



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 16. julija 2020¹

Zadeva C-427/19

**Bulstrad Vienna Insurance Group AD
proti
Olympic Insurance Company Ltd**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija))

„Predhodno odločanje – Direktiva 2009/138/ES – Sklep o začetku postopka prenehanja zavarovalnic – Opredelitev pojma – Pristojnost za ugotovitev obstoja takega sklepa – Odvzem dovoljenja zavarovalnici – Imenovanje začasnega likvidacijskega upravitelja – Neobstoj sodnega postopka zaradi insolventnosti – Prekinitev vseh pravnih postopkov proti zavarovalnici“

I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru postopka med zavarovalno delniško družbo Bulstrad Vienna Insurance Group AD (v nadaljevanju: Bulstrad) in zavarovalnico Olympic Insurance Company Limited (v nadaljevanju: Olympic), ustanovljeno po ciprskem pravu. Postopek se nanaša na plačilo zavarovalnega zahtevka, za katerega družba Bulstrad trdi, da ji ga dolguje družba Olympic kot matična družba bolgarske hčerinske družbe.

2. Zadevni zahtevak je v bistvu odvisen od razlage člena 274 Direktive 2009/138/ES z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II)² v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja iz postopka v glavni stvari. Konkretno se postavljeni vprašanji nanašata na to, ali iz tega člena izhaja, da je treba ciprski zakon, ki v primeru, da je bilo zavarovalnici odvzeto dovoljenje za poslovanje in da je bil zanjo imenovan začasni upravitelj, določa prekinitev kakršnega koli sodnega postopka, uporabiti tudi pred bolgarskimi sodišči, pri katerih ta postopek poteka. Pred preučitvijo teh vprašanj pa je treba najprej povzeti upoštevna zakonodajna besedila.

¹ Jezik izvornika: angleščina.

² UL 2009, L 335, str. 1.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. V uvodnih izjavah od 117 do 130 Direktive 2009/138 je navedeno:

„(117) Ker nacionalna zakonodaja v zvezi z reorganizacijskimi ukrepi in postopki prenehanja ni usklajena, je primerno, da se v okviru notranjega trga zagotovi vzajemno priznavanje reorganizacijskih ukrepov in predpisov držav članic, ki urejajo prenehanje zavarovalnic, v zvezi z zavarovalnicami in potrebnim sodelovanjem, ob upoštevanju potrebe po enotnosti, univerzalnosti, usklajevanju in javnosti za takšne ukrepe ter enakovrednega obravnavanja in zaščite zavarovalnih upnikov.

[...]

(119) Razlikovati bi bilo treba med pristojnimi organi za namene reorganizacijskih ukrepov in postopkov prenehanja ter nadzornimi organi zavarovalnic.

[...]

(121) Treba bi bilo določiti pogoje, pod katerimi postopki prenehanja, ki vključujejo prednostni red za plačilo zavarovalnih zahtevkov, ne da bi temeljili na insolventnosti, sodijo na področje uporabe te direktive. Zahtevki zaposlenih v zavarovalnici, ki izhajajo iz pogodb o zaposlitvi in zaposlitvenih razmerij, bi morali biti taki, da se lahko vnesejo v nacionalni jamstveni program za plače. Taki vnosni zahtevki bi morali imeti korist od obravnavanja, določenega z zakonodajo matične države članice (*lex concursus*).

(122) Reorganizacijski ukrepi ne izključujejo začetka postopka prenehanja. Postopki prenehanja bi se morali začeti v odsotnosti ali po sprejetju reorganizacijskih ukrepov in se lahko zaključijo s poravnavo ali drugimi podobnimi ukrepi, vključno z reorganizacijskimi ukrepi.

(123) Samo pristojni organi matične države članice bi morali imeti pooblastilo, da sprejemajo sklepe o postopkih prenehanja zavarovalnic. Sklepi bi morali imeti učinke na celotnem območju Skupnosti in bi jih morale priznavati vse države članice. Sklepe se objavi v skladu s postopki matične države v *Uradnem listu Evropske unije*. Informacije bi morale biti na voljo tudi znanim upnikom, ki so rezidenti Skupnosti ter bi morali imeti pravico vložiti zahtevke in predložiti pripombe.

[...]

(125) Vse pogoje za začetek, izvajanje in zaključek postopkov prenehanja bi morali urejati predpisi matične države članice.

(126) Da se zagotovi usklajeno delovanje med državami članicami, bi morali biti nadzorni organi matične države članice in organi vseh drugih držav članic nujno obveščeni o začetku postopka prenehanja.

[...]

(128) Začetek postopka prenehanja bi moral vključevati odvzem dovoljenja za opravljanje zavarovalnih poslov, izdanega zavarovalnici, razen če tako dovoljenje ni bilo že prej odvzeto.

[...]

(130) Da se zaščitijo upravičena pričakovanja in varnost določenih transakcij v državah članicah, ki niso matična država članica, je treba določiti predpise, ki se uporabljajo za učinke reorganizacijskih ukrepov in postopkov prenehanja na pravdne postopke, ki so v teku, in na posamezne izvršilne ukrepe, ki izhajajo iz teh pravnih postopkov.“

4. Člen 14 te direktive, naslovljen „Načelo dovoljenja za opravljanje poslov“, določa:

„1. Za začetek poslov neposrednega zavarovanja ali pozavarovanja, zajetega v tej direktivi, je potrebno predhodno dovoljenje.

2. Za dovoljenje nadzornih organov matične države iz odstavka 1 lahko zaprosi:

(a) vsako podjetje, ki ustanavlja sedež na ozemlju te države članice; ali

(b) vsaka zavarovalnica, ki svoje poslovanje, potem ko je dobila zahtevano dovoljenje v skladu z odstavkom 1, želi razširiti na celotno zavarovalno vrsto ali zavarovalne vrste poleg tistih, za katere je že pridobila dovoljenje.“

5. Člen 15 Direktive 2009/138, naslovljen „Obseg dovoljenja“, v odstavku 2 določa:

„V skladu s členom 14 se dovoljenje izdaja za določeno vrsto neposrednega zavarovanja, ki so našteje v dela A Priloge I ali v Prilogi II. Velja za celotno zavarovalno vrsto, razen če prosilec želi kriti le nekatere nevarnosti, ki se nanašajo na navedeno zavarovalno vrsto.“

6. Člen 144 te direktive, naslovljen „Odvzem dovoljenja“, v odstavku 1 določa:

„1. [...]

Nadzorni organ matične države članice odvzame dovoljenje, ki ga je izdal zavarovalnici ali pozavarovalnici, če podjetje nima zahtevanega minimalnega kapitala in nadzorni organ meni, da je predloženi finančni načrt očitno neustrezen ali zadevno podjetje ne izpolnjuje odobrenega načrta v treh mesecih od ugotovitve neskladnosti z zahtevanim minimalnim kapitalom.“

7. V Direktivi 2009/138 je naslov IV, naslovljen „Reorganizacija in prenehanje zavarovalnic“, ki vsebuje člene od 267 do 296.

8. Člen 267 te direktive, naslovljen „Področje uporabe tega naslova“, določa:

„Ta naslov se uporablja za reorganizacijske ukrepe in postopke prenehanja:

(a) zavarovalnic;

(b) podružnic zavarovalnic iz tretjih držav na ozemlju Skupnosti.“

9. Člen 268 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„1. V tem naslovu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚pristojni organ‘ pomeni upravni ali sodni organ države članice, pristojen za postopke prenehanja in reorganizacijske ukrepe;

[...]

(d) ‚postopek prenehanja‘ pomeni kolektivni postopek, ki vključuje vnovčenje sredstev zavarovalnice in ustrezno porazdelitev donosa med upnike, delničarje ali člane, ki mora vključevati dejavnosti pristojnih organov, tudi če se kolektivni postopki zaključijo s poravnavo ali drugim podobnim ukrepom, ne glede na to ali ti postopki temeljijo na insolventnosti, ali so prostovoljni ali obvezni;

[...]“.

10. Člen 269, naslovljen „Odločitev o reorganizacijskih ukrepih – pravo, ki se uporablja“, določa:

„1. Samo pristojni organi matične države članice imajo pravico odločati o reorganizacijskih ukrepih glede zavarovalnice, vključno z njenimi podružnicami.

2. Reorganizacijski ukrepi ne izključujejo možnosti matične države članice, da začne postopek prenehanja.

3. Reorganizacijske ukrepe urejajo zakoni in drugi predpisi in postopki, ki se uporabljajo v matični državi članici, če ni drugače določeno v členih od 285 do 292.

4. Reorganizacijski ukrepi, sprejeti v skladu z zakonodajo matične države članice, veljajo v celoti na območju Skupnosti brez nadaljnjih formalnosti, vključno proti tretjim osebam v drugih državah članicah, tudi če zakonodaja teh drugih držav članic ne predvideva takih reorganizacijskih ukrepov, oziroma za njihovo izvajanje veljajo pogoji, ki niso izpolnjeni.

5. Reorganizacijski ukrepi veljajo na območju Skupnosti, ko postanejo veljavni v matični državi članici.“

11. Člen 270, naslovljen „Informacije nadzornim organom“, določa:

„Pristojni organi matične države članice morajo nujno obvestiti nadzorne organe te države članice o svojem sklepu o reorganizacijskem ukrepu, kjer je možno pred sprejetjem takega ukrepa, če ne pa takoj po sprejetju.

Nadzorni organi matične države članice morajo nujno obvestiti nadzorne organe vseh drugih držav članic o sklepu, da sprejmejo reorganizacijske ukrepe, vključno z možnimi praktičnimi učinki takih ukrepov.“

12. Člen 271 Direktive 2009/138, naslovljen „Objava sklepov o reorganizacijskih ukrepih“, v odstavku 1 določa:

„Kjer je možna pritožba v matični državi članici proti reorganizacijskemu ukrepu, morajo pristojni organi matične države članice, upravitelj ali druga oseba upravičena sprejeti reorganizacijski ukrep v matični državi članici, sklep o reorganizacijskem ukrepu objaviti, v skladu s postopki objave predvidenimi v matični državi članici in nadalje v *Uradnem listu Evropske unije*, ob prvi priložnosti objaviti izpisek dokumenta, ki določa reorganizacijski ukrep.

Nadzorni organi drugih držav članic, ki so bili obveščeni o sklepu o reorganizacijskem ukrepu na podlagi člena 270, lahko zagotovijo objavo takega sklepa na svojem ozemlju na način, ki se jim zdi primeren.“

13. Člen 273, naslovljen „Začetek postopka prenehanja – obveščanje nadzornih organov“, določa:

„1. Samo pristojni organi matične države članice so upravičeni do sprejemanja odločitev o začetku postopka prenehanja glede zavarovalnice, vključno z njenimi podružnicami v drugih državah članicah. Sklep je lahko sprejet v odsotnosti ali po sprejetju reorganizacijskih ukrepov.

2. Sklep glede začetka postopka prenehanja zavarovalnice, vključno z njenimi podružnicami v drugih državah članicah, sprejet v skladu z zakonodajo matične države članice, se prizna brez nadaljnjih postopkov na celotnem ozemlju Skupnosti in začne veljati takoj, ko začne veljati v državi članici, ki je začela postopek.

3. Pristojni organi matične države članice o sklepu o začetku postopka prenehanja nujno informirajo nadzorne organe te države članice, če je možno preden se postopek začne, če ne pa takoj po začetku postopka.

Nadzorni organi matične države članice nujno informirajo nadzorne organe vseh drugih držav članic o svojem sklepu, da začnejo postopek prenehanja, vključno z možnimi praktičnimi učinki takega postopka.“

14. Člen 274 te direktive, naslovljen „Pravo, ki se uporablja“, določa:

„1. Sklep o začetku postopka prenehanja glede zavarovalnice, postopke prenehanja in njihove učinke urejajo zakoni, ki se uporabljajo v matični državi članici, če ni drugače določeno v členih 285 do 292.

2. Predpisi matične države članice določajo vsaj:

- (a) sredstva, ki so del premoženja in obravnavanje sredstev, ki jih zavarovalnica pridobi ali so nanjo prenesene po začetku postopka prenehanja;
- (b) pooblastila zavarovalnice in likvidacijskega upravitelja;
- (c) pogoje, pod katerimi se lahko doseže pobotanje;
- (d) učinke postopka prenehanja na veljavne pogodbe, v katerih je zavarovalnica stranka;
- (e) učinke postopka prenehanja na sodne postopke, ki so jih začeli posamezniki upniki, razen pravnih postopkov, ki so v teku, iz člena 292;
- (f) zahtevke, ki se vložijo proti premoženju zavarovalnice in obravnavanje zahtevkov, do katerih pride po začetku postopka prenehanja;
- (g) predpise, ki urejajo vlaganje, preverjanje in sprejem zahtevkov;
- (h) predpise, ki urejajo razdelitev donosa od unovčenih sredstev, razvrščanje zahtevkov in pravice upnikov, ki so dobili delno nadomestilo po začetku postopka prenehanja na podlagi stvarne pravice ali preko pobotanja;
- (i) pogoje za zaključek postopka prenehanja in učinke zaključka, zlasti s poravnavo;
- (j) pravice upnikov po zaključku postopka prenehanja;
- (k) stranko, ki nosi stroške in izdatke, ki nastanejo v postopku prenehanja; in
- (l) predpise, ki se nanašajo na neveljavnost, izpodbojnost in neizvršljivost pravnih predpisov, ki so škodljivi za vse upnike.“

15. Člen 280 Direktive 2009/138, naslovljen „Objava sklepov o postopkih prenehanja“, v odstavku 1 določa:

„Pristojni organ matične države članice, likvidacijski upravitelj ali druga oseba, ki jo pristojni organ imenuje za ta namen, objavi sklep o začetku postopka prenehanja v skladu s postopki objavljanja predvidenimi v matični državi članici in izpisek iz sklepa o prenehanju v *Uradnem listu Evropske unije*.

Nadzorni organi drugih držav članic obveščeni o sklepu o začetku postopka prenehanja v skladu s členom 273(3), lahko zagotovijo objavo takega sklepa na svojem ozemlju na primeren način.“

16. Člen 292 iste direktive, naslovljen „Pravdni postopki v teku“, določa:

„Vplive reorganizacijskih ukrepov ali postopkov prenehanja na pravdni postopek v teku glede sredstva ali pravice, ki je bila zavarovalnici odvzeta, urejajo samo predpisi države članice, v kateri je pravdni postopek v teku.“

B. Ciprsko pravo

17. V skladu s ciprskim pravom lahko sodišče imenuje začasnega likvidacijskega upravitelja po vložitvi predloga za izdajo sklepa o prenehanju, vendar pred izdajo takega sklepa. Takšno imenovanje se običajno zahteva zaradi nevarnosti ogrožanja sredstev družbe, to je nevarnosti, da bi pred izdajo sklepa o prenehanju prišlo do zapravljanja teh sredstev, zaradi česar teh sredstev ne bi bilo mogoče zbrati in ustrezno razdeliti med upnike družbe.³ Vloga začasnega likvidacijskega upravitelja je v bistvu ohraniti in zavarovati sredstva družbe ter obstoječe stanje v družbi.⁴ Natančen obseg pooblastil začasnega likvidacijskega upravitelja je določen v sklepu o njegovem imenovanju. Vendar začasni likvidacijski upravitelj načeloma ni pooblaščen za upravljanje in vodenje družbe, za kar je še naprej odgovorno njeno poslovodstvo.⁵ Poleg tega začasni likvidacijski upravitelj v skladu s sodno prakso te države članice ni pooblaščen za razdelitev sredstev družbe.⁶

18. Natančneje, člen 215 Peri Eterion Nomos (zakon o družbah), naslovljen „Pristojnost za prekinitev ali omejitev postopka proti družbi“, določa:

„Družba ali kateri koli njen upnik ali porok lahko kadar koli po vložitvi predloga za izdajo sklepa o prenehanju in pred izdajo takšnega sklepa:

- (a) če je pri katerem koli okrožnem sodišču ali pri vrhovnem sodišču vložena kakršna koli druga tožba ali če proti družbi teče kateri koli drugi postopek, pri tem sodišču predlaga prekinitev postopka; in
- (b) če je zoper družbo vložena kakršna koli druga tožba, sodišču, ki je pristojno za prenehanje družbe, predlaga omejitev nadaljnje obravnave zadevne tožbe,

sodišče, ki mu je zadevni predlog predložen, pa lahko, odvisno od primera, prekine oziroma omeji postopek pod pogoji, ki so po njegovem mnenju primerni.“

³ Glej v tem smislu sodbo okrožnega sodišča v Nikoziji, Unibrand Secretarial Services Limited proti Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), zahtevek št. 310/13, 9. 7. 2015 (CY:EDLEF:2015:A282), in sodbo okrožnega sodišča v Limassolu, AZOVMASHINVEST HOLDING LTD, tožba št. 380/14, 18. 1. 2017 (CY:EDLEM:2017:A18).

⁴ Glej v tem smislu sodbo okrožnega sodišča v Nikoziji, Tricor Limited, zahtevek št. 310/13, 13. 1. 2016 (CY:EDLEF:2016:A16).

⁵ Glej v tem smislu sodbo okrožnega sodišča v Larnaki, Νίκο Κυριακίδη, Προσωπικό Παραλήπτη proti Assofit Holdings Limited, tožba št. 26/2012, 28. 5. 2013 (CY:EDLAR:2013:A90).

⁶ Glej v tem smislu sodbi okrožnega sodišča v Nikoziji, Unibrand Secretarial Services Limited proti Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), zahtevek št. 310/13, 9. 7. 2015 (CY:EDLEF:2015:A282), in Tricor Limited, zahtevek št. 310/13, 13. 1. 2016 (CY:EDLEF:2016:A16). Glej v tem smislu tudi člen 233 zakona o družbah).

19. Člen 220 tega zakona, naslovljen „Prenehanje postopkov proti družbi ob izdaji sklepa o prenehanju“, določa:

„Po izdaji sklepa o prenehanju ali po imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja se lahko tožba vložijo ali postopek začne ali nadaljuje samo z dovoljenjem sodišča in pod pogoji, ki jih to določi.“

20. Člen 227 navedenega zakona, naslovljen „Imenovanje in pooblastila začasnega upravitelja“, določa:

„1. Sodišče lahko ob upoštevanju določb tega člena kadar koli po vložitvi predloga za prenehanje imenuje stečajnega upravitelja, ki ima ustrezno dovoljenje v skladu z zakonom o stečajnih upraviteljih, za začasnega likvidacijskega upravitelja, ki je zadolžen za zavarovanje premoženja družbe in za zagotavljanje stabilnosti položaja družbe.

2. Začasnega likvidacijskega upravitelja je mogoče imenovati kadar koli pred izdajo sklepa o prenehanju. Za začasnega likvidacijskega upravitelja je lahko imenovan sodni upravitelj ali katera koli druga primerna oseba.

2A. Začasni likvidacijski upravitelj izvaja pooblastila, ki mu jih dodeli sodišče.

3. Sodišče lahko s sklepom o imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja omeji njegova pooblastila.“

C. Bolgarsko pravo

21. Člen 624(2) Kodeks za zastrahovanje (zakonik o zavarovanjih) določa:

„Če pristojni organ druge države članice obvesti [Komisija za finansov nadzor (komisija za finančni nadzor)] o začetku postopka prenehanja ali postopka zaradi insolventnosti, ta sprejme ukrepe za obveščanje javnosti.“

22. Člen 44 Kodeks na mezdunarodnoto chastno pravo (zakonik o mednarodnem zasebnem pravu) določa:

„1. Tuje pravo je treba razlagati in uporabljati v skladu z njegovo razlago in uporabo v državi, v kateri je bilo sprejeto.

2. Zaradi neuporabe tujega prava ter njegove napačne razlage in uporabe se lahko vložijo pravna sredstva.“

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe

23. Družba Bulstrad, zavarovalnica, registrirana v Bolgariji, je pri Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija) vložila tožbo. S to tožbo je družba Bulstrad predlagala, naj se družbi Olympic, zavarovalnici, registrirani na Cipru, v zvezi s prometno nesrečo naloži plačilo odškodnine iz naslova zavarovanja v višini 7603,63 levov (BGN) (približno 3887 EUR) skupaj s stroški likvidacije v višini 25 BGN (približno 13 EUR).

24. Tožeča stranka trdi, da je voznik motornega vozila, zavarovanega pri družbi Olympic, 5. januarja 2018 v kraju Bansko v Bolgariji s tem vozilom povzročil premoženjsko škodo na drugem motornem vozilu, zavarovanem pri družbi Bulstrad. Ker je imel voznik zadnjenavedenega vozila sklenjeno kasko zavarovanje pri tožeči stranki, naj bi mu ta nato izplačala odškodnino iz naslova zavarovanja v višini 7603,63 BGN (približno 3887 EUR). Družba Bulstrad naj bi s plačilom odškodnine iz naslova

zavarovanja vstopila v pravice osebe, ki je bila neposredno oškodovana, proti povzročitelju škode in njegovi zavarovalnici. Družba Bulstrad naj bi na toženo stranko, to je družbo Olympic, naslovila zahtevek za plačilo zavarovalnine, ki pa naj tega plačila, čeprav naj bi zahtevek prejela 6. julija 2018, še vedno ne bi opravila. Družba Bulstrad naj bi zato zoper toženo stranko prek njene podružnice v Bolgariji vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se toženi stranki naloži plačilo uveljavljenih zneskov in stroškov postopka.

25. Predložitveno sodišče se je izreklo za pristojno na podlagi člena 13(2) v povezavi s členom 11 Uredbe (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL 2012, L 351, str. 1). Vendar je bilo nacionalno sodišče med postopkom obveščeno, da so pristojni ciprski organi družbi Olympic odvzeli dovoljenje za opravljanje zavarovalne dejavnosti, ker ni izpolnjevala kapitalskih zahtev, in da je bil zanjo imenovan začasni likvidacijski upravitelj, ki prevzema in nadzira vse premoženjske in zakonske pravice, ki jih ta družba ima ali za katere kaže, da jih ima. Nacionalno sodišče je ugotovilo, da ti ukrepi ciprskih organov pomenijo sprejetje sklepa o začetku postopka prenehanja, zato je s sklepom z dne 26. septembra 2018 v skladu z določbami bolgarskega zakonika o zavarovanjih, s katerim je bila prenesena Direktiva 2009/138, prekinilo postopek zoper družbo Olympic.

26. Družba Bulstrad je predlagala nadaljevanje postopka, ker je glede na razlago upoštevne sodne prakse Varhoven kasatsionen sad (vrhovno kasacijsko sodišče, Bolgarija) menila, da prekinitev postopka ni bila pravilna. V skladu s to razlago naj ne bi bilo mogoče šteti, da sta zgoraj navedena ukrepa ciprskih organov enakovredna sklepu o začetku postopka prenehanja, izdanem v matični državi članici, v smislu bolgarske zakonodaje, s katero je bil prenesen člen 274 Direktive 2009/138.

27. Predložitveno sodišče se je odzvalo tako, da je bolgarsko komisijo za finančni nadzor prosilo, naj navede, ali je bila obveščena o začetku postopka prenehanja ali postopka zaradi insolventnosti nad družbo Olympic pred pristojnim sodiščem na Cipru, in naj, če je bil tak postopek začet, navede, v kateri fazi je in ali je bil imenovan likvidacijski upravitelj ali pooblaščenec. Ta komisija je v dopisu z dne 19. marca 2019 navedla, da ji pristojni ciprski organ do takrat ni posredoval nobenih informacij o začetku postopka prenehanja družbe Olympic.

28. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba pri razlagi člena 630 Kodeks za zastrahovaneto (zakonik o zavarovanjih) ob upoštevanju člena 274 Direktive 2009/138/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) izhajati iz tega, da sklep organa države članice o odvzemu dovoljenja zavarovalnici in imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja za to zavarovalnico, ne da bi se začel sodni postopek prenehanja, pomeni ‚sklep o začetku postopka prenehanja‘?
2. Ali morajo sodišča drugih držav članic, če zakonodaja države članice, v kateri ima zavarovalnica, ki ji je bilo odvzeto dovoljenje in za katero je bil imenovan začasni likvidacijski upravitelj, sedež, določa, da je treba v primeru imenovanja začasnega likvidacijskega upravitelja prekiniti vse sodne postopke proti tej družbi, v skladu s členom 274 Direktive 2009/138/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) uporabiti to zakonodajo tudi, če to ni izrecno določeno v njihovi nacionalni zakonodaji?“

29. Sodišču sta pisna stališča predložili bolgarska vlada in Evropska komisija.

IV. Analiza

A. Dopustnost vprašanj

30. V skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih predložijo nacionalna sodišča, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o teh vprašanjih zavrne le, če nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore, če je problem hipotetičen ali če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari.⁷

31. V obravnavani zadevi je predložitveno sodišče po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe sporočilo, da so ga bolgarski nadzorni organi obvestili, da se je s sklepom z dne 30. julija 2019 začel postopek prenehanja zoper družbo Olympic in da je bil ta sklep 23. avgusta 2019 objavljen v uradnem listu Republike Ciper. Sodišče je nato z dopisom z dne 4. februarja 2020 predložitveno sodišče vprašalo, ali vztraja pri svojih vprašanjih.

32. Predložitveno sodišče je s sklepom z dne 21. februarja 2020 odgovorilo, da vztraja pri predlogu.

33. Predloga za sprejetje predhodne odločbe v obravnavani zadevi ni mogoče razglasiti za nedopustnega, prvič, ker ima Sodišče na voljo vse dejanske in pravne elemente, da lahko odgovori na postavljena vprašanja, drugič, ker v spisu Sodišča ni nobenega dokaza o tem, da gre za hipotetični zahtevek, in, tretjič, ker ni očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari. Na področju insolventnosti se namreč pogosto izkaže, da je natančna določitev datuma, na katerega bi bilo treba kakšen koli potencialni postopek, ki teče pred sodiščem v drugi državi članici, prekiniti, še posebej pomembna.

B. Vsebinska presoja

1. Prvo vprašanje

34. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 274 Direktive 2009/138 razlagati tako, da sklep organa v matični državi članici zavarovalnice o odvzemu dovoljenja tej zavarovalnici in imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja zanjo, ne da bi bil formalno izdan sklep sodišča o začetku postopka prenehanja, pomeni „sklep o začetku postopka prenehanja“ v smislu navedenega člena.

35. V skladu s členom 274(1) Direktive 2009/138 urejajo sklep o začetku postopka prenehanja glede zavarovalnice, postopek prenehanja in njegove učinke zakoni, ki se uporabljajo v matični državi članici.

36. Člen 268(1)(d) te direktive pa določa, da se za namene naslova IV te direktive (ki je naslovljen „Reorganizacija in prenehanje zavarovalnic“ in vsebuje člen 274) pojem „postopek prenehanja“ nanaša na „kolektivni postopek, ki vključuje [*u*]novčenje sredstev zavarovalnice in ustrezno porazdelitev donosa med upnike, delničarje ali člane, ki mora vključevati dejavnosti pristojnih organov, tudi če se kolektivni postopki zaključijo s poravnavo ali drugim podobnim ukrepom, ne glede na to, ali ti postopki temeljijo na insolventnosti, ali so prostovoljni ali obvezni“.⁸ Iz tega izhaja, da pogoje, pod

⁷ Glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2010, Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, točka 27).

⁸ Moj poudarek.

katerimi se lahko sprejme sklep o začetku postopka prenehanja, ter podrobnosti in učinke tega postopka sicer določijo matične države članice, pomen besedne zveze „postopek prenehanja“ v smislu Direktive 2009/138 pa ni odvisen od nacionalnega prava, ampak namesto tega predpostavlja, da je zadevni postopek skladen z opredelitvijo tega pojma v členu 268(1)(d).

37. Direktiva 2009/138 v zvezi s pristojnostjo za ugotavljanje, ali bi bilo določen sklep mogoče šteti za sklep, sprejet v skladu s postopkom, ki ustreza tej opredelitvi, in potemtaka za sklep o začetku postopka prenehanja, ne vsebuje nobene določbe, na podlagi katere bi se izključna pristojnost za presojanje pravne narave sklepa, ki ga sprejmejo pristojni organi matične države članice, prenesla na sodišča te države članice. Prav tako ne določa, da morajo pristojni organi pri sprejetju sklepa o začetku postopka prenehanja spoštovati nekatere vsebinske formalnosti, tako da bi bil ta sklep zlahka prepoznan kot tak. Poleg tega ne vsebuje seznama postopkov, ki obstajajo v različnih državah članicah in ki jih je treba opredeliti kot postopke prenehanja, da bi jih sodišča drugih držav članic lahko zlahka prepoznala. Ravno nasprotno, v členu 273(24) je zgolj navedeno, da je treba sklep o začetku postopka prenehanja priznati na celotnem ozemlju Unije *brez nadaljnjih postopkov*, razen tistih, ki jih zahteva zakonodaja matične države članice.⁹

38. Res je, da člen 273(2) Direktive 2009/138 določa načelo vzajemnega priznavanja sklepov o začetku postopka prenehanja. Vendar je v členu 267 navedeno, da se naslov IV – in potemtaka tudi načelo vzajemnega priznavanja iz člena 273 – uporablja le za sklepe, za katere je bilo ugotovljeno, da so povezani s postopki prenehanja v smislu te direktive.¹⁰

39. Zato tako iz okvira kot tudi iz ciljev, ki jih uresničuje Direktiva 2009/138, izhaja, da so sodišča drugih držav članic pristojna za ugotavljanje, ali je sklep, ki so ga sprejeli organi matične države članice, mogoče opredeliti kot sklep o začetku postopka prenehanja v smislu Direktive 2009/138. Kadar je tako, pa morajo ta sodišča dopustiti, da ti učinkujejo.

40. Iz besedila člena 268(1)(d) Direktive 2009/138 je razvidno, da morata biti za to, da bi bil tak ukrep opredeljen kot sklep o začetku postopka prenehanja, izpolnjena dva pogoja. Prvič, predmet postopka mora biti unovčenje sredstev zavarovalnice in ustrezna porazdelitev donosa med upnike, delničarje ali člane. Drugič, vključevati mora pristojni organ, to je v skladu s členom 268(1)(a) navedene direktive „upravni ali sodni organ države članice, pristojen za postopke prenehanja in reorganizacijske ukrepe“.

41. V obravnavani zadevi se, kot je bilo že navedeno, postavlja vprašanje, ali bi bilo treba sklep o odvzemu dovoljenja zavarovalnici in imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja šteti za sklep o začetku postopka prenehanja oziroma za sklep, ki pomeni obstoj takšnega postopka, v smislu Direktive 2009/138.

42. Glede imenovanja začasnega likvidacijskega upravitelja sprejetje takšnega sklepa glede na to, da je imenovanje zgolj začasno, nujno pomeni, da bo likvidacijski upravitelj v nadaljevanju dokončno imenovan in da bo zadolžen za unovčenje sredstev zavarovalnice.

⁹ V sodni praksi je bil obseg pojma „postopki“ oziroma „formalnosti“, uporabljenega v členih 3(2) in 6(1) Direktive 2001/24/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. aprila 2001 o reorganizaciji in prenehanju kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 15), katerih besedilo je podobno besedilu členov 269(4) in 273(2), opredeljen precej široko. Glej sodbo z dne 24. oktobra 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, točka 40).

¹⁰ Glej po analogiji v zvezi z obsegom načela vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah sodbo z dne 6. decembra 2018, IK (Izvršitev dodatne kazni) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991, točka 51). Če je izključna pristojnost za obravnavo določenih vrst zadev na podlagi nekaterih zakonodajnih aktov Unije v zvezi s priznavanjem sodnih odločb podeljena sodiščem matične države članice ali če ti akti sodišča, na katera je vložena tožba, zavezujejo k ugotavljanju dejstev, na podlagi katerih je sodišče izvora utemeljilo svojo pristojnost, je sodišče države gostiteljice vseeno še naprej pristojno za presojo, ali zadevni položaj spada na področje uporabe teh aktov.

43. Čeprav Sodišče ni pristojno za razlago nacionalnega prava ali za uporabo predpisa prava Unije za konkreten spor ali za presojo določbe nacionalnega prava glede na ta predpis, pa lahko iz spisa, ki mu je predložen, razbere vse elemente, potrebne za pojasnitev položaja, ki ga je predložitveno sodišče opisalo v vprašanjih za predhodno odločanje, da bi nacionalnemu sodišču tako podalo elemente razlage prava Unije, s katerimi bi si to lahko pomagalo pri presoji učinkov te določbe.¹¹

44. V obravnavani zadevi je iz spisa, predloženega Sodišču, jasno, da se sklep o imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja v skladu z nacionalno zakonodajo izda *po* vložitvi predloga za sprejetje sklepa o prenehanju, vendar *pred* sprejetjem kakršne koli sodne odločbe v zvezi s tem predlogom.¹² Poleg tega začasni likvidacijski upravitelj v skladu s to nacionalno zakonodajo načeloma ni pooblaščen za unovčenje sredstev zavarovalnice ali za poplačilo upnikov.¹³ Dejstvo, da začasni likvidacijski upravitelj nima teh prerogativ – kar mora seveda preveriti nacionalno sodišče –, izključuje možnost, da bi takšen sklep lahko pomenil začetek ali obstoj postopka prenehanja v smislu Direktive 2009/138, in sicer zato, ker gre za elemente, za katere velja, da so bistvenega pomena, da se sklep šteje za sklep o začetku postopka prenehanja v smislu člena 268(1)(d) Direktive 2009/138.

45. V zvezi z odvzemom dovoljenja je treba opozoriti, da v Direktivi 2009/138 obstaja razlika med sklepom o odvzemu dovoljenja in sprejetjem sklepa o začetku postopka prenehanja.

46. Prvič, posledice, ki jih ima vsak izmed teh sklepov, so opredeljene v ločenih naslovih Direktive, in sicer v naslovu I oziroma v naslovu IV. V skladu s členom 144 v povezavi s členom 14 Direktive 2009/138 je odvzem dovoljenja namenjen temu, da se zadevni zavarovalnici prepove opravljanje vseh dejavnosti, povezanih z zavarovalno vrsto, za katero je bilo predhodno izdano dovoljenje. Sprejetje sklepa o začetku postopka prenehanja pa ima v skladu s členom 273 te direktive takšne pravne učinke, kot so v pravu matične države članice določeni za tak postopek.

47. Drugič, sklep o odvzemu dovoljenja v skladu s členom 144 v povezavi s členom 13(10) Direktive 2009/138 sprejmejo nacionalni organ oziroma organi, ki so z zakonom ali drugim predpisom pooblaščen za nadzor zavarovalnic ali pozavarovalnic, medtem ko sklep o začetku postopka prenehanja na podlagi člena 268(d) v povezavi s členom 268(a) sprejme upravni ali sodni organ države članice, pristojen za reorganizacijske ukrepe in postopke prenehanja.¹⁴ Res je sicer, da gre lahko za iste organe, vendar ni nujno vedno tako.¹⁵

48. Tretjič, gre za različni vrsti sklepov, ki sta namenjeni uresničevanju različnih ciljev. V skladu s členom 15 in naslednjimi Direktive 2009/138 ter z besedilom uvodnih izjav 8 in 11 te direktive je namen postopka za izdajo dovoljenja zagotoviti, da vse družbe, ki opravljajo dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja, delujejo skladno s številnimi pravili, in omogočiti, da lahko take družbe poslujejo na celotnem ozemlju Unije. V zvezi s sklepi za začetek postopkov prenehanja pa iz člena 268(1)(d) Direktive 2009/138 izhaja, da so ti sklepi namenjeni pripravi unovčenja sredstev zavarovalnice in porazdelitve donosa med upnike, tudi če do drugonavedenega na koncu sploh ne pride.¹⁶ Iz uvodne izjave 121 Direktive 2009/138 izhaja, da ni nujno, da sprejetje takšnega sklepa temelji na insolventnosti.

11 Glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2015, *Abcur* (C-544/13 in C-545/13, EU:C:2015:481, točka 34), in z dne 20. maja 2010, *Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas* (C-160/09, EU:C:2010:293, točka 24).

12 Glej člen 227(2) zakona o družbah.

13 Glej v tem smislu sodbi okrožnega sodišča v Nikoziji, *Unibrand Secretarial Services Limited proti Eταρεία Tricor Limited* (HE9769), zahtevek št. 310/13, 9. 7. 2015 (CY:EDLEF:2015:A282), in *Tricor Limited*, zahtevek št. 310/13, 13. 1. 2016 (CY:EDLEF:2016:A16), ter *Poiitis A., Η εκκαθάριση Εταρειών*, 2. izdaja, Larnaka, 2015, str. 89.

14 Člen 273(3) Direktive 2009/138 zato določa, da morajo v primeru začetka postopka prenehanja pristojni organi matične države članice, če je mogoče pred začetkom tega postopka, o tem obvestiti nadzorne organe navedene države članice, to je organe, pristojne za odvzem dovoljenja.

15 Glej v tem smislu uvodno izjavo 119 Direktive 2009/138.

16 V skladu z navedenimi določbami poleg tega velja, da so pogoji za sprejetje prvonavedenega sklepa harmonizirani, medtem ko so pogoji za sprejetje drugonavedenega sklepa v pristojnosti držav članic.

49. Četrtrič, v primeru odvzema dovoljenja je v členu 144(2) Direktive 2009/138 določeno, da nadzorni organ države članice o tem zgolj obvesti nadzorne organe drugih držav članic, medtem ko člen 273(3) Direktive 2009/138 v primeru sprejetja sklepa o začetku postopka prenehanja določa, da morajo pristojni organi nujno informirati druge organe ne le o svojem sklepu, ampak tudi o praktičnih učinkih, ki bi jih tak postopek lahko imel. Poleg tega, glede sklepa o začetku postopka prenehanja, člen 280 iste direktive pristojnemu organu, likvidacijskemu upravitelju ali drugi osebi, ki jo pristojni organ imenuje za ta namen, nalaga, da objavi sklep o začetku postopka prenehanja v skladu s postopki objavljanja, določenimi v matični državi članici, in izpisek iz sklepa o prenehanju v *Uradnem listu Evropske unije*.

50. Iz tega sledi, kot poudarja bolgarska vlada, da se pojma „sklep o odvzemu dovoljenja“ na eni in „sklep o začetku postopka prenehanja“ na drugi strani nanašata na ločeni odločbi. Ker Direktiva 2009/138 ne vsebuje nobene določbe, ki bi državam članicam nalagala, naj štejejo, da odvzem dovoljenja povzroči začetek postopka prenehanja oziroma da je enakovreden začetku tega postopka, o obstoju „sklepa o začetku postopka prenehanja“ v smislu Direktive 2009/138 ni mogoče sklepati *zgolj* na podlagi tega, da je bilo zavarovalnici odvzeto dovoljenje. Povsem mogoče je namreč, na primer, da se sklep o odvzemu določenega dovoljenja sprejme zaradi *drugih* razlogov, ne pa zaradi insolventnosti zavarovalnice.

51. Res je sicer, da člen 279 Direktive 2009/138 določa, da začetek postopka prenehanja povzroči odvzem dovoljenja v skladu s postopkom iz člena 144 te direktive. Vendar obratno ne drži, saj Direktiva 2009/138 matični državi članici ne nalaga, da mora v primeru odvzema dovoljenja samodejno in zgolj na podlagi tega dejstva začeti postopek prenehanja. Ravno nasprotno, v uvodni izjavi 128 Direktive 2009/138 je navedeno, da bi moral „[z]ačetek postopka prenehanja [...] vključevati odvzem dovoljenja za opravljanje zavarovalnih poslov, izdanega zavarovalnici, *razen če tako dovoljenje ni bilo že prej odvzeto*“,¹⁷ kar pomeni, da začetek postopka prenehanja ne povzroči samodejnega odvzema dovoljenja.¹⁸

52. Čeprav Direktiva 2009/138 državam članicam ne nalaga nobene obveznosti, da določijo, da odvzem vseh dovoljenj, izdanih zavarovalnici, samodejno povzroči začetek postopka prenehanja proti tej zavarovalnici v smislu člena 268(1)(d) Direktive 2009/138, ne da bi bilo treba za to sploh sprejeti ločen sklep, pa državam članicam ne prepoveduje, da takšno pravilo določijo. Zato velja, da lahko sodišča drugih držav članic o obstoju postopka prenehanja sklepajo na podlagi obstoja sklepa o odvzemu dovoljenja le, če je takšno pravilo, ki temelji na predpostavki, da so bili organi imenovani za pristojne organe v smislu člena 268(1)(a) Direktive 2009/138 in za nadzorne organe v smislu člena 13(10) te direktive, določeno v zakonodaji matične države članice.

53. V obravnavani zadevi iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, ni razvidno, da bi bilo v zadevni nacionalni zakonodaji določeno, da odvzem dovoljenja samodejno privede do začetka postopka prenehanja. Ravno nasprotno, bolgarska vlada zatrjuje, da je okrožno sodišče v Nikoziji v sklepu z dne 30. julija 2019 o začetku postopka prenehanja družbe Olympic ugotovilo, da sklep pristojnega organa o odvzemu njenega dovoljenja za opravljanje zavarovalne dejavnosti ne pomeni sočasne in samodejne likvidacije te zavarovalnice.

¹⁷ Moj poudarek.

¹⁸ Glede tega je v členu 15(2) Direktive 2009/138 določeno, da se dovoljenje izdaja za določeno vrsto neposrednega zavarovanja ali celo za nekatere nevarnosti, ki spadajo v to zavarovalno vrsto. Ker je mogoče eni zavarovalnici izdati več dovoljenj, odvzem dovoljenja za določeno zavarovalno vrsto ne pomeni nujno, da zavarovalnica ne more več uresničevati svojih poslovnih ciljev. Vendar pa se lahko, če se dovoljenje odvzame zato, ker zavarovalnica ni zagotovila skladnosti s kapitalskimi zahtevami, na prvi pogled zdi, da tak odvzem dovoljenja brez naknadnega začetka postopka prenehanja ni logičen. Kot namreč izhaja iz členov 101 in 129 Direktive 2009/138, se pri skupnem izračunu zahtevanega kapitala upoštevajo vse zavarovalne vrste posamezne zavarovalnice. Če kapitalske zahteve, določene v Direktivi 2009/138, niso izpolnjene, to načeloma posledično povzroči odvzem vseh dovoljenj, izdanih tej zavarovalnici. Ker člen 18(1)(a) Direktive 2009/138 določa, da zavarovalnice razen zavarovalniškega poslovanja in poslov, ki izhajajo neposredno iz njega, načeloma ne smejo imeti nobene druge poslovne dejavnosti, se lahko zgodi, da zadevne zavarovalnice v takem primeru morda ne bodo mogle več uresničevati svojih poslovnih ciljev. Kljub temu pa je jasno, kot je navedeno tudi v uvodni izjavi 128 te direktive, da se je zakonodajalec Unije zavestno odločil, da državam članicam ne bo naložil, da določijo, da odvzem vseh dovoljenj, izdanih zavarovalnici, samodejno povzroči njeno prenehanje, morda tudi zato, ker ni mogoče izključiti, da bi takšna družba naknadno prejela finančno pomoč.

54. Iz navedenega izhaja, da sklep pristojnega organa o odvzemu dovoljenja in imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja ne pomeni „sklepa o začetku postopka prenehanja“ v smislu člena 268(1)(d) Direktive 2009/138, razen če je v nacionalni zakonodaji (v skladu s tem, kar predpisuje zadnjenavedena določba Direktive) določeno, da lahko začasni likvidacijski upravitelj unovči sredstva zadevne zavarovalnice in donos ustrezno porazdeli med upnike ali pa da odvzem dovoljenja samodejno povzroči začetek postopka prenehanja, *ne da bi* moral drug organ v ta namen sprejeti ločen sklep.

55. Čeprav se vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, nanaša le na začetek postopka prenehanja, je treba poudariti tudi, da se v skladu s členom 268(1)(c) Direktive 2009/138 pojem „reorganizacijski ukrepi“ nanaša na „ukrepe, ki vključujejo dejavnosti pristojnih organov z namenom ohranjanja ali povrnitve finančnega položaja zavarovalnice in ki vplivajo na predhodne [obstoječe] pravice strank, razen te zavarovalnice, pri čemer se vključi, vendar ne omeji na ukrepe z možnostjo začasne ustavitve plačil, odložitev izvršitve ukrepov ali zmanjšanje zahtevkov“. Iz tega izhaja, da se za reorganizacijski ukrep v smislu naslova IV Direktive 2009/138 šteje sklep, ki izpolnjuje tri pogoje, in sicer:

- sklep je sprejel pristojni organ, to je v skladu s členom 268(1)(a) upravni ali sodni organ države članice, pristojen za postopke prenehanja in reorganizacijske ukrepe;
- sklep je namenjen ohranjanju ali povrnitvi finančnega položaja zavarovalnice;
- sklep vpliva na obstoječe pravice strank, razen zadevne zavarovalnice.

56. V obravnavani zadevi je mogoče na podlagi nekaterih elementov iz spisa, predloženega Sodišču, sklepati, prvič, da je sklep o imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja sprejel organ, ki je ravno tako pristojen za sprejetje reorganizacijskih ukrepov. Drugič, namen tega sklepa je zagotoviti ohranjanje premoženja družbe. Tretjič, ta sklep ne vpliva le na korporativno upravljanje zadevnega poslovnega subjekta, ampak tudi na obstoječe pravice strank, razen te zavarovalnice. Člen 220 zakona o družbah namreč določa, da se lahko po imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja tožba vloži ali postopek začne ali nadaljuje samo z dovoljenjem sodišča. Zato lahko sklep o imenovanju začasnega likvidacijskega upravitelja šteje za reorganizacijski ukrep v smislu člena 268(1)(c) Direktive 2009/138. Za presojo tega pa je pristojno le predložitveno sodišče.

57. V takem primeru je v členu 269(4) Direktive 2009/138 določeno, da druge države članice in posledično tudi njihovi sodni organi priznajo veljavnost učinkov, ki jih ima tak ukrep v skladu z zakonodajo matične države članice, tudi če pristojni organi matične države članice organov druge države članice niso obvestili niti o sprejetju niti o učinkih tega ukrepa, kot to zahteva člen 270 Direktive 2009/138.

58. Če se zadevni sklep iz postopka v glavni stvari, ki se nanaša na odvzem dovoljenja zavarovalnici in imenovanje začasnega likvidacijskega upravitelja, ob upoštevanju učinkov, ki mu jih priznava zakonodaja matične države članice, šteje za reorganizacijski ukrep ali sklep o začetku postopka prenehanja, bi druge države članice tako morale v skladu s členom 269(4) oziroma členom 273(2) Direktive 2009/138 priznati učinke, ki jih temu sklepu priznava pravo države članice izvora.

59. Res je, da člen 292 Direktive 2009/138 določa, da „[v]plive reorganizacijskih ukrepov ali postopkov prenehanja na pravdni postopek v teku glede sredstva ali pravice, ki je bila zavarovalnici odvzeta, urejajo samo predpisi države članice, v kateri je pravdni postopek v teku“. Vendar se v tej zadevi postopek v glavni stvari ne nanaša na sredstvo ali pravico, ki je bila zadevni zavarovalnici že

odvzeta.¹⁹

60. Glede na navedeno predlagam, naj se na prvo vprašanje odgovori, da je treba člen 274 Direktive 2009/138 razlagati tako, da sklep organa države članice o odvzemu dovoljenja zavarovalnici in o imenovanju začasnega upravitelja ne pomeni „sklepa o začetku postopka prenehanja“ v smislu te direktive, razen če nacionalna zakonodaja določa, da lahko ta začasni upravitelj unovči sredstva te zavarovalnice in donos ustrezno porazdeli med upnike, ali če nacionalna zakonodaja določa, da odvzem dovoljenja samodejno povzroči začetek postopka prenehanja, ne da bi bilo treba v ta namen sprejeti kakršen koli dodaten sklep.

61. Če takega sklepa ni mogoče opredeliti kot sklep o začetku postopka prenehanja, ampak je namen njegovega sprejetja zagotoviti ohranitev sredstev družbe in izključuje vložitev kakršnih koli tožb ali začetek ali nadaljevanje postopkov proti zavarovalnici, razen če to dovoli sodišče, se tak sklep šteje za reorganizacijski ukrep v smislu naslova IV Direktive 2009/138.

62. Če je ta sklep mogoče opredeliti kot sklep o začetku postopka prenehanja ali kot reorganizacijske ukrepe v smislu naslova IV Direktive 2009/138, se ta sklep v celotni Uniji prizna brez nadaljnjih formalnosti.

2. Drugo vprašanje

63. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali morajo sodišča drugih držav članic, če zakonodaja matične države članice zavarovalnice določa, da je treba v primeru odvzema njenega dovoljenja in imenovanja začasnega likvidacijskega upravitelja prekiniti vse sodne postopke proti tej družbi, to zakonodajo uporabiti tudi, če to pravilo v njihovi nacionalni zakonodaji ni določeno.

64. Iz odgovora na prvo vprašanje izhaja, da je mogoče drugim državam članicam na podlagi Direktive 2009/138 naložiti, da zaradi sprejetja sklepa matične države članice prekinejo vse sodne postopke le, če, prvič, ta sklep pomeni bodisi reorganizacijski ukrep bodisi sklep o začetku postopka prenehanja v smislu naslova IV te direktive in, drugič, če zakonodaja matične države članice določa, da je treba v primeru sprejetja takšnega sklepa prekiniti vse sodne postopke proti zadevni zavarovalnici. Države članice so namreč v skladu s členoma 269(4) in 273(2) Direktive 2009/138 dolžne priznati vse učinke, ki jih tema dvema vrstama sklepov priznava zakonodaja matične države članice. Čeprav nacionalno sodišče ni opredelilo določb, za razlago katerih prosi, pa je mogoče iz spisa, predloženega Sodišču, sklepati, da gre za člena 269(4) in 273(2) te direktive.

65. V tem okviru drugo vprašanje razumem tako, kot da se Sodišču postavlja zato, ker se postopek v glavni stvari nanaša na spor med posameznikoma.²⁰ Ker pa je direktiva zakonodajni akt, ki je naslovljen na države članice in ga morajo države članice prenesti v svojo nacionalno zakonodajo, imajo namreč lahko določbe direktive neposredni učinek le, če so jasne, natančne in nepogojne ter če jih je posamezna država članica ni pravilno prenesla v predpisanem roku. Četudi sta ta pogoja

¹⁹ V zvezi s tem je zanimivo poudariti, da je bil v sodni praksi, zlasti v sodbi z dne 24. oktobra 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697, točka 53), člen 32 Direktive 2001/24, ki je enak členu 292 Direktive 2009/138, razložen na podlagi uvodne izjave 30 Direktive 2001/24. Vendar, čeprav je besedilo člena 32 Direktive 2001/24 povsem enako besedilu člena 292 Direktive 2009/138, pa v uvodni izjavi 130 Direktive 2009/138 drugače kot v uvodni izjavi 30 Direktive 2001/24 ni nikakršnega razlikovanja med pravnimi postopki, ki so v teku, in posameznimi izvršilnimi ukrepi, ki izhajajo iz takšnih pravnih postopkov, ampak so ti, kot se zdi, obravnavani kot celota. Ob upoštevanju te uvodne izjave in besedila člena 292 Direktive 2009/138 se zdi, da je v okviru te direktive odločilno to, ali se obravnavani postopek nanaša na sredstva, ki jih je zavarovalnica v materialnem smislu že odtujila.

²⁰ V zvezi z obravnavano zadevo ugotavljam, da je predložitveno sodišče prekinilo postopek v glavni stvari proti toženi stranki. Vendar na zgolj podlagi tega dejstva ni mogoče sklepati, da je drugo vprašanje hipotetično. Ta odločitev o prekinitvi postopkaje bila namreč sprejeta zato, ker se je zoper toženo stranko začel postopek zaradi prenehanja, ne pa zato, ker bi imenovanje začasnega likvidacijskega upravitelja v skladu s ciprskim pravom veljalo za reorganizacijski ukrep. Glede na predlagan odgovor na prvo vprašanje in ker ni mogoče izključiti, da bolgarsko pravo, kot ga razlagajo sodišča te države članice, ne dopušča prekinitve postopka zoper zavarovalnico v primeru sprejetja reorganizacijskih ukrepov v smislu člena 268(1)(c) Direktive 2009/138, se zdi odgovor na drugo vprašanje potreben.

izpolnjena, direktiva sama po sebi nikoli ne more ustvarjati obveznosti za posameznika in se torej nanjo *kot tako* proti njemu ni mogoče sklicevati.²¹ Če bi se namreč možnost sklicevanja na določbo neprenesene ali nepravilno prenesene direktive razširila na področje odnosov med posamezniki, bi se s tem Evropski uniji priznala pristojnost, da posameznikom predpisuje obveznosti s takojšnjim učinkom, to pristojnost pa ima samo tam, kjer je pristojna za sprejemanje uredb.²²

66. Tako celo jasne, natančne in nepogojne določbe direktive, ki posameznikom daje pravice ali jim nalaga obveznosti, *kot take* ni mogoče uporabiti v okviru spora, ki poteka izključno med posamezniki.²³

67. Kljub temu je Sodišče priznalo položaje, ki sicer ne pomenijo izjeme, v katerih pa to načelo enostavno ne velja bodisi zato, ker zadevni spor strogo gledano ne pomeni spora med posamezniki, bodisi zaradi delovanja nacionalnega predpisa ali predpisa Unije, ki ima neposredni učinek in na katerega se posamezniki lahko sklicujejo.

68. Prvič, določba direktive se lahko uporablja v okviru spora med posamezniki, če eden od teh posameznikov, ki je pod pristojnostjo države, uresničuje naloge v javnem interesu in ima pristojnosti, ki presegajo področje uporabe splošnega prava.²⁴ Ker takšnega posameznika v tem položaju ni mogoče enačiti z običajno fizično osebo, se mu z direktivo lahko naložijo določene obveznosti. Vendar v obravnavani zadevi ne gre za tak položaj, saj zavarovalnice načeloma nimajo prerogativ javne oblasti in jih zato v zvezi s tem ni mogoče šteti za javne organe.

69. Drugič, kot je Sodišče ponazorilo v nedavno sprejeti sodbi Smith, je določbo direktive mogoče upoštevati v sporu med posamezniki, če so z njo konkretizirani pogoji za uporabo splošnega načela prava Unije ali temeljne pravice, na katero se je mogoče neposredno sklicevati.²⁵ V takšnem položaju obveznosti posameznikom dejansko ne nalaga direktiva *kot taka*, ampak – kot izhaja iz sodne prakse Sodišča – splošno načelo ali temeljna pravica, kot je konkretizirana v zadevni direktivi.

70. Za namene obravnavane zadeve ni treba preučiti te sodne prakse oziroma v zadevah, ki se nanašajo na Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), presojati, v kolikšni meri je ta skladna s posebnimi omejitvami, ki jih v zvezi s področjem uporabe določa člen 51(1) Listine. Tudi če bi ta sodna praksa pravilno nakazovala, da lahko nekatera splošna načela ali temeljne pravice prava Unije v zvezi z direktivami zahtevajo v bistvu neke vrste horizontalni neposredni učinek, je v tej zadevi v zvezi s tem mogoče navajati le argument, da bi bila v členu 269(4) oziroma členu 273(2) Direktive 2009/138 lahko konkretizirana zahteva po lojalnem sodelovanju iz člena 4(3), prva alineja, PEU.²⁶ Vendar to zadenjenavedeno načelo ne povzroči nastanka samostojne obveznosti za države članice.²⁷ Zato se na načelo lojalnega sodelovanja, tudi če se nanj občasno sklicuje Sodišče, da bi poudarilo

21 Glej na primer sodbi z dne 10. oktobra 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, točka 31), in z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točka 42). Ker je bil v skladu s členom 309(1) Direktive 2009/138 rok za njen prenos 31. marec 2015, je mogoče šteti, da so ti pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

22 Glej na primer sodbo z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točka 66). Kadar Unija lahko izbira med sprejetjem direktive ali uredbe, dejstvo, da se je zakonodajalec odločil za sprejetje direktive nujno pomeni, da je nameraval izključiti možnost, da bi sprejete določbe lahko imele horizontalni neposredni učinek.

23 Sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točka 43).

24 Sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točka 45).

25 Glej v tem smislu na primer sodbo z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točke od 46 do 48).

26 Res je, da so reorganizacijski ukrepi ali ukrepi prenehanja namenjeni zaščiti zadevne zavarovalnice pred nevarnostjo stečaja in kar največjemu poplačilu njenih upnikov. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da se z določbami, kakršni sta člen 269(4) ali člen 273(2), Direktive 2009/138, konkretizirajo temeljne pravice, kot sta svoboda gospodarske pobude, določena v členu 16 Listine, ali lastninska pravica iz člena 17 Listine. Kot namreč jasno izhaja iz členov 269, 273 in 274, je Direktiva 2009/138 namenjena zagotavljanju medsebojnega priznavanja reorganizacijskih ukrepov in postopkov prenehanja, ne da bi se pri tem harmonizirala materialnopravna pravila, ki urejajo navedena postopka. Zato se te pravice najverjetneje ne bodo konkretizirale v Direktivi 2009/138, ampak v zakonodaji držav članic.

27 Glej na primer sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, točka 57 in navedena sodna praksa).

pomen spoštovanja določb prava Unije,²⁸ ni mogoče sklicevati za utemeljitev uporabe določb neprenesene direktive v sporih med posamezniki. V nasprotnem primeru bi se bilo namreč mogoče v skoraj vsaki zadevi sklicevati na člen 4(3) PEU za uveljavljanje nečesa, kar bi se v praksi lahko izkazalo za neke vrste horizontalni neposredni učinek.

71. Vsekakor pa se načelo sodelovanja, ki bi se morda lahko uveljavljalo v tej zadevi, ne nanaša na razmerje med državo članico in Unijo temveč na razmerja med državami članicami. Vendar pa v tej zadevi načelo lojalnega sodelovanja ni namenjeno določitvi pravnega pravila, ki bi se kot tako neposredno uporabljalo, temveč le opredeliti vrsto zadev, o katerih države članice med seboj začnejo pogajanja, kolikor je to potrebno.²⁹

72. Tretjič, tudi če z direktivo kot tako ni mogoče nikdar naložiti obveznosti posamezniku, pa je s tem, ko ta direktiva po izteku roka za začetek njenega izvajanja postane zavezujoča, nacionalnim organom naložena obveznost, da v skladu z njo razlagajo svoje nacionalno pravo.³⁰ Da bi torej zagotovila pravno varstvo, ki za zadevne osebe izhaja iz določb prava Unije, morajo vsa nacionalna sodišča, ki so pozvana k razlagi nacionalnega prava, upoštevati vsa pravila tega prava in uporabiti vse metode razlage, ki jih to pravo priznava, da bi ga v največjem mogočem obsegu razložila glede na besedilo in namen zadevne direktive za doseg rezultata, določenega v tej direktivi.³¹

73. Pri tem je besedna zveza „v največjem možnem obsegu“ bistvenega pomena. Načelo skladne razlage nacionalnega prava omejujejo nekatera druga splošna pravna načela, vključno z načelom pravne varnosti. Obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevni pravil nacionalnega prava sklicuje na pravo Unije, ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem*.

74. Prav tako je treba opozoriti, da imajo posamezniki in zasebni subjekti pravico, da svoje zadeve urejajo s sklicevanjem na nacionalno pravo, ki prevladuje v posamezni državi članici. Ne bi pa smeli odgovarjati za to – če to sploh drži – da določena država članica ni izpolnila svoje obveznosti prenosa določene direktive tako, kot je to v direktivi zahtevano, ali nositi pravnih posledic takšne neizpolnitve obveznosti. Bistveno načelo vsakega urejenega pravnega reda – kakršen je pravni red Unije – je, da mora obstajati zveza med osebno in pravno odgovornostjo. To je še dodaten razlog, zakaj direktiva načeloma in v skladu z najosnovnejšo pravičnostjo ne bi smela imeti horizontalnega neposrednega učinka na zasebne, nedržavne subjekte, saj nedolžne tretje osebe, ki nimajo v zvezi s tem nikakršne odgovornosti, ne bi smele biti kaznovane zato, ker države članice ne izpolnjujejo obveznosti prenosa.

75. Vse navedeno pomeni, da nacionalno sodišče ne sme – in ne bi smelo – dejansko na novo oblikovati besedila nacionalnega zakonodajnega akta pod pretvezo načela *interprétation conforme*, ker bi s tem spodkopalo nacionalni zakonodajni postopek. To, da zakone sprejemajo le izvoljeni predstavniki držav v okviru svojih parlamentarnih in pravnih sistemov, je namreč eden o stebrov demokratičnosti držav članic Unije. Na direktivo se tako ni mogoče sklicevati v sporu med posamezniki, da bi se preprečila uporaba ureditve države članice, ki je v nasprotju s to direktivo.³²

76. V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali je mogoče nacionalno zakonodajo ob upoštevanju teh načel razlagati tako, da določa, da je treba v primeru odvzema dovoljenja in imenovanja začasnega likvidacijskega upravitelja prekiniti vse sodne postopke proti zadevni družbi.

28 Glej na primer sodbo z dne 3. marca 2016, Komisija/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, točka 37). Vendar načelo lojalnega sodelovanja državi članici ne dovoljuje, da se izogne obveznostim, ki ji jih nalaga pravo Unije (sodba z dne 18. oktobra 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, točka 54), vključno z dejstvom, da načelo pravne varnosti nasprotuje temu, da direktiva posamezniku nalaga pravne obveznosti.

29 Glej po analogiji sodbo z dne 26. maja 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356, točka 38).

30 Tudi ta obveznost ne pomeni odstopanja od načela, v skladu s katerim z direktivo ni mogoče nalagati obveznosti posameznikom. V tem položaju namreč obveznost, ki bo naložena posameznikom, ne bo izhajala iz zadevne direktive, temveč iz nacionalne zakonodaje, saj se ta direktiva izvaja prek nacionalne zakonodaje.

31 Sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, točka 39).

32 Glej v tem smislu sodbi z dne 19. aprila 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, točka 32), in z dne 22. januarja 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, točka 73).

77. Zato predlagam, naj se na drugo vprašanje odgovori, da je treba člen 269(4) in člen 273(2) Direktive 2009/138 razlagati tako, da sodiščem drugih držav članic v sporu med posameznikoma ni treba uporabljati zakonodaje matične države članice zavarovalnice, ki določa, da je treba v primeru odvzema njenega dovoljenja in imenovanja začasnega likvidacijskega upravitelja prekiniti vse sodne postopke proti tej družbi, če to pravilo v njihovi nacionalni zakonodaji ni določeno, razen če, prvič, tak odvzem ali tako imenovanje pomeni bodisi reorganizacijski ukrep bodisi sklep o začetku postopka prenehanja v smislu Naslova IV te direktive in, drugič, je mogoče zakonodajo drugih držav članic upravičeno razlagati kot da dovoljuje to prekinitvev, kar pomeni, da taka razlaga ne sme pomeniti razlage *contra legem*.

V. Predlog

78. Glede na navedeno predlagam, naj se na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Sofijski rayonen sad (okrožno sodišče v Sofiji, Bolgarija), odgovori:

1. Člen 274 Direktive 2009/138/ES z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) je treba razlagati tako, da sklep organa države članice o odvzemu dovoljenja zavarovalnici in o imenovanju začasnega upravitelja ne pomeni „sklepa o začetku postopka prenehanja“ v smislu te direktive, razen če nacionalna zakonodaja določa, da lahko ta začasni upravitelj unovči sredstva te zavarovalnice in donos ustrezno porazdeli med upnike, ali če nacionalna zakonodaja določa, da odvzem dovoljenja samodejno povzroči začetek postopka prenehanja, ne da bi bilo treba v ta namen sprejeti kakršen koli dodaten sklep.

Če takega sklepa ni mogoče opredeliti kot sklep o začetku postopka prenehanja, ampak je namen njegovega sprejetja zagotoviti ohranitev sredstev družbe in izključuje vložitev kakršnih koli tožb ali začetek ali nadaljevanje postopkov proti zavarovalnici, razen če to dovoli sodišče, se tak sklep šteje za reorganizacijski ukrep v smislu naslova IV Direktive 2009/138.

Če je ta sklep mogoče opredeliti kot sklep o začetku postopka prenehanja ali kot reorganizacijske ukrepe v smislu naslova IV Direktive 2009/138, se ta sklep v celotni Uniji prizna brez nadaljnjih formalnosti.

2. Člen 269(4) in člen 273(2) Direktive 2009/138 je treba razlagati tako, da sodiščem drugih držav članic v sporu med posameznikoma ni treba uporabljati zakonodaje matične države članice zavarovalnice, ki določa, da je treba v primeru odvzema njenega dovoljenja in imenovanja začasnega likvidacijskega upravitelja prekiniti vse sodne postopke proti tej družbi, če to pravilo v njihovi nacionalni zakonodaji ni določeno, razen če, prvič, tak odvzem ali tako imenovanje pomeni bodisi reorganizacijski ukrep bodisi sklep o začetku postopka prenehanja v smislu Naslova IV te direktive in, drugič, je mogoče zakonodajo drugih držav članic upravičeno razlagati kot da dovoljuje to prekinitvev, kar pomeni, da taka razlaga ne sme pomeniti razlage *contra legem*.