EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

16. september 2004 *

Kohtuasjas C-28/03,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel eelotsusetaotlus,

mis on esitatud Symvoulio tis Epikrateias'e (Kreeka) 23. oktoobri 2003. aasta määrusega, saabunud Euroopa Kohtusse 24. jaanuaril 2003, kohtuasjas

Epikouriko kefalaio

versus

Ypourgos Anaptyxis,

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados'e osalusel,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann, kohtunikud A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta ja K. Lenaerts (ettekandja),

kohtujurist: L. A. Geelhoed,
kohtusekretär: vanemametnik M.-F. Contet,

arvestades kirjalikus menetluses ning 6. mai 2004. aasta kohtuistungil toimunut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Epikouriko kefalaio, esindaja: *dikigoros* A. Gratsia-Plati,

— Kreeka valitsus, esindajad: S. Spyropoulos, K. Georgiadis ja M. Tassopoulou,

— Ühendkuningriik, esindaja: P. Ormond, keda abistas *barrister* K. Smith,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: G. Zavvos ja M. Shotter,

olles 10. juuni 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 24. juuli 1973. aasta esimese direktiivi 73/239/EMÜ otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 228, lk 3), mida on muudetud nõukogu 22. juuni 1988. aasta teise direktiiviga 88/357/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 73/239 (EÜT L 172, lk 1) ning nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiviga 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239 ja 88/357 (kolmas kahjukindlustuse direktiiv) (EÜT L 228, lk 1), artiklite 15 ja 16 tõlgendamist. Samuti puudutab taotlus nõukogu 5. märtsi 1979. aasta esimese direktiivi 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 63, lk 1), mida on muudetud nõukogu 8. novembri 1990. aasta teise direktiiviga 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267 (EÜT L 330, lk 50) ning nõukogu 10. novembri 1992. aasta direktiiviga 92/96/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 79/267 ja 90/619 (kolmas elukindlustuse direktiiv) (EÜT L 360, lk 1), artikleid 17 ja 18.

2 Taotlus esitati kohtuasjas Epikouriko kefalaio (maantee õnnetusjuhtumite vastutuse kindlustusfond) ja Kreeka arenguministri vahel, mis käsitles viimase otsust vabastada osa Kreeka kindlustusseltsi Intercontinental AE (edaspidi „Intercontinental") garantiifondist töötasunõuete rahuldamiseks.

Õiguslik taust

Ühenduse õigus

3 Direktiivid 73/239 ja 79/267, mida on muudetud vastavalt direktiividega 92/49 ja 92/96, käsitlevad tegevusloa andmise põhimõtteid (artiklid 6 ja 7 mõlemas direktiivis) ning kindlustusseltsi asukoha liikmesriigi (päritolu liikmesriik) ainupädevust selle äriühingu finantsseisundi järelevalvel (direktiivi 73/239 artikkel 13 ja direktiivi 79/267 artikkel 15).

4 Direktiivi 73/239 artikli 15 ja direktiivi 79/267 artikli 17 kohaselt nõuab päritolu liikmesriik igalt kindlustusseltsilt kogu tema tegevuse jaoks piisavate kindlustustehniliste eraldiste moodustamist. Kindlustustehniliste eraldiste kattevarade kohta kehtivad sätted, mille eesmärk on püüda tagada nende paigutamise mitmekülgsus.

5 Direktiivi 73/239 artiklist 16 ja direktiivi 79/267 artiklist 18 tuleneb, et päritolu liikmesriik nõuab, et igal kindlustusseltsil oleks kogu oma tegevuse jaoks piisav ning kindlustusseltsi vabadele vahenditele vastav solventsusmarginaal. Direktiivi 73/239 artikli 18 ja direktiivi 79/267 artikli 21 kohaselt ei tohi liikmesriigid sätestada eeskirju kindlustustehniliste eraldiste kattevarasid ületavate varade valiku kohta.

6 Direktiivi 73/239 artikkel 22 ja direktiivi 79/267 artikkel 26 sätestavad rea situatsioone, millal võib päritolu liikmesriigi pädev asutus enda poolt välja antud tegevusloa kehtetuks tunnistada ning võtta tarvitusele kõik vajalikud meetmed, et kaitsta kindlustatud isikute huve ja piirata kindlustusseltsi varade vaba käsutamist.

7 19. märtsil 2001 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/17/EÜ kindlustusseltside saneerimise ja likvideerimise kohta (EÜT L 110, lk 28).

Siseriiklik õigus

8 Käesoleva kohtuotsuse punktis 1 mainitud direktiivid on Kreeka õigusesse üle võetud presidendi määrustega nr 118/1985 (FEK A' 35) ja nr 252/1996 (FEK A' 186), mis muutsid dekreetseadust nr 400/1970 eraõigusliku kindlustuse kohta (FEK A' 10, edaspidi „dekreetseadus").

9 Dekreetseaduse artikli 3 lõige 1 sätestab, et kindlustusandjana tegutsemiseks peab kindlustusselts, kelle asukoht on Kreekas, omama kaubandusministri poolt välja antud tegevusluba. Dekreetseaduse artikli 3 lõigete 3 ja 5 kohaselt toimub nimetatud dekreetseaduses loetletud juhtudel tegevusloa täielik või osaline, lõplik või ajutine

kehtetuks tunnistamine kaubandusministri põhjendatud otsusega. Sama artikli lõike 7 kohaselt toob tegevusloa lõplik kehtetuks tunnistamine automaatselt kaasa asutamisloa kehtetuse ning kindlustusseltsi sundlõpetamise.

10 Dekreetseaduse artikli 7 sõnastuse kohaselt peavad kindlustusseltsid, kelle asukoht on Kreekas, moodustama kogu oma tegevuse jaoks piisavad kindlustustehnilised eraldised. Need eraldised peavad olema kaetud samaväärsete ja samas valuutas väljendatud varadega.

11 Dekreetseaduse artikli 8 järgi peavad kindlustusseltsid, kelle asukoht on Kreekas, moodustama garantiifondi, mille varasid kasutatakse Kreekas või ükskõik millises muus Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis isikute huvide kaitseks, kellel on kindlustuslepingu alusel õigus väljamakseteks. Sama sätte sõnastuse kohaselt hõlmab garantiifond nii dekreetseaduse artiklis 7 sätestatud kindlustustehniliste eraldiste kattevarasid kui ka dekreetseaduse artikli 20 lõike 2A punktis e sätestatud miinimumi neljandikule vastavaid varasid.

12 Dekreetseaduse artikli 9 lõige 1 sätestab, et kui kindlustusselts ei täida artiklite 7 ja 8 sätteid kindlustustehniliste eraldiste kohta, võib kaubandusminister *Kreeka Vabariigi Ametlikes Teadetes* avaldatud otsusega määrata erinevate meetmete kohaldamise, mis võetakse tarvitusele pärast ametiasutuste teavitamist liikmesriigis, kus äriühing tegutseb oma filiaalide vahendusel või kus tal on vabadus osutada teenuseid. Samuti võib minister määrata äriühingu vabad vahendid osaliselt või tervikuna garantiifondi, keelata äriühingu terve või osa vara vaba käsutamise, tunnistada ajutiselt või lõplikult kehtetuks tegevusload osal või kõikidel tegevusaladel, millel äriühing tegutseb, ning võtta tarvitusele ükskõik milliseid muid sobivaid abinõusid, et kaitsta nii kindlustatud isikute kui ka kõigi teiste kindlustuslepingu alusel õigustatud isikute huve.

13 Dekreetseaduse artikli 10 lõike 1 esimene lõik, mida on muudetud seaduse nr 2496/1997 (FEK A' 87) artikli 35 lõikega 9, sätestab:

„Isikutele, kellel on õigus kindlustushüvitisele, ja nende õigusjärglastele, kellele lähevad üle kas kõik või osa õigustest, hüvitatakse garantiifondist eelisjärjekorras kõigi teiste üld- või erieelisõiguste ees, välja arvatud need eelisõigused, mis on sätestatud artikli 12a lõikes 8 ja mis tulenevad töösuhtest, välja arvatud kindlustusseltsi juhtimise ja haldamisega seotud isikute eelisõigused."

14 Vastavalt dekreetseaduse artikli 12a lõikele 8 kehtib eelisõigus kõigi äriühingu vahendite suhtes nii likvideerimise või pankroti järelevalve teostaja või likvideerija tasu ja kulude kui ka kindlustusportfelli likvideerimistehingute teostaja tasu ja kulude hüvitamisel.

15 Presidendi määrusega nr 27/1996 (FEK A' 19) läks kindlustusseltside järelevalvepädevus üle arenguministrile.

Menetlus põhikohtuasjas ning eelotsuse küsimus

16 Epikouriko kefalaio on seadusega nr 489/1976 (FEK A' 331) loodud juriidiline isik, kelle liikmed on Kreeka mootorsõidukite õnnetusjuhtumite tsiviilvastutust kindlustavad kindlustusseltsid. Tema tegevus seisneb kindlustussummade väljamaksmises liiklusõnnetuses kannatanutele (kahjukannatanud ja nende õigusjärglased), kui kindlustusselts on maksejõuetu või kui kindlustusseltsilt, kes kindlustas õnnetuse põhjustaja tsiviilvastutuse vastu, on ära võetud tegevusluba. Vastavalt nimetatud seadusele läheb talle pärast kindlustussumma väljamaksmist üle õnnetuse põhjustanud kindlustusvõtja kasuks dekreetseaduse artiklis 10 kehtestatud eelisõigus.

17 Aastal 1995 tunnistas Kreeka kaubandusminister kehtetuks Intercontinentali tegevusloa ning määras äriühingu vallas- ja kinnisvara tervikuna viimase garantiifondi.

18 Arenguminister vabastas 4. novembri 1998. aasta otsusega nr K3-9086 (10. novembri 1998. aasta Äriühingute Teataja, lk 8649, edaspidi „vaidlustatud otsus") Intercontinentali garantiifondile vastavast varast 28 967 185 Kreeka drahmi, tagamaks vastavalt ülal punktis 13 mainitud sättele eelisjärjekorras töötasunõuete rahuldamine.

19 16. detsembril 1998 esitas Epikouriko kefalaio, kes tasus Intercontinentali kindlustussummad, Symvoulio tis Epikrateias'ele hagi, milles taotles vaidlustatud otsuse tühistamist põhjendusel, et otsus vähendab varasid, millest saaks rahuldada tema poolt üle võetud nõudeid Intercontinentali vastu.

20 Symvoulio tis Epikrateias rõhutab, et kindlustatud isikute kaitse on ühenduse õiguse põhieesmärk, ning märgib, et nii kindlustusseltsidele pandud kohustus moodustada kindlustustehnilised eraldised kui ka dekreetseaduse artikli 9 lõige 1 aitavad kaasa selle eesmärgi saavutamisele. Symvoulio tis Epikrateias leiab, et seaduse nr 2496/1997 artikli 35 lõige 9 rikub käesoleva kohtuotsuse punktides 4–6 mainitud ühenduse sätteid osas, milles see näeb pankroti, likvideerimise või maksejõuetusele sarnase situatsiooni korral ette, et kindlustusseltsi töötajate töösuhetest tulenevad nõuded tuleb kindlustusseltsi garantiifondi vahenditest rahuldada enne kindlustatud isikute ja nende õigusjärglaste nõuete rahuldamist. Symvoulio tis Epikrateias seisukoha järgi tuleb seega vaidlustatud otsus tühistada.

21 Tõdedes, et antud tõlgendus ei välista põhjendatud kahtlusi, otsustas Symvoulio tis Epikrateias menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas siseriiklik seadusandja võib vastavalt [...] direktiivi 73/239 [...] artiklitele 15 ja 16 ja [...] direktiivi 79/267 [...] artiklitele 17 ja 18 sätestada, et kindlustusseltsi pankroti, tema suhtes algatatud likvideerimismenetluse või muu maksejõuetusele sarnase situatsiooni puhul rahuldatakse selle äriühingu töösuhetest tulenevad nõuded äriühingu kindlustustehnilistes eraldistes sisalduvatest varadest enne kindlustatud isikute ja nende õigusjärglaste, kellele lähevad üle kas kõik või osa õigustest, nõuete rahuldamist?"

Eelotsuse küsimus

22 Eelotsuse küsimuse esitanud kohus soovib teada, kas ühenduse sätetega, mis näevad ette kindlustusseltside kohustuse moodustada kogu tema tegevuse jaoks piisavad kindlustustehnilised eraldised ning solventsusmarginaali, on vastuolus siseriiklikud sätted osas, milles need sätestavad, et kindlustusseltsi pankroti, tema suhtes algatatud likvideerimismenetluse või muu maksejõuetusele sarnase situatsiooni korral hüvitatakse äriühingu kindlustustehniliste eraldiste kattevaradest eelisjärjekorras töötasu nõuded, alles seejärel kindlustusnõuded.

23 Küsimus puudutab õigusakte, mis sätestavad kindlustusseltside likvideerimisel eelisõiguse kindlustusnõuetele. Eelisõigus kehtib äriühingu garantiifondi puhul ning katab lisaks kindlustustehniliste eraldiste kattevaradele ka teisi selle äriühingu varasid. Ministri otsusega võib eelisõigus sarnaselt põhikohtuasja asjaoludele laieneda kõigile äriühingu vabadele vahenditele. Eelisõigus on ülimuslik kõigi teiste üld- või erieelisõiguste suhtes, välja arvatud likvideerimise kulude ning kindlustus-

seltsi juhtimise ja haldamisega mitte seotud isikute töötasunõuete katmise eelisõigused.

24 Nagu rõhutasid Kreeka ja Ühendkuningriigi valitsused ning komisjon, ei sisalda ühenduse sätted kindlustusseltside kohustuse kohta moodustada kõigi nende kindlustustegevuste osas piisavad kindlustustehnilised eraldised ja solventsusmarginaal ega ka ükski teine direktiivide 73/239 ja 79/267 säte kindlustusseltside likvideerimise suhtes kooskõlastamisnorme (vaata selles osas direktiivi 2001/17 teine põhjendus).

25 On tõsi, et siseriiklike sätete kooskõlastamine, mis puudutab kindlustusseltsidele esitatud finantstagatisalaseid nõudeid, on saavutatud tänu käesoleva kohtuotsuse punktides 4 ja 5 mainitud ühenduse sätetele, mis näevad kõigis ühenduse liikmesriikides ette kindlustatud isikute ja kolmandate õigustatud isikute huvide piisava kaitse (vaata direktiivi 79/239 teine põhjendus ja direktiivi 79/267 esimene põhjendus). Kindlustusseltside kohustuse moodustada piisavad kindlustustehnilised reservid eesmärk on tagada, et äriühingutel oleks piisavalt rahalisi vahendeid, et täita oma lepingulisi kohustusi kindlustatud isikute ees (vaata Euroopa Kohtu 4. detsembri 1986. aasta otsus kohtuasjas 205/84: komisjon *v.* Saksamaa, EKL 1986, lk 3755, punkt 38; samuti direktiivi 73/239 üheksas põhjendus, direktiivi 79/267 seitsmes põhjendus, direktiivi 92/49 kaheteistkümnes põhjendus ja direktiivi 92/96 kolmeteistkümnes põhjendus).

26 Sellegipoolest ei saa kõnealuseid ühenduse sätteid tõlgendada selliselt, nagu oleks ühenduse seadusandja pidanud silmas, et igal juhul peab kindlustusseltsi likvideerimisel rahuldama kindlustustehniliste eraldiste kattevaradest absoluutse eelisõigusena kõigepealt kindlustusnõuded.

27 Selline tõlgendus ei leia toetust direktiividest 73/239 ja 79/267. Veelgi enam, tõlgendus on vastuolus direktiivi 2001/17 artikli 10 lõikega 1, mis püüdes „taga[da] liikmesriigi õigusaktidega kaitstud kindlustusvõlausaldajate õiguste ja teiste eelisõigustega võlausaldajate vahel koha[st] tasakaalu" (neljateistkümnes põhjendus), lubab liikmesriikidel anda teatud liiki nõuetele, nagu kindlustusseltsi töötajate nõuded, kindlustusnõuete suhtes ülimusliku eelisõiguse, kaasa arvatud kindlustustehniliste eraldiste kattevarade suhtes, kui kindlustusnõuete eelisõigus pole piiratud kattevaradega.

28 Sellistel tingimustel tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 73/239 artiklitega 15 ja 16 ning direktiivi 79/267 artiklitega 17 ja 18 ei ole vastuolus siseriiklikud sätted, mis sätestavad, et kindlustusseltsi pankroti, likvideerimise või muu maksejõuetusele sarnase situatsiooni puhul rahuldatakse äriühingu kindlustustehniliste eraldiste kattevaradest töötasunõuded enne kindlustusnõuete rahuldamist, kui need sätted annavad kindlustusnõuetele kindlustustehniliste eraldiste kattevarade suhtes kehtivale eelisõigusele igal juhul lisaks eelisõiguse teiste äriühingu varade suhtes ning neid sätteid võinuks ministri otsusega laiendada kõigile äriühingu vabadele vahenditele.

Kohtukulud

29 Et põhimenetluse poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamiseks tehtud kulusid, välja arvatud nimetatud poolte kulusid ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes otsustab Euroopa Kohus (esimene koda):

Nõukogu 24. juuli 1973. aasta esimese direktiivi 73/239/EMÜ otsekindlustustegevuse, välja arvatud elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, mida on muudetud nõukogu 22. juuni 1988. aasta teise direktiiviga 88/357/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 73/239 ja nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiviga 92/49/EMÜ otsekindlustustegevusega, välja arvatud elukindlustustegevusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 73/239 ja 88/357 (kolmas kahjukindlustuse direktiiv), artiklitega 15 ja 16 ning nõukogu 5. märtsi 1979. aasta esimese direktiivi 79/267/EMÜ otsese elukindlustustegevuse alustamise ja jätkamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, mida on muudetud nõukogu 8. novembri 1990. aasta teise direktiiviga 90/619/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega nähakse ette sätted teenuste osutamise vabaduse tegeliku kasutamise hõlbustamiseks ja muudetakse direktiivi 79/267 ja nõukogu 10. novembri 1992. aasta direktiiviga 92/96/EMÜ otsese elukindlustusega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta, millega muudetakse direktiive 79/267 ja 90/619 (kolmas elukindlustuse direktiiv), artiklitega 17 ja 18 ei ole vastuolus siseriiklikud sätted, mis sätestavad, et kindlustusseltsi pankroti, likvideerimise või muu maksejõuetusele sarnase situatsiooni puhul rahuldatakse äriühingu kindlustustehniliste eraldiste kattevaradest töötasunõuded enne kindlustusnõuete rahuldamist, kui need sätted annavad kindlustusnõuetele kindlustustehniliste eraldiste kattevarade suhtes kehtivale eelisõigusele igal juhul lisaks eelisõiguse teiste äriühingu varade suhtes ning neid sätteid võinuks ministri otsusega laiendada kõigile äriühingu vabadele vahenditele.

Allkirjad