DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

16. september 2004 *

I sag C-28/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF,

indgivet af Symvoulio tis Epikratias (Grækenland) ved kendelse af 23. oktober 2002, indgået til Domstolen den 24. januar 2003, i sagen

Epikouriko kefalaio

mod

Ypourgos Anaptyxis,

Procesdeltager:

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, samt dommerne A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta og K. Lenaerts (refererende dommer),

generaladvokat: L.A. Geelhoed
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. maj 2004,

efter at der er indgivet indlæg af:

— Epikouriko kefalaio ved dikigoros A.Gratsia-Plati

— den græske regering ved S. Spyropoulos, K. Georgiadis og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved P. Ormond, som befuldmægtiget, bistået af barrister K. Smith

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Zavvos og M. Shotter, som befuldmægtigede

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juni 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15 og 16 i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring (EFT L 228, s. 3), som ændret ved Rådets andet direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 73/239 (EFT L 172, s. 1) og ved Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239 og 88/357 (tredje skadesforsikringsdirektiv) (EFT L 228, s. 1). Anmodningen vedrører tillige artikel 17 og 18 i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed (EFT L 63, s. 1), som ændret ved Rådets andet direktiv 90/619/EØF af 8. november 1990 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 79/267 (EFT L 330, s. 50) og ved Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267 og 90/619 (tredje livsforsikringsdirektiv) (EFT L 360, s. 1).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Epikouriko kefalaio (garantifond for ansvarsforsikring i forbindelse med motorkøretøjsulykker) og den græske udviklingsminister, foranlediget af sidstnævntes afgørelse om at frigive en del af det græske forsikringsselskab Intercontinental AE's garantifond for at betale nogle lønkrav.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Direktiv 73/239 og 79/267, som ændret ved henholdsvis direktiv 92/49 og direktiv 92/96, fastslog princippet om en enkelt tilladelse (artikel 6 og 7 i begge direktiver) og princippet om, at det er den medlemsstat, hvor et forsikringsselskab har sit hjemsted (hjemlandet), der har enekompetence til at føre finansielt tilsyn med selskabet (artikel 13 i direktiv 73/239 og artikel 15 i direktiv 79/267).

4 I henhold til artikel 15 i direktiv 73/239 og artikel 17 i direktiv 79/267 pålægger hjemlandet ethvert forsikringsselskab at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser i forhold til dets samlede virksomhed. Der er fastsat nærmere bestemmelser om de aktiver, som dækker disse hensættelser, for at sikre en spredning af deres placering.

5 I henhold til artikel 16 i direktiv 73/239 og artikel 18 i direktiv 79/267 pålægger hjemlandet ethvert forsikringsselskab at oprette en solvensmargin, der er tilstrækkelig i forhold til dets samlede virksomhed, og som svarer til selskabets frie formue. I henhold til artikel 18 i direktiv 73/239 og artikel 21 i direktiv 79/276 kan medlemsstaterne ikke fastsætte regler for valget af de aktiver, der ikke medgår til dækningen af de tekniske reserver.

6 Artikel 22 i direktiv 73/239 og artikel 26 i direktiv 79/267 angiver en række tilfælde, hvor en tilladelse kan tilbagekaldes af den kompetente myndighed i hjemlandet, og bestemmer, at myndigheden i sådanne tilfælde træffer alle egnede foranstaltninger til beskyttelse af de sikredes interesser og begrænser den frie rådighed over selskabets aktiver.

7 Den 19. marts 2001 blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/17/EF om sanering og likvidation af forsikringsselskaber (EFT L 110, s. 28) vedtaget.

De nationale bestemmelser

8 De i præmis 1 i denne dom nævnte direktiver blev gennemført i græsk ret ved præsidentens dekret nr. 118/1985 (FEK A' 35) og dekret nr. 252/1996 (FEK A' 186), som ændrede lovdekret nr. 400/1970 om privat forsikringsvirksomhed (FEK A' 10, herefter »lovdekretet«).

9 Lovdekretets artikel 3, stk. 1, bestemmer, at et forsikringsselskab med hjemsted i Grækenland for at drive virksomhed skal have en tilladelse, der udstedes af handelsministeren. Ifølge lovdekretets artikel 3, stk. 3 og 5, tilbagekaldes tilladelsen i de tilfælde, der er fastsat i lovdekretet, helt eller delvis, endeligt eller midlertidigt, på

grundlag af en begrundet afgørelse truffet af handelsministeren. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 7, medfører en endelig tilbagekaldelse af tilladelsen til at drive forsikringsvirksomhed en automatisk tilbagekaldelse af tilladelsen til stiftelse og opløsning af forsikringsselskabet.

10 I henhold til lovdekretets artikel 7 er forsikringsselskaber med hjemsted i Grækenland forpligtet til at oprette tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser i forhold til deres samlede virksomhed. De forsikringsmæssige hensættelser sikres gennem formueaktiver, som har samme værdi og er udtrykt i samme valuta.

11 I henhold til lovdekretets artikel 8 er forsikringsselskaber med hjemsted i Grækenland forpligtet til at oprette en garantifond, dvs. at de i Grækenland eller i enhver anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde hensætter aktiver med henblik på at sikre interesserne hos alle, der er berettiget til en ydelse på grundlag af en forsikringsaftale. I garantifonden placeres ifølge den samme bestemmelse de formueaktiver, som dækker de i lovdekretets artikel 7 anførte forsikringsmæssige hensættelser, samt de formueaktiver, som dækker en fjerdedel af den minimumsgrænse, der er anført i lovdekretets artikel 20, stk. 2, A, litra e).

12 Lovdekretets artikel 9, stk. 1, bestemmer, at handelsministeren, såfremt et forsikringsselskab ikke efterkommer bestemmelserne i artikel 7 og 8 om forsikringsmæssige hensættelser, ved en afgørelse, der offentliggøres i *det græske statstidende* kan træffe forskellige foranstaltninger efter forinden at have underrettet tilsynsmyndighederne i de medlemsstater, hvor selskabet måtte drive virksomhed gennem sine filialer eller som led i den frie udveksling af tjenesteydelser. Handelsministeren kan således anbringe alle eller en del af selskabets frie aktiver i en garantifond, forbyde selskabet at råde frit over en del af eller hele dets formue, midlertidigt eller endeligt tilbagekalde tilladelsen for nogle eller alle de forsikringsgrene, som selskabet arbejder med, og træffe enhver anden foranstaltning, der er egnet til at sikre interesserne hos de forsikrede og alle andre personer, der er berettiget på grundlag af en forsikringsaftale.

13 Lovdekretets artikel 10, stk. 1, første afsnit, som ændret ved artikel 35, stk. 9, i lov nr. 2496/1997 (FEK A' 87), bestemmer følgende:

»Personer, der er berettiget til en forsikringsydelse, samt personer, der indtræder i alle eller nogle af deres rettigheder, har med hensyn til garantifonden en privilegeret stilling, der har forrang frem for ethvert andet generelt eller specifikt privilegeret krav, bortset fra de i artikel 12a, stk. 8, nævnte privilegerede krav og de privilegerede krav, der hidrører fra ansættelsesforhold, med undtagelse af krav fra personer, der leder og bestyrer forsikringsselskabet.«

14 Lovdekretets artikel 12a, stk. 8, giver honorarer og udgifter til den tilsynsførende ved likvidationen eller konkursen og til likvidator samt honorarer og udgifter til kurator for likvidationen af forsikringsporteføljen stilling som privilegerede krav forud for alle andre krav mod selskabets formueaktiver.

15 Ved præsidentens dekret nr. 27/1996 (FEK A' 19) er beføjelsen til at føre tilsyn med forsikringsselskaber blevet overført til udviklingsministeren.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16 Epikouriko kefalaio er et organ, der er stiftet ved lov nr. 489/1976 (FEK A' 331), som selskaber, der udøver forsikringsvirksomhed med hensyn til ansvarsforsikring for motorkøretøjer i Grækenland, er medlem af. Fonden har bl.a. til opgave at betale erstatning til ofrene for trafikulykker (de skadelidte personer og personer, der indtræder i deres krav), når det forsikringsselskab, hvor den, der er skyld i ulykken, er ansvarsforsikret, er gået konkurs, eller dets tilladelse til at drive forsikringsvirksomhed er blevet tilbagekaldt. Når Epikouriko kefalaio har udbetalt erstatningen, indtræder det i medfør af den førnævnte lov i den privilegerede stilling, som den forsikringstager, som er ansvarlig for ulykken, har i henhold til lovdekretets artikel 10.

17 I 1995 blev Intercontinental AE's tilladelse tilbagekaldt af handelsministeren, som besluttede, at selskabets samlede formue i løsøre og fast ejendom skulle hensættes i selskabets garantifond.

18 Ved afgørelse K-3 9086 af 4. november 1998 (Registreringstidende af 10.11.1998, 8649, herefter »den omtvistede afgørelse«) frigav udviklingsministeren aktiver til en værdi af 28 967 185 GRD af selskabets formue fra Intercontinental AE's garantifond for i henhold til den i præmis 13 nævnte bestemmelse at sikre dækning af privilegerede krav, der hidrørte fra ansættelsesforhold.

19 Epikouriko kefalaio, som har dækket de forsikringsbeløb, som Intercontinental AE skulle udbetale, anlagde den 16. december 1998 sag ved Simvoulio tis Epikratias med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse under henvisning til, at afgørelsen indebærer, at den formue, der kan dække det krav mod Intercontinental AE, som fonden er indtrådt i, kan opfyldes, er blevet reduceret.

20 Simvoulio tis Epikratias har anført, at beskyttelse af de forsikrede er et grundlæggende formål med fællesskabsreglerne, og at hensigten med at forpligte forsikringsselskaberne til at oprette forsikringsmæssige hensættelser og med lovdekretets artikel 9, stk. 1, er at opfylde dette formål. Simvoulio tis Epikratias finder, at artikel 35, stk. 9, i lov nr. 2496/1997 er i strid med de fællesskabsbestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 4-6, for så vidt som den bestemmer, at i tilfælde af konkurs, likvidation eller en lignende insolvenssituation har de privilegerede krav, som arbejdstagerne i forsikringsselskabet har med hensyn til garantifonden, forrang for det privilegerede krav, som de forsikrede og de personer, der indtræder i deres rettigheder, har over for den samme fond. Ifølge Simvoulio tis Epikratias bør den omtvistede afgørelse følgelig ophæves.

21 Simvoulio tis Epikratias finder imidlertid, at der kan rejses rimelig tvivl om denne fortolkning, og har derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når henses til artikel 15 og 16 i [...] direktiv 73/239 [...] samt til artikel 17 og 18 i [...] direktiv 79/267[...], kan den nationale lovgiver da bestemme, at såfremt et forsikringsselskab erklæres konkurs eller træder i likvidation eller kommer i en tilsvarende situation af insolvens, skal krav hidrørende fra ansættelsesforhold i selskabet opfyldes gennem de formueaktiver, der findes i de forsikringsmæssige hensættelser, som krav, der er privilegeret i forhold til kravene fra personer, der er berettiget til en forsikringsydelse, samt personer, der indtræder i alle eller nogle af deres rettigheder?«

Om det præjudicielle spørgsmål

22 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om fællesskabsbestemmelserne, der pålægger forsikringsselskaberne at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser og en tilstrækkelig solvensmargin i forhold til deres samlede virksomhed, er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, i tilfælde af konkurs, likvidation eller en tilsvarende situation af insolvens anvendes til betaling af lønkrav forud for betaling af forsikringskrav.

23 Spørgsmålet vedrører en lovgivning, der indfører en privilegeret stilling for forsikringskrav i tilfælde af likvidation af et forsikringsselskab. Denne privilegerede stilling dækkes af selskabets garantifond og omfatter ud over de aktiver, der udgøres af de forsikringsmæssige hensættelser, også andre af selskabets aktiver. Ved en ministeriel beslutning kan dækningen, således som det er sket i den foreliggende sag, være blevet udvidet til selskabets samlede frie formue. Det privilegerede krav har forrang forud for ethvert andet specifikt eller generelt privilegeret krav, bortset fra

krav vedrørende udgifter ved likvidationen, og krav, der hidrører fra ansættelsesforhold, med undtagelse af krav fra personer, der leder og bestyrer forsikringsselskabet.

24 Som den græske regering, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har anført, indeholder hverken fællesskabsbestemmelserne om forsikringsselskabernes pligt til i forhold til deres samlede virksomhed at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser og en tilstrækkelig solvensmargin eller andre bestemmelser i direktiv 73/239 og 79/267 regler om samordning vedrørende likvidation af et forsikringsselskab (jf. i denne retning anden betragtning til direktiv 2001/17).

25 Ganske vist har den samordning af nationale retsforskrifter vedrørende de finansielle garantier, der kræves af forsikringsselskaber, som bl.a. er gennemført ved de fællesskabsbestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 4 og 5, til formål at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af de forsikrede og af berettigede tredjemænd i enhver af Fællesskabets medlemsstater (jf. anden betragtning til direktiv 73/239 og første betragtning til direktiv 79/267). Særligt tilsigtes det med forpligtelsen for forsikringsselskaber til at afsætte tilstrækkelige forsikringsmæssige hensættelser at sikre, at disse selskaber råder over de økonomiske midler til at overholde deres kontraktsmæssige forpligtelser over for de forsikrede (jf. dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 38, samt niende betragtning til direktiv 73/239, syvende betragtning til direktiv 79/267, tolvte betragtning til direktiv 92/49 og trettende betragtning til direktiv 92/96).

26 Dette indebærer dog ikke, at de omhandlede fællesskabsbestemmelser kan fortolkes således, at fællesskabslovgiver har tilsigtet, at de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, i tilfælde af likvidation af et forsikringsselskab under alle omstændigheder og med absolut forrang skal anvendes til betaling af forsikringskrav.

27 En sådan fortolkning finder ingen støtte i direktiv 73/239 og 79/267. Herudover modsiges den af artikel 10, stk. 1, i direktiv 2001/17, hvorefter medlemsstaterne med henblik på at »sikre en passende balance mellem beskyttelsen af forsikringskreditorer og andre privilegerede kreditorer, som er beskyttet i medlemsstaternes lovgivning« (fjortende betragtning), kan give visse kategorier af krav, herunder fordringer fra arbejdstagere i forsikringsselskabet, forrang forud for forsikringskrav, herunder i relation til de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, når forsikringskrav med forrang ikke udelukkende dækkes af disse hensættelser.

28 På denne baggrund skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 15 og 16 i direktiv 73/239 og artikel 17 og 18 i direktiv 79/267 ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, i tilfælde af konkurs, likvidation eller en tilsvarende situation af insolvens kan anvendes til betaling af lønkrav forud for betaling af forsikringskrav, såfremt de sidstnævnte krav i medfør af denne lovgivning har en privilegeret stilling, der under alle omstændigheder ikke alene omfatter de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, men som også omfatter andre af selskabets aktiver, og som i medfør af en ministeriel beslutning kan være blevet udvidet til at omfatte selskabets samlede frie formue.

Sagens omkostninger

29 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 15 og 16 i Rådets første direktiv 73/239/EØF af 24. juli 1973 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til udøvelse af direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, som ændret ved Rådets andet direktiv 88/357/EØF af 22. juni 1988 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 73/239 og ved Rådets direktiv 92/49/EØF af 18. juni 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte forsikringsvirksomhed bortset fra livsforsikring og om ændring af direktiv 73/239 og 88/357 (tredje skadesforsikringsdirektiv) samt artikel 17 og 18 i Rådets første direktiv 79/267/EØF af 5. marts 1979 om samordning af de administrativt og ved lov fastsatte bestemmelser om adgang til og udøvelse af direkte livsforsikringsvirksomhed, som ændret ved Rådets andet direktiv 90/619/EØF af 8. november 1990 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed, om fastsættelse af bestemmelser, der kan lette den faktiske gennemførelse af den frie udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 79/267 og ved Rådets direktiv 92/96/EØF af 10. november 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende direkte livsforsikringsvirksomhed og om ændring af direktiv 79/267 og 90/619 (tredje livsforsikringsdirektiv), er ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, i tilfælde af konkurs, likvidation eller en tilsvarende situation af insolvens kan anvendes til betaling af lønkrav forud for betaling af forsikringskrav, såfremt de sidstnævnte krav i medfør af denne lovgivning har en privilegeret stilling, derunder alle omstændigheder ikke alene omfatter de aktiver, der dækker de forsikringsmæssige hensættelser, men som også omfatter andre af selskabets aktiver, og som i medfør af en ministeriel beslutning kan være blevet udvidet til at omfatte selskabets samlede frie formue.

Underskrifter