



Datum van inontvangstneming : 08/12/2015

Zaak C-559/15

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 november 2015

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato / Italië

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 september 2015

Verzoekende partij:

Onix Asigurari SA

Verwerende partij:

Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hogere voorziening in bestuursrechtelijke zaken bij de Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state) strekkende tot herziening van het arrest van het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionale administratieve rechtbank van Lazio) houdende bevestiging van de rechtmatigheid van een door de verwerende partij op 20 december 2013 aan de verzoekende partij opgelegd verbod om nieuwe overeenkomsten te sluiten op het grondgebied van de Italiaanse Republiek.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Vraag om uitlegging van artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49/EEG, gelezen tegen de achtergrond van punt 5 van interpretatieve mededeling 2000/C/43/03 van de Commissie en van het gemeenschapsrechtelijke beginsel van *home country control* (toezicht door de Staat van herkomst); overeenstemming met de richtlijn van de nationale omzettingsregeling waarbij aan het Istituto di vigilanza sulle

assicurazioni (Italiaans instituut belast met het toezicht op de verzekeringen) wordt toegestaan om in dringende gevallen ter bescherming van de verzekerden aan een verzekeringsonderneming verbod op te leggen om nieuwe overeenkomsten te sluiten; niet voldoen aan het reputatievereiste als bestanddeel van een dringend geval

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

„Staat het gemeenschaprecht, in het bijzonder artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49/EEG, punt 5 van interpretatieve mededeling 2000/C/43/03 van de Commissie en het gemeenschapsrechtelijke beginsel van *home country control*, in de weg aan een uitlegging (zoals de uitlegging van artikel 193, lid 4, van het wetboek van particuliere verzekeringen, goedgekeurd bij wetsbesluit nr. 209 van 7 september 2005, welke uitlegging de verwijzende rechter deelt), volgens welke de toezichthoudende autoriteit van de Staat die een in het kader van het vrij verrichten van diensten handelende verzekeraar ontvangt, in dringende gevallen en ter bescherming van de belangen van de verzekerden en van degenen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen, verbodsbesluiten – in het bijzonder besluiten houdende verbod om nieuwe overeenkomsten te sluiten op het grondgebied van de [Or. 42] Staat van ontvangst – kan vaststellen die zijn gebaseerd op het discretionaire oordeel dat van meet af aan niet was voldaan, of thans niet meer wordt voldaan, aan een subjectief vereiste voor het verlenen van de vergunning om verzekeringswerkzaamheden te verrichten, met name aan het reputatievereiste?”

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

Onix Asigurari SA (hierna: „Onix”) is een te Bukarest (Roemenië) gevestigde naamloze vennootschap die zich bezighoudt met verzekeringswerkzaamheden. Sinds oktober 2012 heeft zij een vergunning om in Italië werkzaamheden te verrichten in het kader van het vrij verrichten van diensten. De werkzaamheden van Onix vinden vooral in Italië plaats en betreffen een bijzonder gevoelige sector, namelijk die van het verlenen van borgtocht in de vorm van de afgifte van borgstellingspolissen ten behoeve van overheidsdiensten en particulieren.

De referentie-aandeelhouder van de onderneming is een Italiaanse staatsburger. Deze is de enige aandeelhouder van een Roemeense vennootschap die 99,99 % van het kapitaal van Onix bezit, en is voorzitter en algemeen directeur van de onderneming.

Het Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (hierna: „IVASS”) heeft, nadat het vooral van overheidsdiensten te wier behoeve borgstellingspolissen waren afgegeven, alarmerende vragen om informatie over de vennootschap en over de

financiële soliditeit ervan had gekregen, gegevens verkregen die [Or.4] aanzienlijke twijfel deden rijzen over de reputatie van die aandeelhouder en vertegenwoordiger van de vennootschap. Daaruit bleek dat die persoon in het verleden het voorwerp van heel wat straf- en toezichtmaatregelen was geweest. In het bijzonder is de referentie-aandeelhouder van Onix bij vonnis van het Tribunale di Marsala (rechtbank te Marsala) van 29 juli 2013 veroordeeld wegens poging tot oplichting van de Italiaanse Staat onder verzwarende omstandigheden om overheidsopdrachten te krijgen.

IVASS nam contact op met de Roemeense autoriteiten zonder echter tot een oplossing te komen voor het probleem. De Roemeense autoriteit bood weliswaar hun medewerking aan, maar verklaarde in het bijzonder dat zij op grond van haar eigen wettelijke regeling de vergunning van Onix voor het verrichten van verzekeringswerkzaamheden niet kon intrekken, onder meer omdat de in de CEIOPS/CEB/CESR-richtsnoeren van 18 juli 2007 neergelegde criteria voor de beoordeling van de reputatie van de aandeelhouders niet in het interne recht waren overgenomen en dus niet verbindend waren geworden.

Om die reden heeft IVASS, gelet op het risico van ernstige schade voor de schatkist en voor de belangen van Italiaanse verzekerden en van anderen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen in Italië, op 20 december 2013 op grond van artikel 193, lid 4, van het wetboek van particuliere verzekeringen (hierna: „WPV”), waarbij artikel 40 van richtlijn 92/49/EEG in nationaal recht is omgezet, Onix verbod opgelegd om in Italië nieuwe zaken aan te nemen. Dit verbod bracht de in artikel 167 WPV bepaalde gevolgen mee, namelijk de nietigheid van de met ondernemingen zonder vergunning gesloten overeenkomsten.

Tegen dit verbodsbesluit heeft Onix beroep ingesteld bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (hierna: „TAR Lazio”).

Het TAR Lazio verklaarde dat, op basis van een uitlegging van artikel 193, lid 4, WPV die conform is aan de Europese regelgeving die afwijkt van het beginsel van *home country control*, de vaststelling dat de referentie-aandeelhouder van de in het kader van het vrij verrichten van diensten handelende vennootschap niet voldoet aan het reputatievereiste om op het nationale grondgebied verzekeringswerkzaamheden te kunnen uitoefenen, een dringende grond is die een van dat beginsel afwijkend verbodsbesluit van IVASS kan rechtvaardigen. Het TAR heeft het beroep dan ook verworpen.

Het vonnis van het TAR Lazio berust op de volgende overwegingen:

- de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Staat van ontvangst om maatregelen te treffen op grond van artikel 193, lid 4, WPV (ontoereikendheid van de maatregelen van de autoriteit van de Staat van herkomst of ontbreken van dergelijke maatregelen; onregelmatigheden die het algemeen belang kunnen schaden; dringende noodzaak om de belangen te beschermen van

de verzekerden en van de anderen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen) zijn alternatieve en geen cumulatieve voorwaarden;

– in gevallen waarin de belangen van de verzekerden dringend moeten worden beschermd, mag IVASS het sluiten van nieuwe overeenkomsten in Italië verbieden, ook zonder de onderneming tot dewelke het verbod is gericht, vooraf te hebben gehoord; voor dringende gevallen verleent artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49/EEG aan de eis van onmiddellijke bescherming van belangrijk openbaar belang (dat van de Italiaanse verzekerden en van de anderen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen) immers zowel voorrang boven het belang dat degene die door de maatregel wordt getroffen, erbij heeft om kennis te krijgen van de inleiding van de procedure, als boven het belang van de toezichthoudende autoriteit van de Staat van herkomst om toezicht te houden op zijn eigen ondernemingen ook wanneer deze werkzaam zijn op het grondgebied van een andere lidstaat;

– de referentie-aandeelhouder van Onix voldoet aan de feitelijke voorwaarden waaronder IVASS zijn bevoegdheid om in dringende gevallen een verbod op te leggen mag uitoefenen, voorwaarden die kunnen worden herleid tot het niet voldoen aan het reputatievereiste zoals dat is omschreven in de toepasselijke Europese bepalingen (zie artikel 15 ter van richtlijn 92/49/EEG, overweging 8 van richtlijn 2007/44/EG en de richtsnoeren van 18 juli 2008), omdat hij in het verleden het voorwerp is geweest van heel wat straf- en toezichtmaatregelen en omdat het gaat om een ernstig geval van „regelgevingsarbitrage” aangezien een persoon die uit de Italiaanse markt van kredietverstrekking en borgstelling is gezet, zich in een andere lidstaat van de Europese Unie heeft gevestigd om in Italië opnieuw een soortgelijke werkzaamheid in de sector van de borgstellingsverzekeringen te verrichten;

– in de gegeven omstandigheden kon geen enkele andere maatregel worden getroffen dan het verbod om in Italië nieuwe zaken aan te nemen, zodat de getroffen maatregel ook uit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel geen onredelijke maatregel is, daar hij alleen de uitoefening van verzekeringswerkzaamheden in Italië verbiedt en geen gevolgen heeft voor de voortzetting van die werkzaamheden in andere lidstaten van de EU; ten slotte is de motivering van het bestreden verbod redelijk en coherent en vallen de verrichte beoordelingen binnen de technische beoordelingsmarge van het bestuur.

Onix heeft hogere voorziening ingesteld bij de Consiglio di Stato, de verwijzende rechter. Zij verzoekt de Consiglio di Stato het arrest van het TAR Lazio te herzien en bijgevolg het beroep in eerste aanleg toe te wijzen en het bestreden besluit van IVASS nietig te verklaren, maar eerst aan het Hof van Justitie van de EU een prejudiciële vraag voor te leggen.

2. Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

IVASS is van mening dat, indien Onix een Italiaanse onderneming ware geweest, de bevoegde autoriteiten haar geen vergunning voor de uitoefening van verzekeringswerkzaamheden zouden hebben verleend omdat haar referentie-aandeelhouder niet voldeed aan het „reputatie-vereiste” gelet op de op artikel 14 WPV (waarbij artikel 8 van richtlijn 92/49/EEG in nationaal recht is omgezet; weigering om een vergunning te verlenen wegens het niet voldoen aan de eisen inzake de geschiktheid van de aandeelhouders) juncto artikel 68 WPV (waarin onder meer een passende reputatie wordt geëist) gebaseerde noodzaak om een gezonde en prudente bedrijfsvoering van de verzekeringsondernemingen te waarborgen. Om dezelfde reden zou de aan Onix verleende vergunning op grond van het samenstel van de artikelen 14, 68 en 242 WPV (dit laatste artikel, waarbij artikel 14 van richtlijn 92/49/EEG in nationaal recht is omgezet, bepaalt dat de vergunning wordt ingetrokken wanneer de onderneming niet meer voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot verzekeringswerkzaamheden) zijn ingetrokken indien de onderneming op een later tijdstip niet meer aan het reputatievereiste voldeed.

Volgens artikel 15 ter van richtlijn 92/49/EEG, dat in die richtlijn is ingevoegd bij artikel 1 van richtlijn 2007/44/EG ter zake van verwervingen van deelnemingen, artikel 68 WPV en de CEIOPS/CEB/CESR-richtsnoeren van 18 juli 2008 wordt de „reputatie” niet alleen beoordeeld op basis van een onderzoek of aan de in de vigerende regeling gestelde eisen inzake een goede reputatie is voldaan, maar wordt ook „nagegaan of er twijfel bestaat over de integriteit en de vakbekwaamheid” van de aandeelhouder en of „deze twijfel gerechtvaardigd is; dergelijke twijfel kan bijvoorbeeld ontstaan op grond van commerciële praktijken in het verleden”; van belang is dienaangaande: dat de betrokkene strafrechtelijke veroordelingen heeft opgelopen in het bijzonder voor oplichting of voor financiële misdrijven; dat hij door de bevoegde toezichthoudende autoriteiten is geschrapt uit openbare registers betreffende de uitoefening van aan toezicht onderworpen werkzaamheden; dat hem bestuurlijke sancties zijn opgelegd wegens niet inachtneming van de regels **[Or.7]** betreffende de banksector, de financiële sector en de verzekeringssector.

Ter ondersteuning van de vastgestelde maatregel beroept IVASS zich op:

- artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49/EEG, volgens hetwelk „[d]e leden 3, 4 en 5 [...] de bevoegdheid van de betrokken lidstaten [...] om in dringende gevallen passende maatregelen te treffen om inbreuken op hun grondgebied te voorkomen [onverlet laten]. Zo kunnen zij onder meer een verzekeringsonderneming beletten op hun grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten.”
- artikel 193, lid 4, WPV, waarin wordt bepaald dat IVASS bevoegd is om, wanneer de autoriteit van de Staat van herkomst geen maatregelen treft of **[Or.10]** die maatregelen ontoereikend zijn of wanneer er dringende redenen zijn om de

belangen van de Italiaanse verzekerden en van de anderen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen op het Italiaanse grondgebied te beschermen, tegen verzekeringsondernemingen met wettelijke zetel in een andere lidstaat van de EU op te treden door hen onder meer te verbieden nieuwe zaken aan te nemen in Italië.

Onix daarentegen stelt in de eerste plaats dat de toezichthoudende autoriteit van de Staat van ontvangst van een in het kader van het vrij verrichten van diensten handelende verzekeraar zelfs in dringende gevallen die verzekeraar niet, in afwijking van het beginsel van controle door de Staat van herkomst, kan verbieden nieuwe contracten te sluiten op zijn grondgebied indien zij van oordeel is dat die verzekeraar volgens de toepasselijke regeling van de Staat van ontvangst niet voldoet aan het reputatievereiste. Dit is immers een subjectief vereiste om een vergunning te verkrijgen en het staat uitsluitend aan de toezichthoudende autoriteit van de Staat van herkomst te beoordelen of dit vereiste is vervuld. Anders zouden er immers twee vergunningencentra bestaan, een in de Staat van herkomst en een in de Staat van ontvangst, die dan niet langer de Staat van ontvangst zou zijn. Dit zou in strijd zijn met het beginsel van harmonisatie op het gebied van verzekeringen en met het beginsel van de wederzijdse erkenning van de vergunningen tussen de verschillende lidstaten.

Onix beroept zich daartoe op punt 5 van interpretatieve mededeling 2000/C/43/03 van de Commissie, waarin staat dat „[d]e Commissie meent dat de bepalingen van de verzekeringsrichtlijnen het land van ontvangst niet toestaan controle uit te oefenen om na te gaan of een verzekeringsonderneming die voornemens is op zijn grondgebied werkzaamheden uit te oefenen bij wege van het vrij verrichten van diensten of via een bijkantoor, de geharmoniseerde voorwaarden naleeft waarop de Europese vergunning haar door het land van herkomst werd toegekend. Deze controle berust immers uitsluitend bij het land van herkomst. Onder de verantwoordelijkheid van dat land werd de Europese vergunning afgegeven, en het land van ontvangst kan daar niet aan tornen [...]”.

Volgens Onix moet worden geoordeeld dat de bevoegdheid van de autoriteit van de Staat van ontvangst om verbodsmaatregelen te treffen, vooral het verbod om nieuwe overeenkomsten te sluiten op het grondgebied van die Staat, beperkt is tot gevallen waarin operationele onregelmatigheden of inbreuken bij de concrete uitoefening van de verzekeringswerkzaamheden op het grondgebied van de Staat van ontvangst zijn vastgesteld (waarvan in het onderhavige geval zeker geen sprake is). Op grond van artikel 40, lid 6, van de richtlijn kan de autoriteit van de Staat van ontvangst in dringende gevallen slechts maatregelen treffen wegens „inbreuken” die op zijn grondgebied zijn begaan, dat wil zeggen wegens inbreuken die de onderneming bij de uitoefening van de verzekeringswerkzaamheden heeft begaan.

Het verschil tussen de regeling voor dringende gevallen en die voor gewone gevallen bestaat hierin dat in de eerste gevallen de autoriteit van Staat van

ontvangst rechtstreeks maatregelen kan treffen zonder de hulp van de autoriteit van de Staat van herkomst in te roepen, zonder erop te wachten dat deze laatste de passende maatregelen treft, en zonder de betrokken onderneming te horen, terwijl in niet dringende gevallen de autoriteit van de Staat van de ontvangst de autoriteit van de Staat van herkomst eerst moeten informeren en haar moet verzoeken om maatregelen te treffen, en zij ook verplicht is ervoor te zorgen dat de betrokken onderneming wordt gehoord.

Subsidiair verzoekt rekwirante dat het Hof van Justitie van de EU wordt verzocht om een prejudiciële beslissing.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

De verwijzende rechter is van mening dat, anders dan rekwirante stelt, IVASS in dringende gevallen, na te hebben vastgesteld dat de referentie-aandeelhouder van de als rekwirante optredende verzekeringsonderneming met zetel te Bukarest die een vergunning heeft gekregen om in Italië in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam te zijn, niet voldoet aan het reputatievereiste, die onderneming op basis van de „vrijwaringsclausule” van artikel 193, lid 4, WPV mag verbieden nieuwe overeenkomsten te sluiten op het Italiaanse grondgebied ter bescherming van de belangen van de Italiaanse verzekerden en van de andere rechthebbenden, dat wil zeggen om een gezond en prudent beheer van de onderneming te waarborgen.

De verwijzende rechter herinnert aan de toepasselijke bepalingen.

Recht van de Europese Unie

Om te beginnen dient te worden herinnerd aan het vereenvoudigende beginsel van één enkele vergunning en één enkel toezicht (het zogenoemde beginsel van *home country control*), bedoeld in richtlijn 92/49/EEG betreffende de schadeverzekering (ingetrokken bij artikel 310 van richtlijn 2009/138/EG (Solvabiliteit II), volgens hetwelk een verzekeringsonderneming met zetel in een lidstaat haar werkzaamheid binnen de gehele Europese Economische Ruimte kan uitoefenen zonder een bijkomende vergunning te moeten aanvragen bij de toezichthoudende autoriteiten in de Staten waar zij haar werkzaamheid wil uitoefenen, met dien verstand dat zij onderworpen blijft aan het toezicht van de autoriteiten van de Staat van herkomst.

De vergunning tot uitoefening van de werkzaamheid wordt immers verleend door de toezichthoudende autoriteit in de lidstaat van herkomst en zal in de gehele Gemeenschap geldig zijn voor de uitoefening van werkzaamheden in het kader van het vrij verrichten van diensten.

Vervolgens wordt verwezen naar de volgende bepalingen:

- vijfde en zesde overweging van richtlijn 92/49/EEG, betreffende het bovengenoemde beginsel van *home country control*;
- de artikelen 8, lid 2, en 14, onder b), van richtlijn 92/49/EEG, betreffende de afgifte en de intrekking van de vergunning, waarin wordt verwezen naar het vereiste van de geschiktheid van de aandeelhouders of de vennoten;
- artikel 15 ter, lid 1, van richtlijn 92/49/EEG, zoals ingevoegd bij artikel 1 van richtlijn 2007/44, betreffende de reputatie van de kandidaat-verwerver van een gekwalificeerde deelneming in een verzekeringsvennootschap;
- overweging 8 van richtlijn 2007/44/EG houdende wijziging van richtlijn 92/49/EEG, volgens welke twijfel over de integriteit en de vakbekwaamheid van de kandidaat-verwerver, en dus over de reputatie van de kandidaat-verwerver, kan ontstaan op grond van diens commerciële praktijken in het verleden;
- de richtsnoeren CEIOPS/CESR/CEBS van 11-18 juli 2008, die, onder verwijzing naar overweging 8 van 2007/44/EG, in detail aangeven welke gegevens moeten worden verzameld voor de beoordeling van de goede reputatie van de referentie-aandeelhouder **[Or.27]**, waaronder: veroordelingen voor bepaalde soorten misdrijven, bij de gerechtelijke autoriteiten aanhangige onderzoeken, onderzoeken en/of maatregelen ingesteld en/of vastgesteld door de bevoegde autoriteiten wegens schending van de regels op het gebied van de banksector, de financiële sector en de verzekeringssector en op het gebied van investeringen, en elk ander element dat relevant is voor de eerlijkheid van de bedrijfsvoering in het verleden;
- artikel 42 van richtlijn 2009/138/EEG, betreffende de deskundigheids- en betrouwbaarheidsvereisten waaraan personen die de onderneming daadwerkelijk besturen of andere sleutelfuncties vervullen, moeten voldoen, in lid 1, onder b), waarvan wordt bepaald dat deze personen een goede naam en integriteit (betrouwbaarheid) moeten hebben;
- artikel 43 van dezelfde richtlijn, waarin wordt bepaald dat ten bewijze van de goede naam een uittreksel uit het strafregister of een gelijkwaardig document moet worden overgelegd;

[Or.28]

- artikel 40 van richtlijn 92/49/EEG (ingetrokken bij artikel 310 van richtlijn 2009/138/EG met ingang van de aldaar genoemde datum en later verlengd) volgens hetwelk „iedere verzekeringsonderneming die in het kader van het recht van vestiging of in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaamheden uitoefent, [...] aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van het bijkantoor respectievelijk de lidstaat van dienstverrichting alle voor de toepassing van dit artikel gevraagde documenten [moet] overleggen, voor zover ook de verzekeringsondernemingen die hun hoofdkantoor in deze lidstaten hebben,

daartoe zijn gehouden” (lid 2); „[i]ndien de bevoegde autoriteiten van een lidstaat vaststellen dat een verzekeringsonderneming die een bijkantoor op het grondgebied van die lidstaat heeft of aldaar in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is, zich niet houdt aan de rechtsvoorschriften van de lidstaat die op haar van toepassing zijn, [...] zij de betrokken onderneming [verzoeken] een einde te maken aan deze onregelmatigheid” (lid 3); „[i]ndien de betrokken onderneming niet het nodige doet, [...] de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst hiervan in kennis [stellen]. Deze laatste treffen onverwijld alle passende maatregelen opdat de betrokken onderneming een eind maakt aan de onregelmatigheid. De aard van deze maatregelen wordt ter kennis van de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat gebracht.” (lid 4); „[i]ndien de onderneming, ondanks de door de lidstaat van herkomst getroffen maatregelen, of omdat deze maatregelen ontoereikend zijn of die lidstaat geen maatregelen treft, inbreuk blijft maken op de in de betrokken lidstaat geldende rechtsregels, [...] deze laatste, na de bevoegde autoriteiten [Or.29] van de lidstaat van herkomst daarvan op de hoogte te hebben gebracht, passende maatregelen [kan] nemen om verdere onregelmatigheden te voorkomen of te beteugelen en, voor zover zulks volstrekt noodzakelijk is, de onderneming te beletten op zijn grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten. De lidstaten zorgen ervoor dat de voor deze maatregelen noodzakelijke kennisgevingen op hun grondgebied mogelijk worden gemaakt” (lid 5); „[d]e leden 3, 4 en 5 [...] de bevoegdheid van de betrokken lidstaten onverlet [laten] om in dringende gevallen passende maatregelen te treffen om inbreuken op hun grondgebied te voorkomen. Zo kunnen zij onder meer een verzekeringsonderneming beletten op hun grondgebied nog nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten” (lid 6).

Nationaal recht

- wetsbesluit nr. 74/2015, houdende omzetting van richtlijn 2009/138/EG in nationaal recht:
- wetsbesluit nr. 209/2005 [wetboek van particuliere verzekeringen (WPV)], artikelen 3, 14, 68, 193, 197 en 242.

Met name bij artikel 193, lid 4, betreffende het toezicht op de op het grondgebied van de Italiaanse Republiek werkzame verzekeringsondernemingen van andere lidstaten, is de in artikel 40 van richtlijn 92/49/EEG bedoelde regeling in Italiaans recht omgezet.

Dit artikel bepaalt dat „[de] verzekeringsondernemingen met wettelijke zetel in andere lidstaten [...] ook voor de werkzaamheden die zij in het kader van het recht van vestiging of in het kader van het vrij verrichten van diensten op het grondgebied van de Italiaanse Republiek verrichten, aan het prudentiële toezicht van de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst onderworpen [zijn]” (lid 1); „[o]nverminderd het bepaalde in lid 1, [...] ISVAP, wanneer het

vaststelt dat de verzekeringsonderneming de voor haar geldende bepalingen van het Italiaanse recht niet eerbiedigt, protest [aantekent] tegen die schending en die onderneming gelast die wetsbepalingen en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen in acht te nemen” (lid 2); „wanneer de onderneming zich niet voegt naar de [Or.30] wetsbepalingen en de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen, [...] ISVAP de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis [stelt] met het verzoek de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om de schendingen te beëindigen” (lid 3); „wanneer de autoriteit van de Staat van herkomst geen of ontoereikende maatregelen treft, wanneer de begane onregelmatigheden het algemeen belang kunnen schaden, of wanneer het dringend noodzakelijk is de belangen van de verzekerden of van de anderen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen te beschermen, [...] ISVAP, na de toezichthoudende autoriteit van de lidstaat van herkomst daarvan op de hoogte te hebben gebracht, jegens de verzekeringsonderneming de nodige maatregelen [kan] treffen, waaronder een verbod om in het kader van het recht van vestiging of van het vrij verrichten van diensten nieuwe overeenkomsten te sluiten, verbod waaraan de in artikel 167 bedoelde gevolgen zijn verbonden” (lid 4).

Op basis van de aldus in herinnering gebrachte toepasselijke bepalingen formuleert de verwijzende rechter met name de volgende overwegingen.

Met betrekking tot de bevoegdheid van IVASS om in dringende gevallen ter bescherming van de belangen van de Italiaanse verzekerden en, meer in het algemeen, wanneer de in artikel 193, lid 4, WPV geformuleerde voorwaarden zijn vervuld, het sluiten van nieuwe overeenkomsten op het nationale grondgebied te verbieden, is de verwijzende rechter van oordeel dat het in gevallen als het onderhavige niet gaat om een „autonome” (her)beoordeling door IVASS, als toezichthoudende autoriteit van de Staat van ontvangst, of aan het „subjectieve vereiste voor het verkrijgen van een vergunning” inzake de reputatie als zodanig is voldaan, en dus niet om het ter discussie stellen van het oordeel van de bevoegde autoriteit van de Staat van herkomst over het vervuld zijn van een van de „subjectieve vereisten voor het verkrijgen van een vergunning”, een oordeel dat tot de uitsluitende bevoegdheid van die autoriteit behoort. Indien dat het geval zou zijn, zou het optreden van de Staat van ontvangst interfereren met het optreden van de bevoegde autoriteit van de Staat van oorsprong, wat een schending van het Unierechtelijke beginsel van wederzijdse erkenning van de vergunningen tussen de verschillende lidstaten zou opleveren.

De verwijzende rechter legt de nadruk op de regel die is geformuleerd in het reeds aangehaalde artikel 193, lid 4, WPV, waarbij artikel 40 van richtlijn 92/49/EEG in nationaal recht is omgezet, en op het onderscheid tussen de situaties waarin „de begane onregelmatigheden het algemeen belang kunnen schaden” (eerste deel van artikel 193, lid 4, WPV) en die waarin het dringend noodzakelijk is „de belangen van de verzekerden of van de anderen die recht hebben op verzekeringsuitkeringen, te beschermen” (tweede deel van artikel 193, lid 4,

WPV), en preciseert dat het in het onderhavige geval gaat om de tweede hypothese.

Die regel staat IVASS toe om in dringende gevallen, ten dele in afwijking van het beginsel van controle door de Staat van herkomst, de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om de belangen van de verzekerden te beschermen. Een van die maatregelen is die waarmee de betrokken onderneming verbod wordt opgelegd om op het grondgebied van de lidstaat nieuwe transacties aan te gaan in het kader van het vrij verrichten van diensten. De vaststelling dat niet wordt voldaan aan het reputatievereiste, is van belang ter rechtvaardiging van het verbod om in Italië nieuwe zaken aan te nemen, als bestanddeel van de dringende noodzaak om de belangen van de verzekerden te beschermen, dat wil zeggen om preventief te zorgen voor een gezond en prudent beheer van de onderneming, dat in gevaar zou kunnen worden gebracht door uit strafrechtelijk en toezichtrechtelijk oogpunt relevante gedragingen van de referentie-aandeelhouder uit het verleden. Een dergelijk verbod kan ook worden opgelegd zonder dat de onderneming tot dewelke het is gericht, vooraf is gehoord.

De verwijzende rechter is het niet eens met de stelling van rekwirante die, ter ondersteuning van haar stelling dat slechts in geval van operationele onregelmatigheden of inbreuken in de uitoefening van de verzekeringswerkzaamheid dringende maatregelen mogen worden getroffen, verwijst naar de uitdrukking „inbreuken op hun grondgebied” in artikel 40, lid 6, van de richtlijn.

Rekwirante beklemtoont immers slechts één onderdeel van de eerste zin van lid 6, van artikel 40 van de richtlijn, die, in zijn geheel gelezen, de lidstaten de bevoegdheid verleent om in dringende gevallen „passende maatregelen”, waaronder het betrokken verbod, te treffen „om inbreuken op hun grondgebied te voorkomen”. Om een dringende maatregel in de zin van artikel 40 te kunnen treffen, is het niet noodzakelijk dat er al schade is ontstaan. Het volstaat dat het gevaar bestaat dat schade ontstaat, een gevaar dat alleen al bij het niet-voldoen aan het reputatievereiste voorzienbaar is.

Volgens de verwijzende rechter omvatten de uitzonderlijke bevoegdheden die IVASS uit voorzorg en in dringende gevallen bij het reeds aangehaalde artikel 193, lid 4, zijn toegekend, ook het onderzoek of aan het reputatievereiste is voldaan.

Het is dus de dringende noodzaak die op normatief vlak de grondslag vormt voor de bevoegdheid van IVASS, als autoriteit van de Staat van ontvangst, om aan een onderneming die in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is, verbod op te leggen, op het grondgebied van de Italiaanse Republiek nieuwe zaken aan te nemen, teneinde te beletten dat de belangen van de „nationale” verzekerden worden geschaad.

Volgens de verwijzende rechter is artikel 193, lid 4, WPV in overeenstemming met de geest van de Europese regelgeving en in het bijzonder verenigbaar met artikel 40, lid 6, van richtlijn 92/49/EEG. Dat artikel – met name het gedeelte waarin wordt bepaald dat in dringende gevallen dat de Staat van ontvangst bevoegd blijft om passende maatregelen, waaronder het al meermaals genoemde „verbod om overeenkomsten te sluiten”, te treffen om inbreuken op het grondgebied van die Staat te voorkomen – zou niet aldus mogen worden uitgelegd dat de toezichthoudende autoriteit een dergelijk verbod slechts mag opleggen in geval van inbreuken bij de concrete uitoefening van de verzekeringswerkzaamheid en niet ook ingeval de betrokkene niet of niet meer voldoet aan de vereisten voor het verkrijgen van de vergunning. Dit klemt temeer in een geval als het onderhavige, waarin vaststaat dat de autoriteit van de Staat van herkomst niet in staat is om maatregelen te treffen ter zake van de vergunning.

Omdat er echter nog twijfel kan blijven bestaan over de juistheid van bovengenoemde uitlegging, acht de verwijzende rechter het ter beslechting van het geding noodzakelijk, het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU bovengenoemde prejudiciële vraag voor te leggen en de behandeling van de zaak te schorsen totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.