ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

16 september 2004 *

In zaak C-28/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG,

ingediend door het Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland) bij beschikking van 23 oktober 2002, ingekomen bij het Hof op 24 januari 2003, in de procedure

Epikouriko Kefalaio

tegen

Ypourgos Anaptyxis,

in aanwezigheid van:

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta en K. Lenaerts (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 mei 2004,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Epikouriko kefalaio, vertegenwoordigd door A. Gratsia-Plati, dikigoros,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Spyropoulos, K. Georgiadis en M. Tassopoulou als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door P. Ormond als gemachtigde, bijgestaan door K. Smith, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Zavvos en M. Shotter als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juni 2004,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 15 en 16 van de Eerste richtlijn (73/239/EEG) van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan (PB L 228, blz. 3), zoals gewijzigd bij de Tweede richtlijn (88/357/EEG) van de Raad van 22 juni 1988 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, tot vaststelling van bepalingen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het vrij verrichten van diensten en houdende wijziging van richtlijn 73/239 (PB L 172, blz. 1), en bij richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239 en 88/357 (Derde richtlijn schadeverzekering) (PB L 228, blz. 1). Het betreft tevens de artikelen 17 en 18 van de Eerste richtlijn (79/267/EEG) van de Raad van 5 maart 1979 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe levensverzekeringsbedrijf, en de uitoefening daarvan (PB L 63, blz. 1), zoals gewijzigd bij de Tweede richtlijn (90/619/EEG) van de Raad van 8 november 1990 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf, tot vaststelling van de bepalingen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het vrij verrichten van diensten en houdende wijziging van richtlijn 79/267 (PB L 330, blz. 50), en bij richtlijn 92/96/EEG van de Raad van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de richtlijnen 79/267 en 90/619 (Derde levensrichtlijn) (PB L 360, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Epikouriko Kefalaio (hulpfonds aansprakelijkheidsverzekering auto-ongevallen) en de Griekse minister van Ontwikkeling, na de beslissing van de minister om een deel van het garantiefonds van de Griekse verzekeringsonderneming Intercontinental AE (hierna: „Intercontinental") te deblokkeren voor de betaling van loonvorderingen.

Het juridisch kader

Het gemeenschapsrecht

3 In de richtlijnen 73/239 en 79/267, zoals gewijzigd bij richtlijn 92/49 respectievelijk richtlijn 92/96, is het beginsel neergelegd van één vergunning voor de gehele Gemeenschap (artikelen 6 en 7 van beide richtlijnen) en van de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaat waar het hoofdkantoor van de verzekeringsonderneming gevestigd is (lidstaat van herkomst) met betrekking tot het financiële toezicht op die onderneming (artikel 13 van richtlijn 73/239 en artikel 15 van richtlijn 79/267).

4 Volgens artikel 15 van richtlijn 73/239 en artikel 17 van richtlijn 79/267 verplicht de lidstaat van herkomst iedere verzekeringsonderneming ertoe, voldoende technische voorzieningen te vormen met betrekking tot het geheel van haar werkzaamheden. Voor de tegenover deze voorzieningen staande activa gelden voorschriften die erop gericht zijn, de diversificatie van hun beleggingen te garanderen.

5 Ingevolge artikel 16 van richtlijn 73/239 en artikel 18 van richtlijn 79/267 verplicht de lidstaat van herkomst iedere verzekeringsonderneming, met betrekking tot het geheel van haar werkzaamheden te beschikken over een voldoende solvabiliteitsmarge die overeenkomt met het vrije vermogen van de verzekeringsonderneming. Overeenkomstig artikel 18 van richtlijn 73/239 en artikel 21 van richtlijn 79/267 stellen de lidstaten geen enkel voorschrift vast met betrekking tot de aard van de activa welke aanwezig zijn boven de activa die de technische voorzieningen dekken.

6 In artikel 22 van richtlijn 73/239 en artikel 26 van richtlijn 79/267 wordt een aantal gevallen genoemd waarin de vergunning door de bevoegde autoriteit van de lidstaat van herkomst kan worden ingetrokken. In die gevallen neemt deze autoriteit alle passende maatregelen om de belangen van de verzekerden te beschermen en beperkt zij de vrije beschikking over de activa van de onderneming.

7 Op 19 maart 2001 is richtlijn 2001/17/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de sanering en de liquidatie van verzekeringsondernemingen vastgesteld (PB L 110, blz. 28).

Het nationale recht

8 De in punt 1 van het onderhavige arrest genoemde richtlijnen zijn in Grieks recht omgezet bij presidentiële decreten nr. 118/1985 (FEK A' 35) en nr. 252/1996 (FEK A' 186) tot wijziging van wetsdecreet nr. 400/1970 betreffende de particuliere verzekeringsonderneming (FEK A' 10; hierna: „wetsdecreet").

9 Artikel 3, lid 1, van het wetsdecreet bepaalt dat een in Griekenland gevestigde verzekeringsonderneming voor de uitoefening van haar activiteiten een door de minister van Handel verleende vergunning moet hebben verkregen. Krachtens artikel 3, leden 3 en 5, van het wetsdecreet wordt de vergunning, wanneer een van de

in het wetsdecreet genoemde gevallen zich voordoet, geheel of gedeeltelijk, definitief dan wel voorlopig ingetrokken bij met redenen omklede beschikking van de minister van Handel. Volgens artikel 3, lid 7, van het wetsdecreet leidt definitieve intrekking van de vergunning van rechtswege tot intrekking van de oprichtingsvergunning en ontbinding van de verzekeringsonderneming.

10 Artikel 7 van het wetsdecreet bepaalt dat in Griekenland gevestigde verzekeringsondernemingen verplicht zijn, toereikende technische voorzieningen te vormen voor al hun activiteiten. Deze technische voorzieningen moeten worden gedekt door activa van gelijke waarde en in dezelfde munt uitgedrukt.

11 Ingevolge artikel 8 van het wetsdecreet zijn de in Griekenland gevestigde verzekeringsondernemingen verplicht om een garantiefonds te vormen dat erin bestaat dat zij in Griekenland of in enige andere lidstaat van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte over bepaalde activa beschikken die zijn bestemd om de belangen te garanderen van de rechthebbenden op een prestatie uit hoofde van een verzekeringsovereenkomst. Volgens deze bepaling omvat het garantiefonds de activa die de in artikel 7 van het wetsdecreet bedoelde technische voorzieningen dekken, alsook de activa die een vierde van het in artikel 20, lid 2, sub A-e, van het wetsdecreet bedoelde minimum dekken.

12 Indien een verzekeringsonderneming zich niet naar het bepaalde in de artikelen 7 en 8 van het wetsdecreet op het gebied van technische voorzieningen voegt, kan de minister van Handel ingevolge artikel 9, lid 1, van het wetsdecreet bij in het *Griekse Staatsblad* bekendgemaakte beschikking, gegeven nadat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar de onderneming via bijkantoren of in het kader van het vrij verrichten van diensten werkzaam is, van zijn voornemen op de hoogte zijn gesteld, haar gehele vrije vermogen of een deel ervan in een garantiefonds onderbrengen, haar de vrije beschikking over haar gehele vermogen of een deel ervan verbieden, haar vergunning voor alle of bepaalde branches waarin zij actief is voorlopig of definitief intrekken, en elke andere passende maatregel treffen om de belangen van de verzekerden en elke andere rechthebbende op een verzekeringsvergoeding te beschermen.

13 Artikel 10, lid 1, eerste alinea, van het wetsdecreet, zoals gewijzigd bij artikel 35, lid 9, van wet nr. 2496/1997 (FEK A' 87), bepaalt:

„De rechthebbenden op een verzekeringsvergoeding en hun rechtverkrijgenden onder algemene en bijzondere titel hebben op het garantiefonds een voorrecht dat voorrang heeft boven ieder algemeen of bijzonder voorrecht, behalve het voorrecht van artikel 12a, lid 8, en het voorrecht van vorderingen uit een arbeidsverhouding, met uitzondering van die van personen die het recht van bestuur en beheer van de verzekeringsonderneming uitoefenen."

14 Artikel 12a, lid 8, van het wetsdecreet bepaalt dat het honorarium en de kosten van de toezichthouder op de liquidatie of het faillissement en van de vereffenaar, alsook het honorarium en de kosten van de curator voor de liquidatie van de verzekeringsportefeuille, bevoorrechte vorderingen zijn op alle activa van de onderneming.

15 Bij presidentieel decreet nr. 27/1996 (FEK A' 19) is de bevoegdheid tot het houden van toezicht op de verzekeringsondernemingen overgedragen van de minister van Handel aan de minister van Ontwikkeling.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

16 Het Epikouriko kefalaio is een bij wet nr. 489/1976 (FEK A' 331) opgerichte instantie waarbij de verzekeringsondernemingen zijn aangesloten die in Griekenland actief zijn in de branche burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor auto-ongevallen. Zijn taak bestaat met name in de betaling van schadevergoeding aan slachtoffers (gelaedeerde en rechthebbenden) van een verkeersongeval in geval van faillissement of intrekking van de vergunning van de onderneming waarbij de veroorzaker van het ongeval verzekerd is. Na betaling van de schadevergoeding wordt het Epikouriko kefalaio krachtens genoemde wet gesubrogeerd in de bij artikel 10 van het wetsdecreet gecreëerde bevoorrechte vordering van de verzekerde die het ongeval had veroorzaakt.

17 In 1995 heeft de minister van Handel de vergunning van Intercontinental ingetrokken en besloten alle roerende en onroerende goederen van deze onderneming in haar garantiefonds onder te brengen.

18 Bij beschikking nr. K3-9086 van 4 november 1998 (Bulletin van de naamloze vennootschappen en vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid van 10 november 1998, folio 8649 (hierna: „litigieuze beschikking") heeft de minister van Ontwikkeling uit het garantiefonds van Intercontinental een tegoed van 28 967 185 GRD gedeblokkeerd om bij voorrang de dekking van loonvorderingen te garanderen overeenkomstig de in punt 13 van het onderhavige arrest genoemde bepaling.

19 Op 16 december 1998 heeft het Epikouriko Kefalaio, dat de door Intercontinental verschuldigde schade-uitkeringen had betaald, bij het Symvoulio tis Epikrateias beroep ingesteld tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking, op grond dat daardoor het vermogen is verminderd waaruit de vordering waarin zij ten opzichte van Intercontinental is gesubrogeerd, moet worden voldaan.

20 Het Symvoulio tis Epikrateias benadrukt dat de bescherming van de verzekerden een hoofddoel van de gemeenschapswetgeving is. De verplichting van de verzekeringsondernemingen om technische voorzieningen te vormen, alsook artikel 9, lid 1, van het wetsdecreet, dienen de verwezenlijking van dit doel. Het Symvoulio tis Epikrateias is van oordeel dat artikel 35, lid 9, van wet nr. 2496/1997 in strijd is met de in de punten 4 tot en met 6 van het onderhavige arrest genoemde communautaire bepalingen, voorzover in dat artikel is bepaald dat in geval van faillissement, liquidatie of een vergelijkbare toestand van insolvabiliteit de bevoorrechte vorderingen uit arbeid van de werknemers van de verzekeringsonderneming op het garantiefonds voorrang hebben boven de bevoorrechte vorderingen van de verzekerden en hun rechthebbenden op dit fonds. De litigieuze beschikking moet volgens het Symvoulio tis Epikrateias dan ook nietig worden verklaard.

21 Niettemin is het Symvoulio tis Epikrateias van oordeel dat zijn uitlegging ruimte laat voor redelijke twijfel en het heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag gesteld:

„Kan, gezien de artikelen 15 en 16 van [...] richtlijn 73/239 [...], alsook de artikelen 17 en 18 van [...] richtlijn 79/267[...], de nationale wetgever bepalen dat, wanneer een verzekeringsonderneming zich in staat van faillissement, in liquidatie of in een vergelijkbare toestand van insolventie bevindt, de vorderingen die voortvloeien uit een arbeidsverhouding met die onderneming, uit de activa van haar technische voorzieningen worden voldaan bij voorrang boven de vorderingen van de rechthebbenden op een verzekeringsvergoeding en hun rechtverkrijgenden onder algemene en bijzondere titel?"

De prejudiciële vraag

22 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de communautaire bepalingen waarbij verzekeringsondernemingen worden verplicht om met betrekking tot het geheel van hun werkzaamheden toereikende technische voorzieningen en een voldoende solvabiliteitsmarge te vormen, in de weg staan aan nationale bepalingen die tot gevolg hebben dat in geval van faillissement, liquidatie of een vergelijkbare toestand van insolvabiliteit van de verzekeringsonderneming de activa die deze technische voorzieningen dekken, bij voorrang worden benut voor de betaling van loonvorderingen, vóór de betaling van de verzekeringsaanspraken.

23 Deze vraag betreft een wettelijke regeling waarbij een voorrecht wordt verleend aan vorderingen uit hoofde van verzekering in geval van liquidatie van de verzekeringsonderneming. De dekking van dit voorrecht geschiedt uit het garantiefonds van deze onderneming en omvat naast de activa die de technische voorzieningen vormen, ook andere activa van de onderneming. Bij ministeriële beschikking kan de dekking, zoals in casu, zijn uitgebreid tot alle beschikbare activa van de onderneming. Dit voorrecht gaat boven alle andere voorrechten van algemene of bijzondere aard, behoudens de bevoorrechte liquidatiekosten en de bevoorrechte loonvorderingen

met uitzondering van die van personen die het recht van bestuur en beheer van de verzekeringsonderneming uitoefenen.

24 Zoals de Griekse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie benadrukken, stellen noch de communautaire bepalingen inzake de verplichting van de verzekeringsondernemingen om voor het geheel van hun verzekeringswerkzaamheden voldoende technische voorzieningen en een voldoende solvabiliteitsmarge te vormen, noch enige andere bepaling van de richtlijnen 73/239 en 79/267 coördinatieregels betreffende de liquidatie van een verzekeringsonderneming (zie in die zin de tweede overweging van de considerans van richtlijn 2001/17).

25 Het is juist dat de coördinatie van de nationale bepalingen inzake de van verzekeringsondernemingen geëiste financiële garanties, die met name tot stand wordt gebracht door de in de punten 4 en 5 van het onderhavige arrest genoemde communautaire bepalingen, tot doel heeft een gepaste bescherming van de verzekerden en begunstigden in alle lidstaten van de Gemeenschap te waarborgen (zie de tweede overweging van de considerans van richtlijn 73/239 en de eerste overweging van de considerans van richtlijn 79/267). In het bijzonder heeft de verplichting voor de verzekeringsondernemingen om voldoende technische reserves aan te leggen, tot doel, te garanderen dat die ondernemingen beschikken over de financiële middelen om hun contractuele verplichtingen jegens de verzekerden na te komen (zie arrest van 4 december 1986, Commissie/Duitsland, 205/84, Jurispr. blz. 3755, punt 38; zie tevens de negende overweging van de considerans van richtlijn 73/239 en de zevende overweging van de considerans van richtlijn 79/267, de twaalfde overweging van de considerans van richtlijn 92/49 en de dertiende overweging van de considerans van richtlijn 92/96).

26 De betrokken communautaire bepalingen kunnen evenwel niet aldus worden uitgelegd dat de gemeenschapswetgever eigenlijk heeft willen regelen dat in geval van liquidatie van de verzekeringsonderneming de activa die de technische voorzieningen dekken, onder alle omstandigheden absolute voorrang hebben boven de betaling van de vorderingen uit hoofde van de verzekering.

27 Deze uitlegging vindt geen steun in de richtlijnen 73/239 en 79/267 en is voorts in tegenspraak met artikel 10, lid 1, van richtlijn 2001/17, die, teneinde „te zorgen voor een passend evenwicht tussen de bescherming van schuldeisers uit hoofde van verzekering en andere bevoorrechte schuldeisers die door de wetgeving van de lidstaten worden beschermd" (veertiende overweging van de considerans), het de lidstaten mogelijk maakt om aan bepaalde categorieën vorderingen, met name die van het personeel van de verzekeringsonderneming, een voorrecht van een hogere rang te verlenen dan die van de vorderingen uit hoofde van de verzekering, ook op de activa die de technische voorzieningen dekken, wanneer de vorderingen uit hoofde van de verzekering niet uitsluitend door deze technische voorzieningen worden gedekt.

28 Op de prejudiciële vraag moet dan ook worden geantwoord dat de artikelen 15 en 16 van richtlijn 73/239 en de artikelen 17 en 18 van richtlijn 79/267 niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan in geval van faillissement, liquidatie of een vergelijkbare toestand van insolvabiliteit van de verzekeringsonderneming de activa die de technische voorzieningen dekken, kunnen worden aangewend voor de betaling van loonvorderingen bij voorrang boven de betaling van vorderingen uit hoofde van de verzekering, mits die wettelijke regeling aan deze laatste vorderingen een voorrecht toekent dat in elk geval niet alleen de activa omvat die de technische voorzieningen dekken, maar daarnaast ook andere activa van de onderneming, en die regeling ingevolge een ministeriële beschikking kan zijn uitgebreid tot alle beschikbare activa van de onderneming.

Kosten

29 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 15 en 16 van de Eerste richtlijn (73/239/EEG) van de Raad van 24 juli 1973 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en de uitoefening daarvan, zoals gewijzigd bij de Tweede richtlijn (88/357/EEG) van de Raad van 22 juni 1988 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, tot vaststelling van bepalingen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het vrij verrichten van diensten en houdende wijziging van richtlijn 73/239, en bij richtlijn 92/49/EEG van de Raad van 18 juni 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe verzekeringsbedrijf, met uitzondering van de levensverzekeringsbranche, en houdende wijziging van de richtlijnen 73/239 en 88/357 (Derde richtlijn schadeverzekering), en de artikelen 17 en 18 van de Eerste richtlijn (79/267/EEG) van de Raad van 5 maart 1979, tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toegang tot het directe levensverzekeringsbedrijf, en de uitoefening daarvan, zoals gewijzigd bij de Tweede richtlijn (90/619/EEG) van de Raad van 8 november 1990 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf, tot vaststelling van de bepalingen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het vrij verrichten van diensten en houdende wijziging van richtlijn 79/267, en bij richtlijn 92/96/EEG van de Raad van 10 november 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende het directe levensverzekeringsbedrijf en tot wijziging van de richtlijnen 79/267 en 90/619 (Derde levensrichtlijn), staan niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan in geval van faillissement, liquidatie of een vergelijkbare toestand van insolvabiliteit van de verzekeringsonderneming de activa die de technische voorzieningen dekken, kunnen worden aangewend voor de betaling van loonvorderingen bij voorrang boven de betaling van vorderingen uit hoofde van de verzekering, mits die wettelijke regeling aan deze laatste vorderingen een voorrecht toekent dat in elk geval niet alleen de activa omvat die de technische voorzieningen dekken, maar daarnaast ook andere activa van de onderneming, en die regeling ingevolge een ministeriële beschikking kan zijn uitgebreid tot alle beschikbare activa van de onderneming.

ondertekeningen