DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 16 september 2004 *

I mål C-28/03,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG,

som framställts av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland), genom beslut av den 23 oktober 2002 som inkom till domstolen den 24 januari 2003, i målet

Epikouriko kefalaio

mot

Ypourgos Anaptyxis,

* Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta och K. Lenaerts (referent),

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 6 maj 2004,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Epikouriko kefalaio, genom A. Gratsia-Plati, dikigoros,

— Greklands regering, genom S. Spyropoulos, K. Georgiadis och M. Tassopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom P. Ormond, i egenskap av ombud, biträdd av K. Smith, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Zavvos och M. Shotter, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 juni 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 15 och 16 i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring (EGT L 228, s. 3; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 146), i dess lydelse enligt rådets andra direktiv 88/357/EEG av den 22 juni 1988 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utöva friheten att tillhandahålla tjänster samt om ändring av direktiv 73/239/EEG (EGT L 172, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 175) och enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring) (EGT L 228, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 160). Begäran om förhandsavgörande avser även tolkningen av artiklarna 17 och 18 i rådets första direktiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse (EGT L 63, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 20), i dess lydelse enligt rådets andra direktiv 90/619/EEG av den 8 november 1990 om samordning av lagar och andra författningar om direkt livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster samt om ändring av direktiv 79/267/EEG (EGT L 330, s. 50; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 67) och enligt rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet) (EGT L 360, s. 1; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 180).

2 Begäran har sitt ursprung i en tvist mellan Epikouriko kefalaio (garantifond för ansvarsförsäkring vid trafikolyckor) och den grekiska ministern för utvecklingsfrågor. Tvisten uppstod sedan ovannämnda minister beslutat att lösgöra en del av det grekiska försäkringsbolaget Intercontinental AE:s (nedan kallat Intercontinental) garantifond för att täcka anställdas lönefordringar.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 I direktiven 73/239 och 79/267, i deras lydelse enligt direktiv 92/49 respektive direktiv 92/96, fastställs principen om en enda auktorisation (artiklarna 6 och 7 i dessa direktiv) och om exklusiv behörighet för den medlemsstat där försäkringsföretaget har sitt huvudkontor (ursprungsmedlemsstaten) vad gäller tillsynen över företagets finansiella situation (artikel 13 i direktiv 73/239 och artikel 15 i direktiv 79/267).

4 Enligt artikel 15 i direktiv 73/239 och artikel 17 i direktiv 79/267 skall ursprungsmedlemsstaten föreskriva att varje försäkringsföretag skall avsätta tillräckliga tekniska reserver för hela verksamheten. Tillgångarna i dessa reserver omfattas av bestämmelser som syftar till att säkerställa en diversifierad placeringsstrategi.

5 Enligt artikel 16 i direktiv 73/239 och artikel 18 i direktiv 79/267 skall ursprungsmedlemsstaten föreskriva att alla försäkringsföretag skall upprätthålla en tillräcklig solvensmarginal i förhållande till sin totala verksamhet. Solvensmarginalen skall motsvara försäkringsbolagets fria tillgångar. Enligt artikel 18 i direktiv 73/239 och artikel 21 i direktiv 79/267 skall medlemsstaterna inte fastställa några regler för valet av tillgångar som inte ingår i de tekniska reserverna.

6 I artikel 22 i direktiv 73/239 och artikel 26 i direktiv 79/267 fastställs en rad situationer där den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten får återkalla auktorisationen. I artiklarna föreskrivs att myndigheten i sådant fall skall vidta alla erforderliga åtgärder till skydd för de försäkrades intressen och inskränka företagets rätt till fritt förfogande över sina tillgångar.

7 Den 19 mars 2001 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/17/EG om rekonstruktion och likvidation av försäkringsföretag (EGT L 110, s. 28).

Nationell rätt

8 De direktiv som omnämns i artikel 1 ovan införlivades med grekisk rätt genom presidentdekreten nr 118/1985 (FEK A' 35) och nr 252/1996 (FEK A' 186) om ändring av lagdekret nr 400/1970 om privat försäkringsverksamhet (FEK A' 10) (nedan kallat lagdekretet).

9 I artikel 3.1 i lagdekretet föreskrivs att för att ett försäkringsföretag som har sitt huvudkontor i Grekland skall kunna bedriva verksamhet krävs auktorisation, som meddelas av handelsministern. I de fall som föreskrivs i nämnda lagdekret, kan auktorisationen enligt artikel 3.3 och 3.5 häri återkallas helt eller delvis, slutligt eller

tillfälligt genom motiverat beslut av handelsministern. Enligt artikel 3.7 skall en slutlig återkallelse av en auktorisation medföra en automatisk återkallelse av tillståndet att bilda ett försäkringsbolag och därmed en upplösning av detta.

10 Enligt artikel 7 i lagdekretet är försäkringsbolag med huvudkontor i Grekland skyldiga att avsätta tillräckliga tekniska reserver för hela verksamheten. De tekniska reserverna skall täckas av tillgångar av motsvarande värde och skall uttryckas i samma valuta.

11 Försäkringsbolag med huvudkontor i Grekland är enligt artikel 8 i lagdekretet dessutom skyldiga att upprätta en garantifond, till vilken tillgångar skall avsättas, i Grekland eller i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, för att säkerställa de personers intresse som har rätt till ersättning enligt ett försäkringsavtal. Enligt samma bestämmelse ingår de tillgångar som utgör tekniska reserver enligt artikel 7 i lagdekretet och de tillgångar som motsvarar en fjärdedel av den miniminivå som avses i artikel 20.2 A e i samma lagdekret i garantifonden.

12 Om ett försäkringsbolag inte iakttar de ovannämnda artiklarna 7 och 8 beträffande tekniska reserver kan handelsministern enligt vad som föreskrivs i artikel 9.1 i lagdekretet, genom beslut som offentliggörs i *Republiken Greklands officiella tidning*, vidta olika åtgärder sedan han underrättat de behöriga myndigheterna i de medlemsstater i vilka företaget bedriver verksamhet genom filialer eller inom ramen för rätten att fritt tillhandahålla tjänster. Handelsministern kan sålunda avsätta samtliga eller delar av bolagets tillgångar till garantifonden, förbjuda företaget att fritt förfoga över hela eller delar av sin egendom, tillfälligt eller slutgiltigt återkalla auktorisationen för hela eller delar av den verksamhet som bolaget bedriver och vidta de åtgärder som är lämpliga för att tillvarata de försäkrades intressen och sådana personers intressen vilka har rätt till ersättning enligt ett försäkringsavtal.

13 Artikel 10.1 första stycket i lagdekretet, i dess lydelse enligt artikel 35.9 i lag nr 2496/1997 (FEK A' 87) har följande lydelse:

"Förmånsberättigade enligt försäkringsavtal och deras rättsinnehavare med allmänna eller särskilda rättigheter kan mot garantifonden göra gällande en förmånsrätt som har företräde framför alla andra förmånsrätter, allmänna eller särskilda, med undantag av sådan förmånsrätt som avses i artikel 12a.8 och sådan förmånsrätt som gäller fordringar som uppstått på grund av anställning med undantag för krav från personer som leder och förvaltar försäkringsbolaget."

14 I artikel 12a.8 i lagdekretet föreskrivs en förmånsrätt med högsta prioritet, i samtliga företagets tillgångar, för ersättning till tillsynsmyndigheten och för arvode och ersättning för utlägg till likvidations- eller konkursförvaltaren. Denna förmånsrätt gäller vidare konkursförvaltarens arvode och ersättning för utlägg för att avsluta försäkringsverksamheten.

15 Behörigheten att utöva tillsyn över försäkringsbolag har genom presidentdekret nr 27/1996 (FEK A' 19) överförts till ministern för utvecklingsfrågor.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

16 Epikouriko kefalaio är ett organ som bildades enligt lag nr 489/1976 (FEK A' 331). Dess medlemmar utgörs av företag vars verksamhet i Grekland består av att tillhandahålla trafikförsäkringar. Organets verksamhetsföremål är att ersätta offer (skadelidande personer och rättsinnehavare) vid trafikolyckor i de fall då det företag som försäkrar den som var upphov till olyckan försatts i konkurs eller fått sin auktorisation återkallad. När Epikouriko kefalaio har betalat ut ersättning övertar den, enligt ovannämnda lag, den förmånsrätt som den försäkrade som var ansvarig för olyckan har enligt artikel 10 i lagdekretet.

17 År 1995 återkallade handelsministern Intercontinentals auktorisation och förordnade om att bolagets lösa och fasta egendom skulle placeras i bolagets garantifond.

18 Genom beslut nr K3-9086 av den 4 november 1998 (Tidning för aktiebolag och aktiebolag med begränsat ägaransvar av den 10 november 1998, folio 8649) (nedan kallat det omstridda beslutet) lösgjorde ministern för utvecklingsfrågor tillgångar i Intercontinentals garantifond motsvarande ett belopp på 28 967 185 GRD. Beloppet skulle, i enlighet med den ovan i punkt 13 nämnda bestämmelsen, täcka betalning av lönefordringar med förmånsrätt.

19 Den 16 december 1998 väckte Epikouriko kefalaio, som betalat ut försäkringsersättning i Intercontinentals ställe, talan inför Symvoulio tis Epikrateias. Epikouriko kefalaio yrkade att det omstridda beslutet skulle ogiltigförklaras, eftersom det minskar de tillgångar som kan ge täckning för de fordringar gentemot Intercontinental som Epikouriko kefalaio övertagit.

20 Symvoulio tis Epikrateias betonade att en grundläggande målsättning med gemenskapsrätten är att skydda försäkrade personer. Vidare påpekade den nationella domstolen att försäkringsföretagens skyldighet att upprätta tekniska reserver, liksom artikel 9.1 i lagdekretet, syftar till att uppnå detta syfte. Symvoulio tis Epikrateias fann att artikel 35.9 i lag nr 2496/1997 strider mot de gemenskapsrättsliga bestämmelser som nämns i punkterna 4–6 i denna dom, i den mån det i denna artikel föreskrivs att den förmånsrätt som anställda i ett försäkringsföretag, vid konkurs, likvidation eller liknande insolvenssituation, kan göra gällande i garantifonden för fordringar som uppstått på grund av anställningen har företräde framför den förmånsrätt som försäkrade och deras rättsinnehavare kan göra gällande i samma garantifond. Den nationella domstolen ansåg således att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras.

21 Symvoulio tis Epikrateias fann likväl att det förelåg rimliga tvivel vad avser denna tolkning och beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Kan den nationella lagstiftaren, med hänsyn till bestämmelserna i synnerhet i artiklarna 15 och 16 i ... direktiv 73/239 ..., och i artiklarna 17 och 18 i ... direktiv 79/267..., anta bestämmelser i vilka det föreskrivs att för det fall ett försäkringsbolag försätts i konkurs eller likvidation eller befinner sig i en liknande insolvenssituation skall tillgångar som ingår i bolagets tekniska reserver användas för att ersätta fordringar som uppkommit på grund av anställning i detta bolag framför fordringar som tillkommer de försäkrade och deras rättsinnehavare med allmänna eller särskilda rättigheter?"

Tolkningsfrågan

22 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida gemenskapsrättsliga bestämmelser om skyldighet för försäkringsföretag att avsätta tillräckliga tekniska reserver och upprätthålla en tillräcklig solvensmarginal i förhållande till sin totala verksamhet utgör hinder för nationella bestämmelser som, för det fall ett försäkringsbolag försätts i konkurs eller likvidation eller befinner sig i en liknande insolvenssituation, medför att tillgångar som ingår i de tekniska reserverna företrädesvis används för att täcka lönefordringar framför försäkringsfordringar.

23 Frågan avser sådan lagstiftning som inför förmånsrätt för försäkringsfordringar vid likvidation av ett försäkringsföretag. Förmånsrätten skall täckas av medel ur företagets garantifond och omfattar förutom tillgångar som ingår i de tekniska reserverna även andra av företagets tillgångar. De medel som förmånsrätten gäller i kan genom ministerbeslut, såsom i målet vid den nationella domstolen, ha utvidgats till att omfatta samtliga företagets disponibla tillgångar. Förmånsrätten gäller framför alla andra allmänna och särskilda förmånsrätter med undantag av kostnader

för likvidation och lönefordringar från andra än personer som leder och förvaltar försäkringsbolaget.

24 Såsom såväl den grekiska regeringen som Förenade kungarikets regering och kommissionen har understrukit innehåller varken de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om försäkringsföretags skyldighet att avsätta tillräckliga tekniska reserver och upprätthålla en tillräcklig solvensmarginal i förhållande till sin totala försäkringsverksamhet eller någon annan bestämmelse i direktiven 73/239 och 79/267 bestämmelser om samordning vid likvidation av ett försäkringsföretag (se, för ett liknande resonemang, skäl 2 i direktiv 2001/17).

25 Den samordning av nationella bestämmelser om de finansiella krav som ställs på försäkringsföretag, som framför allt genomförts genom de gemenskapsrättsliga bestämmelser som nämns i punkterna 4 och 5 i denna dom, syftar förvisso till att tillförsäkra försäkringstagare och förmånstagare i samtliga medlemsstater i gemenskapen ett tillräckligt skydd (se andra skälet i direktiv 73/239 och första skälet i direktiv 79/267). Skyldigheten för försäkringsföretag att avsätta tillräckliga tekniska reserver syftar särskilt till att garantera att dessa företag förfogar över tillräckliga medel för att täcka sina kontraktuella åtaganden gentemot försäkringstagarna (se dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, REG 1986, s. 3755, punkt 38, svensk specialutgåva, volym 8, s. 741, se även nionde skälet i direktiv 73/239 och sjunde skälet i direktiv 79/267 samt skäl 12 i direktiv 92/49 och skäl 13 i direktiv 92/96).

26 De aktuella gemenskapsrättsliga bestämmelserna kan emellertid inte tolkas så, att gemenskapslagstiftaren avsett att tillgångar som ingår i de tekniska reserverna, vid likvidation av ett försäkringsföretag, under alla omständigheter skall användas med absolut prioritet för att betala försäkringsfordringar.

27 En sådan tolkning finner inget stöd i direktiven 73/239 och 79/267. Den motsägs dessutom av artikel 10.1 i direktiv 2001/17, som för att "säkerställa en lämplig balans mellan skyddet för försäkringsborgenärer och andra prioriterade borgenärer som skyddas av medlemsstaternas lagstiftning" (skäl 14) ger medlemsstaterna möjlighet att ge vissa fordringar, bland annat fordringar som innehas av anställd personal i försäkringsföretaget, en bättre förmånsrätt än försäkringsfordringar, även i tillgångar som ingår i de tekniska reserverna, när försäkringsfordringarnas förmånsrätt inte gäller endast i dessa tillgångar.

28 Under dessa omständigheter skall tolkningsfrågan besvaras så, att artiklarna 15 och 16 i direktiv 73/239 och artiklarna 17 och 18 i direktiv 79/267 inte utgör hinder för nationell lagstiftning vari föreskrivs att för det fall ett försäkringsbolag försätts i konkurs eller likvidation eller befinner sig i en liknande insolvenssituation, kan tillgångar som ingår i de tekniska reserverna användas för att täcka lönefordringar framför försäkringsfordringar, när förmånsrätten för försäkringsfordringarna, enligt denna lagstiftning, förutom i de tillgångar som ingår i de tekniska reserverna, gäller även i andra av företagets tillgångar och genom ministerbeslut kan ha utvidgats till att gälla i samtliga företagets disponibla tillgångar.

Rättegångskostnader

29 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (första avdelningen) följande dom:

Artiklarna 15 och 16 i rådets första direktiv 73/239/EEG av den 24 juli 1973 om samordning av lagar och andra författningar angående rätten att etablera och driva verksamhet med annan direkt försäkring än livförsäkring, i dess lydelse enligt rådets andra direktiv 88/357/EEG av den 22 juni 1988 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utöva friheten att tillhandahålla tjänster samt om ändring av direktiv 73/239/EEG och enligt rådets direktiv 92/49/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser annan direkt försäkring än livförsäkring samt om ändring av direktiven 73/239/EEG och 88/357/EEG (tredje direktivet om annan direkt försäkring än livförsäkring), samt artiklarna 17 och 18 i rådets första direktiv 79/267/EEG av den 5 mars 1979 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva direkt livförsäkringsrörelse, i dess lydelse enligt rådets andra direktiv 90/619/EEG av den 8 november 1990 om samordning av lagar och andra författningar om direkt livförsäkring, och med bestämmelser avsedda att göra det lättare att effektivt utnyttja friheten att tillhandahålla tjänster, och om ändring av direktiv 79/267/EEG och enligt rådets direktiv 92/96/EEG av den 10 november 1992 om samordning av lagar och andra författningar som avser direkt livförsäkring och om ändring av direktiven 79/267/EEG och 90/619/EEG (tredje livförsäkringsdirektivet), utgör inte hinder för nationell lagstiftning vari föreskrivs att för det fall ett försäkringsbolag försätts i konkurs eller likvidation eller befinner sig i en liknande insolvenssituation, kan tillgångar som ingår i de tekniska reserverna användas för att täcka lönefordringar framför försäkringsfordringar, när förmånsrätten för försäkringsfordringarna, enligt denna lagstiftning, förutom i de tillgångar som ingår i de tekniska reserverna, gäller även i andra av företagets tillgångar och genom ministerbeslut kan ha utvidgats till att gälla i samtliga företagets disponibla tillgångar.

Underskrifter