SODBA SODIŠČA (prvi senat)
z dne 16. septembra 2004*

V zadevi C-28/03,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES,

ki ga je s sklepom z dne 23. oktobra 2002 vložilo Symvoulio tis Epikrateias (Grčija), in ki je prispel na Sodišče 24. januarja 2003, v postopku v glavni stvari

Epikouriko Kefalaio

proti

Ypourgos Anaptyxis,

* Jezik postopka: grščina.

SODIŠČE (prvi senat)

v sestavi P. Jann, predsednik senata, A. Rosas, S. von Bahr, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, in K. Lenaerts (poročevalec), sodnik,

generalni pravobranilec: L. A. Geelhoed,
sodni tajnik: M.-F. Contet, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. maja 2004,

ob upoštevanju pisnih stališč, ki so jih predložili:

— za Epikouriko Kefalaio A. Gratsia-Plati, dikigoros,

— za grško vlado S. Spyropoulos in K. Georgiadis in M. Tassopoulou, zastopnika,

— za vlado Združenega kraljestva P. Ormond, zastopnik, skupaj z M. K. Smithom, barrister,

— za Komisijo Evropskih Skupnosti G. Zavvos in Shotter, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na javni obravnavi 10. junija 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 15 in 16 Prve direktive Sveta 73/239/EGS z dne 24. julija 1973 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega zavarovanja razen življenjskega zavarovanja (UL L 228, str. 3), kot je bila spremenjena z Drugo direktivo Sveta 88/357/EGS z dne 22. junija 1988 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja, ki opredeljuje določbe za učinkovito uresničevanje svobode opravljanja storitev in o spremembah Direktive 73/239/EGS (UL L 172, str. 1) ter Direktivo Sveta 92/49/EGS z dne 18. junija 1992 o spremembah direktiv 73/239 in 88/357 in o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja (tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju) (UL L 228, str. 1). Prav tako se nanaša na člena 17 in 18 Prve direktive Sveta 79/267/EGS z dne 5. marca 1979 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega življenjskega zavarovanja (UL L 63, str. 1), kot je bila spremenjena z Direktivo Sveta 90/619/EGS z dne 8. novembra 1990 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega življenjskega zavarovanja in o spremembah Direktive 79/267 (UL L 330, str. 50) in Direktivo Sveta 92/96/EGS z dne 10. novembra 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega življenjskega zavarovanja in o spremembah direktiv 79/267 ter 90/619 (tretja direktiva o življenjskem zavarovanju) (UL L 360, str. 1).

2 Predlog je bil predložen v okviru postopka med Epikouriko Kefalaio Asfaliseos Efthynis ex Atykhimaton Aftokiniton (dodatnim skladom za zavarovanje odgovornosti v primeru prometnih nesreč, v nadaljevanju: Epikouriko Kefalaio) in grškim ministrom za razvoj, po sprejetju njegove odločbe, da sprosti del zajamčenega sklada grške zavarovalnice Intercontinental AE (v nadaljevanju: Intercontinental), da izplača zahtevke iz plač.

Pravni okvir

Pravo Skupnosti

3 Direktivi 73/239 in 79/267, kot sta bili vsaka posebej spremenjeni z Direktivo 92/49 in Direktivo 92/96, sta vzpostavili načelo enotnega dovoljenja (člena 6 in 7 obeh direktiv) in izključne odgovornosti države članice, v kateri ima zavarovalnica sedež (matična država članica), glede finančnega nadzora tega podjetja (člen 13 Direktive 73/239 in člen 15 Direktive 79/267).

4 Kot določata člen 15 Direktive 73/239 in člen 17 Direktive 79/267, mora domača država članica od vsake zavarovalnice zahtevati oblikovanje zadostnih zavarovalnotehničnih rezervacij glede na svojo celotno poslovno dejavnost. Sredstva, ki so vključena v te rezervacije, so podvržena ukrepom, sprejetim zaradi zagotovitve diverzifikacije njihovega investiranja.

5 Kot določata člen 16 Direktive 73/239 in člen 18 Direktive 79/267, mora domača država članica od vsake zavarovalnice zahtevati oblikovanje kapitalske ustreznosti glede na svojo celotno poslovno dejavnost, ki bo enaka njenemu prostemu premoženju. V skladu s členom 18 Direktive 73/239 in členom 21 Direktive 79/267 države članice ne predpišejo nobenih pravil glede izbire sredstev, ki presegajo sredstva, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije.

6 Člen 22 Direktive 73/239 in člen 26 Direktive 79/267 določata vrsto primerov, v katerih lahko pristojni organ domače države članice odvzame dovoljenje in določata, da mora v teh primerih ta organ sprejeti vse potrebne ukrepe za zavarovanje interesov zavarovancev ter omejiti prosto razpolaganje s sredstvi podjetja.

7 19. marca 2001 je bila sprejeta Direktiva 2001/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o reorganizaciji in prenehanju zavarovalnic (UL L 110, str. 28).

Nacionalno pravo

8 Direktive, omenjene v točki 1 te sodbe, so bile v grško pravo prenesene s predsedniškima uredbama št. 118/1985 (FEK A' 35) in 252/1996 (FEK A' 186), ki spreminjata dekret-zakon št. 400/1970 o zasebnem zavarovalništvu (FEK A' 10, v nadaljevanju: dekret-zakon).

9 Člen 3(1) dekreta-zakona določa, da mora zavarovalnica s sedežem v Grčiji za opravljanje storitev pridobiti dovoljenje, ki ga izda minister za trgovino. Člen 3(3) in (5) dekreta-zakona določa, da se odvzem dovoljenja – popoln ali delen, dokončen ali začasen – v primerih, ki jih določa dekret-zakon, izvrši z obrazloženo odločbo

ministra za trgovino. V skladu s členom 3(7) dokončni odvzem dovoljenja za opravljanje storitev vključuje avtomatično tudi odvzem dovoljenja za ustanovitev zavarovalnice in prenehanje zavarovalnice.

10 Kot je določeno v členu 7 dekreta-zakona, morajo zavarovalnice s sedežem v Grčiji oblikovati zadostne zavarovalno-tehnične rezervacije glede na svojo celotno poslovno dejavnost. Te zavarovalno-tehnične rezervacije morajo biti predstavljene s sredstvi enake protivrednosti, ki so izražena v isti valuti.

11 Po členu 8 dekreta-zakona morajo zavarovalnice s sedežem v Grčiji oblikovati zajamčeni kapital, v katerega so razporejena sredstva, v Grčiji ali katerikoli drugi državi članici Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora, z namenom zavarovanja interesov oseb, upravičenih do kakršnihkoli koristi iz zavarovalne pogodbe. V skladu s členom 8(1) mora zajamčeni kapital vključevati sredstva, ki krijejo zavarovalno-tehnične rezervacije iz člena 7 dekreta-zakona, in sredstva, ki predstavljajo četrtino minimalne stopnje iz člena 20(2)(A)(e) dekreta-zakona.

12 V skladu s členom 9(1) dekreta-zakona sme minister za trgovino, če zavarovalnica ne ravna v skladu s členoma 7 in 8 o zavarovalno-tehničnih rezervacijah, po sporočitvi svojega namena pristojnim organom katerekoli države članice, v kateri podjetje posluje prek podružnic ali v okviru svobode opravljanja storitev, z odločbo objavljeno v *Uradnem listu Helenske republike* sprejeti različne ukrepe. Na ta način sme razporediti del razpoložljivih sredstev podjetja ali vsa v zajamčeni kapital, prepovedati prosto razpolaganje z delom njenih sredstev ali vsemi, začasno ali dokončno odvzeti dovoljenje za opravljanje storitev za določene ali vse razrede dejavnosti in sprejeti katerikoli drug ustrezen ukrep z namenom zavarovanja interesov zavarovancev in drugih oseb, ki imajo pravice iz naslova zavarovalne pogodbe.

13 Prvi pododstavek člena 10(1) dekreta-zakona, kot je bil spremenjen s členom 35(9) zakona 2496/1997 (FEK A' 87), določa:

„Upravičenci iz zavarovanja in nasledniki vseh ali določenih njihovih pravic imajo prednost glede zajamčenega kapitala, ki ima prednostno razvrstitev pred katerokoli drugo splošno ali posebno prednostjo, razen prednosti iz člena 12a(8) in prednosti v zvezi z zahtevki, ki izhajajo iz zaposlitvenega razmerja, z izjemo zahtevkov oseb, ki imajo pravico voditi in upravljati zavarovalnico."

14 Člen 12a(8) dekreta-zakona zagotavlja primarno prednost, ki zajema vsa sredstva podjetja, za plačilo in izdatke nadzornika likvidacije ali stečaja in likvidacijskega upravitelja ter za plačilo in izdatke likvidacijskega upravitelja zavarovalnega portfelja.

15 S predsedniško uredbo št. 27/1996 (FEK A' 19) je bila pristojnost nadzora nad zavarovalnicami prenesena na ministra za razvoj.

Postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

16 Epikouriko Kefalaio je telo, ustanovljeno z zakonom št. 489/1976 (FEK A' 331), katerega člani so podjetja, ki v Grčiji ponujajo zavarovanje civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil. Njegove naloge vključujejo plačilo odškodnin žrtvam prometnih nesreč (oškodovanim osebam in njihovim naslednikom), kadar se je nad podjetjem, ki je zavarovalo odgovornost osebe, ki je povzročila nesrečo, začel postopek v primeru stečaja ali mu je bilo odvzeto dovoljenje. Po plačilu pridobi s subrogacijo na podlagi tega zakona prednost, vzpostavljeno s členom 10 dekreta-zakona v dobro zavarovanca, odgovornega za nesrečo.

17 Leta 1995 je minister za trgovino odvzel dovoljenje Intercontinentalu in odločil, da se vsa premična in nepremična sredstva tega podjetja dodelijo v njegov zajamčeni kapital.

18 Z odločbo št. K3-9086 z dne 4. novembra 1998 (Uradni list, zvezek za javna in zasebna podjetja z omejeno odgovornostjo z dne 10. decembra 1998, str. 8649, v nadaljevanju: izpodbijana odločba) je grški minister za razvoj sprostil sredstva v višini 28.967.185 GRD, ki je ustrezal zajamčenemu kapitalu Intercontinentala, da bi prednostno ugodil zahtevkom, ki izhajajo iz zaposlitvenega razmerja v skladu z določbo iz točke 13 zgoraj.

19 Epikouriko Kefalaio, ki je plačal odškodnino, dolgovano s strani Intercontinentala, je 16. decembra 1998 na temelju, da je ta odločba posegla v sredstva, ki bi lahko pokrila njegov, s subrogacijo pridobljen, zahtevek do Intercontinentala, pri Simvoulio tis Epikratias vložil tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

20 Simvoulio tis Epikratias je poudarilo, da je učinkovito varstvo zavarovancev temeljni cilj zakonodaje Skupnosti. Navedlo je, da sta obveznost zavarovalnice, da oblikuje zavarovalno-tehnične rezervacije, in člen 9(1) dekreta-zakona sprejeta, da dosežeta ta cilj. Menilo je, da člen 35(9) zakona št. 2496/1997 krši določbe Skupnosti, navedene v točkah od 4 do 6 zadevne sodbe, ker določa, da ima v primeru v postopku stečaja, likvidacije ali v podobnem stanju insolventnosti prednost, ki jo lahko glede zajamčenega kapitala uveljavljajo zaposleni zavarovalnice v zvezi z zahtevki, ki izhajajo iz njihovega zaposlitvenega razmerja, prednostno razporeditev pred prednostjo, ki jo lahko glede zajamčenega kapitala uveljavljajo zavarovanci in njeni nasledniki. Po mnenju Simvoulio tis Epikratias mora zato biti izpodbijana odločba razglašena za ničnо.

21 Vendar pa se je glede na to, da je njegova razlaga odprta za upravičeni dvom, Simvoulio tis Epikratias odločilo, da bo prekinilo odločanje in Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje:

„ Ali sme, zlasti glede na določbe členov 15 in 16 [...]Direktive Sveta 73/239 [...] in členov 17 in 18 [...] Direktive Sveta 79/267/EGS [...] nacionalni zakonodajalec določiti, da se, ko je zavarovalnica v postopku stečaja, likvidacije ali v podobnem stanju insolventnosti, prednostno ugodi zahtevkom, ki izhajajo iz zaposlitvenega razmerja z njo, iz sredstev, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, pred zahtevki zavarovancev in naslednikov vseh ali nekaterih njihovih pravic?"

Vprašanje za predhodno odločanje

22 Z vprašanjem želi nacionalno sodišče v temelju ugotoviti, ali določbe Skupnosti, ki določajo obveznost zavarovalnic, da oblikujejo zadostne zavarovalno-tehnične rezervacije ter kapitalsko ustreznost glede na svojo celotno poslovno dejavnost, nasprotujejo nacionalni določbi, katere učinek je ta, da ima, kadar je zavarovalnica predmet v postopku stečaja, likvidacije ali v podobnem stanju insolventnosti, plačilo zahtevkov iz plač prednostno razporeditev pred plačilom zavarovalnih zahtevkov glede sredstev, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije.

23 To vprašanje se nanaša na zakonodajo, ki določa prednost zavarovalnih zahtevkov v primeru likvidacije zavarovalnice. Prednost se nanaša na zajamčeni sklad podjetja in pokriva, poleg sredstev, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, druga sredstva tega podjetja. Lahko je razširjen z odločbo ministra, kot v postopku v glavni stvari, na vsa razpoložljiva sredstva podjetja. Prednost ima prednostno razvrstitev pred katerokoli drugo splošno ali posebno prednostjo, razen pred prednostjo glede

stroškov likvidacije in zahtevkov o plačah z izjemo tistih oseb, ki imajo pravico vodenja in upravljanja zavarovalnice.

24 Kot poudarjajo grška vlada, vlada Združenega kraljestva in Komisija, niti določbe Skupnosti glede obveznosti zavarovalnic, da oblikujejo zadostne zavarovalno-tehnične rezervacije in kapitalsko ustreznost glede na svojo celotno poslovno dejavnost, niti določbe direktiv 73/239 in 79/267 ne vsebujejo usklajevalnih predpisov glede likvidacije zavarovalnic (glej s tem v zvezi drugo uvodno izjavo Direktive 2001/17).

25 Res je, da je usklajevanje nacionalnih določb o zagotavljanju finančnih garancij, ki se zahtevajo od zavarovalnic, ki je doseženo predvsem z določbami Skupnosti, omenjenimi v točkah 4 in 5 te sodbe, namenjeno zagotavljanju ustrezne zaščite zavarovancev in tretjih oseb v vseh državah članicah (glej drugo uvodno izjavo Direktive 73/239 in prvo uvodno izjavo Direktive 79/267). Natančneje, obveznost zavarovalnice oblikovati zadostne zavarovalno-tehnične rezervacije je vzpostavljena, da se zagotovi, da imajo finančna sredstva za izpolnitev pogodbenih obveznosti do zavarovancev (glej sodbo z dne 4. decembra 1986 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-205/84, Recueil, str. 3755, točka 38; glej tudi deveto uvodno izjavo Direktive 73/239 in sedmo uvodno izjavo Direktive 79/267 ter dvanajsto uvodno izjavo Direktive 92/49 in trinajsto uvodno izjavo Direktive 92/96).

26 Ne glede na to se pomena zadevnih določb Skupnosti ne more razlagati, kot da je zakonodajalec Skupnosti želel, naj bodo v primeru likvidacije zavarovalnice sredstva, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, v vseh okoliščinah absolutno prednostno razvrščena za plačilo zavarovalnih zahtevkov.

27 Taka razlaga nima nobene podpore v direktivah 73/239 in 79/267. Dalje ji nasprotuje člen 10(1) Direktive 2001/17, ki z namenom „zagotoviti ustrezno ravnotežje med zaščito zavarovalnih upnikov in drugimi priveligiranimi upniki zaščitenimi s predpisi države članice" (štirinajsta uvodna izjava) dovoljuje državam članicam, da določenim kategorijam zavarovalnih zahtevkov, predvsem zahtevkom zaposlenih zavarovalnice, zagotovi prednostno razvrstitev pred zavarovalnimi zahtevki, vključno glede sredstev, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, kjer prednost zavarovalnih zahtevkov ni omejena v obsegu na sredstva, ki so vključena v te rezervacije.

28 Na predlog za sprejetje predhodne odločbe se mora tako odgovoriti, da člena 15 in 16 Direktive 73/239 ter člena 17 in 18 Direktive 79/267 ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero so, če je zavarovalnica v postopku stečaja, likvidacije ali v podobnem stanju insolventnosti, sredstva, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, lahko razporejena za plačilo zahtevkov iz plač pred plačilom zavarovalnih zahtevkov, kjer zakonodaja podeli zavarovalnim zahtevkom prednost, katere obseg v vsakem primeru poleg sredstev, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, zajema druga sredstva podjetja in je lahko bila z odločbo ministra razširjena na vsa razpoložljiva sredstva podjetja.

Stroški

29 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člena 15 in 16 Prved direktive Sveta 73/239/EGS z dne 24. julija 1973 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega zavarovanja razen življenjskega zavarovanja, kot je bila spremenjena z Drugo direktivo Sveta 88/357/EGS z dne 22. junija 1988 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja, ki opredeljuje določbe za učinkovito uresničevanje svobode opravljanja storitev in o spremembah Direktive 73/239/EGS, in z Direktivo Sveta 92/49/EGS z dne 18. junija 1992 o spremembah direktiv 73/239/EGS in 88/357/EGS in o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o neposrednem zavarovanju razen življenjskega zavarovanja (tretja direktiva o premoženjskem zavarovanju), ter člena 17 in 18 Prve direktive Sveta 79/267/EGS z dne 5. marca 1979 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega življenjskega zavarovanja, kot je bila spremenjena z drugo Direktivo Sveta 90/619/EGS z dne 8. novembra 1990 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega življenjskega zavarovanja in o spremembah Direktive 79/267 ter z Direktivo Sveta 92/96/EGS z dne 10. novembra 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti neposrednega življenjskega zavarovanja in o spremembah direktiv 79/267 ter 90/619 (tretja direktiva o življenjskem zavarovanju) ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, v skladu s katero so, če je zavarovalnica v postopku stečaja, likvidacije ali v podobnem stanju insolventnosti, sredstva, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, lahko razporejena za plačilo zahtevkov iz plač pred plačilom zavarovalnih zahtevkov, kjer zakonodaja podeli zavarovalnim zahtevkom prednost, katere obseg v vsakem primeru, poleg sredstev, ki so vključena v zavarovalno-tehnične rezervacije, zajema druga sredstva podjetja in je lahko bila z odločbo ministra razširjena na vsa razpoložljiva sredstva podjetja.

Podpisi