CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 20 de Março de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Neste processo a Comissão propôs uma acção por incumprimento contra a Irlanda devido a certas restrições por ela impostas em relação à actividade de co-seguro. Este processo tem muito em comum e teve audiência conjunta com os processos Comissão/República Francesa (220/83), Comissão/Reino da Dinamarca (252/83) e Comissão/República Federal da Alemanha (205/84).

No requerimento inicial a Comissão requer que o Tribunal declare que a Irlanda:

«— ao adoptar as disposições do artigo 4.° das "European Communities (Co-insurance) Regulations", de 1983 (regulamentação sobre o co-seguro comunitário) que obrigam as empresas de seguros comunitárias que desejem prestar serviços de seguros na Irlanda como seguradoras líder a serem autorizadas e, por isso, a terem estabelecimento nesse Estado-membro ou, conforme o caso, a informar o ministro irlandês competente e a obter o seu consentimento, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473;

— na medida em que as disposições do n.° 3 do anexo à regulamentação referida não permitem às seguradoras da Comunidade o fornecimento de prestações de co-seguro na Irlanda para contratos de montante inferior ao especificado naquele número, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473/CEE;

— ao aplicar as disposições de direito interno referidas acima, em vez das disposições dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do efeito directo dos referidos artigos do Tratado e da primazia do direito comunitário».

Tendo a Directiva 73/239, relativa ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO 1973, L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143) e a Directiva 78/473, relativa à matéria de co-seguro comunitário, (JO 1978, L 151, p. 25; EE 06 F2 p. 28) sido sumariamente referidas nas minhas conclusões no processo Comissão/República Francesa, não as repetirei neste.

As European Communities (co-insurance) Regulations, de 1983 foram adoptadas para aplicar na Irlanda a directiva de 1978. O n.° 1 do artigo 4.° impõe que a seguradora líder obtenha autorização das autoridades irlandesas. Fá-lo nos seguintes termos:

«Não obstante qualquer disposição em contrário dos "Insurance Acts", de 1909 a 1981, ou das European Communities (Non-life Insurance) Regulations de 1976, uma seguradora estabelecida noutro Estado-membro pode participar com uma seguradora líder autorizada para uma operação

* Tradução do inglês.

de co-seguro comunitário relativamente a um risco situado na Irlanda, se actuar mediante uma sede social autorizada pelas autoridades competentes de outro Estado-membro ou mediante uma filial também autorizada pelas autoridades competentes de outro dos Estados-membros e cuja sede social esteja igualmente autorizada.»

Tal autorização deve ser concedida nos termos das European Communities (Non-life Insurance) Regulations de 1976 adoptadas para dar cumprimento à directiva de 1973. Aquele regulamento exige, no n.° 1 do seu artigo 4.°, que a seguradora tenha estabelecimento e esteja autorizada antes de poder intervir em operações de co-seguro não vida. Assim, a seguradora líder está, em geral, sujeita tanto à exigência de autorização como de estabelecimento. As restantes co-seguradoras estão isentas de ambas as exigências nos termos do n.° 1 do artigo 4.° das «Regulations» de 1983.

O n.° 2 do artigo 4.° das «Regulations» de 1983, todavia, parece isentar destas exigências as seguradoras líder que tenham obtido a devida autorização noutro Estado-membro nos termos da directiva de 1973, quando o risco a segurar estiver incluído nas classes 4 (cascos de veículos ferroviários), 5 (cascos de aeronaves), 6 (cascos de embarcações marítimas, lacustres ou fluviais), 7 (transporte de mercadorias (incluindo mercadorias, bagagens e quaisquer outros bens), 11 (responsabilidade civil por aeronaves) ou 12 (responsabilidade civil por embarcações marítimas, lacustres ou fluviais). Todavia, tal isenção tem de entender-se subordinada ao disposto no artigo 8.° das mesmas «Regulations». De acordo com esta disposição, a seguradora líder tem em primeiro lugar que comunicar ao ministro do Comércio e do Turismo a sua intenção de cobrir riscos como os referidos no n.° 6 do artigo 4.° das «Regulations» de 1976 (nomeadamente das classes 5, 6, 7, 11 e 12 do anexo e certas partes das classes 1 e 10, seguro de passageiros de transportes marítimos e aéreos e de responsabilidade civil dos transportadores) nas suas modalidades e obter autorização do ministro.

O artigo 3.° das «Regulations» de 1983 estabelece: «Este regulamento aplica-se às operações de co-seguro comunitário com a definição constante do anexo a este regulamento». De acordo com o n.° 1 do anexo:

«i) uma operação de seguro constitui uma operação de co-seguro comunitário para os efeitos deste regulamento

a) se referir a qualquer das classes especificadas no n.° 2 deste anexo, e

b) em caso de risco situado no Estado, obedecer aos critérios estabelecidos no n.° 3 deste anexo, e

c) preencher todas as condições estabelecidas no n.° 4 deste anexo.»

O n.° 2 do anexo enumera as classes de risco a que se aplica o regulamento e corresponde ao n.° 1 do artigo 1.° da directiva de 1978. Daqui resulta que o seguro de vida não está em causa neste processo.

Os critérios estabelecidos no n.° 3 do anexo incluem limiares abaixo dos quais não é aplicável o regulamento de 1983. Para riscos situados nas classes 8 (incêndio e elementos naturais), 9 (outros danos em coisas) e 16 (perdas pecuniárias diversas) o montante total segurado num contrato não deve ser inferior a 50 milhões de unidades de conta. Quanto aos riscos situados na classe 13 (responsabilidade civil geral, à excepção dos riscos relativos a danos resultantes de fontes

de energia nuclear ou produtos medicinais), o volume de negócios do segurado em relação às actividades determinantes da cobertura não deve ser inferior a 200 milhões de unidades de conta. Relativamente aos riscos nas classes 4, 5, 6, 7, 11 e 12, não há restrições quanto à natureza ou ao montante do risco que pode ser objecto de uma operação de co-seguro comunitário.

O n.° 4 determina, na parte que interessa, que: «as condições previstas no n.° 1 alínea c) deste anexo são: ... b) que o risco se situe (nos termos do n.° 5 deste anexo) no interior de um Estado-membro,...». O n.° 5 dispõe como se segue: «para os fins do n.° 4 alínea b) deste anexo, um risco situa-se num Estado-membro: a) no caso de um seguro referente à propriedade imobiliária, se a propriedade se situar nesse Estado-membro, b) no caso de um seguro referente a um navio, aeronave ou outro veículo (incluindo cascos de veículos ferroviários) registados, se o registo se encontrar nesse Estado-membro, e c) em qualquer outro caso, se o titular da apólice tiver a sua residência habitual nesse Estado-membro ou se for uma sociedade nele constituída».

A finalidade destas disposições não é clara. Na audiência, o agente do Governo irlandês disse que as exigências apenas se aplicavam se o risco se situasse na Irlanda, no entanto sentiu-se obrigado a precisar ao Tribunal que o anexo ao regulamento de 1983 contém certas disposições para a determinação do lugar da situação do risco. De acordo com a alínea c) do n.° 5 [para o efeito de decidir se uma operação de seguro é uma operação de co-seguro comunitário nos termos dos n.^{os} 1, alínea c) e 4)] um risco situa-se num Estado-membro se o titular da apólice tiver a sua residência habitual nesse Estado-membro ou se for uma sociedade nele constituída, salvo se se tratar de propriedade imobiliária ou de navios, aeronaves ou veículos registados.

Em caso de dúvida, compete ao tribunal nacional interpretar estas normas. Pode ser que, para os fins do n.° 1 do artigo 4.°, um risco seja considerado situado na Irlanda se o titular da apólice tiver aí a sua residência habitual ou for uma sociedade aí constituída, ainda que tal risco não tenha relação com a Irlanda; por outro lado, pode ser que o artigo 4.° deva entender-se limitado aos riscos situados na Irlanda. No que importa para estas conclusões adopto a interpretação mais restrita, a última referida.

Admissibilidade

Em 30 de Dezembro de 1975, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de uma segunda directiva sobre coordenação das leis, regulamentos e decisões administrativas relativas ao seguro directo não vida e estabelecendo disposições para facilitar o efectivo exercício da liberdade de prestação de serviços (JO 1976, C 32, p. 2). Este projecto encontra-se ainda pendente no Conselho, se bem que em versão consideravelmente alterada. Os objectivos deste projecto de directiva são, entre outros, complementar as disposições da primeira directiva relativamente às reservas técnicas e determinar a lei aplicável ao contrato.

A Irlanda sustenta que, ao propôr esta acção enquanto o projecto de segunda directiva se mantém ainda em discussão perante o Conselho, a Comissão está «a tentar antecipar-se ao processo constitucional já desencadeado perante o Conselho nos termos do n.° 2 do artigo 57.° do Tratado... A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que desempenhe a tarefa atribuída pelo Tratado CEE ao Conselho nos termos do n.° 2 do artigo

57.° do referido Tratado». Contudo, é manifesto que o efeito de uma decisão do Tribunal é diferente do de uma directiva adoptada pelo Conselho. O que é mais, o argumento da Irlanda equivale a dizer que a Comissão devia ter retirado o seu projecto de directiva antes de propor esta acção. Essa actuação apenas poderia ter como efeito atrasar a criação de um mercado comum em matéria de seguros. Por conseguinte, o ponto de vista proposto pela Irlanda não está de acordo com a estrutura do Tratado. Rejeitaria por isso este argumento.

Também, na audiência, o agente da Irlanda sustentou que, no seu primeiro fundamento do pedido, a Comissão atacava o acto errado, na medida em que as «Regulations» de 1983 eram de facto uma medida liberalizadora. As exigências de estabelecimento e de autorização estavam, pelo contrário, contidas no regulamento de 1976 da Comunidade Europeia (seguro não vida). Este argumento é em si próprio inadmissível, na medida em que foi apresentado na audiência pela primeira vez. No entanto, o Tribunal deveria apreciá-lo oficiosamente.

Quanto a mim, a objecção da Irlanda não tem fundamento. Na parte que interessa, o n.° 1 do artigo 4.° das «Regulations» de 1983 determina que «uma seguradora com estabelecimento noutro Estado-membro pode participar com uma seguradora líder autorizada numa operação de co-seguro comunitário...». Esta disposição todavia reafirma directamente a pré-existência da exigência de autorização para a seguradora líder. Confirma também a exigência de estabelecimento. Não considero por isso que o primeiro fundamento do pedido da Comissão seja inadmissível pelas razões invocadas pela Irlanda.

Não considero ainda que qualquer parte do pedido da Comissão seja inadmissível por qualquer outro fundamento.

A seguradora líder

Com o seu primeiro fundamento do pedido a Comissão pede ao Tribunal que declare que as exigências de estabelecimento e de autorização impostas à seguradora líder pelo artigo 4.° das European Communities (Co-insurance) Regulations de 1983 violam os artigos 59.° e 60.° do Tratado e a Directiva 78/473.

Nos termos da isenção contida no n.° 2 do artigo 4.° daquelas «Regulations», a exigência de estabelecimento do n.° 1 do artigo 4.° aplica-se apenas aos riscos contidos nas classes 8, 9, 13 e 16. Pelas razões apresentadas nas minhas conclusões no processo Comissão/República Francesa, entendo que essa exigência é contrária aos artigos 59.° e 60.°

Além disso, o n.° 1 do artigo 4.° exige que a seguradora líder obtenha uma autorização das autoridades irlandesas nos termos das «Regulations» de 1976 para as mesmas classes de riscos. Pelas razões apresentadas no processo da República Francesa, tal constitui claramente uma restrição à prestação de serviços nos termos do artigo 59.°

O mesmo se aplica à obrigação imposta à seguradora líder pelo n.° 2 do artigo 4.° e pelo artigo 8.° das «Regulations» de 1983 de obtenção de prévio consentimento do ministro para o seguro dos riscos abrangidos nas classes 4, 5, 6, 7, 11 e 12. A afirmação da Irlanda, constante da sua réplica, de que o consentimento é, na prática, concedido em todos os casos e de que o é geralmente para toda uma classe de riscos, não constitui resposta válida. Permanece o facto de o ministro poder recusar esse consentimento. Mesmo um sistema de autorização automática pode dar origem a atrasos, intencionalmente ou não.

Pelas razões que apresentei nas mesmas conclusões, considero também neste caso que a exigência de autorização não se mostra justificada nos termos do artigo 56.°,

n.° 1 ou no interesse geral. A linha divisória entre «autorização» e «consentimento» pode ser muito estreita e, no meu ponto de vista, a exigência de consentimento não se mostrou também ser justificada.

Apesar dos argumentos avançados relativamente à natureza sensível da indústria de seguros na Irlanda e à necessidade da protecção do segurado e de terceiros contra a falência da seguradora, não concordo que exista uma diferença fundamental entre a posição da Irlanda e a dos outros Estados-membros. A posição financeira das empresas deve ser vigiada pelos Estados-membros nos termos da directiva de 1973. Outras matérias podem ser reguladas, após notificação, pela lei nacional, mas não se demonstrou que seja justificada a exigência de estabelecimento, de prévia autorização ou de prévio consentimento.

Se a lei irlandesa sobre seguradoras líder se aplica a riscos fora da Irlanda, considerados como existentes na Irlanda simplesmente porque o titular da apólice lá tem a sua residência ou é uma sociedade lá constituída, estas exigências são ainda menos justificadas.

Pode ser que a finalidade da aplicação de restrições deste tipo, quando o titular da apólice for uma sociedade de direito irlandês ou uma pessoa que tenha na Irlanda a sua residência habitual, seja dificultar ou controlar movimentos de capital ou pagamentos correntes. Pelas razões apresentadas no caso República Francesa, estes argumentos não são, na minha opinião, fundamentos válidos face ao direito comunitário para a restrição da prestação de seguros.

Finalmente, a Comissão sustenta que as exigências de estabelecimento e de autorização infringem também o artigo 3.° da Directiva 78/473. O mesmo argumento é apresentado no processo da República Federal da Alemanha, embora não nos processos da República Francesa ou do Reino da Dinamarca. Remeto para as minhas conclusões no processo da República Federal da Alemanha quanto a esta matéria.

Os limiares

Como já referi, o n.° 3 do anexo das European Communities (co-insurance) Regulations de 1983, impõe limiares para os riscos situados nas classes 8, 9, 13 e 16; abaixo desses limiares o co-seguro não é permitido. Ao longo desta acção a Comissão sustentou que o n.° 3 viola os artigos 59.° e 60.° do Tratado bem como a Directiva 78/473. Não cuidou de invocar que o nível dos limiares fosse demasiado alto. No meu entendimento, sustenta neste processo simplesmente que as disposições que cita proíbem o estabelecimento de quaisquer limiares.

Na réplica, a Comissão afirmou que «a Comissão no presente caso não pretende impugnar os limiares financeiros que os Estados-membros tenham imposto para delimitar o campo de aplicação da directiva sobre o co-seguro». Na tréplica, a Irlanda deduziu desta afirmação que o segundo fundamento do pedido da Comissão tinha sido retirado. Tomada isoladamente, a frase atrás referida parece conter este significado. Todavia, se lida no contexto, parece-me que o não tem: significa apenas que a Comissão não ataca os actuais níveis em que os limiares estavam fixados. Na verdade, na parte final da frase da réplica, a Comissão refere que «mantém

o pedido que formulou no artigo 20.° do seu requerimento inicial». Daí se conclui que a Comissão não retirou este fundamento do pedido.

Pelas razões apresentadas nas minhas conclusões nos processos da República Francesa e da República Federal da Alemanha, considero que o estabelecimento de limiares para o co-seguro é contrário aos artigos 59.° e 60.° do Tratado e que não se mostrou justificado e que os limiares não podem ser estabelecidos pela Irlanda nos termos da Directiva 78/473/CEE. Se os limiares pudessem ser estabelecidos, contrariamente ao que eu entendo, a Comissão sustenta, então, que os limiares são demasiado altos, mas tal não se provou neste processo.

Efeito directo

O terceiro fundamento do pedido da Comissão deve ser desatendido pelas razões que especifiquei nas minhas conclusões no processo da República Francesa.

Conclusão

À luz destas considerações sou de parecer que:

a) ao adoptar as disposições da secção 4 das European Communities (co-insurance) Regulations de 1983, que impõem às seguradoras comunitárias que pretendam prestar serviços de seguro na Irlanda na qualidade de seguradoras líder que sejam autorizadas e estabelecidas ou, conforme os casos, que comuniquem ao ministro e obtenham dele consentimento, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473/CEE.

b) ao estabelecer limites abaixo dos quais o co-seguro não pode ser efectuado, as European Communities (co-insurance) Regulations de 1983, violam os artigos 59.° e 60.° do Tratado. A Directiva 78/473/CEE não permite a fixação de limiares por um Estado-membro em relação às classes de seguros abrangidos por essa directiva.

Em meu entender, a Irlanda devia ser condenada a pagar as despesas da Comissão, as do Reino dos Países Baixos e as do Reino Unido. A Irlanda, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca e a República Francesa deveriam suportar as suas próprias despesas.