A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2004. szeptember 16. *

A C-28/03. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában,

amelyet a Symvoulio tis Epikrateias (Görögország) a Bírósághoz 2003. január 24-én érkezett, 2002. október 23-i végzésével terjesztett elő az előtte

az **Epikouriko Kefalaio**

és

Ypourgos Anaptyxis

között,

az **Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados**

* Az eljárás nyelve: görög.

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, A. Rosas, S. von Bahr, R. Silva de Lapuerta és K. Lenaerts (előadó) bírák,

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,
hivatalvezető: M.-F. Contet főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2004. május 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett írásbeli észrevételeket:

— az Epikouriko Kefalaio képviseletében A. Gratsia-Plati, dikigoros,

— a görög kormány képviseletében S. Spyropoulos, K. Georgiadis és M. Tassopoulou, meghatalmazotti minőségben,

— az Egyesült Királyság kormánya képviseletében P. Ormond, meghatalmazotti minőségben, segítője K. Smith, barrister,

— az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében G. Zavvos és M. Shotter, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2004. június 10-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1973. július 24-i 73/239/EGK első tanácsi irányelv (HL L 228., 3. o.) 15. és 16. cikkének értelmezését érinti, amely irányelvet egyrészt az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról és a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő rendelkezések megállapításáról, valamint a 73/239/EGK irányelv módosításáról szóló, 1988. június 22-i 88/357/EGK második tanácsi irányelv (HL L 172., 1. o.), másrészt az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 73/239/EGK és a 88/357/EGK irányelv módosításáról szóló, 1992. június 18-i 92/49/EGK tanácsi irányelv (harmadik „nem életbiztosítási" irányelv) (HL L 228., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet 346. o.) módosított. A kérelem ugyancsak érinti a közvetlen életbiztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1979. március 5-i 79/267/EGK első tanácsi irányelv (HL L 63., 1. o.) 17. és 18. cikkét, amely irányelvet egyrészt a közvetlen életbiztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő rendelkezések megállapításáról, valamint a 79/267/EGK irányelv módosításáról szóló, 1990. november 8-i 90/619/EGK tanácsi irányelv (HL L 330., 50. o.), másrészt a közvetlen életbiztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 79/267/EGK és a 90/619/EGK irányelv módosításáról szóló, 1992. november 10-i 92/96/EGK tanácsi irányelv (harmadik életbiztosítási irányelv) (HL L 360., 1. o.) módosított.

2 Az előterjesztést az Epikouriko Kefalaio (közúti balesetekhez kapcsolódó felelősségbiztosításra vonatkozó kiegészítő alap) és a görög fejlesztési miniszter közötti eljárásban tették, amely az utóbbi határozata nyomán indult, amely felszabadította az Intercontinental AE (a továbbiakban: Intercontinental) görög biztosító biztonsági tőkéjének egy részét munkabér és egyéb bérjellegű juttatás iránti követelések kifizetése céljából.

Jogi háttér

A közösségi jog

3 A 73/239 és 79/267 irányelv, amelyeket a 92/49 és a 92/96 irányelv módosított, fekteti le az egyszeri engedélyezés elvét (az irányelvek 6. és 7. cikke) és annak a tagállamnak a vállalkozás pénzügyi felügyeletével kapcsolatos kizárólagos hatáskörét, ahol a biztosító székhelye található (székhely szerinti tagállam) (73/239 irányelv 13. cikke és 79/267 irányelv 15. cikke).

4 A 73/239 irányelv 15. cikke és a 79/267 irányelv 17. cikke alapján a székhely szerinti tagállamnak elő kell írnia a biztosítóintézetek számára, hogy megfelelő biztosítástechnikai tartalékokat képezzenek és megfelelő szavatoló tőkével rendelkezzenek teljes üzleti tevékenységük tekintetében. A tartalékot képviselő eszközöket a befektetésük diverzifikációjának biztosítására szolgáló intézkedések szabályozzák.

5 A 73/239 irányelv 16. cikke és a 79/267 irányelv 18. cikke alapján a székhely szerinti tagállamnak elő kell írnia a biztosítóintézetek számára, hogy megfelelő szavatoló tőkét képezzenek teljes üzleti tevékenységüknek megfelelően, amely szabad eszközeikkel egyezik meg. A 73/239 irányelv 18. cikke és a 79/267 irányelv 21. cikke értelmében a tagállamok a biztosítástechnikai tartalékot képviselő eszközökön túl nem határozhatják meg az eszközök kiválasztásának szabályait.

6 A 73/239 irányelv 22. cikke és a 79/267 irányelv 26. cikke megjelöl néhány helyzetet, amikor a székhely szerinti tagállam illetékes hatósága visszavonhatja az engedélyt és előírhatja, hogy ilyen esetekben a hatóságnak minden szükséges intézkedést meg kell tennie a biztosítottak érdekeinek védelmében, főként pedig korlátoznia kell a vállalkozás eszközei feletti szabad rendelkezést.

7 2001. március 19-én fogadták el a biztosítóintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló, 2001/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL L 110., 28. o., magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 4. kötet, 3. o.).

A nemzeti jog

8 Az ezen ítélet 1. pontjában említett irányelveket a magánbiztosítókról szóló 400/1970 törvényerejű rendeletet (FEK A, 10; a továbbiakban: a törvényerejű rendelet) módosító 118/1985 (FEK A, 35) és 252/1996 elnöki rendelet (FEK A, 186) ültette át a görög jogba.

9 A törvényerejű rendelet 3. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a Görögországban székhellyel rendelkező biztosítóintézetek működése a kereskedelmi miniszter határozatával megadott engedélyhez kötött. A törvényerejű rendelet 3. cikkének (3) és (5) bekezdése előírja, hogy az engedély — teljes vagy részleges, végleges vagy

ideiglenes — visszavonása a törvényerejű rendelet által meghatározott minden esetben a kereskedelmi miniszter indokolással ellátott határozatával történik. A 3. cikk (7) bekezdése értelmében a biztosítóintézet engedélyének végleges visszavonása automatikusan magával vonja a biztosítóintézet alapítási engedélyének visszavonását és az intézet felszámolását.

10 A törvényerejű rendelet 7. cikke előírása szerint a Görögországban székhellyel rendelkező biztosítóintézeteknek biztosítástechnikai tartalékot kell képezniük teljes üzleti tevékenységüknek megfelelően. A biztosítástechnikai tartalékokat egyenértékű és ugyanabban a pénznemben kifejezett eszközöknek kell fedezniük.

11 A törvényerejű rendelet 8. cikkének (1) bekezdése alapján a Görögországban székhellyel rendelkező biztosítóintézeteknek biztonsági tőkét kell képezniük Görögországban, az Európai Unió vagy az Európai Gazdasági Térség valamely tagállamában, amelyekhez vagyoni eszközöket rendelnek azzal a céllal, hogy biztosítási szerződés alapján valamely ellátásra jogosult személyek érdekeit védelmezzék. A 8. cikk (1) bekezdése alapján a biztonsági tőkének tartalmaznia kell azokat a vagyoni eszközöket, amelyek a törvényerejű rendelet 7. cikkében említett biztosítástechnikai tartalékokat fedezik és azokat a vagyoni eszközöket, amelyek a törvényerejű rendelet 20. cikk (2) bekezdése A. pontjának e) alpontja szerinti minimális szint negyedét fedezik.

12 Ha a biztosítóintézet nem tartja be a biztosítástechnikai tartalékokról szóló 7. és 8. cikk rendelkezéseit, a törvényerejű rendelet 9. cikkének (1) bekezdése alapján a kereskedelmi miniszter a Görög Köztársaság Hivatalos Közlönyében megjelentetett határozatával különböző intézkedéseket hozhat, miután közölte szándékát azon tagállamok felügyelő hatóságaival, ahol a biztosítóintézet fióktelep útján vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében működik. A miniszter az intézet szabad vagyoni eszközeinek egészét vagy annak egy részét a biztonsági tőkéhez rendelheti, megtilthatja az intézetnek a vagyoni eszközei egésze vagy annak egy része feletti szabad rendelkezést, ideiglenesen vagy véglegesen visszavonhatja az összes vagy bizonyos biztosítási ágazatra szóló működési engedélyét, valamint minden más megfelelő intézkedést meghozhat, amelynek célja a biztosítottak vagy bármely más, biztosítási kifizetésre jogosult személyek érdekeinek védelme.

13 A törvényerejű rendelet 10. cikkének (1) bekezdése, amelyet a 2496/1997 törvény (FEK A, 87) 35. cikkének (9) bekezdése módosított, a következőket írja elő:

„A biztosítási kifizetésre jogosult személyek és egyetemes vagy különös jogutódaik elsőbbséget élveznek a biztonsági tőkét illetően, amely előnyt biztosít minden más általános vagy különös elsőbbségi joggal szemben, kivéve a 12a. cikk (8) bekezdése szerinti elsőbbséget és a munkaviszonyból származó követelések elsőbbségét, amely utóbbi nem foglalja magában a biztosítóintézet vezetését és igazgatását ellátó személyek követeléseit."

14 A törvényerejű rendelet 12a. cikkének (8) bekezdése feltétlen elsőbbséget teremt a biztosító teljes vagyona felett a felszámolási és a csődeljárás felügyelőjének, a felszámolónak, valamint a biztosítási állomány felszámolójának díja és költségei részére.

15 A 27/1996 elnöki rendelettel (FEK A, 19) a biztosítóintézetek feletti felügyeleti jog átkerült a fejlesztési miniszterhez.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16 Az Epikouriko Kefalaio a 489/1976 törvény (FEK A, 331) szerint alapított jogi személy, amelynek tagjai gépjármű-felelősségbiztosítást nyújtó vállalkozások Görögországban. Működése kiterjed arra, hogy kártérítést fizessen közúti balesetek áldozatainak (kárt szenvedett felek és jogutódaik), amikor a balesetért felelős személyt biztosító intézet csődeljárás alá került vagy ha működési engedélyét visszavonták. A kártérítés kifizetésével e törvény alapján az Epikouriko Kefalaio jogátruházással megszerzi a balesetért felelős biztosított javára a törvényerejű rendelet 10. cikke által meghatározott elsőbbséget.

17 1995-ben a kereskedelmi miniszter visszavonta az Intercontinental engedélyét, ingó és ingatlan vagyonát pedig a biztonsági tőkéhez rendelte.

18 A görög fejlesztési miniszter 1998. november 4-i K3-9086. sz. határozatával (Hivatalos Közlöny korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok részére kiadott száma, 1998. november 10., 8649. o., a továbbiakban: a megtámadott határozat) a biztosító vagyonából az Intercontinental biztonsági tőkéjével megegyező 28 967 185 GRD-t szabadított fel, hogy a 13. pontban említett rendelkezéssel összhangban teljesítsék a munkaviszonyból származó, elsőbbséget élvező kötelezettségeket.

19 1998. december 16-án az Epikouriko Kefalaio, amely kifizette azokat a biztosítási követeléseket, amelyekkel az Intercontinental tartozott, eljárást indított a Symvoulio tis Epikrateias előtt a megtámadott határozat hatályon kívül helyezése érdekében, azon az alapon, hogy a határozat csökkenti az Intercontinentallal szembeni saját, jogátruházással megszerzett követeléseinek kielégítésére alkalmas vagyont.

20 A Symvoulio tis Epikrateias hangsúlyozta, hogy a biztosítottak védelme a közösségi jog alapvető célkitűzése, továbbá megjegyezte, hogy a biztosítók biztosítástechnikai tartalék képzésére vonatkozó kötelezettsége és a törvényerejű rendelet 9. cikkének (1) bekezdése e cél elérését szolgálja. Úgy vélte, hogy a 2496/1997 törvény 35. cikkének (9) bekezdése sérti ezen ítélet 4., 5. és 6. pontjában említett közösségi rendelkezéseket, amennyiben előírja, hogy a csődeljárás, a felszámolási eljárás vagy a fizetésképtelenség más hasonló eseteiben a biztosítóintézet munkavállalóinak munkaviszonyból eredő követeléseit a biztosító biztonsági alapjából sorrendben előbb elégítik ki, mint a biztosítási kifizetésre jogosultak és jogutódaik igényeit. A Symvoulio tis Epikrateias szerint így a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.

21 Tekintettel azonban az értelmezéssel kapcsolatban felmerült jelentős kétségekre, a Symvoulio tis Epikrateias felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé utalta a következő kérdést:

„A [...] 73/239/EGK irányelv rendelkezései és különösen annak 15. és 16. cikke, valamint a [...] 79/267/EGK irányelv rendelkezései és különösen annak 17. és 18. cikke figyelembevételével, előírhatja-e a nemzeti jog azt, hogy ha a biztosítóintézet felszámolási vagy csődeljárás alatt áll, vagy egyébként fizetésképtelen, a biztosító biztosítástechnikai alapját képviselő vagyoni eszközökből a biztosítóintézettel munkaviszonyban állók követeléseit sorrendben előbb elégítsék ki, mint a biztosítási kifizetésre jogosultak és egyetemes vagy különös jogutódaik igényeit?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

22 A nemzeti bíróság lényegében azt kérdezi, hogy a közösségi rendelkezések, amelyek előírják a biztosítóintézetek számára, hogy megfelelő biztosítástechnikai tartalékokat képezzenek és megfelelő szavatoló tőkével rendelkezzenek teljes üzleti tevékenységük tekintetében, kizárják-e az olyan értelmű nemzeti előírásokat, amelyek szerint ha a biztosítóintézet felszámolási vagy csődeljárás alatt áll, vagy egyébként fizetésképtelen, a biztosítástechnikai tartalék alapját képező vagyoni eszközöket sorrendben előbb használják fel a munkabér vagy egyéb bérjellegű juttatás iránti követelések kielégítésére, mint a biztosítási követelések kifizetésére.

23 E kérdés a biztosítóintézet felszámolása esetére a biztosítási követeléseknek elsőbbséget biztosító jogszabályt érinti. Az elsőbbség a vállalkozás biztonsági alapjára vonatkozik, és a biztosítástechnikai alapot képviselő vagyoni eszközök mellett a vállalkozás egyéb eszközeire is kiterjed. Miniszteri határozattal kiterjeszthető a vállalkozás teljes hozzáférhető vagyonára, mint ahogy az a jelen esetben történt. Ez az elsőbbség előnyt biztosít minden más általános vagy különös elsőbbségi joggal szemben, kivéve a felszámolási költségek elsőbbségét és a

munkaviszonyból származó követelések elsőbbségét, amely utóbbi nem foglalja magában a biztosítóintézet vezetését és igazgatását ellátó személyek követeléseit.

24 Ahogyan azt a Görögország és az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Bizottság hangsúlyozta, sem a közösségi rendelkezések, amelyek előírják a biztosítóintézetek számára, hogy megfelelő biztosítástechnikai tartalékokat képezzenek és megfelelő szavatoló tőkével rendelkezzenek teljes üzleti tevékenységük tekintetében, sem a 73/239 vagy 79/267 irányelvek rendelkezései nem tartalmaznak a fizetésképtelen biztosítóintézetekre vonatkozó előírásokat összehangoló szabályokat (lásd a 2001/17 irányelv ilyen értelmű második preambulumbekezdését).

25 Kétségtelen, hogy a biztosítóintézetektől elvárt pénzügyi biztosítékokra vonatkozó nemzeti előírások összehangolása, amely különösen ezen ítélet 4. és 5. pontjában említett közösségi rendelkezések útján történik, a biztosításikötvény-tulajdonosok és kívülálló kedvezményezettek megfelelő védelmét szolgálja a közösség minden tagállamában (lásd a 73/239 irányelv második preambulumbekezdését és a 79/267 irányelv első preambulumbekezdését). Különösen azon kötelezettségnek célja, hogy a biztosítók rendelkezzenek a kötvénytulajdonosokkal szembeni szerződéses kötelezettségeik kielégítésére szolgáló pénzügyi eszközökkel, amely előírja a biztosítóintézetek számára, hogy megfelelő biztosítástechnikai tartalékokat képezzenek (lásd a Bíróságnak a 205/84. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 1986. december 4-én hozott ítéletét [EBHT 1986., 3755. o.,] 38. pontja, valamint a 73/239 irányelv kilencedik preambulumbekezdését, a 79/267 irányelv hetedik preambulumbekezdését, a 92/49 irányelv (12) preambulumbekezdését és a 92/96 irányelv (13) preambulumbekezdését).

26 A kérdéses közösségi rendelkezések nem értelmezhetőek úgy, mintha a közösségi jogszabályalkotó célja az lenne, hogy a biztosítóintézet felszámolása esetére a biztosítástechnikai alapot képviselő vagyoni eszközöket minden esetben a biztosítási követelések kielégítésére kell rendelni, azoknak feltétlen elsőbbséget biztosítva.

27 Ez az értelmezés a 73/239 és a 79/267 irányelvekkel nem támasztható alá. Ezen túlmenően pedig megcáfolja azt a 2001/17 irányelv 10. cikkének (1) bekezdése, amely annak érdekében, hogy „megfelelő egyensúlyt [...] biztosítson a biztosítási hitelezők és más, a tagállamok jogszabályai által védett kiváltságos hitelezők védelme között" [(14) preambulumbekezdés], lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy bizonyos követelések, különösen a biztosítóintézet munkavállalóinak követelései számára a biztosítási követeléseket megelőző elsőbbséget adjon a biztosítástechnikai alapot képviselő vagyoni eszközökön felül, míg a biztosítási követelések elsőbbsége nem korlátozódik az azokat képviselő vagyoni eszközökre.

28 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre ilyen körülmények között azt a választ kell adni, hogy a 73/239/EGK irányelv 15. és 16. cikke, valamint a 79/267/EGK irányelv 17. és 18. cikke nem zárja ki az olyan nemzeti szabályozást, amelyek szerint ha a biztosítóintézet felszámolási vagy csődeljárás alatt áll, vagy egyébként fizetésképtelen, a biztosítástechnikai alapját képviselő vagyoni eszközöket a munkabér és egyéb bérjellegű juttatás iránti követeléseknek a biztosítási igények előtti kielégítésére rendeli, amennyiben e nemzeti jogszabály olyan elsőbbséget nyújt a biztosítási kárigényeknek, amelynek alapja a biztosítástechnikai tartalékalapot képező vagyoni eszközök mellett a vállalkozás egyéb vagyoni eszközeit is magában foglalja, és amely miniszteri határozattal kiterjeszthető a vállalkozás teljes hozzáférhető vagyonára.

A költségekről

29 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a nemzeti bíróság előtt folyamatban levő eljárás egy szakaszát képezi, ez utóbbi bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1973. július 24-i 73/239/EGK első tanácsi irányelv 15. és 16. cikkével, amelyet egyrészt az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról és a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő rendelkezések megállapításáról, valamint a 73/239/EGK irányelv módosításáról szóló, 1988. június 22-i 88/357/EGK második tanácsi irányelv, másrészt az életbiztosítás körén kívül eső közvetlen biztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 73/239/EGK és 88/357/EGK irányelv módosításáról szóló, 1992. június 18-i 92/49/EGK tanácsi irányelv (harmadik „nem életbiztosítási" irányelv) módosított, valamint a közvetlen életbiztosítási tevékenység megkezdésére és gyakorlására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1979. március 5-i 79/267/EGK első tanácsi irányelv 17. és 18. cikkével, amelyet egyrészt a közvetlen életbiztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, a szolgáltatásnyújtás szabadságának tényleges gyakorlását elősegítő rendelkezések megállapításáról, valamint a 79/267/EGK irányelv módosításáról szóló, 1990. november 8-i 90/619/EGK tanácsi irányelv, másrészt a közvetlen életbiztosítási tevékenységekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról, valamint a 79/267/EGK és a 90/619/EGK irányelv módosításáról szóló, 1992. november 10-i 92/96/EGK tanácsi irányelv (harmadik életbiztosítási irányelv) módosított, nem áll ellentétben az a nemzeti jogszabály, amelynek értelmében ha a biztosítóintézet felszámolási vagy csődeljárás alatt áll, vagy egyébként fizetésképtelen, a biztosító biztosítástechnikai tartalékalapját képező vagyoni eszközöket a munkabér és egyéb bérjellegű juttatás iránti követeléseknek a biztosítási kárigények előtti kielégítésére rendeli, amennyiben e nemzeti jogszabály a biztosítási kárigényeknek olyan elsőbbséget nyújt, amelynek alapja a biztosítástechnikai tartalékalapot képező vagyoni eszközök mellett a vállalkozás egyéb vagyoni eszközeit is magában foglalja, és amely miniszteri határozattal kiterjeszthető a vállalkozás teljes hozzáférhető vagyonára.

Aláírások