



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2016 m. lapkričio 9 d.¹

Byla C-559/15

Onix Asigurări SA
prieš
Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)

(Consiglio di Stato (Valstybės Taryba, Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Teisės aktų derinimas — Tiesioginis draudimas, išskyrus gyvybės draudimą — Direktyva 92/49/EEB — 40 straipsnio 6 dalis — Priimančiosios valstybės narės įgaliojimų apimtis — Priemonė, pagal kurią priimančiosios valstybės narės teritorijoje draudžiama sudaryti naujas sutartis, taikoma leidimą turinčiai draudimo įmonei, kurios vadovas ir pagrindinis akcininkas buvo nuteisti baudžiamojame byloje“

Prašymas priimti prejudicinį sprendimą

1. pateiktas dėl 1992 m. birželio 18 d. Tarybos direktyvos 92/49/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su tiesioginiu draudimu, išskyrus gyvybės draudimą, derinimo, iš dalies keičiančios [d]irektyvas 73/239/EEB ir 88/357/EEB (Trečioji ne gyvybės draudimo direktyva)² 40 straipsnio 6 dalies išaiškinimu.
2. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant pagal Rumunijos teisę veikiančios draudimo bendrovės *Onix Asigurări SA*³, kurios buveinė yra Rumunijoje, ir Italijos draudimo priežiūros institucijos *Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni*⁴ ginčą dėl šios institucijos priimto sprendimo uždrausti *Onix* sudaryti naujas draudimo sutartis Italijos teritorijoje.
3. Šioje byloje kyla klausimas, ar valstybė narė turi įgaliojimus ir kokia jų apimtis laisvo paslaugų teikimo srityje, kai ji sužino, kad leidimą turinčios draudimo įmonės, daugiausia savo veiklą vykdančios valstybės narės teritorijoje, pagrindinis vadovas ir akcininkas yra vienas iš jos piliečių, kuris, be kita ko, būdamas nuteistas baudžiamojame byloje, nebeturi teisės šioje valstybėje verstis draudimo veikla. Ar tokiais aplinkybėmis pagal bendrojo leidimo ir buveinės valstybės priežiūros principus priimančiajai valstybei narei neleidiama uždrausti šiai įmonei vykdyti veiklą jos teritorijoje, siekiant apsaugoti draudėjų ir naudą pagal draudimo sutartis gaunančių asmenų interesus?
4. Nors dėl šio vis dar keblaus klausimo kyla poreikis suderinti konkuruojančius principus ir interesus, esu įsitikinęs, kad Sąjungos teisėje turi būti absoliutus reikalavimas, pagal kurį buveinės valstybės priežiūros principas negali būti pagrindas ar juo labiau priemonė taikyti teisės normų vengimo strategijas, kurios gali labai pakenkti bendrajam interesui.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — OL L 228, 1992, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 1 t., p. 346.

3 — Toliau – *Onix*.

4 — IVASS.

5. Šioje išvadoje teigsiu, kad Direktyvos 73/239⁵ 8 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 6 dalį reikia aiškinti taip, kad pagal juos priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijai draudžiama jos teritorijoje veikiančiai draudimo įmonei, besinaudojančiai paslaugų teikimo laisve, taikyti tokias priemones, šiuo atveju – draudimą sudaryti naujas sutartis, grindžiamą vien leidimo sąlygų, pavyzdžiui, susijusių su akcininkų reputacija, nesilaikymu.

6. Nurodysiu, jog pagal minėtas nuostatas nedraudžiama, kad tokiomis aplinkybėmis, kaip pagrindinėje byloje, kai buveinės valstybės narės leidimą turintį draudimo įmonė, pirma, kurios akcininkui, fiziniam asmeniui, kuriam, be kita ko, nuteistam baudžiamojoje byloje už pasikėsinimą sukčiauti, uždraudžiama patekti į priimančiosios valstybės narės draudimo rinką, ir, antra, savo veiklą daugiausia vykdanči šios valstybės narės teritorijoje, kad šios valstybės narės valdžios institucijos, remdamosi Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalimi ir atsižvelgdamos į skubą dėl buveinės valstybės narės priežiūros institucijų, kurių buvo nesėkmingai prašoma atšaukti leidimą, neveikimo, taikytų nagrinėjamos įmonės paslaugų teikimo laisvės apribojimo priemones jos teritorijoje, kaip antai draudimą sudaryti naujas sutartis, siekiant užkirsti kelią rizikai, kad atitinkamas juridinis asmuo išvengtų draudimo patekti į rinką ir susijusios pažeidimų, už kuriuos pagrindinis akcininkas buvo nubaustas, pasikartojimo rizikos.

I – Teisinis pagrindas

A – *Sąjungos teisė*

1. *Direktyva 73/239*

7. Direktyvos 73/239/EEB, iš dalies pakeistos Direktyva 92/49, 6 straipsnyje buvo nustatyta:

„Pradedant tiesioginio draudimo veiklą, būtina iš anksto gauti oficialų leidimą.

Tokį leidimą išduoda buveinės valstybės narės kompetentinga institucija, į kurią turi kreiptis:

- a) bet kokia įmonė, kurios pagrindinė buveinė steigama šios valstybės teritorijoje;
- b) bet kokia draudimo įmonė, kuri, gavusi pirmojoje pastraipoje nurodytą leidimą, ketina išplėsti savo veiklą vykdydama visus vienos grupės draudimus arba kitų grupių draudimus.“

8. Šios direktyvos 8 straipsnio 1 dalies e punkte ir 3 dalyje nustatyta:

„1. Buveinės valstybė narė reikalauja, kad kiekviena draudimo įmonė, pateikusi prašymą išduoti leidimą:

<...>

- e) joms veiksmingai vadovautų geros reputacijos asmenys, turintys reikiamą profesinę kvalifikaciją arba patyrimą;

<...>

5 — 1973 m. liepos 24 d. Pirmoji Tarybos direktyva dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su tiesioginio draudimo, išskyrus gyvybės draudimą, veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo (73/239/EEB) (OL L 228, 1973, p. 3; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 1 t., p. 14)

3. Tai, kas pasakyta šioje direktyvoje, nedraudžia valstybėms narėms toliau taikyti galiojančius arba priimtus įstatymus ir kitus teisės aktus, reikalaujančius, kad būtų tvirtinami draudimo įmonės memorandumas bei įstatai ir pateikiami visi kiti tinkamai priežiūrai reikalingi dokumentai.

Tačiau valstybės narės nepriima nuostatų, reikalaujančių, kad būtų iš anksto patvirtintos bendrosios ir specialiosios poliso sąlygos, draudimo įmokų tarifai, dokumentų formos ir visi kiti spausdinti dokumentai, kuriuos draudimo įmonė ketina naudoti, sudarydama sandorius su draudėjais, arba kad būtų sistemingai informuojama apie pirmiau išvardytus dalykus.

Valstybės narės negali reikalauti, kad būtų iš anksto pranešama apie numatomą draudimo įmokų tarifų padidinimą arba kad toks numatomas įmokų tarifų padidinimas būtų iš anksto patvirtintas, išskyrus tuos atvejus, kai tai susiję su bendrosiomis kainų kontrolės sistemomis.

<...>.“

9. Tos pačios direktyvos 13 straipsnio 1 ir 2 dalyse buvo numatyta:

„1. Už draudimo įmonės veiklos, įskaitant tą, kuria užsiimama filialuose arba remiantis laisve teikti paslaugas, finansinę priežiūrą išimtinai atsako buveinės valstybės narė.

2. Į finansinę priežiūrą įeina visos draudimo įmonės veiklos, mokumo būklės, techninių atidėjimų sudarymo ir juos dengiančio turto patikrinimas, laikantis buveinės valstybėje narės taisyklių ar tvarkos, nustatytos pagal Bendrijos lygiu priimtas nuostatas.

<...>.“

10. Šios direktyvos (su pakeitimas) 22 straipsnio 1 dalyje buvo nurodyta:

„1. Draudimo įmonės buveinės valstybės narės kompetentinga institucija, išdavusi leidimą, gali jį panaikinti, jeigu draudimo įmonė:

<...>

b) nesilaiko leidimo išdavimo reikalavimų;

<...>

d) nevykdo savo įsipareigojimų pagal jai taikomus teisės aktus.

<...>.“

2. Direktyva 92/49

11. Direktyvos 92/49 5–7 ir 9 konstatuojamosiose dalyse nustatyta:

„(5) kadangi yra laikomasi požiūrio, jog įstatymai derinami tiek, kiek būtina, reikalinga ir pakankama, siekiant bendro leidimų ir riziką ribojančios kontrolės sistemų pripažinimo tam, kad būtų galima išduoti bendrąjį leidimą, galiojantį visoje Bendrijoje bei taikyti buveinės valstybės narės priežiūros principą;

(6) kadangi dėl to draudimo veiklą nuo šiol galima pradėti ir vykdyti tikta gavus draudimo įmonės buveinės valstybės narės kompetentingų institucijų bendrąjį oficialų leidimą; kadangi toks leidimas suteikia draudimo įmonei galimybę užsiimti draudimo veikla visoje Bendrijos teritorijoje remiantis

įsisteigimo teise ar laisve teikti paslaugas; kadangi valstybė narė, kurioje yra filialas arba kurioje teikiamos paslaugos, jau negali reikalauti, kad draudimo įmonės, norinčios užsiimti draudimo veikla jos teritorijoje ir turinčios buveinės valstybės narės leidimą, prašytų išduoti naują leidimą;
<...>;

- (7) kadangi buveinės valstybės narės kompetentingos institucijos nuo šiol bus atsakingos už draudimo įmonių finansinės padėties kontrolę bei priežiūrą, įskaitant jų mokumą, tinkamų draudimo techninių atidėjimų sudarymą ir šių atidėjimų padengimą suderintu turtu;

<...>

- (9) kadangi valstybių narių kompetentingos institucijos turi disponuoti tokiomis priežiūros priemonėmis, kurios užtikrintų tvarkingą draudimo įmonių veiklą visoje Bendrijos teritorijoje, nesvarbu ar ji būtų vykdoma remiantis įsisteigimo teise, ar laisve teikti paslaugas; kadangi joms visų pirma turi būti užtikrinta galimybė taikyti tinkamas apsaugos arba poveikio priemonės, padedančias išvengti netikslumų ir draudimo priežiūros nuostatų pažeidimų.“

12. Direktyvos 92/49 8 straipsnyje nustatyta:

„Buveinės valstybės narės kompetentingos institucijos neišduoda įmonei leidimo pradėti vykdyti draudimo veiklą tol, kol joms nepateikiama informacija apie akcininkus arba narius (tiesioginius ar netiesioginius), nesvarbu, ar tai būtų fiziniai, ar juridiniai asmenys, įsigijusius ar valdančius toje įmonėje akcijų paketą, ir apie šio paketo dydį.

Tos pačios kompetentingos institucijos atsisako išduoti leidimą, jei, atsižvelgdamos į būtinybę užtikrinti nuosaikų, riziką ribojantį draudimo įmonės valdymą, jos yra nepatenkintos akcininkų arba narių kvalifikacija.“

13. Šios direktyvos 15 straipsnio 1 dalyje, kurios formuluotė buvo perimta 2007 m. rugsėjo 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2007/44/EB⁶, buvo reikalaujama iš anksto pranešti apie planus įsigyti kvalifikuotąjį draudimo įmonės akcijų paketą.

14. Pagal minėtos direktyvos 15b straipsnio 1 dalį:

„1. Vertindamos 15 straipsnio 1 dalyje nustatytą pranešimą ir 15a straipsnio 2 dalyje minimą informaciją kompetentingos institucijos, siekdamos užtikrinti patikimą ir riziką ribojantį draudimo įmonės, kurios akcijų paketą siūloma įsigyti, valdymą ir atsižvelgdamos į galimą siūlomo įsigijančio asmens įtaką draudimo įmonei, vertina siūlomo įsigijančio asmens tinkamumą ir siūlomo įsigijimo finansinį patikimumą pagal visus šiuos kriterijus:

- a) siūlomo įsigijančio asmens reputaciją;
- b) bet kokio asmens, kuris vadovaus gyvybės draudimo įmonės verslui po siūlomo įsigijimo, reputaciją ir patirtį;

<...>.“

6 — Direktyva, iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 92/49/EEB ir direktyvas 2002/83/EB, 2004/39/EB, 2005/68/EB ir 2006/48/EB dėl riziką ribojančio vertinimo tvarkos taisyklių ir vertinimo kriterijų, taikomų akcijų paketų įsigijimui ir didinimui finansų sektoriuje (OL L 247, 2007, p. 1).

15. Direktyvos 92/49 40 straipsnio 3–7 dalyse buvo numatyta:

„3. Jei valstybės narės kompetentingos institucijos nustato, kad įmonė, turinti filialą arba užsiimanti draudimo veikla šios valstybės teritorijoje remiantis laisve teikti paslaugas, nesilaiko šioje valstybėje jai taikomų įstatymų nuostatų, minėtos institucijos pareikalauja, kad atitinkama įmonė ištaisytų netinkamą padėtį.

4. Jeigu minėta draudimo įmonė nesiima būtinų veiksmų, atitinkamos valstybės narės kompetentingos institucijos informuoja apie tai buveinės valstybės narės kompetentingas institucijas. Šios institucijos nedelsdamos imasi tinkamų priemonių, užtikrinančių, kad minėta draudimo įmonė ištaisytų netinkamą padėtį. Apie šių priemonių pobūdį turėtų yra pranešama atitinkamos valstybės narės kompetentingoms institucijoms.

5. Jeigu, nepaisant priemonių, kurių imasi buveinės valstybės narė, arba jeigu šios priemonės yra netinkamos ar nenustatytos šioje valstybėje, draudimo įmonė ir toliau pažeidinėja atitinkamoje valstybėje narėje galiojančias įstatymų nuostatas, pastaroji valstybė, prieš tai informavusi buveinės valstybės narės kompetentingas institucijas, gali imtis reikiamų priemonių, kurios užkirstų kelią tolesniems pažeidimams arba numatytų baudas, įskaitant, jei reikia, draudimą sudaryti naujas draudimo sutartis atitinkamos valstybės teritorijoje. Valstybės narės užtikrina, kad jų teritorijose galima būtų įteikti draudimo įmonėms teisinius dokumentus, būtinus šioms priemonėms įgyvendinti.

6. Šio straipsnio 3, 4 ir 5 dalys neturi įtakos atitinkamų valstybių narių nepaprastiesiems įgaliojimams imtis tinkamų priemonių, kurios užkirstų kelią pažeidimams jų teritorijose. Čia priskiriama galimybė neleisti draudimo įmonėms sudaryti naujas draudimo sutartis šių valstybių teritorijose.

7. Šio straipsnio 3, 4 ir 5 dalys neturi įtakos valstybių narių įgaliojimams bausti už pažeidimus, padarytus jų teritorijose.

<...>.“

16. Nuo 2016 m. sausio 1 d. direktyvos 73/239 ir 92/49 buvo panaikintos 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/138/EB dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo („Mokumas II“)⁷.

3. Europos Komisijos aiškinamasis komunikatas

17. 2000 m. vasario 16 d. Komisija priėmė aiškinamąjį komunikatą „Paslaugų teikimo laisvė ir bendrasis interesas draudimo sektoriuje“⁸

18. Pagal šio komunikato I.A.5 punktą „Priimančiosios valstybės narės vykdoma bendrojo leidimo išdavimo sąlygų priežiūra“:

„Komisijos nuomone, pagal draudimo direktyvų nuostatas <...> priimančioji valstybė narė negali vykdyti priežiūros, kuria siekiama patikrinti, ar veikti jos teritorijoje naudodamasi paslaugų teikimo laisve ar per filialą ketinanti įmonė laikosi suderintų sąlygų, kuriomis buveinės valstybės narė išdavė jai bendrąjį leidimą. Šią priežiūrą turi atlikti tik buveinės valstybės narė. Už bendrojo leidimo išdavimą yra atsakinga buveinės valstybės narė ir priimančioji valstybė narė negali kvestionuoti jo išdavimo <...>.

7 — OL L 335, 2009, p. 1.

8 — OL C 43, 2000, p. 5.

Jeigu priimančioji valstybė narė turi priežasčių abejoti, ar šių sąlygų laikomasi, ji gali taikyti Sutarties 227 straipsnį arba prašyti Komisijos pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal Sutarties 226 straipsnį.“

4. Įsigijimų riziką ribojančio vertinimo tvarkos taisyklės

19. Akcijų paketų įsigijimo ir didinimo finansų sektoriuje riziką ribojančio vertinimo tvarkos taisyklėse, kurių reikalaujama pagal Direktyvą 2007/44⁹, 27 ir 28 punktuose nurodyta:

„27. Priežiūros institucijos turi atkreipti ypatingą dėmesį į toliau nurodytus atvejus, kai gali kilti abejonių dėl siūlomo įsigyjančio asmens sąžiningumo:

- nuosprendį baudžiamojoje byloje: priežiūros institucijos visų pirma tikrina:
 - kiekvieną teisės aktų, kuriais reglamentuojama, pirma, bankų, finansinė ir draudimo veikla, taip pat finansinės paslaugos, ir, antra, vertybinių popierių rinkos, vertybiniai popieriai ir mokėjimo priemonės, pažeidimą, įskaitant teisės aktus, susijusius su pinigų plovimu, manipuliavimu rinka, prekyba vertybiniais popieriais pasinaudojant viešai neatskleista informacija ir lupikavimu;
 - visą nesąžiningą ar apgaulingą veiklą, kiekvieną reikšmingą finansinį pažeidimą, taip pat visus kitus įmonių teisės ar bankrotą, nemokumą ar vartotojų apsaugą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimus <...>
- Taip pat galima atsižvelgti į visus baudžiamuosius nusikaltimus, dėl kurių yra ar buvo iškelta byla teisme, jeigu šis nusikaltimas kelia abejonių siūlomo įsigyjančio asmens sąžiningumu, todėl gali rodyti, kad nėra tenkinami sąžiningumo reikalavimai.

28. Siūlomo įsigyjančio asmens sąžiningumas vertinamas ne tik pagal teismo sprendimus ir vykstančius teismo procesus, bet ir atsižvelgiant į toliau nurodytas situacijas, kurios gali kelti abejonių siūlomo įsigyjančio asmens sąžiningumu:

- vykstantys arba užbaigti tyrimai ir (arba) prievartos priemonės, susijusios su siūlomu įsigyjančiu asmeniu, arba administracinės sankcijos už nuostatų, kuriomis reglamentuojama bankų, finansinė ar draudimo veikla, finansinės paslaugos, vertybinių popierių rinkos, vertybiniai popieriai arba mokėjimo priemonės arba visų kitų teisės aktų, susijusių su finansinėmis paslaugomis, nesilaikymą,
- atliekami ar užbaigti tyrimai ir (arba) visos profesinių organizacijų taikomos arba teisės aktuose numatytos prievartos priemonės už taikytinų nuostatų nesilaikymą.“

B – Italijos teisė

20. Pagrindinės bylos faktinių aplinkybių laikotarpiu galiojusio *codice delle assicurazioni private* (Privataus draudimo kodeksas)¹⁰ 193 straipsnyje buvo nustatyta:

„1. Draudimo įmonių, kurių buveinė yra kitose valstybėse narėse, Italijos Respublikos teritorijoje vykdomai veiklai naudojantis įsisteigimo teise ar laisve teikti paslaugas taikoma buveinės valstybės narės institucijų rizikos ribojimo kontrolė.

9 — CEBS/2008/214, CEIOPS-3L3-19/08, CESR/08-543b. Toliau – 2008 m. liepos 18 d. taisyklės.

10 — GURI, Nr. 239, 2005 m. spalio 13 d. paprastas priedas.

2. Nustatęs, kad draudimo įmonė nesilaiko jai taikomų Italijos teisės nuostatų, pagal 1 dalies nuostatas [ISVAP]¹¹ praneša apie šį pažeidimą ir įpareigoja imtis veiksmų, kad būtų laikomasi galiojančių įstatymų ir įgyvendinimo nuostatų.
3. Jeigu įmonė nesilaiko galiojančių įstatymų ir įgyvendinimo nuostatų, [ISVAP] informuoja apie tai buveinės valstybės narės priežiūros instituciją ir paprašo imtis būtinų priemonių, kad konstatuoti pažeidimai būtų nutraukti.
4. Jeigu buveinės valstybės narės priemonės yra netinkamos ar nenustatytos ir padaryti pažeidimai gali pakenkti bendrajam interesui, t. y. skubos atvejais siekiant apsaugoti apdraustųjų ir kitų subjektų, turinčių teisę į draudimo išmokas, interesus, [ISVAP], pranešęs buveinės valstybės narės priežiūros institucijai, gali imtis draudimo įmonės atžvilgiu reikiamų priemonių, įskaitant draudimą sudaryti naujas sutartis naudojantis įsisteigimo teise ar laisve teikti paslaugas, su 167 straipsnyje numatytais pasekmėmis.
5. Jeigu pažeidimą padariusi draudimo įmonė vykdo veiklą per filialą arba turi turto Italijos Respublikos teritorijoje, šiam filialui taikomos pagal Italijos teisės nuostatas taikytinos sankcijos arba konfiskuojamas Italijos teritorijoje esantis turtas.
6. Atitinkamai įmonei pranešama apie priemones, kuriomis nustatomos sankcijos ar veiklos naudojantis įsisteigimo teise ar paslaugų teikimo laisve vykdymo apribojimai. Draudimo įmonė su [ISVAP] bendrauja italų kalba.“

II – Pagrindinė byla ir prejudicinis klausimas

21. *Onix* yra Rumunijos teisės reglamentuojama draudimo bendrovė, turinti buveinę Bukarešte (Rumunija) ir nuo 2012 m. spalio 24 d. vykdanči veiklą Italijoje, kuri naudojasi paslaugų teikimo laisve, visų pirma užstatų srityje, teikdama laidavimo raštus viešiesiems subjektams vykstant konkursams.
22. Remiantis informacija, kurią *Autoritatea de supraveghere financiara* (Rumunijos finansų priežiūros institucija)¹² pateikė IVASS, per du veiklos vykdymo 2012 m. mėnesius *Onix* gavo 795 363 EUR draudimo įmokų, iš jų – maždaug 75 % Italijoje, o likusią sumą – Rumunijoje.
23. Gavusi prašymą pateikti informacijos iš IVASS, kuri pati gavo prašymus pateikti informacijos iš viešojo administravimo institucijų, laidavimo raštų turėtojų, ASF nurodė, kad pagrindinis *Onix* akcininkas yra Italijos pilietis Simone Lentini, kuris kaip akcininkas fizinis asmuo kontroliuoja 0,01 % *Onix* kapitalo, o kaip vienintelis bendrovės *Egady Company* akcininkas – 99,99 % likusio jos kapitalo. ASF taip pat patikslino, kad S. Lentini taip pat yra *Onix* prezidentas ir generalinis direktorius.
24. IVASS nuomone, iš gautos informacijos buvo galima spręsti, kad S. Lentini reputacija kelia klausimų, visų pirma todėl, kad 2013 m. liepos 29 d. *Tribunale di Marsala* (Marsalos teismas, Italija) nuteisė jį už pasikėsinimą sukčiauti sunkinančiomis aplinkybėmis, taip darant žalą Italijos valstybei.
25. 2013 m. spalio 4 d. laišku IVASS perdavė ASF turimą informaciją ir dokumentus, prašydama taikyti visas tinkamas priemones apdraustiesiems apsaugoti, ir įspėjo, kad nesiėmus priemonių ji pati imsis visų tinkamų ir būtinų priemonių Italijos apdraustųjų interesams apsaugoti.
26. 2013 m. lapkričio 8 d. laišku ASF pasiūlė bendradarbiauti ir paskelbė, kad sudarė vidaus darbo grupę, atsakingą už taikytinų priemonių įvertinimą, taip pat paprašė IVASS bendradarbiauti su ja.

11 — *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo* (dabar – IVASS).

12 — Toliau – ASF.

27. 2013 m. lapkričio 19 d. laišku IVASS patvirtino, kad yra pasirengusi bendradarbiauti, pabrėžė, kad atvejis skubus, ir paskelbė, kad jeigu ASF per 30 dienų neatšauks *Onix* leidimo, jai teks uždrausti šiai bendrovei Italijoje sudaryti naujas draudimo sutartis.

28. 2013 m. gruodžio 9 d. abi priežiūros institucijos surengė susitikimą, per kurį ASF nurodė, kad negali atšaukti *Onix* suteikto leidimo, be kita ko, nes 2008 m. liepos 18 d. gairėse numatyti kriterijai nėra perkelti į vidaus teisę.

29. 2013 m. gruodžio 20 d. sprendimu, priimtu remiantis Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalimi ir CAP 193 straipsnio 4 dalimi, IVASS uždraudė *Onix* sudaryti naujas draudimo sutartis Italijos teritorijoje.

30. *Onix* pareiškė ieškinį dėl šio sprendimo *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija), kuris 2015 m. sausio 14 d. sprendimu atmetė ieškinį, pažymėjęs, kad bloga reputacija yra skubus pagrindas, pateisinantis priemonių, kuriomis siekiama apsaugoti apdraustųjų interesus, taikymą.

31. *Onix* apskundė šį sprendimą *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija), visų pirma teigdama, kad priimančiosios valstybės narės priežiūros institucija neturėjo teisės uždrausti buveinės valstybėje narėje išduotą leidimą turinčiam draudimo veiklos vykdytojui sudaryti naujų sutarčių jos teritorijoje, motyvuodama tuo, kad nėra laikomasi su reputacija susijusios sąlygos.

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas numato atmesti ieškinį, laikydamasis nuomonės, kad, paaiškėjus faktams apie pagrindinio akcininko kriminalinę praeitį, pagal Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalį priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijoms leidžiama prevenciškai uždrausti draudimo įmonei vykdyti savo veiklą jos teritorijoje, siekiant apsaugoti apdraustųjų interesus.

33. Vis dėlto, abejodama tokio sprendimo suderinamumu su Sąjungos teise, be kita ko, su bendrojo leidimo ir sąlygos, susijusios su reputacija, kontrolės buveinės valstybėje narėje principu, *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui tokį prejudicinį klausimą: „ar pagal [Sąjungos] teisę, konkrečiai pagal Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalį, Komisijos aiškinamojo pranešimo 2000/C/43/03 5 punktą ir <...> buveinės valstybės narės priežiūros principą draudžiamas aiškinimas (su 2005 m. rugsėjo 7 d. Įstatyminiu dekretu Nr. 209 patvirtinto [CAP] 193 straipsnio 4 dalimi susijęs aiškinimas, kuriam *Consiglio di Stato* pritaria), pagal kurį valstybės narės, kurios teritorijoje draudimo subjektas naudojasi laisve teikti paslaugas, priežiūros institucija gali skubos atvejais ir siekdama apsaugoti apdraustųjų ir subjektų, turinčių teisę į draudimo išmokas, interesus, imtis priemonių, konkrečiai, susijusių su draudimu sudaryti naujas sutartis priimančiosios valstybės narės teritorijoje, ir pagrįstų savo nuožiūra atliktu vertinimu dėl subjektyvaus reikalavimo, nustatyto norint gauti leidimą vykdyti draudimo veiklą, t. y. geros reputacijos reikalavimo, nesilaikymo nuo pradžių arba vėliau?“

III – Vertinimas

34. Siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo klausimą reikia vadovautis prielaida, kurią Komisija priminė savo rašytinėse pastabose, kad Direktyvoje 92/49 įtvirtinti bendrojo leidimo ir valstybės narės, kurioje yra draudimo įmonės buveinė, išimtinės kompetencijos, susijusios su finansine šios įmonės priežiūra, principai. Pagal šios direktyvos 1 konstatuojamąją dalį jos tikslas yra užbaigti vidaus tiesioginio draudimo, išskyrus gyvybės draudimą, rinkos formavimą įsisteigimo teisės ir laisvės teikti paslaugas požiūriu, kad draudimo įmonėms, kurių pagrindinės buveinės yra Europos Sąjungos teritorijoje, būtų sudarytos geresnės sąlygos drausti Europos Sąjungoje esančias rizikos rūšis.

35. Be to, iš Direktyvos 92/49 5 konstatuojamosios dalies matyti, kad, norint pasiekti šių tikslų, Sąjungos teisės aktų leidėjas turi iš esmės derinti teisės aktus „tiek, kiek būtina, reikalinga ir pakankama, siekiant bendro leidimų ir riziką ribojančios kontrolės sistemų pripažinimo tam, kad būtų galima išduoti bendrąjį leidimą, galiojantį visoje Bendrijoje bei taikyti buveinės valstybės narės priežiūros principą“.

36. Taigi buveinės valstybė narė pagal Direktyvos 73/239 6 ir 13 straipsnius su pakeitimais turi išimtinę kompetenciją tikrinti, ar yra tenkinamos išankstiniam administraciniam leidimui išduoti būtinos sąlygos, ir vykdyti jų finansinę priežiūrą. Kaip aiškiai nurodyta šios direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje, jeigu buveinės valstybė narė išduoda šį leidimą, galimybė vykdyti draudimo veiklą suteikiama visoje Sąjungoje.

37. Kadangi leidimo sąlygos yra suderintos, laisvas paslaugų teikimas negali būti ribojamas, kitoms valstybėms narėms nustatant papildomas sąlygas, kurias jos taiko draudimo veiklai vykdyti jų teritorijoje, nesvarbu, ar ji būtų vykdoma naudojantis įsisteigimo, ar paslaugų teikimo laisve. Reikia manyti, kad, be to, paslaugų teikimo laisvė negalėtų būti visapusiškai įgyvendinta, jeigu kitos valstybės narės galėtų atsisakyti taikyti Sąjungos teisės nuostatas draudimo įmonei, iš anksto gavusiai administracinį leidimą, skirtingai vertindamos šios įmonės situaciją atsižvelgiant į Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatytas sąlygas.

38. Taigi pagal bendrojo leidimo principą priimančioji valstybė narė tikrai negali pakartotinai peržiūrėti šiam leidimui išduoti numatytų suderintų sąlygų, ir jeigu draudimo įmonė nebeatitinka šių sąlygų, leidimą gali atšaukti tik buveinės valstybė narė.

39. Leidimo sąlygos išvardytos Direktyvos 73/239 8 straipsnyje, kuriame visų pirma numatyta, kad, siekdama gauti leidimą, besisteigianti įmonė būtų vienos iš šioje direktyvoje numatytų teisinių formų¹³, vykdytų tik draudimo veiklą ir tiesiogiai su ja susijusias operacijas ir neužsiimtų jokia kita komercine veikla¹⁴, taip pat pateiktų veiklos planą, kuriame, be kita ko, būtų nurodytas draudžiamos rizikos pobūdis ir tiksli informacija, susijusi su draudimo įmokomis ir išmokomis.

40. Kalbant konkrečiai apie šią bylą, reikia pažymėti, jog Direktyvos 73/239 8 straipsnio 1 dalies e punkte numatyta, kad draudimo įmonėms privalo veiksmingai vadovauti „geros reputacijos asmenys, turintys reikiamą profesinę kvalifikaciją arba patyrimą“, Direktyvos 92/49 8 ir 15 straipsniuose numatytos sąlygos, susijusios su akcininkų ar narių „kvalifikacija“, kuri turi užtikrinti nuosaikų ir riziką ribojantį draudimo įmonės valdymą, o 15 straipsnyje patikslinta, kad jeigu įmonę įsigyja naujas pirkėjas, jis turi tenkinti „reputacijos“ kriterijų.

41. Taigi pagal šias dvi direktyvas leidimui išduoti ir išlaikyti aiškiai nustatomos vadovų „geros reputacijos“ ir akcininkų „reputacijos“ sąlygos.

42. Iš to kyla dvi skirtingos pasekmės.

43. Pirma, net nesant reikalo priimti sprendimo dėl tikslios 2008 m. liepos 18 d. gairių taikymo srities, reikia pažymėti, jog akivaizdu, kad šių aiškinamojo pobūdžio gairių priėmimas nereiškia, kad prieš pateikiant šį išaiškinimą reputacijos sąlygas įtvirtinančios nuostatos neturėjo jokios privalomosios galios valstybėms narėms. Todėl Rumunijos priežiūros institucijos klaidingai manė galinčios pasiteisinti gairių neperkėlimu į nacionalinę teisę, kad įteisintų savo atsisakymą atšaukti *Onix* leidimą, atsižvelgiant į jos pagrindinio akcininko teisinę praeitį.

13 — Direktyvos 73/239 8 straipsnio 1 dalies a punktas.

14 — Direktyvos 73/239 8 straipsnio 1 dalies b punktas.

44. Antra, nors pakankamai neapibrėžtos sąvokos „reputacija“ ir „gera reputacija“ tikrai palieka tam tikrą diskreciją buveinės valstybės narės kompetentingoms institucijoms, vis dėlto jų negalima aiškinti kaip įpareigojančių priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijas imtis vertinti šiuos kriterijus lygiagrečiai buveinės valstybės narės priežiūros institucijų atliekamam vertinimui. Nors diskrecija ir yra, ji suteikiama tik buveinės valstybei narei ir negali suteikti konkuruojančios kompetencijos priimančiajai valstybei narei. Kitaip tariant, „standartinės“ reputacijos ar geros reputacijos sąvokos tikslios apibrėžties nebuvimas negali būti pagrindas priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijoms kištis į buveinės valstybės narės priežiūros institucijoms suteiktą kompetenciją.

45. Laikausi nuomonės, jog reputacijos sąlyga nenukrypsta nuo Komisijos aiškinamajame komunikate nurodytos taisyklės, pagal kurią suderintų leidimo sąlygų turi laikytis tik buveinės valstybės narė, kuri yra atsakinga už bendrojo leidimo išdavimą.

46. Visiškai pritariu šios institucijos padarytai išvadai, kad priimančiosios valstybės narės institucija iš esmės nėra įgaliota ištaisyti buveinės valstybės narės neveikimo, imdamasi priemonės, grindžiamos išimtinai vienos iš draudimo įmonės taikomam leidimui nustatytų sąlygų neįvykdymu.

47. Taigi siūlau Teisingumo Teismui bendrai pripažinti, jog Direktyvos 73/239 8 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti taip, kad jie priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijai draudžia jos teritorijoje veikiančios draudimo įmonės, kuri naudojasi paslaugų teikimo laisve, atžvilgiu imtis tokių priemonių, koks yra draudimas sudaryti naujas sutartis, grindžiamas vien leidimo sąlygų nesilaikymu, pavyzdžiui, sąlygos, susijusios su akcininkų reputacija.

48. Iš karto darant išvadą iš šios taisyklės, kad pagrindinės bylos aplinkybėmis Italijos valstybė, be ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo, neturi jokių kitų galimybių veikti, kad užtikrintų apdraustųjų ir draudėjų apsaugą, manau, reikia stengtis neperžengti tam tikros ribos.

49. Iš tiesų analizė, jog bendrojo leidimo principas ir buveinės valstybės narės priežiūros taisyklė reiškia, kad priimančioji valstybė narė neturi jokios galimybės imtis veiksmų prieš leidimą turinčią draudimo įmonę, kuri nesilaiko jos teritorijoje taikytinų teisės normų, grindžiama neišsamia Direktyvos 92/49, pagal kurios reikšmingas nuostatas priimančiosios valstybės narės institucijoms paliekama galimybė įsikišti ir nutraukti konstatuotus pažeidimus, analize.

50. Pirmiausia pagal šios direktyvos 28 straipsnį priimančiajai valstybei narei pripažįstama teisė sukludyti sudaryti sutartį, prieštaraujančią „valstybės narės, kurioje yra draudimo rizika, teisinėms nuostatoms, saugančioms visuomenės gerovę [bendrąjį interesą]“. Taigi bendrasis interesas yra pirmasis pagrindas, kuriuo remiantis galima pateisinti priemonę riboti leidimą turinčios įmonės laisvę teikti paslaugas. Toks Sąjungos teisės aktų leidėjo sprendimas atspindi Teisingumo Teismo praktiką, suformuluotą 1979 m. vasario 20 d. Sprendime *Rewe-Zentral*¹⁵, arba kitaip *Cassis de Dijon*, kuriame pripažinta, kad laisvo judėjimo apribojimus galima pateisinti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais.

51. Antra, Direktyvos 92/49 40 straipsnyje numatyta apsauginė sąlyga, pagal kurią priimančioji valstybė narė gali imtis priemonių, skirtų užtikrinti, kad filialą jos teritorijoje turinčios arba naudodamosi paslaugų teikimo laisve veikiančios įmonės laikytųsi joje taikytinų taisyklių.

52. Šiame straipsnyje nustatytos dvi atskiros procedūros, atsižvelgiant į tai, ar yra skubu, ar ne.

¹⁵ — 120/78, EU:C:1979:42.

53. Pagal Direktyvos 92/49 40 straipsnio 3–5 dalyse numatytą įprastą procedūrą priimančiajai valstybei narei leidžiama užkirsti kelią leidimą turinčios įmonės jos teritorijoje padarytiems pažeidimams arba nubausti už juos. Šios valstybės narės priežiūros institucija pirmiausia turi paprašyti atitinkamos įmonės nutraukti neteisėtą padėtį, o jeigu atitinkama įmonė to nepadaro, pranešti apie tai kompetentingoms buveinės valstybės narės institucijoms, kad jos „nedelsdamos [imtųsi] tinkamų priemonių, užtikrinančių, kad minėta draudimo įmonė ištaisytų netinkamą padėtį“¹⁶. Tik jeigu įmonė ir toliau pažeidinėja galiojančias teisės normas, nepaisant taikytų priemonių, arba todėl, kad šios priemonės atrodo „netinkamos“¹⁷ ar „nenustatytos“¹⁸, priimančioji valstybė narė pati gali imtis „reikiamų priemonių, kurios užkirstų kelią tolesniems pažeidimams“¹⁹, kurios, „jei reikia [tai neišvengiamai būtina]“²⁰, apima draudimą sudaryti naujas draudimo sutartis.

54. Taikant Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalyje numatytą skubos procedūrą atitinkamos valstybės narės skubiu atveju gali imtis tinkamų priemonių, kad užkirstų kelią jų teritorijoje padarytiems pažeidimams, įskaitant draudimą sudaryti naujas draudimo sutartis.

55. Šiuo atveju neginčijama, kad priemonės uždrausti sudaryti naujas sutartis Italijoje imtasi remiantis Privataus draudimo kodekso 193 straipsniu, kuriuo skubos ir įprasta procedūra sujungtos į vieną. Tačiau iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą taip pat matyti, kad šią priemonę paskatino susiklosčiusi skubi padėtis, lėmusi būtinybę apsaugoti apdraustuosius. Dėl šios priežasties prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo klausimą daugiausia susiejo su Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalies išaiškinimu.

56. Pastabas Teisingumo Teisme pateikusios šalys šią nuostatą aiškina skirtingai.

57. *Onix* teigia, kad pagal šią nuostatą priimančioji valstybė narė turi teisę įsikišti vieninteliu atveju – jeigu yra pažeidžiamos bendrojo intereso nuostatos, priskiriamos prie šioje valstybėje narėje taikytinų „galiojančių teisės aktų“, susijusių su draudimo sutarčių sudarymu ir vykdymu; Italijos vyriausybė mano, kad ši teisė gali būti grindžiama vienintele aplinkybe – kad vienas iš akcininkų nebeatitinka su reputacija susijusios sąlygos, nes yra įrodyta, kad apdraustųjų bendrojo intereso neįmanoma tinkamai apsaugoti buveinės valstybėje narėje. Kalbant konkrečiau apie Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalyje numatytą skubos procedūrą, ši vyriausybė priduria, kad sąvoka „užkirstų kelią pažeidimams“ yra labai plati ir apima visas aplinkybes, dėl kurių gali kilti tikras pavojus apdraustųjų interesams arba žala visos draudimo rinkos teisėtumui ir veiksmingumui. Komisija savo ruožtu teigia, kad, norėdama pradėti skubos procedūrą, priimančiosios valstybės narės institucija turi įrodyti ne tik tai, kad nėra ar nebėra tenkinama viena iš leidimo sąlygų, bet ir kad yra ypatinga būtinybė įsikišti siekiant neleisti daryti pažeidimų. Tačiau ji pripažįsta, kad ši institucija turi nustatyti, ar tokiomis aplinkybėmis, kaip pagrindinėje byloje, nacionalinėje teritorijoje gali būti padaryti pažeidimai ir ar, siekiant užkirsti jiems kelią, draudimas sudaryti naujas sutartis yra griežtai būtinas, ar šiuo tikslu galima atsižvelgti į konkrečią asmenų, atsakingų už įmonės valdymą, situaciją ir į tai, kad jie nesilaiko geros reputacijos reikalavimo.

58. Mano nuomone, norint išlaikyti Sąjungos teisės nuostatų, kuriomis reglamentuojamas kompetencijos pasidalijimas tarp buveinės valstybės narės ir priimančiosios valstybės narės, veiksmingumą būtina, kaip teisingai nurodo Komisija, kad priimančiosios valstybės narės institucijos negalėtų pasinaudoti apsaugos procedūra, remdamosi vien tuo, kad įsisteigimo laisve ar laisve teikti paslaugas besinaudojanti draudimo įmonė neatitinka ar nebeatitinka leidimo sąlygų. Iš tiesų

16 — Direktyvos 92/49 40 straipsnio 4 dalis.

17 — Direktyvos 92/49 40 straipsnio 5 dalis.

18 — Direktyvos 92/49 40 straipsnio 5 dalis.

19 — Direktyvos 92/49 40 straipsnio 5 dalis.

20 — Direktyvos 92/49 40 straipsnio 5 dalis.

pripažinus, jog vien leidimo sąlygų nesilaikymo savaime pakanka priimančiosios valstybės narės kompetencijai pagrįsti, Direktyvos 92/49 40 straipsnyje numatyta išimtis būtų iš esmės pakeista ir vietoj konkuruojančios kompetencijos iškreiptai atsirastų tiesiog papildoma kompetencija, kuria būtų naudojamosi nesikišant kilmės valstybės narės valdžios institucijoms.

59. Vis dėlto nemanau, jog, remiantis bendrojo leidimo ir buveinės valstybės narės priežiūros principais, priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijos gali imtis veiksmų remdamosi Direktyvos 92/49 40 straipsniu tik jeigu yra pažeidžiamos nuostatos, kurios priklauso valstybių narių kompetencijai.

60. Iš tiesų dėl tokio aiškinimo pateikiama nemažai prieštaravimų.

61. Pirma, man atrodo, kad jis grindžiamas pernelyg siauru Direktyvos 92/49 40 straipsnio aiškinimu, nes, nors jame įtvirtinta buveinės valstybės narės priežiūros taisyklės išimtis, kuri turi būti aiškinama siaurai, jis vis dėlto yra suformuluotas bendrai, nedarant skirtumo pagal pažeidimų, kuriems siekiama užkirsti kelią, kilmę.

62. Antra, analizę, pagal kurią Direktyvos 92/49 40 straipsnis, atrodo, buvo sukurtas ne tik kaip procedūrinio pobūdžio nuostata, bet būtent kaip buveinės valstybės narės priežiūros principo išimtis, kai tam tikromis sąlygomis kompetenciją įgyja priimančioji valstybė narė, patvirtina Direktyvos 92/49 parengiamieji darbai. Iš tiesų, kaip nurodyta Tarybos trečiosios direktyvos dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su tiesioginiu draudimu, išskyrus gyvybės draudimą, derinimo, iš dalies keičiančios [d]irektyvas 73/239/EEB ir 88/357/EEB, pasiūlymo [COM(90)348 *final*]²¹ aiškinamajame memorandume, nors teisinė sistema, nustatyta tam, kad būtų galima taikyti priemones ir sankcijas draudimo įmonei, nesilaikančiai taisyklių, kurios yra taikomos jai naudojantis paslaugų teikimo laisve, „grindžiama bendros teisės buveinės valstybei narei taikyti priemones ir sankcijas suteikimo principais ir įvairių atitinkamų valstybių narių bendradarbiavimu“²², priimančioji valstybė narė „*vis dėlto išsaugo*“²³ galimybę *tiesiogiai* imtis²⁴ priemonių prieš jos teritorijoje veikiančią įmonę, kad užkirstų kelią šios įmonės pažeidimams arba nubaustų už juos savo teritorijoje, atsižvelgdama į jai taikytinas nuostatas“²⁵. Ten pat nurodyta, kad „taip pat yra ir tuo atveju, kai buveinės valstybės narės taikomų priemonių nepakanka arba jų nėra“²⁶. Taigi apsaugos mechanizmas yra numatytas nukrypstant nuo „bendro įgaliojimų suteikimo“ buveinės valstybei narei principo, leidžiant priimančiajai valstybei narei imtis priemonių užkirsti kelią pažeidimams jos teritorijoje arba už juos nubausti. Taigi šio mechanizmo poveikis yra ne tik procedūrinis. Jis neapsiriboja vien valstybių narių veiksmų koordinavimu, gerbiant atitinkamas jų kompetencijos sritis, bet ir priimančiajai valstybei narei pripažįstama tam tikra jos teritorijoje padarytų pažeidimų prevencijos ir baudimo už juos kompetencija įmonės, kuri naudojasi paslaugų teikimo laisve, atžvilgiu.

63. Be to, buveinės valstybės priežiūros principas nėra absoliutus ir, „kadangi tai nėra Sutartyje įtvirtintas principas“²⁷, Sąjungos teisės aktų leidėjas gali nuo jo nukrypti²⁸. Be to, šio principo, kaip jis įtvirtintas Direktyvoje 92/49, taikymo sritis yra ribota, nes jis „taikomas tik finansinei draudimo įmonių priežiūrai“²⁹ ir juo „nepanaikinama [priimančiosios valstybės narės valdžios institucijų] galimybė vykdyti tokią kontrolę [priežiūrą]“³⁰.

21 — OL C 244, 1990, p. 28.

22 — Komisijos pasiūlymo 35 straipsnio 2 dalies pirmas sakiny.

23 — Kursyvu išskirta mano.

24 — Kursyvu išskirta mano.

25 — Komisijos pasiūlymo 35 straipsnio 2 dalies antras sakiny.

26 — Komisijos pasiūlymo 35 straipsnio 2 dalies trečias sakiny.

27 — 1997 m. gegužės 13 d. Sprendimas *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-233/94, EU:C:1997:231, 64 punktas).

28 — 1997 m. gegužės 13 d. Sprendimas *Vokietija / Parlamentas ir Taryba* (C-233/94, EU:C:1997:231, 64 punktas).

29 — 2009 m. balandžio 28 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-518/06, EU:C:2009:270, 115 punktas).

30 — 2009 m. balandžio 28 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-518/06, EU:C:2009:270, 117 punktas).

64. Trečia, man atrodo svarbu pabrėžti, jog, atsižvelgiant į pažeidimus, dėl kurių gali būti apkaltintos draudimo įmonės, buveinės valstybei narei ir priimančiajai valstybei narei priskiriamos nuostatos nėra absoliučiai neįveikiamos, nes faktinės aplinkybės, kurios gali sudaryti suderintų nuostatų pažeidimą, taip pat gali sudaryti pažeidimą pagal nesuderintus nacionalinės teisės aktus arba bent jau kelti tokio pažeidimo riziką.

65. Šiuo klausimu Direktyvos 92/49 40 straipsnio 3 ir 6 dalys suformuluotos gana skirtingai. Nors pagal pirmąją iš šių nuostatų įprastos procedūros pradėjimas priklauso nuo to, ar konstatuojama, kad įmonė, turinti filialą arba besinaudojanti paslaugų teikimo laisve valstybės narės teritorijoje, „nesilaiko šioje valstybėje jai taikomų įstatymų nuostatų“, antroje iš jų panašios nuostatos dėl skubos procedūros taikymo nėra. Taigi įprastos procedūros pradėjimas priklauso nuo to, ar konstatuojama „netinkama padėtis“, t. y. kai nesilaikoma priimančiosios valstybės narės teisės normų. Taigi šia procedūra siekiama, kad būtų nutrauktas atitinkamos įmonės jau padarytas pažeidimas ir už jį nubausta.

66. Vis dėlto dėl Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalyje numatytos skubos procedūros prevencinio aspekto įgyvendinimas gali būti lankstesnis. Šiai procedūrai taikomos ne tos pačios sąlygos kaip įprastai procedūrai, nes tam, kad priimančioji valstybė narė galėtų ją pradėti, pakanka įrodyti būtinybę „užkirsti kelią pažeidimams“, kurie gali būti padaryti jos teritorijoje. Todėl nacionalinių apdraustųjų apsauga nuo pažeidimų rizikos gali pateisinti priimančiosios valstybės narės įsikišimą, tačiau su sąlyga, kad ši rizika yra tinkamai įrodyta.

67. Iš pateiktų argumentų darau išvadą, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas įtvirtino apsaugos sąlygą Direktyvoje 92/49 ne kaip išimtinai procedūrinio pobūdžio nuostatą, kuria siekiama tik organizuoti buveinės valstybės narės ir priimančiosios valstybės narės bendradarbiavimą, kiek tai susiję su įsisteigimo laisve arba paslaugų teikimo laisve besinaudojančių draudimo įmonių priežiūra, nekeičiant kompetencijos pasidalijimo taisyklių. Šia nuostata, kuri suformuluota kaip buveinės valstybės narės priežiūros principo išimtis, taip pat siekiama priimančiajai valstybei narei pripažinti įgaliojimus įsikišti, nustatant griežtas tiek materialines, tiek procedūrinės jų įgyvendinimo sąlygas.

68. Galiausiai, nors visiškai pritariu Komisijos analizei, kad priimančiosios valstybės narės institucija iš esmės nėra įgaliota ištaisyti buveinės valstybės narės institucijos neveikimo, imdamasi priemonės, grindžiamos vienos iš draudimo įmonių išduodamo leidimo sąlygų neįvykdymu, vis dėlto manau, kad tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, 40 straipsnio 6 dalis gali būti pagrindas taikyti priemonę uždrausti sudaryti naujas sutartis, nes iš tikrųjų ši priemonė yra grindžiama ne vienos iš būtinų leidimo sąlygų neįvykdymu, o apdraustiesiems ir draudimo sutarčių naudos gavėjams kylančios rizikos buvimu.

69. Būtent taip yra pagrindinėje byloje, kurioje nagrinėjama situacija, kai yra ypatingos aplinkybės, rodančios akivaizdų pažeidimų riziką, kuria rėmėsi Italijos priežiūros institucijos, pobūdį ir poreikį skubiai imtis priemonių prieš *Onix*, siekiant užtikrinti Italijos draudimo rinkos apsaugą.

70. Šiuo klausimu reikėtų priminti, jog iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad sprendimą sudaryti naujas draudimo sutartis Italijoje IVASS priėmė remdamasi tokiomis išvadomis:

- pirmiausia S. Lentini, kuris kontroliuoja *Onix* kapitalą kaip akcininkas fizinis asmuo ir vienintelis bendrovės *Egady Company* akcininkas, 2013 m. liepos 29 d. buvo nuteistas už tai, kad, mėgindamas sukčiauti sunkinančiomis aplinkybėmis, padarė žalą Italijos valstybei, siekdamas gauti viešąją finansinę paramą,

- vėliau S. Lentini vienas vadovavo bendrovei *G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni S.p.A.*, kuri 2007 m. rugpjūčio 28 d. *Banca d'Italia* (Italijos bankas) sprendimu ir 2008 m. birželio 10 d. ekonomikos ministro sprendimu buvo išbraukta iš finansinių tarpininkų sąrašo dėl valdymo pažeidimų ir būtinųjų reikalavimų, susijusių su nuosavomis lėšomis, nesilaikymo, ir dėl tų pačių priežasčių S. Lentini buvo skirta 80 000 EUR administracinė bauda,
- galiausiai bendrovei *Garanzie Crediti e Cauzioni Srl*, buvusiai – *Garanzie Crediti e Cauzioni SpA*, *Agenzia delle Entrate* (mokesčių administratorius) sprendimu dėl suteikto laidavimo, kurio nebuvo laikomasi, du kartus buvo taikomas turto areštas.

71. Mano supratimu, remdamasi šių trijų įvykių seka IVASS nustatė, jog, veikiant tarpiniam juridiniam asmeniui *Onix*, yra labai didelė rizika, kad pažeidimai, už kuriuos S. Lentini asmeniškai ar jo kontroliuojamoms įmonėms jau buvo skirtos sankcijos, pasikartos. Tačiau šie praeityje padaryti pažeidimai patys kelia riziką, kad *Onix* negalės įvykdyti išsipareigojimų, susijusių su laidavimu, todėl ir didelę žalą tiek draudimo sutarčių pasirašymą su šia bendrove finansavusioms įmonėms, tiek viešiesiems juridiniams asmenims, gaunantiems naudą iš šių išsipareigojimų. Konkrečiomis pagrindinės bylos aplinkybėmis man atrodo, kad pažeidimų rizika, suteikianti pagrindą taikyti 40 straipsnio 6 dalyje numatytą procedūrą, yra aiškiai įrodyta, neatsižvelgiant į tai, kad buvo konstatuota, kad nebuvo laikomasi reputacijos sąlygos, kuri yra būtina leidimui gauti.

72. Be to, manau, jog IVASS išsiaiškino, kad tai buvo skubus atvejis, nes Rumunijos priežiūros institucijos nebuvo rūpestingos ir nebendradarbiavo, *Onix* savo veiklą daugiausia kreipė į Italijos teritoriją, nes, turėdama teisę vykdyti veiklą tik nuo 2012 m. spalio 24 d., per du veiklos mėnesius 2012 m. ši bendrovė gavo 75 % draudimo įmokų ir nerimą keliančių viešosios valdžios institucijų prašymų pateikti informacijos, kuriais jos, kaip *Onix* laidavimo raštų gavėjos, reiškė savo nuogastavimus.

73. Šiuo atžvilgiu visiškai pritariu Europos draudimo ir profesinių pensijų institucijos (EDPPI)³¹ pirmininko nuomonei, nes jis, priimdamas sprendimą dėl 2014 m. vasario 5 d. *Onix* pateikto skundo dėl IVASS pagrįstumo, nusprendė³² nepradėti tyrimo, visų pirma teigdamas, kad priimančiosios valstybės narės institucijos teisė skubiu atveju imtis atitinkamų priemonių, numatytų Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalyje, gali būti įgyvendinama, jeigu ji negali išsklaidyti minėtos institucijos nuogastavimų kitais būdais, be kita ko, priežiūros institucijoms bendradarbiaujant tarpusavyje.

74. Galiausiai manau, kad šioje byloje Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalyje numatytos skubos procedūros taikymo sąlygos yra įvykdytos, nes IVASS ne tik konstatavo, kad *Onix* nesilaikė reputacijos sąlygos, bet ir nusprendė, kad yra skubus atvejis, dėl kurio reikia imtis priemonių, skirtų užkirsti kelią pažeidimams.

75. Man atrodo, jog išvadą, kad priimančiosios valstybės narės įsikišimas pagrindinės bylos aplinkybėmis yra teisėtas ir pagrįstas, patvirtina gausi teismo praktika, susijusi su baudimu už piktnaudžiavimą teise.

31 — Sudaryta 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 1094/2010, kuriuo įsteigiama Europos priežiūros institucija (Europos draudimo ir profesinių pensijų institucija), iš dalies keičiamas Sprendimas Nr. 716/2009/EB ir panaikinamas Komisijos sprendimas 2009/79/EB (OL L 331, 2010, p. 48), pagal 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 1092/2010 dėl Europos Sąjungos finansų sistemos makrolygio rizikos ribojimo priežiūros ir Europos sisteminės rizikos valdybos įsteigimo (OL L 331, 2010, p. 1) 1 straipsnio 2 ir 3 dalis, ji priklauso Europos finansinės priežiūros sistemai (SESF), kurios tikslas – užtikrinti Sąjungos finansinės sistemos priežiūrą.

32 — EDPPI pirmininko sprendimas EIOPA-14-267 dėl tyrimo pradėjimo pagal Reglamentą Nr. 1094/2010 17 straipsnį.

76. Rėmimasis piktnaudžiavimu teise siekiant pateisinti tam tikrų paslaugų teikimo laisvės apribojamų teisėtumą yra žinomas Teisingumo Teismo praktikoje nuo 1974 m. gruodžio 3 d. Sprendimo *van Binsbergen*³³. Tame sprendime Teisingumo Teismas konstatavo, jog „iš valstybės narės negalima atimti teisės priimti nuostatų, kuriomis siekiama neleisti šia [paslaugų teikimo] laisve naudotis paslaugų teikėjui, kurio veikla yra visiškai arba iš esmės vykdoma jos teritorijoje siekiant išvengti profesinės veiklos taisyklių, kurios būtų jam taikomos, jeigu jis būtų įsteigtas šios valstybės teritorijoje <...>“³⁴.

77. Galiausiai Teisingumo Teismas nusprendė, kad „valstybė narė turi teisę imtis priemonių, užkertančių kelią savo piliečių mėginimui, prisidengiant Sutarties teikiamomis teisėmis, nesilaikyti nacionalinių įstatymų arba užkertančių kelią netinkamai ar apgaule pasinaudoti Sąjungos teisės nuostatomis“³⁵ ir kad asmenys „negali piktnaudžiaudami arba sukčiaudami remtis [Sąjungos teisės normomis]“³⁶. Jo nuomone, tokiomis aplinkybėmis nacionaliniai teismai, remdamiesi objektyviomis aplinkybėmis, gali atsižvelgti į atitinkamų asmenų piktnaudžiavimą ar sukčiavimą ir prireikus neleisti jiems pasinaudoti nurodomomis Sąjungos teisės normomis, jeigu vertindami tokį elgesį jie atsižvelgs į nagrinėjamomis nuostatomis siekiamus tikslus³⁷.

78. Nors pagal šią teismo praktiką valstybei narei neleidžiama kitose valstybėse narėse įsisteigusiems subjektams apskritai uždrausti teikti tam tikras paslaugas, nes taip būtų panaikinta paslaugų teikimo laisvė³⁸, vis dėlto jai leidžiama „atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį“³⁹ imtis specifinių uždraudimo priemonių.

79. Teisingumo Teismas reikalauja, kad piktnaudžiavimo teise situacija būtų kvalifikuojama remiantis objektyviomis aplinkybėmis. Paprastai kaip į vieną iš aplinkybių atsižvelgiama į kriterijų, susijusį su veiklos kryptimi, į situaciją, kai ši veikla yra visiškai arba daugiausia vykdoma priimančiosios valstybės narės teritorijoje, kai taikoma įsisteigimo, o ne paslaugų teikimo laisvė.

80. Pagrindinės bylos aplinkybės rodo objektyvius Italijos teisės aktų vengimo aspektus. Iš tiesų neginčijama, kad *Onix*, kadangi jai buvo leista verstis veikla naudojantis paslaugų teikimo laisve, 75 % savo veiklos vykdė Italijos teritorijoje, nors ji buvo valdoma ir kontroliuojama asmens, kuriam buvo uždrausta patekti į Italijos draudimo rinką⁴⁰. Iš šių aplinkybių matyti, kad S. Lentini įsisteigė Rumunijoje tam, kad Italijos teritorijoje iš naujo vykdytų veiklą, t. y. tą pačią veiklą, kuria jam uždrausta verstis.

81. Nors paprastai piktnaudžiavimas kvalifikuojamas tais atvejais, kai subjektas įsteigia padalinį valstybėje narėje, kurios teisės aktai yra palankūs, siekdamas išvengti griežtesnių kitos valstybės narės teisės aktų, pagrindinėje byloje matyti akivaizdesnis ir sunkesnis sukčiavimo atvejis, kai asmuo siekia išvengti draudimo verstis veikla, pasinaudodamas paslaugų teikimo laisve.

33 — 33/74, EU:C:1974:131.

34 — 1974 m. gruodžio 3 d. Sprendimas *van Binsbergen* (33/74, EU:C:1974:131, 13 punktas).

35 — Žr., be kita ko, 1999 m. kovo 9 d. Sprendimą *Centros* (C-212/97, EU:C:1999:126, 24 punktas),.

36 — Žr., be kita ko, 1996 m. gegužės 2 d. Sprendimą *Paletta* (C-206/94, EU:C:1996:182, 24 punktas) kuriame Teisingumo Teismas laikėsi nuomonės, kad darbdavys gali pateikti įrodymų, kuriais remdamasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, jei taikytina, gali konstatuoti, kad yra piktnaudžiavimas ar sukčiavimas, nes nors darbuotojas dėl užsienyje išduotos gydytojo pažymos negali dirbti, iš tikrųjų neserga) ir 1999 m. kovo 9 d. Sprendimą *Centros* (C-212/97, EU:C:1999:126, 24 punktas) ir 1999 m. kovo 9 d. Sprendimą *Centros* (C-212/97, EU:C:1999:126, 24 punktas).

37 — Žr., be kita ko, 1996 m. gegužės 2 d. Sprendimą *Paletta* (C-206/94, EU:C:1996:182, 25 punktas) ir 1999 m. kovo 9 d. Sprendimą *Centros* (C-212/97, EU:C:1999:126, 25 punktas).

38 — Žr., be kita ko, 1996 m. rugsėjo 10 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (C-11/95, EU:C:1996:316, 65 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

39 — Žr., be kita ko, 1999 m. kovo 9 d. Sprendimą *Centros* (C-212/97, EU:C:1999:126, 25 punktas) ir 2011 m. liepos 21 d. Sprendimas *Oguz* (C-186/10, EU:C:2011:509, 25 punktas).

40 — Tai, kad toks draudimas taikomas S. Lentini po to, kai jam buvo paskirtos sankcijos, buvo pažymėta sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą (1.2 punkto b papunktis).

82. Nors pritariu minčiai, kurią Komisija pareiškė per posėdį, kad dėl vengimo rizikos „vaikas neturi būti įmestas į šaltą vandenį“, atsisakant buveinės valstybės narės taikomos priežiūros principo, tęsiant šią metaforą, taip pat esu įsitikinęs, kad „vaiko nereikėtų maudyti sūriame vandenyje“. Pripažinus, kad bendrojo leidimo ir buveinės valstybės narės kontrolės principai gali būti taikomi ir vienur, ir kitur, gal net labai sūriuose sukčiavimo teisės aktais „vandenyse“, jų taikymo nepavyktų išlaikyti.

83. Mano nuomone, šioje byloje mes kalbame apie Sąjungos teisinės sistemos patikimumą. Jeigu būtų atsisakoma bausti už sukčiavimą teisės aktais, naudojantis paslaugų teikimo laisve kaip priemone išvengti pagrįsto sprendimo uždrausti patekti į nacionalinę rinką, be kita ko, dėl nusikalstamos praeities, tai būtų svarus argumentas visiems buveinės šalies principo skeptikams, o jis juk yra kertinis vidaus rinkos kūrimo akmuo. Aiškinant šį principą negalima laikytis tik dogmatinio požiūrio, nes taip jis būtų pavojingai suabsoliutintas ir prarastų lankstumą, kol galiausiai būtų susilpnintas tiek, kad pakenktų visai sistemai.

84. Galiausiai pripažinus, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo numatyta apsaugos sąlyga gali veikti pagrindinės bylos aplinkybėmis, „pasiektume ne ką kita kaip tą reikalingąjį lankstumą, tą socialinę sanglaudą, be kurios teisė taptų nepakenčiama, nes ji galėtų vienodai tarnauti ir teisingumui, ir neteisybei, pagal kiekvieno įgeidžius ar norus“⁴¹. Draudimas paslaugų teikimo laisve naudotis sukčiams, mėginantiems išvengti draudimo verstis veikla vienoje valstybėje narėje ir randantiems prieglobstį kitoje valstybėje narėje, nekelia jokios grėsmės vidaus rinkos *acquis*.

85. Dėl šių priežasčių siūlau Teisingumo Teismui atsakyti, kad Direktyvos 73/239 8 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 1 dalį reikia aiškinti kaip priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijoms draudžiančias jos teritorijoje veikiančias ir paslaugų teikimo laisve besinaudojančias draudimo įmonei taikyti tokias priemones, koks yra draudimas sudaryti naujas sutartis, grindžiamas išimtinai tuo, kad nesilaikoma leidimo sąlygų, kaip antai sąlygos, susijusios su akcininkų reputacija.

86. Vis dėlto tokiomis aplinkybėmis, kaip pagrindinėje byloje, kai buveinės valstybės narės patvirtinta draudimo įmonė, kurios, pirma, pagrindinis akcininkas, be kita ko, buvo nuteistas baudžiamojoje byloje už mėginimą sukčiauti, todėl jam draudžiama patekti į priimančiosios valstybės narės draudimo rinką, ir, antra, kuri savo veiklą daugiausia vykdo šios valstybės narės teritoriją, pagal minėtas nuostatas šios valstybės narės priežiūros institucijoms nedraudžiama remiantis Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalimi ir, atsižvelgiant į skubą dėl buveinės valstybės narės priežiūros institucijų, kurių buvo nesėkmingai prašoma atšaukti leidimą, neveikimo, taikyti priemones, kuriomis jos teritorijoje ribojama atitinkamos įmonės paslaugų teikimo laisvė, pavyzdžiui, draudimą sudaryti naujas draudimo sutartis, siekiant neleisti, kad nagrinėjamas juridinis asmuo išvengtų draudimo patekti į rinką ir su tuo susijusios pažeidimų, už kuriuos buvo nuteistas pagrindinis akcininkas, pasikartojimo rizikos.

87. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neklausia Teisingumo Teismo, pagal kokiais procedūrinėmis taisyklėmis priimančiosios valstybės narės priežiūros institucija galėtų imtis priemonių, remdamasi Direktyvos 92/49 40 straipsnio 6 dalimi, atsižvelgdamas į jo išvadą, kad priemonė uždrausti sudaryti naujas sutartis buvo pritaikyta *Onix* iš anksto jos neišklausius, turiu patikslinti, kad manau, jog teisė būti išklausytam per kiekvieną procedūrą turi būti taikoma, nei jei tai yra šioje nuostatoje numatyta skubos procedūra. Iš tiesų teisės būti išklausytam turi būti paisoma, jeigu administracija turi tikslą asmens atžvilgiu priimti jam nenaudingą aktą⁴², ir ji yra privaloma net ir tuo atveju, kai pagal taikytinus teisės aktus toks formalumas aiškiai nenumatytas⁴³.

41 — L. Josseland „De l'esprit des droits et de leur relativité, Théorie dite de l'abus des droits“, 2-asis leid., Dalloz, Paryžius 2006.

42 — Žr., be kita ko, 2014 m. liepos 3 d. Sprendimą *Kamino International Logistics ir Datema Hellmann Worldwide Logistics* (C-129/13 ir C-130/13, EU:C:2014:2041, 30 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

43 — Žr., be kita ko, 2014 m. liepos 3 d. Sprendimą *Kamino International Logistics ir Datema Hellmann Worldwide Logistics* (C-129/13 ir C-130/13, EU:C:2014:2041, 31 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

IV – Išvada

88. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) pateiktą prejudicinį klausimą:

1973 m. liepos 24 d. Pirmosios Tarybos direktyvos dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su tiesioginio draudimo, išskyrus gyvybės draudimą, veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo (73/239/EEB) 8 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnio 6 dalį reikia aiškinti taip, kad jos priimančiosios valstybės narės priežiūros institucijai draudžia jos teritorijoje veikiančiai ir paslaugų teikimo laisve besinaudojančiai draudimo įmonei taikyti tokias priemones, koks yra draudimas sudaryti naujas sutartis, grindžiamas išimtinai tuo, kad nesilaikoma leidimo sąlygų, kaip antai sąlygos, susijusios su akcininkų reputacija.

Vis dėlto tokiomis aplinkybėmis, kaip pagrindinėje byloje, kai buveinės valstybės narės patvirtinta draudimo įmonė, kurios, pirma, pagrindinis akcininkas, be kita ko, buvo nuteistas baudžiamojoje byloje už mėginimą sukčiauti, todėl jam draudžiama patekti į priimančiosios valstybės narės draudimo rinką, ir, antra, kuri savo veiklą daugiausia vykdo šios valstybės narės teritorijoje, pagal minėtas nuostatas šios valstybės narės priežiūros institucijoms nedraudžiama remiantis 1992 m. birželio 18 d. Tarybos direktyvos 92/49/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su tiesioginiu draudimu, išskyrus gyvybės draudimą, derinimo, iš dalies keičiančios [d]irektyvas 73/239/EEB ir 88/357/EEB (Trečioji ne gyvybės draudimo direktyva) 40 straipsnio 6 dalimi ir, atsižvelgiant į skubą dėl buveinės valstybės narės priežiūros institucijų, kurių buvo nesėkmingai prašoma atšaukti leidimą, neveikimo, taikyti priemones, kuriomis jos teritorijoje ribojama atitinkamos įmonės paslaugų teikimo laisvė, pavyzdžiui, draudimą sudaryti naujas draudimo sutartis, siekiant neleisti, kad nagrinėjamas juridinis asmuo išvengtų draudimo patekti į rinką ir su tuo susijusios pažeidimų, už kuriuos buvo nuteistas pagrindinis akcininkas, pasikartojimo rizikos.