



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 9 listopada 2016 r.¹

Sprawa C-559/15

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne — Zbliżanie ustawodawstw — Ubezpieczenie bezpośrednie inne niż ubezpieczenie na życie — Dyrektywa 92/49/EWG — Artykuł 40 ust. 6 — Zakres uprawnień przyjmującego państwa członkowskiego — Środek w postaci zakazu zawierania nowych umów na jego terytorium nałożony na zakład ubezpieczeniowy posiadający zezwolenie, którego osoba zarządzająca i główny akcjonariusz został skazany za przestępstwo

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 40 ust. 6 dyrektywy Rady 92/49/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do bezpośr

ednich ubezpieczeń na życie oraz zmieniającej dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenie na życie)

1. ²

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Onix Asigurări SA³, zakładem ubezpieczeń w formie spółki prawa rumuńskiego z siedzibą w Rumunii, a Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni⁴, organem nadzoru nad ubezpieczeniami włoskimi, w przedmiocie wydanej przez ten organ decyzji zakazującej spółce Onix zawierania nowych umów na terytorium Włoch.

3. Niniejsza sprawa wiąże się z kwestią istnienia oraz zakresu uprawnień państwa członkowskiego, w którym wykonywana jest swoboda świadczenia usług, w przypadku gdy państwo to dowiadyuje się, że główny zarządzający i akcjonariusz zakładu ubezpieczeń posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, zarządzający przeważającą częścią działalności na jego terytorium, jest jego obywatelem, który w następstwie między innymi skazania karnego nie ma już prawa prowadzić działalności ubezpieczeniowej w tym państwie. Czy zasady jednolitego zezwolenia oraz sprawowania

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 1992, L 228, s. 1

3 — Zwana dalej „spółką Onix”.

4 — IVASS.

nadzoru przez państwo pochodzenia sprzeciwiają się temu, aby w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie przyjmujące państwo członkowskie zakazywało w celu ochrony interesów ubezpieczających i beneficjentów umów ubezpieczenia dalszego prowadzenia działalności tego zakładu na swoim terytorium?

4. O ile pytanie to skłania mnie do dokonania – z reguły o delikatnym charakterze – wyważenia sprzecznych ze sobą zasad i interesów, o tyle w moim przekonaniu prawo Unii powinno nakładać bezwzględny wymóg, zgodnie z którym zasada sprawowania nadzoru przez państwo członkowskie pochodzenia nie może stanowić podstawy, czy też raczej wymówki dla strategii unikania stosowania przepisów prawa mogących szkodzić interesowi ogólnemu.

5. W niniejszej opinii przedstawię pogląd, że art. 8 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 73/239⁵ należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwiają się one temu, aby organ nadzoru w przyjmującym państwie członkowskim podejmował wobec zakładu ubezpieczeń działającego na jego terytorium w ramach swobody świadczenia usług środki takie jak zakaz zawierania nowych umów wyłącznie ze względu na brak spełnienia określonych dla uzyskania zezwolenia warunków, takich jak dotyczące nienagannej reputacji akcjonariuszy.

6. Zamierzam jednak wykazać, że przepisy te nie sprzeciwiają się temu, aby – w okolicznościach takich jak okoliczności w postępowaniu głównym, gdy po pierwsze, głównym akcjonariuszem zakładu ubezpieczeń posiadającego zezwolenie na prowadzenie takiej działalności w państwie członkowskim pochodzenia jest osoba fizyczna, której z uwagi na to, że została między innymi skazana za przestępstwo w postaci usiłowania oszustwa, zakazano dostępu do rynku ubezpieczeń w przyjmującym państwie członkowskim, oraz po drugie, zakład ten kieruje swoją działalność głównie do tego państwa członkowskiego – organy nadzoru w tym państwie członkowskim wydawały nakazy cofnięcia zezwolenia przyjęte na podstawie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 i przy uwzględnieniu pilnego charakteru wynikającego z bezczynności organów nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia oraz podejmowały środki ograniczające swobodę świadczenia usług przez odnośny zakład ubezpieczeń na jego terytorium, takie jak zakaz dalszego zawierania nowych umów, w celu zapobiegania ryzyku obejścia przez pośredniczącą osobę prawną zakazu dostępu do rynku oraz związanego z nim ryzyku powtarzania się nieprawidłowości, za które główny akcjonariusz został ukarany.

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Dyrektywa 73/239

7. Artykuł 6 dyrektywy 73/239, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 92/49, stanowił:

„Podejmowanie działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich wymaga uprzedniego uzyskania urzędowego zezwolenia.

O zezwolenie występuje do właściwych władz rodzimego państwa członkowskiego [państwa członkowskiego pochodzenia]:

a) każdy zakład, który ustanawia swoją siedzibę zarządu na terytorium tego państwa;

5 — Pierwsza dyrektywa Rady z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie (Dz.U. 1973, L 228, s. 3).

- b) każdy zakład, który rozszerza swoją działalność na całą grupę lub na inne grupy ubezpieczeń, a który otrzymał już zezwolenie wymagane zgodnie z akapitem pierwszym”.

8. Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy:

„1. Rodzime państwo członkowskie [państwo członkowskie pochodzenia] wymaga od każdego zakładu ubezpieczeń, który ubiega się o zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej:

[...]

- e) sprawnego zarządzania przez osoby cieszące się nieposzlakowaną opinią i mające właściwe kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe;

[...]

3. Żaden przepis niniejszej dyrektywy nie stanowi dla państw członkowskich przeszkody w utrzymaniu w mocy lub przyjęciu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych wymagających zatwierdzenia aktu założycielskiego i umowy spółki oraz podania do wiadomości wszystkich innych dokumentów koniecznych do normalnego sprawowania nadzoru.

Państwa członkowskie nie przyjmują jednakże przepisów wymagających uprzedniej zgody lub systematycznego zgłaszania ogólnych i szczegółowych warunków polis, taryf składek oraz formularzy i innych drukowanych dokumentów, które zakład zamierza stosować w swoich kontaktach z ubezpieczającymi.

Państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać wymogu uprzedniego zgłaszania lub zatwierdzania proponowanych podwyżek stawek składek, o ile nie stanowią one części ogólnego systemu kontroli cen.

[...]”.

9. Artykuł 13 ust. 1 i 2 tej dyrektywy stanowił:

„1. Nadzór finansowy nad zakładem ubezpieczeń, obejmujący działalność, którą zakład ubezpieczeń prowadzi przez swoje oddziały lub w ramach swobody świadczenia usług, stanowi wyłączną odpowiedzialność [należy do wyłącznej kompetencji] państwa członkowskiego pochodzenia.

2. Wspomniany nadzór finansowy musi obejmować sprawdzenie, w odniesieniu do całej działalności zakładu, jego stopnia wypłacalności, tworzenia rezerw techniczno-ubezpieczeniowych i aktywów przeznaczonych na ich pokrycie, zgodnie z ustanowionymi zasadami lub praktyką stosowaną w rodzimym państwie członkowskim [państwie członkowskim pochodzenia] w oparciu o przepisy przyjęte na poziomie wspólnotowym.

[...]”.

10. Artykuł 22 ust. 1 w zmienionym brzmieniu stanowił:

„1. Zezwolenie udzielone zakładowi ubezpieczeń przez właściwe władze jego rodzimego państwa członkowskiego [właściwy organ państwa członkowskiego pochodzenia] może zostać cofnięte przez ten organ, w przypadku gdy zakład:

[...]

- b) przestał spełniać warunki dopuszczenia do wykonywania działalności;

[...]

- d) zakład, którego to dotyczy, w poważnym stopniu nie wywiązuje się z obowiązków wynikających [uchybia obowiązkowi wynikającym] z przepisów, którym podlega.

[...]”.

2. Dyrektywa 92/49

11. Motywy 5–7 i 9 dyrektywy 92/49 miały następujące brzmienie:

- „(5) przyjęte podejście polega na doprowadzeniu do harmonizacji w zakresie podstawowym, koniecznym i wystarczającym do stworzenia możliwości wzajemnego uznawania zezwoleń oraz mechanizmów kontroli ostrożnościowej, umożliwiając przez to udzielenie jednolitego zezwolenia ważnego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady sprawowania nadzoru przez rodzime państwo członkowskie [państwo członkowskie pochodzenia];
- (6) w efekcie warunkiem podjęcia i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej ma odtąd być udzielenie jednolitego oficjalnego zezwolenia udzielonego przez właściwe organy państwa członkowskiego, w którym mieści się siedziba zarządu danego zakładu ubezpieczeń; zezwolenie takie umożliwia prowadzenie działalności przez zakład na całym obszarze Wspólnoty w ramach prawa przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług; państwo członkowskie oddziału lub świadczenia usług nie może już wymagać od zakładów ubezpieczeń, które zamierzają prowadzić na jego terytorium działalność ubezpieczeniową i które posiadają zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej udzielone w rodzimym państwie członkowskim, ubiegania się o nowe zezwolenie [...];
- (7) właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego [organy państwa członkowskiego pochodzenia] będą odtąd odpowiedzialne za monitorowanie kondycji finansowej zakładów ubezpieczeń, włączając stopień [w szczególności w zakresie stopnia] ich wypłacalności, tworzenie odpowiednich rezerw techniczno-ubezpieczeniowych oraz pokrycie ich aktywami dopasowanymi;

[...]

- (9) Właściwe władze [organy] państw członkowskich muszą dysponować takimi środkami nadzoru, jakie są potrzebne do zapewnienia właściwego prowadzenia działalności przez zakłady ubezpieczeń w całej Wspólnocie, w ramach prawa przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług; w szczególności władze te muszą być zdolne do wprowadzania właściwych środków bezpieczeństwa lub nakładania sankcji mających na celu zapobieganie nieprawidłowościom i naruszaniu przepisów dotyczących nadzoru ubezpieczeniowego”.

11. Artykuł 8 dyrektywy 92/49 stanowił:

„Właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego [organy państwa członkowskiego pochodzenia] nie udzielają zakładowi ubezpieczeń zezwolenia na podjęcie działalności ubezpieczeniowej, dopóki nie zostaną poinformowane o tożsamości akcjonariuszy lub udziałowców, pośrednich lub bezpośrednich, będących osobami fizycznymi lub prawnymi, które posiadają znaczne pakiety akcji w tym zakładzie, oraz o wysokości tych pakietów.

Te same władze [organy] odmawiają udzielenia zezwolenia, jeżeli uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowego i rozsądnego kierowania zakładem ubezpieczeń, nie uznają kwalifikacji akcjonariuszy lub udziałowców za odpowiednie”.

12. Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 92/49, w brzmieniu wynikającym z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/44/WE z dnia 5 września 2007 r.⁶, wymagał uprzedniej zgody na plany nabycia znacznego pakietu akcji zakładu ubezpieczeń.

13. Zgodnie z brzmieniem art. 15b ust. 1 dyrektywy 92/49:

„1. W ramach oceny powiadomienia przewidzianego w art. 15 ust. 1 oraz informacji, o których mowa w art. 15a ust. 2, właściwy organ, w celu zapewnienia prawidłowego i ostrożnego zarządzania zakładem ubezpieczeń, którego akcje mają zostać nabyte, oraz mając na względzie prawdopodobny wpływ potencjalnego nabywcy na zakład ubezpieczeń, ocenia potencjalnego nabywcę oraz bezpieczeństwo finansowe planowanego nabycia na podstawie wszystkich poniższych kryteriów:

- a) reputacja potencjalnego nabywcy;
- b) reputacja i doświadczenie wszelkich osób, które będą kierować działalnością zakładu ubezpieczeń w wyniku planowanego nabycia;

[...]”.

14. Artykuł 40 ust. 3–7 dyrektywy 92/49 przewidywał, że:

„3. Jeżeli właściwe władze [organy] państwa członkowskiego ustalą, że zakład, który na jego terytorium posiada oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług, nie przestrzega obowiązujących w tym państwie przepisów prawa, wymagają od zainteresowanego zakładu usunięcia takiej nieprawidłowości.

4. Jeżeli zakład nie podejmuje koniecznych działań, właściwe władze [organy] zainteresowanego państwa członkowskiego powiadamiają o tym właściwe władze rodzimego państwa członkowskiego [organy państwa członkowskiego pochodzenia]. Te ostatnie możliwie najszybciej podejmują odpowiednie środki, aby zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład. Charakter tych środków przekazywany jest do wiadomości właściwym władzom zainteresowanego państwa członkowskiego.

5. Jeżeli mimo środków podjętych przez rodzime państwo członkowskie [państwo członkowskie pochodzenia] lub [gdy] środki te okazują się niedostateczne lub niedostępne w tym państwie, zakład w dalszym ciągu narusza przepisy prawne obowiązujące w zainteresowanym państwie członkowskim, to ostatnie może, po powiadomieniu właściwych władz rodzimego państwa członkowskiego [państwa członkowskiego pochodzenia], zastosować właściwe środki, aby zapobiec dalszym naruszeniom lub karać te naruszenia, włączając, w takim stopniu, w jakim jest to bezwzględnie konieczne, środki zapobiegające dalszemu zawieraniu przez zakład nowych umów ubezpieczenia na terytorium tego państwa. Państwa członkowskie zapewniają możliwość doręczania zakładom ubezpieczeń na terytorium tych państw dokumentów prawnych koniecznych w przypadku takich środków.

6. Ustępy 3–5 nie mają wpływu na nadzwyczajne uprawnienia zainteresowanych państw członkowskich do stosowania odpowiednich [w pilnych wypadkach] środków w celu zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości na ich terytorium. Dotyczy to możliwości zapobiegania dalszemu zawieraniu przez zakład ubezpieczeń nowych umów ubezpieczenia na ich terytoriach.

7. Ustępy 3–5 nie mają wpływu na uprawnienia państw członkowskich do karania naruszeń popełnianych na ich terytorium.

6 — Dyrektywa zmieniająca dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego (Dz.U. 2007, L 247, s. 1).

[...]”.

15. Dyrektywy 73/239 i 92/49 zostały z dniem 1 stycznia 2016 r. uchylone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Solvency II)⁷.

3. Komunikat wyjaśniający Komisji Europejskiej

16. W dniu 16 lutego 2000 r. Komisja przyjęła komunikat wyjaśniający, zatytułowany „Swoboda świadczenia usług i interes publiczny w sektorze ubezpieczeń” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego komunikatu poniżej]⁸.

17. Zgodnie z pkt I.A.5 tego komunikatu, zatytułowanym „Nadzór państwa przyjmującego nad warunkami udzielenia jednolitego zezwolenia”:

„Komisja stoi na stanowisku, że przepisy dyrektywy w sprawie ubezpieczeń [...] zakazują przyjmującemu państwu członkowskiemu sprawowania kontroli w celu weryfikacji, czy zakład ubezpieczeń zamierzający podjąć działalność na jego terytorium w ramach swobodnego świadczenia usług lub za pośrednictwem oddziału spełnia zharmonizowane warunki, na jakich wydane mu zostało zezwolenie w państwie członkowskim pochodzenia. Kontrolę taką sprawuje bowiem wyłącznie państwo członkowskie pochodzenia. Decyduje ono o wydaniu jednolitego zezwolenia, którego nie może zakwestionować przyjmujące państwo członkowskie [...].

Jeżeli przyjmujące państwo członkowskie ma podstawę dla wątpliwości odnośnie do przestrzegania tych warunków, może ono zastosować art. 227 traktatu lub wezwać Komisję do wszczęcia postępowania na podstawie art. 226 traktatu”.

4. Wytyczne dotyczące oceny ostrożnościowej przypadków nabycia

18. Wytyczne dotyczące oceny ostrożnościowej przypadków nabycia i zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego, zgodnie z dyrektywą 2007/44⁹, stanowiły w pkt 27 i 28:

„27. Organy nadzoru powinny zwracać szczególną uwagę na następujące sytuacje, które mogą poddać w wątpliwość uczciwość potencjalnego nabywcy:

- Skazanie za przestępstwo kryminalne: organy nadzoru powinny zbadać w szczególności:
 - każdy przypadek naruszenia przepisów prawa regulujących z jednej strony działalność bankową, finansową lub ubezpieczeniową i usługi finansowe oraz z drugiej strony rynki papierów wartościowych, papiery wartościowe i instrumenty płatnicze – w tym przepisów prawa dotyczących prania pieniędzy, manipulacji na rynku, przestępstw związanych z wykorzystywaniem informacji poufnych oraz lichwy;
 - wszelkie nieuczciwe i wprowadzające w błąd praktyki, wszelkie poważne przestępstwo finansowe oraz wszelkie naruszenia prawa spółek lub przepisów dotyczących upadłości, niewypłacalności lub ochrony konsumentów [...];

7 — Dz.U. 2009, L 335, s. 1.

8 — Dz.U. 2000, C 43, s. 5.

9 — CEBS/2008/214, CEIOPS-3L3-19/08, CESR/08-543b. Zwane dalej „wytycznymi z dnia 18 lipca 2008 r.”.

- Każde przestępstwo, w zakresie którego toczy się postępowanie sądowe, może również zostać uwzględnione, wówczas gdy podaje ono w wątpliwość integralność potencjalnego nabywcy i może zatem oznaczać, że wymogi dotyczące integralności nie są przestrzegane.
28. Uczciwość potencjalnego nabywcy podlega ocenie nie tylko w świetle orzeczeń i toczących się postępowań sądowych, ale także w następujących sytuacjach mogących poddać w wątpliwość uczciwość potencjalnego nabywcy:
- toczące się i zakończone dochodzenia lub środki przymusu wobec potencjalnego nabywcy lub sankcje administracyjne za nieprzestrzeganie przepisów regulujących działalność bankową, finansową lub ubezpieczeniową, usługi finansowe, rynki papierów wartościowych, papiery wartościowe lub instrumenty płatnicze albo wszelkie inne przepisy dotyczące usług finansowych;
 - toczące się i zakończone dochodzenia lub środki wykonawcze stosowane przez wszelką organizację zawodową lub organ nadzorujący w zakresie nieprzestrzegania obowiązujących przepisów”.

B – Prawo włoskie

19. Artykuł 193 codice delle assicurazioni private (kodeksu ubezpieczeń prywatnych)¹⁰ w brzmieniu obowiązującym w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym stanowił:

„1. Zakłady ubezpieczeń z siedzibą w innym państwie członkowskim objęte są nadzorem ostrożnościowym ze strony organu państwa członkowskiego pochodzenia, także w zakresie działalności prowadzonej w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług na terytorium kraju.

2. Z zastrzeżeniem ust. 1, w przypadku gdy [ISVAP]¹¹ ustali, że zakład ubezpieczeń nie przestrzega obowiązujących go włoskich przepisów prawa, stwierdza ich naruszenie i nakazuje zastosowanie się do przepisów ustawowych i wykonawczych.

3. Jeżeli zakład ubezpieczeń nie zastosuje się do przepisów ustawowych i wykonawczych, [ISVAP] informuje o tym organ nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia, zwracając się o podjęcie działań koniecznych do zaprzestania stwierdzonych naruszeń.

4. Jeżeli organ państwa pochodzenia nie podejmie działań lub podejmie nieodpowiednie działania, w sytuacji gdy stwierdzone nieprawidłowości mogą wywołać ryzyko wystąpienia szkody w ramach interesu ogólnego lub w pilnych przypadkach, w celu zapewnienia ochrony interesów ubezpieczonych lub innych podmiotów mających prawo do świadczeń ubezpieczeniowych [ISVAP] może, po zawiadomieniu organu nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia, podjąć wobec zakładu ubezpieczeń konieczne środki, obejmujące zakaz zawierania nowych umów w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług, ze skutkiem wskazanym w art. 167.

5. Jeżeli zakład ubezpieczeń, który dopuścił się naruszenia, prowadzi działalność za pośrednictwem oddziału lub posiada mienie na terytorium kraju, na oddział ten nakładane są, zgodnie z właściwymi przepisami prawa włoskiego, kary administracyjne, które mogą mieć postać konfiskaty mienia znajdującego się na terytorium Włoch.

10 — Dodatek zwyczajny do GURI nr 239 z dnia 13 października 2005 r., zwany dalej „CAP”.

11 — Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (organ nadzoru nad ubezpieczeniami prywatnymi i dbający o interes ogólny), obecnie IVASS.

6. O środkach w postaci nałożenia sankcji lub ograniczeniach dotyczących prowadzenia działalności na podstawie prawa przedsiębiorczości lub na podstawie swobody świadczenia usług powiadamia się odnośnie przedsiębiorstwo. Wymiana informacji z [ISVAP] odbywa się w języku włoskim.

II – Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

20. Onix jest zakładem ubezpieczeniowym w formie spółki prawa rumuńskiego z siedzibą w Bukareszcie (Rumunia), która od dnia 24 października 2012 r. prowadzi działalność we Włoszech w ramach swobodnego świadczenia usług, w szczególności w sektorze usług ubezpieczeniowych obejmujących poręczenia dostarczając polisy gwarancyjne na rzecz instytucji publicznych w ramach procedur przetargowych.

21. Zgodnie z informacjami przekazanymi IVASS przez rumuński Autoritatea de supraveghere financiară (organ nadzoru finansowego)¹² w ciągu dwóch miesięcy prowadzenia działalności przez spółkę Onix w 2012 r. spółka ta zainkasowała składki w wysokości 795 363 EUR, z czego 75% we Włoszech, a pozostałą część w Rumunii.

22. W następstwie wniosków o udzielenie informacji przedstawionych przez IVASS, który z kolei otrzymał takie wnioski od administracji publicznej będącej posiadaczem polis gwarancyjnych, ASF wskazał, że główny akcjonariusz spółki Onix, Simone Lentini, jest obywatelem włoskim, który kontroluje, jako akcjonariusz będący osobą fizyczną, 0,01% udziałów w kapitale zakładowym spółki Onix oraz, jako jedyny akcjonariusz spółki Egady Company – pozostałe 99,99% udziałów w kapitale Onix. ASF poinformował również, że S. Lentini jest ponadto prezesem i dyrektorem naczelnym spółki Onix.

23. IVASS uznał, że otrzymane informacje wskazywały, iż reputacja S. Lentiniego stanowiła problem, w szczególności dlatego, że w dniu 29 lipca 2013 r. Tribunale di Marsala (sąd w Marsali, Włochy) skazał go za przestępstwo w formie usiłowania popełnienia kwalifikowanego oszustwa na szkodę państwa włoskiego.

24. Pismem z dnia 4 października 2013 r. IVASS przekazał ASF znajdujące się w jego posiadaniu informacje i dokumenty, zwracając się o przyjęcie wszelkich właściwych środków mających na celu ochronę ubezpieczonych i ostrzegając, że w wypadku braku podjęcia działań podejmie on sam wszelkie użyteczne i konieczne środki mające na celu ochronę włoskich ubezpieczonych.

25. Pismem z dnia 8 listopada 2013 r. ASF zaproponował współpracę, zapowiadając powołanie wewnętrznej grupy roboczej odpowiedzialnej za ocenę środków, jakie należy podjąć, i wezwał IVASS do współpracy.

26. Pismem z dnia 19 listopada 2013 r. IVASS potwierdził gotowość do współpracy, podkreślając jednocześnie pilny charakter sprawy i zapowiadając, że jeżeli ASF nie cofnie spółce Onix zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej w terminie 30 dni, będzie on zmuszony zakazać tej spółce zawierania nowych umów we Włoszech.

27. W dniu 9 grudnia 2013 r. odbyło się spotkanie pomiędzy dwoma organami kontrolnymi, w trakcie którego ASF wskazał, że nie może cofnąć zezwolenia udzielonego spółce Onix, w szczególności ze względu na okoliczność, iż kryteria określone w wytycznych z dnia 18 lipca 2008 r. nie zostały transponowane do wewnętrznego porządku prawnego.

28. Decyzją z dnia 20 grudnia 2013 r., przyjętą na podstawie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 i art. 193 ust. 4 CAP, IVASS zakazał spółce Onix zawierania nowych umów na terytorium Włoch.

¹² — Zwany dalej „ASF”.

29. Spółka Onix wniosła do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) skargę na tę decyzję. Orzeczeniem z dnia 14 stycznia 2015 r. sąd ten oddalił rzeczoną skargę, uznając, że brak nienagannej reputacji stanowi pilny przypadek uzasadniający przyjęcie środków mających na celu ochronę interesów ubezpieczonych.

30. Spółka Onix wniosła od tego wyroku środek odwoławczy do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), podnosząc w szczególności, że organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego nie jest uprawniony do zakazania posiadającemu zezwolenie na prowadzenie działalności w państwie członkowskim pochodzenia zakładowi ubezpieczeń zawierania nowych umów na terytorium przyjmującego państwa z tego powodu, że nie jest spełniony warunek dotyczący nienagannej reputacji.

31. Sąd odsyłający rozważa oddalenie środka zaskarżenia, uznając, że art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 uprawnia organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego, ze względu na wykazane wcześniejsze skazania głównego akcjonariusza, do zakazania zapobiegawczo zakładowi ubezpieczeń dalszego prowadzenia działalności na jego terytorium w celu ochrony interesów ubezpieczonych.

32. Mając jednak wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z prawem Unii, a w szczególności z zasadą jednolitego zezwolenia oraz kontroli warunku dotyczącego nienagannej reputacji przez państwo członkowskie pochodzenia, Consiglio di Stato (rada stanu) postanowił zawiesić postępowanie w sprawie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy prawo [Unii], a w szczególności art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49/EWG, pkt 5 komunikatu wyjaśniającego Komisji 2000/C 43/03 oraz [...] zasada »Home country control« sprzeciwiają się przyjętej w orzecznictwie wykładni (dotyczącej art. 193 ust. 4 [CAP] – podzielanej przez sąd odsyłający), zgodnie z którą organ nadzoru przyjmującego państwa, w którym zakład ubezpieczeń korzysta ze swobody świadczenia usług może, w trybie pilnym w celu ochrony interesów ubezpieczonych i podmiotów mających prawo do świadczeń z tytułu ubezpieczenia, wydawać nakazy zaprzestania, na mocy których zakazuje w szczególności zawierania nowych umów na terytorium przyjmującego państwa, których podstawą jest utrzymywane niespełnienie przedmiotowego warunku koniecznego do wydania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, a w szczególności warunku dotyczącego nienagannej reputacji, który to warunek pierwotnie nie był spełniony lub przestał być spełniony, zgodnie z oceną przyjętą w ramach swobodnego uznania?”.

III – Moja ocena

33. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający należy wyjść z założenia, przypomnianego przez Komisję w jej uwagach na piśmie, że dyrektywa 92/49 ustanowiła zasady jednolitego zezwolenia i wyłącznej odpowiedzialności państwa członkowskiego pochodzenia, w którym znajduje się siedziba zarządu zakładu ubezpieczeń w zakresie nadzoru finansowego nad tym zakładem. Zgodnie z motywem pierwszym dyrektywy 92/49 jej celem jest dopełnienie rynku wewnętrznego ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie z punktu widzenia zarówno prawa przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług, aby ułatwić zakładom ubezpieczeń, których siedziby zarządu mieszczą się w Unii Europejskiej, ubezpieczanie ryzyka umiejscowionego w Unii Europejskiej.

34. Z motywu 5 dyrektywy 92/49 wynika ponadto, że dla osiągnięcia tego celu podejście przyjęte przez ustawodawcę Unii polega na „doprowadzeniu do harmonizacji w zakresie podstawowym, koniecznym i wystarczającym do stworzenia możliwości wzajemnego uznawania zezwoleń oraz mechanizmów kontroli ostrożnościowej, umożliwiając przez to udzielenie jednolitego zezwolenia ważnego w całej Wspólnocie oraz stosowanie zasady sprawowania nadzoru przez rodzime państwo członkowskie [państwo członkowskie pochodzenia]”.

35. Zgodnie z art. 6 i 13 dyrektywy 73/239 w zmienionej wersji państwo członkowskie pochodzenia jest zatem wyłącznie właściwe do sprawdzenia, czy spełnione zostały warunki konieczne do uzyskania uprzedniego oficjalnego zezwolenia oraz za nadzór finansowy nad zakładami ubezpieczeń. Jak wskazuje wyraźnie art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, udzielenie takiego zezwolenia przez państwo członkowskie pochodzenia zapewnia możliwość prowadzenia działalności ubezpieczeniowej w całej Unii.

36. W zakresie, w jakim warunki uzyskania zezwolenia są zharmonizowane, swoboda świadczenia usług nie może być ograniczana przez wprowadzanie przez inne państwa członkowskie dodatkowych warunków, od których uzależniałyby one prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na ich terytorium w ramach prawa przedsiębiorczości lub w ramach swobody świadczenia usług. Podobnie należy uznać, że swoboda świadczenia usług nie mogłaby być w pełni realizowana, gdyby inne państwa członkowskie mogły odmówić korzystania z przepisów prawa Unii zakładowi ubezpieczeń, który uzyskał uprzednie oficjalne zezwolenie, dokonując odmiennej oceny sytuacji tego zakładu w świetle warunków określonych przez prawodawcę Unii.

37. Zasada jednolitego zezwolenia sprzeciwia się zatem bez wątpienia ponownej ocenie przez przyjmujące państwo członkowskie zharmonizowanych warunków określonych dla uzyskania tego zezwolenia, które może zostać cofnięte wyłącznie przez państwo członkowskie pochodzenia, jeżeli zakład ubezpieczeń już ich nie spełnia.

38. Warunki uzyskania zezwolenia zostały wymienione w art. 8 dyrektywy 73/239, który przewiduje w szczególności, że w celu uzyskania zezwolenia utworzony zakład powinien przyjąć jedną z form prawnych określonych w tej dyrektywie¹³, ograniczyć przedmiot swojej działalności gospodarczej do działalności ubezpieczeniowej oraz operacji bezpośrednio z niej wynikających, wyłączając jakąkolwiek inną działalność gospodarczą¹⁴, oraz przedłożyć plan działalności, wskazując w szczególności na rodzaje zabezpieczonych rodzajów ryzyka oraz szacunki dotyczące zbioru składek i wielkości odszkodowań.

39. Co się tyczy w szczególności niniejszej sprawy, należy zauważyć, że art. 8 ust. 1 lit. e) dyrektywy 73/239 przewiduje, że zakłady ubezpieczeń powinny być sprawnie zarządzane przez osoby „cieszące się nieposzlakowaną opinią i mające właściwe kwalifikacje lub doświadczenie zawodowe”, podczas gdy art. 8 i 15b dyrektywy 73/239 ustanawiają warunki dotyczące „kwalifikacji” akcjonariuszy lub udziałowców, które powinny zapewniać prawidłowe i rozsądne kierowanie zakładem ubezpieczeń, a drugi z tych artykułów wskazuje, że w przypadku nabycia przez nowego nabywcę, powinien on spełniać kryterium „reputacji”.

40. Obydwie dyrektywy uzależniają zatem wyraźnie uzyskanie i utrzymywanie zezwolenia od warunków „nieposzlakowanej opinii” kierownictwa oraz „reputacji” akcjonariuszy.

41. Z powyższego można wysnuć dwa wnioski.

42. Po pierwsze, bez konieczności wypowiadania się na temat dokładnego zakresu wytycznych z dnia 18 lipca 2008 r. należy zauważyć, że przyjęcie rzeczonych wytycznych o charakterze wyjaśniającym nie oznacza oczywiście, że przed ich przyjęciem przepisy określające warunki dotyczące nienagannej reputacji nie miały charakteru wiążącego dla państw członkowskich. Rumuńskie organy nadzoru niesłusznie zatem uznały, iż mogą powołać się na brak transpozycji wytycznych w celu uzasadnienia odmowy cofnięcia zezwolenia spółce Onix z powodu wcześniejszych skazań głównego akcjonariusza tej spółki.

¹³ — Artykuł 8 ust. 1 lit. a) dyrektywy 73/239.

¹⁴ — Artykuł 8 ust. 1 lit. b) dyrektywy 73/239.

43. Po drugie, o ile stosunkowo mało precyzyjne określenia „reputacja” oraz „nieposzlakowana opinia” pozostawiają z całą pewnością właściwym organom państwa członkowskiego pochodzenia pewien zakres swobody, o tyle jednak nie mogą być one interpretowane w taki sposób, że umożliwiają organom nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego dokonanie oceny tych kryteriów odmiennie niż ta przyjęta przez organy nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia. O ile istnieje pewien zakres swobody, o tyle jednak przysługuje on wyłącznie do państwu członkowskiemu pochodzenia i nie oznacza on przyznania równoległej właściwości przyjmującemu państwu członkowskiemu. Innymi słowy – brak dokładnego sprecyzowania „standardowego” pojęcia reputacji czy też nieposzlakowanej opinii nie może uzasadniać ingerencji organów nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego w kompetencje zastrzeżone dla państwa członkowskiego pochodzenia.

44. Uważam więc, że przesłanka dotycząca nienagannej reputacji nie stanowi wyjątku od zasady przypomnianej przez Komisję Europejską w jej komunikacie wyjaśniającym, zgodnie z którą przestrzeganie zharmonizowanych warunków uzyskania zezwolenia spoczywa wyłącznie na państwie członkowskim pochodzenia, odpowiedzialnym za udzielenie jednolitego zezwolenia.

45. Zgadzam się zatem w pełni z wnioskiem, że w rzeczywistości instytucja ta, a więc organ przyjmującego państwa członkowskiego, nie jest co do zasady uprawniona do zrekompensowania braku interwencji państwa członkowskiego pochodzenia poprzez przyjęcie środka uzasadnionego wyłącznie nieprzestrzeganiem jednego z warunków wymaganych dla uzyskania zezwolenia przez zakład ubezpieczeniowy.

46. Proponuję zatem, aby Trybunał ustanowił ogólną zasadę, zgodnie z którą art. 8 ust. 1 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 73/239 winny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego podejmował wobec zakładu ubezpieczeń działającego na jego terytorium w ramach swobody świadczenia usług środki takie jak zakaz zawierania nowych umów wyłącznie ze względu na brak spełnienia określonych dla uzyskania zezwolenia warunków, takich jak warunki dotyczące reputacji akcjonariuszy.

47. Do miejsca, w którym z zasady tej można wywnioskować wprost – w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym – że państwo włoskie jest pozbawione – z wyjątkiem wszczęcia postępowania w przypadku uchybienia zobowiązaniom – jakiegokolwiek możliwości działania w celu ochrony ubezpieczonych i ubezpieczających, istnieje moim zdaniem obszar, na który nie należy wkraczać.

48. Analiza, zgodnie z którą zasady jednolitego zezwolenia oraz nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia oznaczają, że przyjmujące państwo członkowskie jest pozbawione jakiegokolwiek możliwości działania wobec zakładu ubezpieczeń posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, które nie przestrzega przepisów prawa mających zastosowanie na jego terytorium, opiera się bowiem na fragmentarycznej lekturze dyrektywy 92/49, której zasadnicze przepisy przyznają organom przyjmującego państwa członkowskiego możliwość interwencji w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

49. W pierwszej kolejności – art. 28 tej dyrektywy przyznaje przyjmującemu państwu członkowskiego uprawnienie do tego, by zapobiec zawarciu umowy „sprzecznej z przepisami prawa chroniącymi dobro ogólne [interes ogólny]”. Interes ogólny stanowi zatem podstawową gwarancję pozwalającą na uzasadnienie środka ograniczającego swobodę świadczenia usług przez zakład posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej. Rozwiązanie wskazane przez prawodawcę Unii stanowi bezpośrednią konsekwencję orzecznictwa Trybunału zapoczątkowanego wyrokiem z dnia 20 lutego 1979 r., Rewe-Zentral¹⁵, zwanym „Cassis de Dijon”, w którym Trybunał uznał, że nadrzędne względy interesu ogólnego mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu.

15 — 120/78, EU:C:1979:42.

50. W drugiej kolejności – art. 40 dyrektywy 92/49 ustanawia szczególną klauzulę ochronną, która umożliwia przyjęcie przez przyjmujące państwo członkowskie środków mających na celu zagwarantowanie przez zakład, który na jego terytorium posiada oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług, przestrzegania przepisów prawa obowiązujących w tym państwie.

51. Wspomniany artykuł ustanawia dwie różne procedury, w zależności od pilności.

52. Procedura zwykła, określona w art. 40 ust. 3–5 dyrektywy 92/49, umożliwia przyjmującemu państwu członkowskiemu zapobieżenie naruszeniom popełnionym na jego terytorium przez zakład posiadający zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej i karanie tych naruszeń. Organ nadzoru tego państwa członkowskiego powinien najpierw zwrócić się do zainteresowanego zakładu o usunięcie takiej nieprawidłowości, a następnie, jeżeli zakład nie podejmuje koniecznych działań, powiadomić o tym właściwe organy państwa członkowskiego w celu podjęcia przez nie „możliwie najszybciej [...] odpowiedni[ch] środk[ów], aby zapewnić usunięcie nieprawidłowości przez zakład”¹⁶. Wyłącznie w sytuacji, gdy mimo podjętych środków lub gdy środki te okazują się „niedostateczne”¹⁷ lub „niedostępne”¹⁸ zakład w dalszym ciągu narusza obowiązujące przepisy prawa, przyjmujące państwo członkowskie może zastosować „właściwe środki, aby zapobiec dalszym naruszeniom lub karać te naruszenia”¹⁹, które obejmują, „w takim stopniu, w jakim jest to bezwzględnie konieczne”²⁰, zakaz dalszego zawierania nowych umów ubezpieczenia.

53. Tryb pilny, który określony jest w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, umożliwia zainteresowanym państwom członkowskim stosowanie odpowiednich pilnych środków w celu zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości na ich terytorium, w tym zakazu dalszego zawierania nowych umów ubezpieczenia.

54. W niniejszym przypadku bezsporne jest, że środek w postaci zakazu zawierania nowych umów ubezpieczenia we Włoszech został przyjęty na podstawie art. 193 kodeksu ubezpieczeń prywatnych, który połączył procedurę w trybie pilnym i procedurę zwykłą w jedno postępowanie. Z postanowienia odsyłającego wynika jednak również, że środek ten był uzasadniony istnieniem sytuacji nadzwyczajnej, charakteryzującej się koniecznością ochrony ubezpieczonych. Dlatego też w swym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zmierza do uzyskania wykładni art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49.

55. Strony, które przedłożyły Trybunałowi uwagi, dokonały sprzecznych interpretacji tego przepisu.

56. Podczas gdy spółka Onix utrzymuje, że przepis ten ogranicza uprawnienie przyjmującego państwa członkowskiego do podjęcia działań wyłącznie do sytuacji naruszenia przepisów prawa chroniących interes ogólny wchodzących w zakres „ustawodawstwa technicznego” mającego zastosowanie w tym państwie członkowskim w odniesieniu do zawierania i wykonywania umów ubezpieczeniowych, rząd włoski uważa, że uprawnienie to może się opierać na samej tylko okoliczności, że jeden z akcjonariuszy nie spełnia już warunku dotyczącego nienagannej reputacji, ponieważ zostało ustalone, iż nie jest możliwe zapewnienie odpowiedniej ochrony interesu ogólnego ubezpieczonych w państwie członkowskim pochodzenia. Rząd włoski dodaje w odniesieniu w szczególności do trybu pilnego, określonego w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, że pojęcie „zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości” jest bardzo szerokie i obejmuje wszelkie okoliczności, z których wynika rzeczywiste zagrożenie dla interesów ubezpieczonych lub naruszenie prawidłowego i skutecznego działania rynku ubezpieczeń jako całości. Komisja podnosi ze swej strony, że w celu zastosowania trybu pilnego organ

¹⁶ — Artykuł 40 ust. 4 dyrektywy 92/49.

¹⁷ — Artykuł 40 ust. 5 dyrektywy 92/49.

¹⁸ — Artykuł 40 ust. 5 dyrektywy 92/49.

¹⁹ — Artykuł 40 ust. 5 dyrektywy 92/49.

²⁰ — Artykuł 40 ust. 5 dyrektywy 92/49.

przyjmującego państwa członkowskiego nie powinien ograniczać się do wykazania, że jeden z warunków określonych dla uzyskania zezwolenia nie został lub nie jest już dłużej spełniony, lecz udowodnić szczególną potrzebę podjęcia działań, aby zapobiec popełnianiu naruszeń. Przyznaje ona jednak, że organ ten powinien ustalić, czy w okolicznościach takich jak okoliczności w postępowaniu głównym istniało ryzyko popełnienia naruszeń na terytorium krajowym i czy – w celu zapobieżenia im – zakaz zawierania nowych umów był bezwzględnie konieczny, przy uwzględnieniu w tym celu konkretnej sytuacji osób odpowiedzialnych za prowadzenie zakładu oraz nieprzestrzegania przez nie warunku dotyczącego nieposzlakowanej opinii.

57. Moim zdaniem zachowanie skuteczności przepisów prawa Unii regulujących podział kompetencji między państwem członkowskim pochodzenia a przyjmującym państwem członkowskim oznacza – jak słusznie zauważa Komisja – że organy przyjmującego państwa członkowskiego nie mogą odwołać się do procedury ochronnej wyłącznie na podstawie okoliczności, iż zakład ubezpieczeń prowadzący działalność w ramach swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług nie spełnia warunków określonych dla uzyskania zezwolenia lub przestał spełniać takie warunki. Uznanie, że nieprzestrzeganie warunków określonych dla uzyskania zezwolenia wystarcza samo w sobie do uzasadnienia kompetencji przyjmującego państwa członkowskiego, oznaczałoby bowiem przekształcenie wyjątku określonego w art. 40 dyrektywy 92/49 w zasadę oraz przeinaczenie w kompetencję równoległą kompetencji o charakterze jedynie dodatkowym, wykonywaną w braku podjęcia działań państwa członkowskiego pochodzenia.

58. Nie uważam jednak, że zasady jednolitego zezwolenia oraz nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia wymagają uznania, iż organy nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego mogą podjąć działania na podstawie art. 40 dyrektywy 92/49 wyłącznie w przypadku naruszeń przepisów pozostających w zakresie kompetencji państw członkowskich.

59. W odniesieniu do takiej interpretacji nasuwa się bowiem kilka zastrzeżeń.

60. Po pierwsze, wydaje mi się ona opierać na zbyt zawężającej wykładni art. 40 dyrektywy 92/49, który to, chociaż ustanawia podlegający wykładni ścisłej wyjątek od zasady nadzoru przez państwo członkowskie pochodzenia, został jednak sformułowany w sposób ogólny, bez rozróżnienia w zależności od przyczyny nieprawidłowości, którym starano się zapobiec.

61. Po drugie, analiza, zgodnie z którą art. 40 dyrektywy 92/49 został konkretnie ustanowiony nie tylko jako przepis o charakterze proceduralnym, ale także jako wyjątek od zasady sprawowania nadzoru przez państwo członkowskie pochodzenia, czyniąc przyjmujące państwo członkowskie właściwym pod pewnymi warunkami, znajduje potwierdzenie w pracach przygotowawczych nad dyrektywą 92/49. Zgodnie bowiem z uzasadnieniem wniosku dotyczącego trzeciej dyrektywy Rady w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie, zmieniającej dyrektywy 73/239 i 88/357 [COM(90) 348 wersja ostateczna]²¹, o ile system prawny ustanowiony w celu umożliwienia środków i kar na zakład ubezpieczeniowy, który nie przestrzega obowiązujących przepisów prawa przy prowadzeniu działalności gospodarczej w ramach swobody świadczenia usług, „opiera się na zasadach przeniesienia ogólnej kompetencji do przyjmowania środków i kar na państwo członkowskie pochodzenia oraz współpracy poszczególnych zainteresowanych państw członkowskich”²², o tyle przyjmujące państwo członkowskie „zachowuje jednak”²³ możliwość *bezpośredniego* przyjmowania²⁴ środków wobec zakładu ubezpieczeń, który prowadzi działalność na jego terytorium, aby zapobiec naruszeniom obowiązujących przepisów

21 — Dz.U. 1990, C 244, s. 28.

22 — Artykuł 35 ust. 2 zdanie pierwsze propozycji Komisji.

23 — Podkreślenie moje.

24 — Podkreślenie moje.

popelnionym przez ten zakład na jego terytorium lub karać te naruszenia”²⁵. Wskazano, że „[t]o samo stosuje się w przypadku, gdy środki podjęte przez państwo członkowskie pochodzenia są niewystarczające lub niedostępne”²⁶. Mechanizm ochronny został zatem przewidziany jako odstępstwo od zasady „przeniesienia kompetencji” na państwo członkowskie pochodzenia, umożliwiające przyjmującemu państwu członkowskiemu przyjęcie środków, aby zapobiec naruszeniom popełnianym na jego terytorium lub karać te naruszenia. Wprowadzenie tego mechanizmu nie ma zatem charakteru wyłącznie proceduralnego. Nie ograniczając się do koordynowania działań państw członkowskich z poszanowaniem odpowiednich kompetencji, mechanizm ten przyznaje pewną kompetencję przyjmującemu państwu członkowskiemu w zakresie zapobiegania naruszeniom popełnionym przez zakład prowadzący działalność w ramach swobody świadczenia usług na jego terytorium lub karania tych naruszeń.

62. Tymczasem zasada nadzoru sprawowanego przez państwo członkowskie pochodzenia nie ma charakteru absolutnego i „jako że nie chodzi o zasadę ustanowioną traktatem”²⁷, prawodawca Unii „może zastosować od niej odstępstwo”²⁸. Rzeczona zasada, tak jak została ustanowiona w dyrektywie 92/49, ma zresztą ograniczony zasięg, ponieważ „rozciąga się wyłącznie na nadzór finansowy zakładów ubezpieczeń”²⁹ i „nie wyklucza możliwości kontroli”³⁰ przez organy przyjmującego państwa członkowskiego.

63. Po trzecie, uważam, że podkreślenia wymaga okoliczność, iż w świetle nieprawidłowości, które mogą być zarzucane zakładom ubezpieczeń, brak jest całkowitego rozdziału pomiędzy przepisami dotyczącymi państwa członkowskiego pochodzenia oraz dotyczącymi przyjmującego państwa członkowskiego, ponieważ okoliczności faktyczne stojące u podstaw naruszenia zharmonizowanych przepisów mogą stać również u podstaw nieprawidłowości w świetle niezharmonizowanych przepisów krajowych lub co najmniej stwarzać ryzyko nieprawidłowości.

64. W tym względzie istnieje znacząca różnica w sformułowaniu art. 40 ust. 3 i art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49. Podczas gdy pierwszy z tych dwóch przepisów uzależnia wszczęcie zwykłej procedury od stwierdzenia, że zakład, który posiada oddział lub prowadzi działalność w ramach swobody świadczenia usług na terytorium państwa członkowskiego, „nie przestrzega obowiązujących w tym państwie przepisów prawa”, drugi z powyższych przepisów nie zawiera analogicznej wzmianki w odniesieniu do zastosowania trybu pilnego. Wszczęcie zwykłej procedury jest zatem uzależnione od stwierdzenia „nieprawidłowości” polegającej na nieprzestrzeganiu przepisów prawa przyjmującego państwa członkowskiego. Procedura ta ma zatem na celu usunięcie nieprawidłowości, jakiej dopuścił się odnośny zakład ubezpieczeń, oraz nałożenia na niego kary.

65. Prewencyjny charakter określonego w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 trybu pilnego umożliwia jednak bardziej elastyczne zastosowanie. Procedura ta nie podlega tym samym przesłankom co zwykła procedura, ponieważ do jej wszczęcia przez przyjmujące państwo członkowskie wystarcza, aby wykazano potrzebę „zapobiegania powstawaniu nieprawidłowości” na jego terytorium. Ochrona krajowych ubezpieczonych przed ryzykiem nieprawidłowości może zatem uzasadnić interwencję przyjmującego państwa członkowskiego, oczywiście pod warunkiem, że ryzyko to zostanie należycie udowodnione.

25 — Artykuł 35 ust. 2 zdanie drugie propozycji Komisji.

26 — Artykuł 35 ust. 2 zdanie trzecie propozycji Komisji.

27 — Wyrok z dnia 13 maja 1997 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 64.

28 — Wyrok z dnia 13 maja 1997 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-233/94, EU:C:1997:231, pkt 64.

29 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 115.

30 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Komisja/Włochy, C-518/06, EU:C:2009:270, pkt 117.

66. Z powyższych rozważań wynika, że klauzula ochronna przewidziana w dyrektywie 92/49 nie została ustanowiona przez ustawodawcę Unii jako przepis o charakterze wyłącznie proceduralnym, mający jedynie na celu organizację współpracy między państwem członkowskim pochodzenia a przyjmującym państwem członkowskim w odniesieniu do nadzoru nad zakładami ubezpieczeń prowadzącymi działalność w ramach swobody przedsiębiorczości lub w ramach swobody świadczenia usług, bez zmiany przepisów dotyczących podziału kompetencji. Klauzula ta, ustanowiona jako wyjątek od zasady nadzoru sprawowanego przez państwo członkowskie pochodzenia, ma również na celu uznanie uprawnień do interwencji przyjmującego państwa członkowskiego, przy równoczesnym wytyczeniu ścisłych warunków ich wykonywania, zarówno merytorycznych, jak i proceduralnych.

67. Podsumowując: o ile zgadzam się w pełni z analizą Komisji, zgodnie z którą organ przyjmującego państwa członkowskiego nie jest co do zasady uprawniony do zrekompensowania braku interwencji państwa członkowskiego pochodzenia poprzez przyjęcie środka uzasadnionego nieprzestrzeganiem jednego z warunków wymaganych dla uzyskania zezwolenia przez zakład ubezpieczeniowy, o tyle jednak uważam, że w przypadku takim jak będący przedmiotem postępowania głównego art. 40 ust. 6 może służyć jako uzasadnienie nałożenia środka w postaci zakazu zawierania nowych umów, gdy środek ten w rzeczywistości nie opiera się na nieprzestrzeganiu jednego z warunków wymaganych dla uzyskania zezwolenia, lecz na ryzyku istnienia nieprawidłowości zagrażających ubezpieczonym oraz beneficjentom umów gwarancyjnych.

68. Tymczasem taki właśnie przypadek ma miejsce w postępowaniu głównym, dotyczącym sytuacji, w której zachodzą szczególne okoliczności dowodzące oczywistego ryzyka istnienia nieprawidłowości wskazanych przez włoskie organy nadzoru, a także konieczności podjęcia w trybie pilnym środków wobec spółki Onix w celu zapewnienia ochrony włoskiego rynku ubezpieczeń.

69. W tym względzie należy przypomnieć, że z postanowienia odsyłającego wynika, że decyzja zakazująca zawierania nowych umów na terytorium Włoch została wydana przez IVASS na podstawie następujących stwierdzeń:

- Po pierwsze, S. Lentini, który kontroluje kapitał spółki Onix jako akcjonariusz będący osobą fizyczną oraz jedyny akcjonariusz spółki Egady Company, w dniu 29 lipca 2013 r. został skazany za przestępstwo w postaci usiłowania popełnienia kwalifikowanego oszustwa na szkodę państwa włoskiego z zamiarem uzyskania środków publicznych.
- Po drugie, S. Lentini był jedynym zarządzającym spółki G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni s.p.a., która decyzją Banca d'Italia z dnia 28 sierpnia 2007 r. oraz decyzją ministra gospodarki z dnia 10 czerwca 2008 r. została skreślona z listy pośredników finansowych wskutek nieprawidłowości w zarządzaniu i nieprzestrzegania minimalnych wymogów kapitałowych, podczas gdy z tych samych względów nałożono na S. Lentiniego karę administracyjną w wysokości 80 000 EUR.
- Wreszcie – spółka Garanzie Crediti e Cauzioni s.r.l., dawniej spółka Garanzie Crediti e Cauzioni s.p.a., poniosła dwukrotnie szkodę w następstwie decyzji Agenzia delle Entrate (organ podatkowy) z powodu świadczonych poręczeń, które nie zostały wynagrodzone.

70. Moim zdaniem opierając się na powyższych trzech zdarzeniach, IVASS wykazał istnienie szczególnie poważnego ryzyka ponownego wystąpienia nieprawidłowości po stronie spółki Onix – pośredniczącej osoby prawnej – za które przewidziane już zostały sankcje wobec S. Lentiniego oraz wobec spółek przez niego kontrolowanych. Tymczasem owe wcześniejsze nieprawidłowości prowadzą do powstania ryzyka, że spółka Onix nie będzie w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w postaci poręczenia i w konsekwencji wyrządzi poważną szkodę zarówno przedsiębiorstwom, które sfinansowały zawarcie umów ubezpieczeniowych z rzeczoną spółką, jak i publicznym osobom prawnym, beneficjentom tych poręczeń. W szczególnych okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym

ryzyko nieprawidłowości uzasadniające zastosowanie procedury ustanowionej w art. 40 ust. 6 wydaje się zatem wyraźnie ustalone, niezależnie od stwierdzenia nieprzestrzegania warunku dotyczącego nienagannej reputacji, którego spełnienie jest konieczne do uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej.

71. Uważam ponadto, że IVASS wykazał istnienie sytuacji nadzwyczajnej wynikającej z braku współpracy i braku staranności rumuńskich organów nadzoru, z okoliczności, że spółka Onix kierowała głównie swoją działalność do Włoch, ponieważ będąc upoważniona do wykonywania tam działalności dopiero od dnia 24 października 2012 r., zainkasowała we Włoszech 75% składek ubezpieczeniowych w okresie dwóch miesięcy działalności w 2012 r., oraz z alarmujących i wyrażających obawę wniosków o przekazanie informacji ze strony administracji publicznej korzystającej z wystawionych przez spółkę Onix polis gwarancyjnych.

72. W tym zakresie podzielałam w pełni stanowisko przewodniczącego Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)³¹, który rozstrzygając w sprawie zasadności skargi złożonej przez spółkę Onix w dniu 5 lutego 2014 r. przeciwko IVASS, postanowił³² nie wszczynać postępowania wyjaśniającego, uznając w szczególności, że uprawnienie organu przyjmującego państwa członkowskiego do stosowania odpowiednich pilnych środków, przewidziane w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, może być wykonywane, gdy nie jest możliwe rozwianie zastrzeżeń tego organu w inny sposób, w szczególności w drodze współpracy między organami nadzoru.

73. Podsumowując: uważam, że warunki wdrożenia procedury w trybie pilnym przewidzianej w art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 zostały spełnione w niniejszej sprawie w zakresie, w jakim IVASS nie ograniczył się do stwierdzenia braku spełnienia warunku dotyczącego nienagannej reputacji przez spółkę Onix, lecz wykazał istnienie sytuacji nadzwyczajnej, wymagającej przyjęcia środków mających zapobiegać nieprawidłowościom.

74. Analiza, zgodnie z którą interwencja przyjmującego państwa członkowskiego jest w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym zgodna z prawem i uzasadniona, wydaje się znajdować potwierdzenie w szerokim zbiorze orzecznictwa dotyczącym sankcji za nadużycie prawa.

75. Powoływanie się na nadużycie prawa w celu uzasadnienia zgodności z prawem pewnych ograniczeń swobody świadczenia usług jest często spotykane w orzecznictwie Trybunału od czasu wydania wyroku z dnia 3 grudnia 1974 r., van Binsbergen³³. W wyroku tym Trybunał orzekł, że „nie można odmówić państwu członkowskiemu prawa do podejmowania środków mających na celu zapobieżenie temu, aby swoboda [świadczenia usług] była wykorzystana przez podmiot świadczący usługi, którego działalności jest całkowicie lub w przeważającej części do skierowana do tego państwa, w celu uniknięcia podlegania regułom zawodowym, które miałyby do niego zastosowanie, gdyby miał on siedzibę na terytorium rzeczonoego państwa”³⁴.

31 — Utworzony w drodze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 48), zgodnie z art. 1 ust. 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz.U. 2010, L 331, s. 1), jest częścią Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), którego celem jest zapewnienie nadzoru nad systemem finansowym Unii.

32 — Decyzja przewodniczącego EIOPA EIOPA-14-267 o wszczęciu postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010.

33 — 33/74, EU:C:1974:131.

34 — Wyrok z dnia 3 grudnia 1974 r., van Binsbergen, 33/74, EU:C:1974:131, pkt 13.

76. Trybunał orzekł następnie, że „państwo członkowskie ma prawo do podejmowania środków uniemożliwiających niektórym jego obywatelom próby, w ramach uprawnień przyznanych na mocy traktatu, dokonania nadużycia polegającego na uchylaniu się od stosowania obowiązującego w tym państwie ustawodawstwa”³⁵ i że „podmioty prawa nie powinny w sposób stanowiący nadużycie lub oszustwo powoływać się na normy [prawa Unii]”³⁶. Trybunał uznał, że sądy krajowe mogą w takich okolicznościach, opierając się na obiektywnych informacjach, uwzględnić nieuczciwe lub stanowiące nadużycie zachowanie danych osób, aby odmówić im, gdy zaistnieje taka potrzeba, korzyści płynących z przedmiotowych przepisów³⁷.

77. O ile orzecznictwo to nie zezwala państwom członkowskim na wykluczenie w sposób ogólny, aby pewne usługi mogły być świadczone przez podmioty gospodarcze z siedzibą w innych państwach członkowskich, ponieważ oznaczałoby to zniesienie swobody świadczenia usług³⁸, o tyle jednak umożliwia im ono przyjęcie, „w każdym przypadku z osobna”³⁹, szczególnych środków zakazujących.

78. Trybunał ustanawia wymóg, aby zakwalifikowanie danej sytuacji jako nadużycia prawa opierało się na obiektywnych informacjach. Wśród elementów, które należy na ogół uwzględnić, znajduje się kryterium kierowania działalnością, a więc sytuacji, w której działalność ta jest całkowicie lub w głównej mierze skierowana do przyjmującego państwa członkowskiego, w ramach prawa przedsiębiorczości, a nie swobody świadczenia usług.

79. Tymczasem okoliczności sprawy w postępowaniu głównym wskazują na istnienie obiektywnych informacji odnośnie do obchodzenia włoskich przepisów prawa. Bezsporne jest bowiem, że od momentu uzyskania przez spółkę Onix zezwolenia na prowadzenie działalności w ramach swobody świadczenia usług 75% jej działalności było skierowana do Włoch, a spółka ta była kierowana i kontrolowana przez osobę, której zakazano dostępu do włoskiego rynku ubezpieczeniowego⁴⁰. Z informacji tych wynika, że S. Lentini założył działalność na własny rachunek w Rumunii, aby ponownie prowadzić na terytorium Włoch, poprzez pośredniczącą osobę prawną, tę samą działalność, której wykonywania mu zakazano.

80. Podczas gdy uznanie za nadużycie ma zazwyczaj miejsce w przypadkach, gdy podmiot gospodarczy zakłada swoje przedsiębiorstwo w państwie członkowskim posiadającym korzystne przepisy w celu uniknięcia przepisów bardziej restrykcyjnych obowiązujących w innym państwie członkowskim, sprawa w postępowaniu głównym stanowi przypadek bardziej oczywistego i poważnego oszustwa, w którym zainteresowana osoba stara się uchylić przed zakazem prowadzenia działalności poprzez korzystanie ze swobody świadczenia usług.

81. O ile podzielam tezę, dobitnie przedstawioną przez Komisję na rozprawie, zgodnie z którą ryzyko obejścia nie może prowadzić do „wylania dziecka z kąpielą”, przy odsunięciu na bok zasady nadzoru sprawowanego przez państwo członkowskie pochodzenia, o tyle jednak jestem również przekonany, że – w duchu tej metafory – nie należy „umyć dziecka w brudnej wodzie”. Zaakceptowanie, by zasada jednolitego zezwolenia mogła żeglować na ciemnych czy też szczególnie zasolonych wodach nielegalnego obejścia prawa nie prowadzi do jej zachowania, lecz jej eliminacji.

35 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 marca 1999 r., Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, pkt 24.

36 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 2 maja 1996 r., Paletta, C-206/94, EU:C:1996:182, pkt 24, w którym Trybunał uznał, że pracodawca może dostarczyć dowodów umożliwiających sądowi odsyłającemu, w razie potrzeby, stwierdzenie nadużycia lub oszukańczego zachowania z uwagi na to, iż pracownik, pomimo tego, że przedłożył zaświadczenie lekarskie o niezdolności do pracy sporządzone za granicą, w rzeczywistości nie jest chory oraz wyrok z dnia 9 marca 1999 r., Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, pkt 24.

37 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 2 maja 1996 r., Paletta, C-206/94, EU:C:1996:182, pkt 25 oraz z dnia 9 marca 1999 r., Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, pkt 25.

38 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 września 1996 r., Komisja/Belgia, C-11/95, EU:C:1996:316, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo.

39 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 9 marca 1999 r., Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, pkt 25; z dnia 21 lipca 2011 r., Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, pkt 25.

40 — Na istnienie takiego zakazu względem S. Lentiniego w wyniku nałożonych na niego sankcji wskazano wyraźnie w postanowieniu odsyłającym (pkt 1.2, lit. b).

82. Moim zdaniem w niniejszej sprawie to wiarygodność systemu prawnego Unii znajduje się na szali. Odmowa nałożenia sankcji za stanowiące oszustwo zachowanie polegające na wykorzystaniu swobody świadczenia usług jako środka w celu obejścia decyzji zakazującej dostępu do rynku krajowego, uzasadnionej w szczególności wcześniejszymi skazaniami, oznacza dostarczenie silnego argumentu wszystkim tym, którzy mają poważne zastrzeżenia względem zasady kraju pochodzenia, która stanowi wszakże podstawę tworzenia rynku wewnętrznego. Zasada ta wymaga więcej niż dogmatyczne podejście, charakteryzujące się niebezpiecznym absolutyzmem, które zbytnio go usztywnia, co w rezultacie prowadzi do osłabienia i zagrożenia całej konstrukcji.

83. Wreszcie uznanie, że klauzula ochronna przewidziana przez prawodawcę Unii może mieć zastosowanie w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym, nie oznacza nic innego, jak tylko „dokonanie korzystnego złagodzenia kompresji społecznej, poza którą prawo byłoby odrażające, ponieważ mogłoby służyć bez rozróżnienia sprawiedliwości bądź niesprawiedliwości, zgodnie ze skrupułami i apetytem jednostki”⁴¹. Brak zgody na to, aby swoboda świadczenia usług służyła apetytowi oszustów usiłujących uniknąć zakazu prowadzenia działalności w danym państwie członkowskim poprzez poszukiwanie schronienia w innym państwie członkowskim, nie stanowi podważenia dorobku prawnego w zakresie rynku wewnętrznego.

84. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał udzielił odpowiedzi, iż art. 8 ust. 1 i art. 13 ust. 6 dyrektywy 73/239 powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby organ nadzoru w przyjmującym państwie członkowskim podejmował wobec zakładu ubezpieczeń działającego na jego terytorium w ramach swobody świadczenia usług środki takie jak zakaz zawierania nowych umów wyłącznie ze względu na brak spełnienia określonych dla uzyskania zezwolenia warunków, takich jak warunki dotyczące reputacji akcjonariuszy.

85. Przepisy te nie sprzeciwiają się jednak temu, aby – w okolicznościach takich jak okoliczności w postępowaniu głównym, gdy po pierwsze, głównym akcjonariuszem zakładu ubezpieczeń, który uzyskał zezwolenie w państwie członkowskim pochodzenia, jest osoba fizyczna, której z uwagi na to, że została między innymi skazana za przestępstwo w formie usiłowania oszustwa, zakazano dostępu do rynku ubezpieczeń w przyjmującym państwie członkowskim, oraz po drugie, zakład ten kieruje swoją działalność głównie do tego państwa członkowskiego – organy nadzoru w tym państwie członkowskim wydawały nakazy cofnięcia zezwolenia przyjęte na podstawie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 i przy uwzględnieniu pilnego charakteru wynikającego z bezczynności organów nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia oraz podejmowały środki ograniczające swobodę świadczenia usług przez odnośny zakład ubezpieczeń na jego terytorium, takie jak zakaz dalszego zawierania nowych umów, w celu zapobiegania ryzyku obejścia przez pośredniczącą osobę prawną zakazu dostępu do rynku oraz związanemu z nim ryzyku powtarzania się nieprawidłowości, za które główny akcjonariusz został ukarany.

86. Nawet jeśli sąd odsyłający nie zwrócił się do Trybunału z kwestią, zgodnie z jakimi przepisami proceduralnymi organ nadzoru przyjmującego państwa członkowskiego może podejmować środki na podstawie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49, jego stwierdzenie, że środek w postaci zakazu zawierania nowych umów został nałożony na spółkę Onix bez uprzedniego jej wysłuchania, skłania mnie do wskazania, iż – moim zdaniem – prawo do bycia wysłuchanym we wszelkich postępowaniach musi być stosowane nawet wtedy, gdy zastosowany został przewidziany w tym przepisie tryb pilny. Przestrzeganie prawa do bycia wysłuchanym ma bowiem zastosowanie, gdy organ administracyjny ma podjąć w stosunku do danej osoby decyzję, która wiąże się z niekorzystnymi dla niej skutkami⁴², i wiąże nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności⁴³.

41 — L. Jossierand, *De l'esprit des droits et de leur relativité, Théorie dite de l'abus des droits*, 2e édition, Dalloz, Paris 2006.

42 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

IV – Wnioski

87. W świetle powyższych ustaleń proponuję, aby Trybunał na pytanie prejudycjalne Consigio di Stato (rady stanu, Włochy) udzielił odpowiedzi w następujący sposób:

Artykuł 8 ust. 1 i art. 13 ust. 1 pierwszej dyrektywy Rady 73/239/EWG z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do podejmowania i prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby organ nadzoru w przyjmującym państwie członkowskim podejmował wobec zakładu ubezpieczeń działającego na jego terytorium w ramach swobody świadczenia usług środki takie jak zakaz zawierania nowych umów wyłącznie ze względu na brak spełnienia określonych dla uzyskania zezwolenia warunków, takich jak warunki dotyczące reputacji akcjonariuszy.

Przepisy te nie sprzeciwiają się jednak temu, aby – w okolicznościach takich jak okoliczności w postępowaniu głównym, gdy po pierwsze, głównym akcjonariuszem zakładu ubezpieczeń, który uzyskał zezwolenie w państwie członkowskim pochodzenia, jest osoba fizyczna, której z uwagi na to, że została między innymi skazana za przestępstwo w formie usiłowania oszustwa, zakazano dostępu do rynku ubezpieczeń w przyjmującym państwie członkowskim, oraz po drugie, zakład ten kieruje swoją działalność głównie do tego państwa członkowskiego – organy nadzoru w tym państwie członkowskim wydawały nakazy cofnięcia zezwolenia przyjęte na podstawie art. 40 ust. 6 dyrektywy 92/49 i przy uwzględnieniu pilnego charakteru wynikającego z beczynności organów nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia oraz podejmowały środki ograniczające swobodę świadczenia usług przez odnośny zakład ubezpieczeń na jego terytorium, takie jak zakaz dalszego zawierania nowych umów, w celu zapobiegania ryzyku obejścia przez pośredniczącą osobę prawną zakazu dostępu do rynku oraz związanemu z nim ryzyku powtarzania się nieprawidłowości, za które główny akcjonariusz został ukarany.