CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 20 de Março de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A presente acção por incumprimento interposta pela Comissão contra a República Federal da Alemanha tem por objecto algumas restrições impostas por este Estado em matéria de normas sobre seguros.

No seu requerimento, a Comissão pede ao Tribunal que declare que a República Federal da Alemanha:

1) ao aplicar a lei relativa ao controlo das empresas de seguros (Versicherungsaufsichtsgesetz — doravante a «VAG»), na versão da décima quarta lei de alteração de 29 de Março de 1983, que sujeita à obrigação de estabelecimento de autorização as empresas de seguros da Comunidade que pretendam prestar na República Federal da Alemanha — por meio de representantes, mandatários, agentes e outros intermediários — prestações de seguro directo (à excepção dos seguros de transportes) e proíbe aos intermediários de seguros estabelecidos na República Federal da Alemanha a proposta a residentes de contratos de seguro com seguradoras estabelecidas num outro Estado-membro, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE;

2) ao pôr em vigor e aplicar a décima quarta lei de alteração da VAG, supra referida, com o objectivo de transpôr a Directiva 78/473 do Conselho, de 30 de Maio de 1978, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da directiva acima mencionada, na medida em que as disposições da lei que determinou, quanto ao seguro comunitário, que a seguradora líder (no caso dos riscos situados na República Federal da Alemanha) deve estar aí estabelecida e autorizada especificamente a cobrir por si só os riscos segurados;

3) ao fixar, por meio do Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (Serviço Federal do Controlo dos Seguros) e no quadro da transposição da directiva acima mencionada, limiares demasiado elevados para os riscos nos ramos de seguro de incêndio, responsabilidade civil, veículos aéreos e responsabilidade civil geral — riscos que podem ser objecto de um co-seguro comunitário — na medida em que o co-seguro, enquanto serviço, é por esse facto excluído na República Federal da Alemanha quanto aos riscos situados abaixo desses limiares, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do n.° 2 do artigo 1.° e do artigo 8.° da Directiva 78/473 bem como dos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

O n.° 1 do artigo 105.° da lei sobre controlo dos seguros, com as suas alterações, exige das empresas de seguros estrangeiras que pretendam efectuar operações de seguro na República Federal da Alemanha mediante correctores, mandatários, agentes ou outros intermediários que obtenham a autorização. O artigo 106.°, n.° 2, determina que, para obter tal autorização, uma empresa deve estar estabelecida na República Federal da Alemanha e aí manter toda a do-

* Tradução do inglês.

cumentação comercial relativa ao estabelecimento, para o que deve possuir contabilidade separada.

Não há restrição correspondente para a prestação de seguros por companhias estabelecidas noutro Estado-membro sem corretores ou outros intermediários na República Federal da Alemanha. Assim é perfeitamente legal a uma seguradora estabelecida noutro Estado-membro a cobertura de riscos situados na Alemanha se o tomador do seguro se lhe tiver dirigido directamente sem o recurso a um intermediário na República Federal da Alemanha.

O artigo 111.°, n.° 1, excepciona as empresas de seguros estrangeiras cujas actividades consistam exclusivamente em segurar riscos das classes 4 (cascos de veículos ferroviários), 5 (cascos de aeronaves), 6 (cascos de embarcações marítimas, lacustres ou fluviais), 7 (transporte de mercadorias) e 12 (responsabilidade civil por embarcações marítimas, lacustres ou fluviais) «na medida em que procedam a operações de seguro directo no contexto da liberdade de prestação de serviços».

O artigo 111.°, n.° 2, refere-se ao co-seguro. Excepciona das exigências de autorização e de estabelecimento todas as participantes em operações de co-seguro, à excepção da seguradora líder. Esta deve ter autorização para segurar por si só os riscos do tipo em questão e as suas taxas de seguros devem aplicar-se à transacção. Apenas os riscos das classes abrangidas pela Directiva 78/473 caiem no âmbito deste número.

O artigo 111.°, n.° 3, alínea 2, dá competência ao ministro Federal das Finanças para adoptar regulamentos que estabeleçam limiares abaixo dos quais seja proibido o co-seguro comunitário. Na realidade não foram adoptados tais regulamentos. Em vez disso foram fixados limiares pela circular do Bundesaufsichtsamt, datada de 31 de Maio de 1981. Quanto aos riscos das classes 8 (incêndio e elementos naturais), 9 (outros danos em coisas) e 16 (prejuízos pecuniários diversos) o montante seguro em qualquer contrato não pode ser inferior a 125 milhões de DM. Quanto aos riscos das classes 11 (responsabilidade civil por aeronave) o montante segurado em qualquer contrato não pode ser inferior a 75 milhões de DM. O segurado deve ter um volume de negócios de pelo menos 500 milhões de DM se o risco cair na classe 13 (responsabilidade civil geral), embora o dano resultante de fontes de energia nuclear ou produtos medicinais não seja abrangido nem pela directiva de 1978 nem pelo artigo 111.°, n.° 2. A circular não prescreve quaisquer limiares para riscos das classes 4 a 7 ou 12. Tal resulta da excepção contida no artigo 111.°, n.° 1 da lei.

Finalmente o artigo 144.°, alínea a), n.° 1, considera como infracção criminal a prestação de seguros sem autorização. Foi esta a norma que estava em causa no processo Schleicher que subiu ao Kammergericht em Berlim. Naquele processo o Tribunal manteve a condenação de um corretor alemão que tinha oferecido, a residentes na Alemanha, a cobertura de riscos por seguradoras da Inglaterra, não autorizadas pelas autoridades alemãs. O Tribunal, de cuja decisão não há recurso, entendeu que as normas alemãs eram compatíveis com o direito comunitário e recusou apresentar um pedido de decisão a título prejudicial sobre a questão.

Admissibilidade

Pelos fundamentos apresentados nas minhas conclusões no processo 220/83, Comissão/República Francesa, entendo que a presente acção não deve ser rejeitada de acordo com os princípios gerais discutidos naquele processo.

A segunda questão

A segunda questão limita-se ao co-seguro e é semelhante à questão principal objecto do processo contra a França e dos processos 252/83 Dinamarca e 206/84 Irlanda. Importa analisá-la em primeiro lugar.

Neste processo, a exigência de estabelecimento parece ser ainda mais onerosa que nos outros três processos na medida em que a filial na República Federal da Alemanha deve constituir uma unidade de trabalho independente com contabilidade separada e não uma mera filial ou agência da seguradora mãe. O número de pessoal exigido e o custo de funcionamento de uma tal agência independente é obviamente substancial, seja ou não exacto o cálculo da Comissão de, pelo menos, 30 pessoas e um custo anual de funcionamento de, pelo menos, 1,8 milhões de DM. Isto parece, efectivamente, afastar a possibilidade de uma seguradora de outro Estado-membro intervir num contrato de co-seguro ocasional (em que pode ter apenas uma pequena percentagem do risco). Pelas razões apresentadas nas minhas conclusões no caso contra a França não considero que tal exigência se justifique em relação à seguradora líder.

A exigência de autorização, na lei alemã em vigor, está essencialmente ligada com a obrigação de estabelecimento, de novo sujeita à excepção prevista para as que exclusivamente se dediquem ao seguro de transportes das categorias referidas. Há, sem dúvida, um exame pormenorizado de muitas questões antes de ser concedida a autorização. Diz-se que o objectivo é atingir «transparência»; o método de a conseguir exige, na medida do possível, que as condições oferecidas pelas várias seguradoras sejam na generalidade uniformes. Os factos no processo 251/83 (Haug Adrion/Frankfurter Versicherungs-AG, decisão de 13 de Dezembro de 1984, Recueil, p. 4277) demonstram-no.

No caso do co-seguro, em que os tomadores são na generalidade grandes empresas industriais e comerciais e as apólices «feitas por medida» para risco particular e frequentemente excepcional, não entendo que tenha sido demonstrado que a exigência de uma autorização prévia da seguradora para actuar na República Federal da Alemanha seja justificada. As razões apresentadas nas minhas conclusões no caso República Francesa parecem-me, pelo menos, ter igual validade neste. Por tais razões considero que a Comissão tem direito a obter a declaração que pede nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

O artigo 3.° da Directiva do Conselho 78/473 (JO 1978, L 151, p. 25; EE 06 F2 p. 28) relativa ao co-seguro determina que «relativamente às empresas que tenham a sua sede num Estado-membro e que estejam abrangidas e satisfaçam as exigências da primeira directiva de coordenação, a faculdade de participar num co-seguro comunitário não pode ser subordinada a quaisquer outras disposições, para além das previstas na presente directiva». A Comissão fundamenta-se nesta disposição no presente processo e no processo contra a Irlanda, mas não nos processos contra a França e a Dinamarca. Tenho dúvidas sobre se isto acrescenta alguma coisa à obrigação derivada dos artigos 59.° e 60.° do Tratado no que respeita às exigências de estabelecimento e autorização prévia. Não a entenderia, todavia, no sentido de excluir o direito de um Estado-membro adoptar normas le-

gais que devam ser observadas na realização de contratos de seguro e que se justifiquem no interesse geral.

A primeira questão

A primeira questão tem uma importância muito maior na medida em que a lei da República Federal da Alemanha retira a todas as seguradoras de outros Estados-membros a possibilidade de fazerem seguros na República Federal da Alemanha, salvo se apenas se dedicarem aos seguros de transportes ou ao co-seguro, mas não como seguradora líder, a não ser que ali estejam estabelecidas e autorizadas em relação a todas as formas de seguros, qualquer que seja o seu objecto e qualquer que seja a situação financeira ou outra do segurado.

A primeira questão que se suscita é se este processo abrange o seguro de vida. O parecer fundamentado e a petição inicial são genéricos e não excluem expressamente o seguro de vida; no entanto, o seguro de vida não é referido, nem discutido na Directiva do Conselho 79/267 relativa ao acesso à actividade de seguro directo de vida e ao seu exercício (JO 1979, L 63 p. 1; EE 06 F2 p. 62). É verdade que as suas disposições seguem de perto as da directiva de 1973 relativa ao seguro não vida, mas nos processos contra a França e a Dinamarca não se discutiu o seguro de vida e foi apenas em resposta a uma pergunta escrita formulada pelo Tribunal que se disse que a acusação neste processo também abrangia o seguro de vida. Foi apenas na audiência que a Comissão efectivamente se reportou à questão específica do seguro de vida.

Por outro lado, não foram apresentados argumentos convincentes pela República Federal da Alemanha no sentido de que, ainda que as suas normas legais não se justificassem em relação ao seguro não vida, havia aspectos especiais que justificavam a exigência de estabelecimento e autorização prévia relativamente a seguradoras que se dedicassem ao seguro de vida. Há, além disso, alguma força no argumento da Comissão de que este tipo de restrição pode actuar como desencorajador das pessoas que pretendam exercer o seu direito de se estabelecer na República Federal da Alemanha, nos termos dos artigos 48.° e 52.° do Tratado. Embora com algumas dúvidas, consideraria a petição como formulada em termos genéricos abrangendo o seguro de vida e não vida, uma vez que as próprias normas que estão em causa abrangem ambas as formas de seguro.

Há diferenças entre o co-seguro e o seguro directo de apenas uma seguradora, ainda que esta possa ressegurar depois uma parte do risco. Pode, provavelmente, ser coberta uma grande amplitude de riscos; o particular, tal como uma grande empresa com um serviço jurídico ou um serviço especializado em seguros, podem querer, e quanto a veículos a motor ser obrigados, a fazer seguros. O seguro por doença e acidentes pode ter implicações legais e sociais diferentes das do seguro de uma casa e do seu recheio ou de trabalhadores, ou da propriedade por riscos de fuga de gás ou outras substâncias ou de coisas, tais como jóias valiosas, um iate de luxo ou antiguidades.

Não há dúvida de que, não existindo harmonização a nível comunitário, a lei nacional pode adoptar normas relativamente ao seguro em geral ou a determinados ramos de seguro. O artigo 10.°, n.° 3 da própria directiva de 1973 reconhece este facto:

«estas medidas de coordenação não obstam a que os Estados-membros apliquem disposições que prevejam, para todas as empresas de seguros, a necessidade de uma aprovação das condições gerais e especiais das apólices de seguros, das tarifas e de quaisquer outros documentos necessários ao exercício normal da fiscalização».

Muitos dos argumentos avançados, com cuidado e profundidade, pelo Governo Federal alemão parecem-me fornecer razões convincentes para a manutenção de algumas leis nacionais no interesse geral e, em particular, para a protecção do segurado e terceiros que possam ser afectados se o risco se concretizar.

Isto, todavia, não é a questão fundamental neste processo. A questão consiste em saber se, além de tais normas, podem ser consideradas estar em conformidade com o Tratado a exigência de estabelecimento no país e autorização.

Em primeiro lugar acho impossível aceitar a argumentação de que, enquanto um cidadão da República Federal da Alemanha pode contratar directamente com uma seguradora em Paris, Roma ou Londres, esteja em conformidade com os artigos 59.° e 60.° do Tratado a impossibilidade de o fazer por intermédio de um corretor alemão. Nada do que foi dito pela República Federal da Alemanha ou pelos Estados-membros que intervieram em seu apoio parece justificar tal restrição. Na medida em que pode ser conveniente a um cidadão, que apenas entende alemão, recorrer a um corretor que está em contínua relação de negócios com uma seguradora noutro Estado-membro, tal parece-me retirar uma das razões da protecção invocadas. Priva a seguradora da assistência de um corretor alemão e pode privar o segurado de condições mais favoráveis do que as que poderia obter na República Federal da Alemanha.

Se a seguradora, que pretende fazer seguros na República Federal da Alemanha necessitar, no interesse geral, de ali ter estabelecimento e obter uma autorização prévia — não podendo prestar os seus serviços mediante vendedores, representantes ou agentes ou outros intermediários — levanta um problema mais vasto.

Não aceito o argumento de que, se uma seguradora de outro Estado-membro presta regularmente serviços de seguros na República Federal da Alemanha, aí deve ter necessariamente um tal equipamento e instalações que de facto aí esteja estabelecida e que nenhuma questão se põe quanto à prestação dos serviços. Não estou convencido de que o seguro seja tão diferente que não possam existir ambos, estabelecimento e prestação de serviços, como actividades separadas ou que, embora não tenha ainda sido feita uma distinção entre estabelecimento e serviços, não haja diferença entre os dois. Por outras palavras, em meu entender, a nomeação de um agente ou representante na República Federal da Alemanha não constitui por si, necessariamente, estabelecimento. Não vejo, também, em princípio, porque razão uma seguradora de outro Estado-membro que visita ocasionalmente a Alemanha para o efeito não poderia ser automaticamente autorizada a fazê-lo.

Que uma seguradora, que se estabelece na República Federal da Alemanha mediante agência ou filial, esteja sujeita ao controlo das competentes autoridades alemãs em relação à sua situação financeira e solvabilidade parece-me justificado e necessário. Tal

controlo está expressamente previsto na directiva de 1973. Ir mais além e dizer que deve ali estar estabelecida e autorizada para garantia de um tal controlo financeiro é uma questão completamente diferente e, quanto a mim, ignora o controlo estabelecido pelo Conselho nessa directiva que se não demonstrou ser insuficiente. Apesar de todos os argumentos em contrário, esta exigência por parte da lei alemã duplica claramente de uma maneira significativa, o controlo previsto naquela directiva em relação a quem não estiver estabelecido na República Federal da Alemanha na medida em que o Estado-membro em que tenha a sua sede deve fiscalizar a solvabilidade da empresa, em relação ao conjunto da sua actividade comercial (artigo 14.°), e garantir que a empresa tenha activos congruentes equivalentes em cada país onde exercer actividade (artigo 15.°, n.os 2 e 4) e que a margem de solvabilidade seja determinada em relação ao conjunto das «suas actividades» (artigo 16.°, n.° 1).

Tal exigência da lei alemã ignora o grau de cooperação e troca de informações entre Estados-membros exigido em relação à situação financeira e, tal como o demonstrou a Comissão, e a República Federal da Alemanha apenas contestou em pontos de pormenor, aumenta substancialmente o custo tornando inevitavelmente, por isso, a seguradora não alemã menos competitiva.

Antes das directivas de 1973 e de 1979 haveria um forte, provavelmente irrefutável argumento para que, antes de uma seguradora iniciar a prestação de serviços num Estado-membro, as competentes autoridades tivessem a faculdade de controlar a sua solvabilidade, tendo em conta os exames feitos e condições impostas no Estado-membro onde estivesse estabelecida. Considero que essa já não é a situação desde que as duas directivas foram adoptadas pelo Conselho. Não se justifica que se ignorem os controlos efectuados nos termos da directiva por outros Estados-membros; pelo contrário, devem considerar-se como suficientes ainda que haja algumas diferenças no modo de actuar dos Estados-membros.

Quanto a matérias diferentes da situação financeira, parece-me que, salvo harmonização, a lei nacional pode fazer exigências quanto aos termos a incluir em certo tipo de apólices, talvez mesmo em todas as apólices, e quanto ao controlo a fazer sobre a gestão da actividade seguradora, na medida em que não haja discriminação em relação aos nacionais não alemães, na medida em que sejam proporcionais aos objectivos a atingir no interesse público e tomem em conta controlos existentes adequadamente praticados noutros Estados-membros. Assim, normas relativas à notificação pelas seguradoras da sua intenção de prestar serviços de seguros na República Federal da Alemanha, do tipo de negócios que pretendem fazer, bem como à designação de um agente para receber documentos, ao uso da língua alemã e da lei alemã em certo tipo de seguros e à apresentação de documentos, podem ser

justificadas. Questões diferentes da situação financeira que sejam necessárias, no interesse geral, para protecção do segurado e terceiros, são também abrangidas na competência da lei nacional. A seguradora deve cumprir essas leis na medida em que não excedam o que o Tribunal, nos processos van Binsbergen e Webb, considerou ser justificado pelo interesse público. Por outro lado, há menor necessidade de uma presença pessoal neste tipo de situações do que a que o Tribunal considerou justificada no processo van Binsbergen.

Não considero que se tenha demonstrado neste processo que a adopção de tais medidas nacionais, que não vão até à exigência de estabelecimento e autorização, seja insuficiente ou que a exigência de estabelecimento e autorização prévia se justifique e seja indispensável para atingir os objectivos pretendidos.

Mesmo se o argumento a favor da exigência de uma autorização prévia («licenciamento») pode ser mais forte que o favorável à exigência de estabelecimento, desde que haja o direito de recurso aos tribunais contra a decisão de recusa, e mesmo se os argumentos a favor de uma autorização prévia em relação ao seguro em geral são mais válidos que em relação ao caso da seguradora líder no co-seguro, não considero, em qualquer hipótese, que as exigências especialmente pormenorizadas e restritivas da autorização alemã se mostrem justificadas. Podem, em grande medida, existir desde o princípio deste século, como foi sustentado no Tribunal, todavia, parecem-me ir contra o disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado. Parece-me ignorarem, também, as diferenças entre os diferentes riscos e as diferentes situações das várias seguradoras. Não deixa de ser significativo que outros Estados-membros, que exigem a autorização quanto à seguradora líder, não exijam tão detalhada investigação prévia; que dois Estados-membros, com importantes empresas de seguros, não exijam qualquer autorização.

O argumento assente nas violações da soberania nacional parece-me não se justificar, neste caso, à luz do disposto no Tratado e nas directivas.

O facto de que muito existe para ser harmonizado, não significa que estabelecimento e autorização prévia sejam por si só justificados. Aceito, em consequência, apesar da grande importância que a defesa do consumidor e de terceiros parece ter nos processos de co-seguro, que a Comissão provou o bem fundado da sua primeira acusação neste processo.

A terceira questão

A acusação formulada com base nos artigos 59.° e 60.° limita-se a afirmar que os limiares fixados são demasiado elevados. Não refere que não pudessem ser fixados. Considero, pelas razões apresentadas no processo contra a França que não se demonstrou que, nos termos dos artigos 59.° e 60.°, se justifique a fixação dos limiares para o co-seguro.

Se tivesse chegado a conclusão diversa teria concluído que os limiares não podem ser fixados na medida em que excluam: a) casos em que o montante envolvido possa não ser muito elevado mas em que a probabilidade do risco é tão grande que é razoável fazer co-seguro; ou b) casos que são correntemente aceites no mercado como constituindo matéria normalmente objecto de co-

-seguro. Nesta base, não me parece que, mesmo que os máximos fixados pareçam em termos absolutos altos, a Comissão tenha demonstrado que os números estabelecidos são tão altos que vão para além do que é, razoavelmente, justificado pelo interesse geral e por isso violam os artigos 59.° e 60.° do Tratado. Isto parece-me ser apenas uma questão de prova.

Quanto à acusação subsidiária, o artigo 1.°, n.° 2 da Directiva 78/473 estabelece:

«A presente directiva respeita aos riscos referidos no primeiro parágrafo do n.° 1 que, pela sua natureza ou importância, necessitem, para a sua cobertura, da participação de várias seguradoras.

As dificuldades que possam surgir da aplicação deste princípio serão objecto de um exame, por força do disposto no artigo 8.°»

O artigo 8.° dispõe o seguinte:

«A Comissão e as autoridades competentes dos Estados-membros colaborarão estreitamente a fim de examinar as dificuldades que possam surgir na aplicação da presente directiva.

No âmbito desta colaboração serão, nomeadamente, examinadas as eventuais práticas que possam revelar que as exposições constantes da presente directiva e, em especial, o n.° 2 do seu artigo 1.° e o artigo 2.°, estão a ser distorcidas, ou porque a lei não desempenha o papel que lhe compete na prática do co-seguro, ou porque a cobertura dos riscos em causa não carece, manifestamente, da participação de diversas seguradoras.»

Numa declaração registada nas suas actas aquando da adopção desta directiva, o Conselho convidou as autoridades de controlo dos Estados-membros a adoptar todas as medidas em colaboração com a Comissão para estabelecer, mediante acordo, no período de dois meses a partir da notificação da directiva, indicações gerais quanto ao que deve ser entendido por «natureza» e «importância» do risco justificando o recurso ao co-seguro. A declaração continua, afirmando que o Conselho aceitou que, por razões legislativas e administrativas, os Estados-membros podem incluir na sua legislação de transposição da directiva critérios para a interpretação do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 1.°

Em meu entendimento, tal levou à constituição de um grupo de trabalho em que a maioria das autoridades de controlo concordou em estabelecer limiares quantitativos abaixo dos quais o co-seguro abrangido pela directiva não devia ser autorizado. Os limiares impostos pelos quatro Estados-membros demandados apresentam, todavia, uma grande similitude entre eles. Abaixo de tais limiares é proibido, em cada um destes Estados-membros, o co-seguro comunitário. Segue-se que todas as co-seguradoras devem ter estabelecimento no Estado da situação do risco e ser devidamente autorizadas pelas autoridades desse Estado relativamente ao co-seguro abaixo desses limiares.

Também aqui a acusação da Comissão se limita a referir que os limiares são demasiado elevados. Não afirma que não podiam ser fixados em caso algum. Se os Estados-membros têm o direito de, nos termos da directiva, fixar estes limiares, isoladamente ou, mediante acordo de alguns deles, não resulta imediatamente claro. Todavia, interpreto o n.° 2 do artigo 1.° da directiva, no sentido de deixar para as forças do mercado a decisão sobre que riscos, em virtude da sua natureza e amplitude, exigem o co-seguro. Apenas quando se verifique que as

disposições da directiva estão a ser objecto de abuso no sentido de a directiva sobre co-seguro estar a ser utilizada para seguros que, normalmente, não exigem co-seguro ou quando surjam dificuldades na sua aplicação, devem os Estados-membros e a Comissão ter em conta essa práticas. Podia acontecer que, se se demonstrasse existirem tais dificuldades, fosse razoável que a Comunidade adoptasse entre outras medidas, a fixação de limiares. Não considero, todavia, que a declaração do Conselho, tenha conferido aos Estados-membros o poder de fixarem limiares com base na directiva. Se por força da directiva tiverem de ser fixados limiares, parece-me que o devem ser pelo Conselho mediante nova directiva ou pela Comissão, se para tanto lhe for delegada competência. A directiva não confere validamente — nem pode em caso algum fazê-lo — um poder ilimitado aos Estados-membros para fixarem limiares e, assim, determinarem o alcance da directiva (processo 23/75, Rey Soda, Recueil 1975, p. 1279). Não há, por consequência, nos termos da directiva, poder dos Estados-membros para fixarem limiares.

Parece-me, em qualquer caso, haver argumentos de peso para afirmar que, ainda que antes da adopção da directiva houvesse da parte dos Estados-membros o poder intrínseco de estabelecerem limiares, no âmbito da restrição de direitos prevista nos artigos 59.° e 60.° do Tratado, a directiva retirou-lhes tal poder relativamente às classes de seguros tipificadas na directiva de 1978. Se forem necessários limiares devem ser fixados pela Comunidade.

Se, ao contrário do que entendo, os Estados-membros tiverem poder para fixar limiares, por força da directiva, então, não há também, neste processo, prova de que sejam injustificadamente elevados. Trata-se de questão que, na falta de acordo, a Comissão poderá ter de reconsiderar.

Não constituiria, todavia, sob qualquer ponto de vista, uma resposta à acusação dizer-se que apenas foram fixados os limiares máximos visto que, sem dúvida, os limiares podiam ser estabelecidos em qualquer montante inferior a esses máximos.

Conclusão

À luz destas considerações, concluo que:

1) ao aplicar a lei sobre controlo dos seguros, com as alterações introduzidas pela lei de 29 de Março de 1983, que estabelece que, se as seguradoras da Comunidade pretenderem prestar serviços na República Federal da Alemanha na área do seguro directo, com excepção do de transporte, mediante angariadores, representantes, agentes ou outros intermediários, têm de estabelecer-se e obter autorização naquele país e que os corretores de seguros não podem angariar contratos de seguros entre seguradoras estabelecidas noutro Estados-membro e residentes naquele mesmo país, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE;

2) ao pôr em vigor e aplicar a lei de 29 de Março de 1983, com o objectivo de dar cumprimento à Directiva 78/473/CEE, de 30 de Maio de 1978, a República Federal da Alemanha não cumpriu as suas obrigações resultantes dos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE e da directiva mencionada, na medida em que aquela lei estabelece, em relação às operações de co-seguro comunitário, que a seguradora líder deve ter estabelecimento e autorização própria naquele Estado para cobrir também por si os riscos segurados;

3) a fixação de limiares para certas classes de seguros, abaixo dos quais é proibido o co-seguro, é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado; os Estados-membros não têm, nos termos da Directiva 78/473/CEE, o poder de fixar aqueles limiares.

Em minha opinião, a República Federal da Alemanha deve ser condenada no pagamento das despesas da Comissão, dos Países Baixos e do Reino Unido. A Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda e Itália, que intervieram em apoio da República Federal, deviam, em meu entender, suportar as próprias despesas.