö harjoittaa toimintaansa sivukonttorin välityksellä tai jos sillä on omaisuutta Italian alueella, Italian lain säännösten mukaisia hallinnollisia seuraamuksia sovelletaan kyseiseen sivukonttoriin tai niiden johdosta takavarikoidaan Italian alueella olevaa omaisuutta.

6. Kyseiselle yritykselle ilmoitetaan toimenpiteistä, joilla määrätään seuraamuksia tai rajoitetaan sijoittautumisvapautta tai palvelujen tarjoamisen vapautta perustuvaa toiminnan harjoittamista. Vakuutusyrityksen on käytettävä italian kieltä yhteydenpidossaan [IVASS:n] kanssa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

14 Onix on vakuutusyhtiö, jonka kotipaikka on Bukarest (Romania). Se on harjoittanut 24.10.2012 alkaen toimintaa Italiassa palvelujen tarjoamisen vapauden perusteella erityisesti antamalla hankintaviranomaisille julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin hyväksytyjen yksityisten yritysten puolesta takauksia, joilla turvataan näiden osallistuminen kyseessä oleviin hankintamenettelyihin ja sopimusveloitteiden täyttäminen.

15 Autoritatea de Supraveghere Financiară (rahoitusvalvontaviranomainen, Romania, jäljempänä ASF) IVASS:lle toimittamien tietojen mukaan Onix oli saanut kahden toimintakuukauden aikana vuonna 2012 yhteensä 795 363 euroa vakuutusmaksuja, joista noin 75 prosenttia Italiasta ja 25 prosenttia Romaniasta.

16 ASF ilmoitti vastauksena IVASS:n, joka itse oli saanut Onixin takauksia saaneilta julkishallinnon yksiköiltä tietopyyntöjä, tietopyyntöön, että Onixin pääosakas oli eräs Italian kansalainen, joka omisti luonnollisena henkilönä 0,01 prosenttia Onixin osakepääomasta ja Romanian oikeuden mukaisesti perustetun Egady Company -nimisen yhtiön ainoana osakkeenomistajana loput 99,99 prosenttia jäljelle jäävästä osakepääomasta. ASF täsmensi myös, että kyseinen henkilö oli Onixin hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja.

- 17 IVASS totesi, että kyseisen osakkeenomistajan mainetta tahraavat useat rikostuomiot. Ensinnäkin Tribunale di Marsala (Marsalan alioikeus, Italia) oli 29.7.2013 tuominnut hänet törkeän petoksen yrityksestä Italian valtion vahingoksi. Mainittu osakkeenomistaja oli myös ollut ainoa yhtiömies Italian oikeuden mukaisesti perustetussa yhtiössä G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni spA, joka poistettiin 28.8.2008 Banca d'Italian (Italian pankki) päätöksellä rahoituksenvälittäjien luettelosta vakavien sääntöjenvastaisuuksien ja omaa pääomaa koskevien vähimmäisvaatimusten täyttämättä jättämisen vuoksi. Tässä yhteydessä Italian pankki määräsi hänelle 80 000 euron hallinnollisen seuraamuksen. Lisäksi Italian oikeuden mukaisesti perustetun yhtiön Garanzie Crediti e Cauzioni Srl:n, joka syntyi G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni spA:n yhtiömuodon muuttamisen seurauksena, varoista oli 27.4. ja 28.5.2010 tehty kaksi Agenzia delle entrate (verohallinto, Italia) takavarikkopäätöstä myönnettyjen mutta suorittamattomien takauksien turvaamiseksi.
- 18 IVASS toimitti 4.10.2013 päivätyllä kirjeellä ASF:lle hallussaan olleet tiedot ja asiakirjat sekä kehotti tätä toteuttamaan kaikki aiheelliset toimenpiteet vakuutettujen suojaamiseksi, minkä lisäksi se varoitti ASF:ää, että jos tämä ei ryhtyisi toimiin, se itse toteuttaisi kaikki tarvittavat ja välttämättömät toimenpiteet italialaisten vakuutettujen etujen suojaamiseksi.
- 19 ASF tarjoutui 8.11.2013 päivätyllä kirjeellä tekemään yhteistyötä ja ilmoitti, että oli perustettu sisäinen työryhmä, jonka tehtävänä oli arvioida toteutettavia toimenpiteitä, ja pyysi IVASS:ää yhteistyöhön kanssaan.
- 20 IVASS vahvisti 19.11.2013 päivätyllä kirjeellä olevansa valmis tekemään yhteistyötä mutta korosti asian kiireellisyyttä ja ilmoitti, että jos ASF ei olisi 30 päivän kuluessa peruuttanut Onixin toimilupaa, se joutuisi kieltämään yhtiötä tekemästä uusia vakuutus sopimuksia Italiassa.
- 21 Kyseiset kaksi valvontaviranomaista pitivät 9.12.2013 kokouksen, jossa ASF ilmoitti, ettei se pystyisi peruuttamaan Onixin toimilupaa erityisesti siksi, ettei direktiivissä 2007/44/EY edellytetyissä rahoituslaitoksista tapahtuvaan omistusosuuksien hankintaan ja lisäämiseen sovellettavaa toiminnan vakauden arviointia koskevissa suuntaviivoissa tarkoitettuja perusteita ollut saatettu osaksi Romanian oikeusjärjestystä.
- 22 IVASS kielsi direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdan ja CAP:n 193 §:n 4 momentin perusteella 20.12.2013 tekemällään päätöksellä Onixia tekemästä uusia vakuutus sopimuksia Italian alueella.
- 23 Kyseisen päätöksen jälkeen Onix yhtäältä teki 5.2.2014 kantelun Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaiselle (EIOPA).
- 24 EIOPA:n puheenjohtaja otti 2.6.2014 tekemällään päätöksellä kantelun tutkittavaksi mutta hylkäsi sen kuitenkin 6.6.2014 tekemällään päätöksellä perusteenaan se, että palvelun suorituspaikkajäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimivaltaa toteuttaa kiireellisissä tapauksissa direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdassa tarkoitettun kaltaisia aiheellisia toimenpiteitä voidaan käyttää silloin, kun mainittujen viranomaisten huoliin ei pystytä vastaamaan muulla tavoin eli erityisesti valvontaviranomaisten yhteistyöllä. Hän katsoi samassa 6.6.2014 tekemässään päätöksessä, että jäsenvaltion on määritettävä kyseisen toimivallan laajuus ja rajat, että Italian tuomioistuimet valvovat kansallisten oikeussääntöjen noudattamista ja että ei ole mitään syytä katsoa IVASS:n soveltaneen kyseistä direktiiviä virheellisesti.
- 25 EIOPA:n yksiköt vahvistivat kyseisen kannan Onixin 8.10.2014 päivätyyn kirjeeseen 24.11.2014 vastauksena lähettämässään kirjeessä.
- 26 Onix haki valituslautakunnalta muutosta kyseiseen kirjeeseen. Valituslautakunta hylkäsi 3.8.2015 tekemällään päätöksellä muutoksenhaun perusteenaan se, ettei sitä voitu ottaa tutkittavaksi, koska se kohdistui pelkästään aikaisemman toimen, jota ei ollut riitautettu ajoissa, vahvistamistoimeen. Kyseisestä päätöksestä nostettiin kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa (asia T-590/15).

- 27 Unionin yleinen tuomioistuin jätti kyseisen kanteen 24.6.2016 antamallaan määräyksellä osaksi tutkimatta ja hylkäsi sen osaksi oikeudellisesti täysin perusteettomana.
- 28 Toisaalta Onix nosti IVASS:n päätöksestä kanteen Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia), joka hylkäsi sen tuomiolla nro 478/2015 ja katsoi, että toteamus, jonka mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta käyttävän yrityksen pääosakas ei täytä hyvää mainetta koskevia vaatimuksia voidakseen harjoittaa vakuutustoimintaa Italian alueella, on kiireellisloueellinen syy, joka oikeuttaa IVASS:n toimenpiteet poikkeuksena kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatteesta.
- 29 Onix on valittanut kyseisestä tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia) ja väittänyt erityisesti, ettei palvelun suorituspaikkajäsenvaltio voi poiketa kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatteesta ja kieltää kotijäsenvaltiossaan toimiluvan saanutta vakuutusalan toimijaa tekemästä uusia sopimuksia alueellaan sillä perusteella, ettei hyvää mainetta koskeva edellytys täyty.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin aikoo hylätä valituksen sillä perusteella, että direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdassa annetaan palvelun suorituspaikkajäsenvaltion valvontaviranomaisille mahdollisuus pääosakkaan aiempien rikosten perusteella ehkäisevänä toimenpiteenä kieltää vakuutusyhtiötä jatkamasta toimintaansa alueellaan vakuutettujen etujen suojaamiseksi.
- 31 Consiglio di Stato on kuitenkin epävarma tällaisen ratkaisun yhteensopivuudesta unionin oikeuden, erityisesti yhden toimiluvan periaatteen ja kotijäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatteen, kanssa ja on siksi päättänyt lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko [unionin] oikeus ja erityisesti direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohta, [palvelujen tarjoamisen vapaudesta ja yleisestä edusta vakuutusosalalla annetun komission tulkitsevan tiedonannon 2000/C 43/03 (EYVL 2000, C 43, s. 5)] 5 kohta ja kotivaltion suorittaman valvonnan periaate esteenä tulkinnalle (kuten [CAP:n] 193 §:n 4 momentin tulkinta, johon [ennakkoratkaisua pyytänyt] tuomioistuin yhtyy), jonka mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta käyttävän vakuutusalan toimijan vastaanottavan valtion valvontaviranomainen voi antaa kiireellisessä tapauksessa sekä vakuutettujen ja muiden vakuutusetuksia koskevien oikeuksien haltijoiden etujen suojaamiseksi kieltomääräyksiä, erityisesti määräyksiä, joilla kielletään kyseistä toimijaa tekemästä uusia sopimuksia vastaanottavan valtion alueella, sillä perusteella, että on harkinnan perusteella katsottu, että subjektiivinen edellytys, josta säädetään vakuutustoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan myöntämiseksi, eli erityisesti hyvää mainetta koskeva edellytys, ei ole väitetysti alun perin täyttynyt tai se ei enää täyty?”

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva pyyntö

- 32 Onix vaati unionin tuomioistuimen kirjaamoon 1.12.2016 saapuneella kirjeellä suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista. Se väittää pääasiallisesti, että osapuolilla ei ole ollut mahdollisuutta lausua tietyistä tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä esitetystä keskeisistä väitteistä.
- 33 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin voi työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisella perusteella, josta asianosaisilla tai Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.
- 34 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että sen tiedossa ovat kaikki ne seikat, jotka se tarvitsee vastatakseen esitettyyn kysymykseen, ja että pääasian asianosaisilla ja kyseisessä 23 artiklassa tarkoitetuilla osapuolilla on ollut tilaisuus lausua näistä seikoista.

35 Onixin vaatimus on näin ollen hylättävä.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään olennaisilta osin, onko direktiiviä 92/49 ja erityisesti sen 40 artiklan 6 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltion valvontaviranomaiset toteuttavat vakuutettujen ja muiden vakuutusetuksia koskevien oikeuksien haltijoiden etujen suojaamiseksi kyseisen jäsenvaltion alueella palvelujen tarjoamisen vapautta käyttävään muuta ensivakuutuksia kuin henkivakuutuksia tarjoavaan vakuutusyritykseen kohdistuvia kiireellisiä toimenpiteitä, kuten kieltä tehdä uusia sopimuksia sen alueella, sillä perusteella, että on harkinnan perusteella katsottu, että hyvän maineen kaltainen subjektiivinen edellytys, josta säädetään vakuutustoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan myöntämiseksi, ei ole alun perin täytynyt tai se ei enää täyty.
- 37 Aluksi on mainittava, että mainitun direktiivin 40 artiklan 6 kohdassa säädetään olennaisilta osin, että jäsenvaltio voi kyseisen artiklan 3–5 kohdan nojalla määrättävien toimenpiteiden lisäksi toteuttaa kiireellisissä tapauksissa aiheellisia toimenpiteitä säännösten vastaisen toiminnan estämiseksi alueellaan ja muun muassa estää vakuutusyrityksiä jatkamasta uusien vakuutus sopimusten tekemistä sen alueella.
- 38 Viimeksi mainitusta mahdollisuudesta on todettava, että kyseisen säännöksen tietyissä kieliversioissa, muun muassa espanjan- ja ranskankielisissä versioissa, viitataan kyseisen jäsenvaltion alueella ”tehtyihin” sääntöjenvastaisuuksiin, mikä voisi mahdollisesti tarkoittaa sitä, että mainittua säännöstä sovelletaan ainoastaan, kun sääntöjenvastaisuus on jo toteutunut.
- 39 On kuitenkin muistutettava, että unionin säädösten yhdenmukaisen tulkinnan välttämättömyys estää sen, että epävarmassa tilanteessa tietyn säännöksen sanamuotoa tarkasteltaisiin erikseen, ja edellyttää päinvastoin, että sitä tulkitaan ja sovelletaan muilla virallisilla kielillä laadittujen versioiden valossa (tuomio 19.9.2013, Van Buggenhout ja Van de Mierop, C-251/12, EU:C:2013:566, 27 kohta).
- 40 Yhtäältä on niin, ettei eräisiin muihin kieliversioihin, kuten saksan- ja englanninkieliseen versioon, sisälly samanlaista määritettä. Toisaalta kaikissa kieliversioissa käytetään toimenpiteiden, joita voidaan toteuttaa, tarkoituksen kuvaamiseksi verbiä ”estää” tai vastaavaa sanaa. Niinpä mainittua säännöstä on tulkittava siten, että siinä mahdollistetaan sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla pyritään estämään myöhempi säännösten vastainen toiminta.
- 41 Tämän täsmennyksen jälkeen on mainittava, ettei esitettyyn kysymykseen voida vastata direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohdan sanamuodon – kun sitä tarkastellaan erikseen – perusteella. Tässä tilanteessa on tutkittava asiayhteyttä, johon kyseinen säännös liittyy, sekä kyseisen direktiivin tavoitteita (ks. vastaavasti tuomio 25.6.2015, CO Sociedad de Gestión y Participación ym., C-18/14, EU:C:2015:419, 27 kohta).
- 42 Tässä yhteydessä on mainittava ensimmäiseksi, että saman direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä, viidennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että kyseinen direktiivi, jolla pyritään toteuttamaan muun ensivakuutuksen kuin henkivakuutuksen alalla sisämarkkinat, perustuu kahteen periaatteeseen. Ne koskevat yhtäältä sitä, että otetaan käyttöön yksi toimilupa, jonka myöntämisen jälkeen vakuutusyritykset voivat harjoittaa toimintaansa koko unionissa, ja toisaalta kotipaikkajäsenvaltion suorittaman valvonnan periaatetta.
- 43 Kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi direktiivissä 92/49 säädetään ensiksi sen 4 artiklassa, että toimilupaa voidaan hakea vain kotijäsenvaltion viranomaisilta, ja sen 6 artiklassa ilmaistaan mainitun toimiluvan myöntämisedellytykset, joihin kuuluu kyseisen yrityksen johtohenkilöiden hyvä maine.

Lisäksi on mainittava saman direktiivin 14 artiklasta ilmenevän, että kotijäsenvaltion tehtävänä on peruuttaa sellaiselle vakuutusyritykselle myönnetty lupa, joka ei enää täytä toiminnan aloittamisen edellytyksiä tai joka laiminlyö törkeästi siihen sovellettavan lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan.

- 44 Tästä seuraa, että ainoastaan kotijäsenvaltion – ei muiden jäsenvaltioiden – toimivaltaiset viranomaiset voivat tarkastaa, täyttääkö vakuutusyritys johtohenkilöidensä hyvää mainetta koskevan edellytyksen.
- 45 Toiseksi on mainittava, että direktiivin 92/49 40 artiklalla otetaan käyttöön kaksi erillistä menettelyä, joilla palvelun suorituspaikkajäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat sääntöjen rikkomisen tai rikkomisriskin tapauksessa toteuttaa kyseessä olevaa yritystä koskevia toimenpiteitä.
- 46 Tässä yhteydessä on mainittava, että direktiivin 92/49 40 artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään yksityiskohtaisista säännöistä, joita palvelun suorituspaikkajäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava, kun ne aikovat toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, eli niiden on ilmoitettava etukäteen kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille siitä, ettei yritys, jolle tämä on myöntänyt toimiluvan, noudata tiettyjä oikeussääntöjä, ja annettava näille mahdollisuus toteuttaa mahdollisimman nopeasti toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi.
- 47 Mainitun direktiivin 40 artiklan 6 kohdassa, jonka soveltaminen rajoittuu kiireellisiin tilanteisiin ja edellyttää sääntöjenvastaisen toiminnan riskin olemassaoloa, ei – poikkeuksena kyseisen 40 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisesta tavanomaisesta menettelystä – säädetä kyseessä olevan palvelun suorituspaikkajäsenvaltion velvollisuudesta ilmoittaa kotijäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille kyseisistä sääntöjenvastaisuuksista tai aikeestaan toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä.
- 48 Välitön sääntöjenvastaisen toiminnan uhka voi nimittäin vaatia toimenpiteiden toteuttamista välittömästi. Palvelun suorituspaikkajäsenvaltiolta ei voida edellyttää, että se tällaisessa kiireellisessä tilanteessa aloittaa menettelyn kotijäsenvaltiolle ilmoittamiseksi, mikä voisi viivyttää tällaisten toimenpiteiden toteuttamista vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden haitaksi.
- 49 Direktiivin 92/49 40 artiklan 6 kohtaa ei sen sijaan voida toisensuuntaisen maininnan puuttuessa tulkita siten, että siinä annettaisiin palvelun suorituspaikkajäsenvaltiolle mahdollisuus poiketa kotijäsenvaltion yksinomaisesta toimivallasta – sellaisena kuin se on kuvattu edellä 44 kohdassa – ratkaista, onko vakuutusyritys noudattanut toimiluvan edellytyksiä – erityisesti sen johtohenkilöiden hyvää mainetta koskevaa edellytystä –, joiden valvonta kuuluu direktiivin 92/49 4 artiklan mukaan yksinomaan kotijäsenvaltion toimivaltaan.
- 50 Palvelun suorituspaikkajäsenvaltion tehtävänä on kuitenkin sille kiireellisessä tilanteessa kuuluvien valtuuksien käyttämisen yhteydessä selvittää, ovatko kyseessä olevan vakuutusyrityksen johtohenkilöiden hyvää mainetta koskevat tietyt puutteet tai epävarmuudet merkki todellisesta ja välittömästä sääntöjenvastaisuuden vaarasta vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden eduille, ja jos se katsoo näin olevan, toteuttaa välittömästi aiheellisia toimenpiteitä, kuten mahdollisesti kielto tehdä uusia sopimuksia sen alueella.
- 51 Direktiivin 92/49 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, että kyseisellä direktiivillä pyritään takaamaan vakuutuksenottajien asianmukainen suoja. Tällaista suojaa ei voitaisi taata, jos mainitun direktiivin 40 artiklan 6 kohtaa olisi tulkittava siten, että siinä suljetaan pois se, että kyseessä olevan palvelun suorituspaikkajäsenvaltio voisi kiireellisessä tilanteessa arvioida, ovatko tällaisten vakuutuksenottajien edut välittömässä vaarassa, ja toteuttaa välittömästi toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi ilman, että sen tarvitsisi siirtää aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista kotijäsenvaltion viranomaisten tehtäväksi.

- 52 Koska samassa direktiivissä asetetaan kuitenkin edellä 42 kohdassa todetulla tavalla kotijäsenvaltion suorittamaa vakuutusyrietysten valvontaa koskeva periaate etusijalle, palvelun suorituspaikkajäsenvaltion kiireellisessä tilanteessa toteuttamat toimenpiteet voivat olla ainoastaan turvaavia. Kuten unionin oikeusjärjestykseen kuuluva oikeusvarmuuden periaate edellyttää, toimenpiteitä voidaan näin ollen toteuttaa vain, kun odotetaan kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päätöstä siitä, millaiset päätelmät palvelun suorituspaikkajäsenvaltion esittämistä tosiseikoista on tehtävä toimiluvan myöntämisedellytysten – erityisesti hyvää mainetta koskevan edellytyksen – kannalta.
- 53 Niinpä esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 92/49 ja erityisesti sen 40 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltion valvontaviranomaiset toteuttavat vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden etujen suojaamiseksi kyseisen jäsenvaltion alueella palvelujen tarjoamisen vapautta käyttävään muita ensivakuutuksia kuin henkivakuutuksia tarjoavaan vakuutusyrietykseen kohdistuvia kiireellisiä toimenpiteitä, kuten kielto tehdä uusia sopimuksia sen alueella, sillä perusteella, että on harkinnan perusteella katsottu, että hyvän maineen kaltainen subjektiivinen edellytys, josta säädetään vakuutustoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan myöntämiseksi, ei ole alun perin täytynyt tai se ei enää täyty. Kyseinen direktiivi ei sen sijaan ole esteenä sille, että kyseinen jäsenvaltio selvittää sille kiireellisessä tilanteessa kuuluvien valtuuksien käyttämisen yhteydessä, ovatko kyseessä olevan vakuutusyrietyksen johtohenkilöiden hyvää mainetta koskevat tietyt puutteet tai epävarmuudet merkki todellisesta ja välittömästi sääntöjenvastaisuuden vaarasta vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden eduille, ja jos se katsoo näin olevan, toteuttaa välittömästi aiheellisia toimenpiteitä, kuten mahdollisesti kielto tehdä uusia sopimuksia sen alueella.

Oikeudenkäyntikulut

- 54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18.6.1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) ja erityisesti sen 40 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltion valvontaviranomaiset toteuttavat vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden etujen suojaamiseksi kyseisen jäsenvaltion alueella palvelujen tarjoamisen vapautta käyttävään muita ensivakuutuksia kuin henkivakuutuksia tarjoavaan vakuutusyrietykseen kohdistuvia kiireellisiä toimenpiteitä, kuten kielto tehdä uusia sopimuksia sen alueella, sillä perusteella, että on harkinnan perusteella katsottu, että hyvän maineen kaltainen subjektiivinen edellytys, josta säädetään vakuutustoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan myöntämiseksi, ei ole alun perin täytynyt tai se ei enää täyty. Kyseinen direktiivi ei sen sijaan ole esteenä sille, että kyseinen jäsenvaltio selvittää sille kiireellisessä tilanteessa kuuluvien valtuuksien käyttämisen yhteydessä, ovatko kyseessä olevan vakuutusyrietyksen johtohenkilöiden hyvää mainetta koskevat tietyt puutteet tai epävarmuudet merkki todellisesta ja välittömästi sääntöjenvastaisuuden vaarasta vakuutettujen ja muiden vakuutusetuuksia koskevien oikeuksien haltijoiden eduille, ja jos se katsoo näin olevan, toteuttaa välittömästi aiheellisia toimenpiteitä, kuten mahdollisesti kielto tehdä uusia sopimuksia sen alueella.

Allekirjoitukset

