CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 20 de Março de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Neste processo, a Comissão interpôs recurso por incumprimento contra a Dinamarca por causa de algumas restrições impostas por este país à actividade de co-seguro. Aqui, tal como no processo 220/83, Comissão/França, o pedido é restrito à matéria de co-seguro e as minhas conclusões a ela se reportam somente. O Reino Unido e os Países Baixos intervieram em apoio da Comissão, a Bélgica e a Irlanda, em apoio da Dinamarca.

Na seu requerimento, a Comissão solicita que o Tribunal declare que a Dinamarca:

1) ao adoptar o Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, exigindo que as seguradoras comunitárias sejam estabelecidas na Dinamarca para aí poderem prestar serviços de co-seguro — como seguradora líder, violou as obrigações resultantes dos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE;

2) ao aprovar o Decreto n.° 459 de 10 de Setembro de 1981, que proibiu as seguradoras comunitárias não estabelecidas na Dinamarca de participarem em actividades de co-seguro que, em razão da sua natureza ou dimensão ou do volume de negócios do segurado, não estejam abrangidas por aquele diploma legal, violou as obrigações resultantes dos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE;

3) ao incluir, na legislação dinamarquesa sobre seguros e nos regulamentos adoptados sobre a matéria, a exigência de que as empresas seguradoras, cuja sede principal de negócios se situe na Dinamarca e as sucursais de seguradoras dinamarquesas cuja sede principal de negócios esteja noutro Estado-membro da Comunidade, devem obter uma autorização especial para poderem prestar serviços no domínio dos seguros, incluindo o co-seguro, noutros Estados-membros da Comunidade Europeia, e ao estabelecer condições para a concessão de tal autorização que não são, para as seguradoras cuja sede principal seja na Dinamarca, as mesmas que para sucursais de empresas dinamarquesas cuja sede principal de negócios se situe noutro Estado-membro, violou as obrigações resultantes dos artigos 52.°, 59.° e 60.° do Tratado CEE e do artigo 6.° da Directiva 73/239/CEE de 24 julho de 1973;

4) ao aplicar as normas supra referidas, nos n.os 1 a 3, por meio de decisões das autoridades nacionais, em vez dos artigos 59.° e 60.° do Tratado CEE, violou as obrigações decorrentes do efeito directo das disposições do Tratado já mencionadas e do princípio do primado do direito comunitário.

* Tradução do inglês.

A Directiva 73/239 do Conselho, relativa ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO 1973, L 228, p. 3; EE O6 F1 p. 143) e a Directiva 78/473 do Conselho, relativa ao co-seguro comunitário (JO 1978, L 151, p. 75; EE 06 F2 p. 28) são, sem dúvida, importantes neste processo. Uma vez que já a elas me referi, com algum pormenor, nas minhas conclusões no processo da Comissão/França não o farei agora.

O Decreto dinamarquês n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, sobre co-seguro comunitário, tem por fim dar cumprimento à Directiva de 1978. O artigo 1.° estabelece, *inter alia,* as categorias de risco cobertas e, assim, reflete o conteúdo do artigo 1.° da directiva. O artigo 7.° determina que a seguradora líder tem de estar estabelecida na Dinamarca para poder segurar riscos que devam ser considerados dinamarqueses. Nos termos do artigo 5.°, um risco deve ser considerado dinamarquês se se localizar na Dinamarca, embora haja regras especiais para as mercadorias em trânsito e meios de transporte. Para poder estabelecer-se na Dinamarca, a seguradora líder tem de obter autorização das autoridades dinamarquesas, de acordo com os decretos n.^{os} 455 e 457, também de 10 de Setembro de 1981. Assim, a seguradora líder está sujeita à exigência quer do estabelecimento quer de autorização. As outras co-seguradoras estão dispensadas de qualquer destes ónus pelo Decreto n.° 459.

O Decreto n.° 459 deve ser visto à luz do artigo 220.° da lei dinamarquesa, de 23 de Dezembro de 1980, em que se apoia, e que tem por objecto, *inter alia,* a prestação de serviços por empresas estrangeiras na Dinamarca. Acrescenta-se, nas observações do Governo dinamarquês, que as exigências de autorização e de estabelecimento apenas têm lugar se o segurador estiver de alguma forma fisicamente presente na Dinamarca. Assim, é perfeitamente legal uma pessoa residente na Dinamarca dirigir-se directamente a uma seguradora noutro Estado-membro. Todavia, a seguradora não pode operar na Dinamarca ou agir aí através de um agente ou corretor, a não ser que satisfaça as exigências de estabelecimento e autorização.

Acresce que, o artigo 2.° estabelece limiares abaixo dos quais o Decreto n.° 459 se não aplica e, por isso, o co-seguro comunitário é proibido. Para os riscos das categorias 4 (cascos de veículos ferroviários), 5 (cascos de aeronaves), 6 (cascos de embarcações marítimas lacustres ou fluviais), 7 (transporte de mercadorias), 11 (responsabilidade civil por aeronaves) e 12 (responsabilidade civil por embarcações marítimas) o total da quantia segura, em qualquer contrato, não pode ser inferior a 30 milhões de unidades de conta. Para os riscos da categoria 8 (incêndio e elementos naturais), 9 (outros danos em coisas) e 16 (perdas pecuniárias diversas), o total da quantia segura, em qualquer contrato, não pode ser inferior a 50 milhões de unidades de conta. Para os riscos da categoria 13 (responsabilidade civil geral) o volume de negócios do segurado não pode ser inferior a 200 milhões de unidades de conta; (riscos relativos a danos resultantes de fontes de energia nuclear ou produtos medicinais são abrangidos na categoria 13 mas não no âmbito da directiva de 1978 ou do Decreto n.° 459).

Finalmente, nos termos do capítulo III do Decreto n.° 459, as sucursais dinamarquesas de seguradoras estabelecidas noutros Estados-membros estão proibidas de participar em operações de co-seguro referentes a riscos localizados noutros Estados-membros salvo se, para tanto, tiverem sido autorizadas.

Admissibilidade

No primeiro dia da audiência, a Comissão retirou o seu segundo fundamento do pedido. O Governo dinamarquês alegou então que a Comissão agiu com base numa leitura errada das disposições dinamarquesas em causa. Em consequência disso, no segundo dia da audiência, a Comissão procurou reintroduzir o fundamento retirado. No entanto, levanta-se a questão de saber se podia fazê-lo. Em meu entender, sim. A Dinamarca não foi impedida de apresentar qualquer argumento que de outra forma pudesse ter apresentado, tendo-lhe mesmo sido perguntado se pretendia acrescentar algo mais, caso o Tribunal decidisse que o fundamento do pedido poderia ser reintroduzido. O direito de defesa não foi, assim, prejudicado, de forma alguma. Nem qualquer outra pessoa. Esta situação deve, no entanto, distinguir-se da tentativa de reintroduzir uma causa de pedir que tenha sido retirada na fase escrita do processo. Concluo que a actuação da Comissão não determina a inadmissibilidade do segundo pedido.

Não considero também que o pedido seja inadmissível, pelas razões aduzidas no processo contra a França.

O primeiro pedido

No primeiro pedido, a Comissão solicita uma decisão pela qual o Tribunal declare que, ao exigir que uma seguradora esteja estabelecida no seu território antes de actuar como seguradora líder em operação de co-seguro de riscos ali localizados, a Dinamarca violou os artigos 59.° e 60.° do Tratado.

Muitos dos argumentos apresentados pelo Estado demandado são idênticos aos apresentados no processo da França e, pelas mesmas razões, não os considero procedentes. Em particular, a sustentação enfatizada neste processo, i) de que não pode haver liberdade de prestação de serviços enquanto não se verificar posterior harmonização das legislações, prevista na proposta de segunda directiva; ii) que o artigo 2.°, n.° 1, alínea c) da directiva de 1978 deve ser interpretado no sentido de exigir que a seguradora líder se estabeleça no país da localização do risco, iii) que a obrigação de estabelecimento implica a existência efectiva de reservas técnicas suficientes na Dinamarca para cobrir o montante das obrigações assumidas por uma empresa mediante contratos directamente celebrados na Dinamarca, no caso de quebra económica dessa empresa, e iv) que a fiscalização desses contratos na Dinamarca se mantem apenas com o propósito de proteger o segurado, tal como os demais argumentos apresentados, não os considero justificativos da exigência de estabelecimento. Pelas razões apresentadas nas minhas conclusões no processo contra a França, entendo que a Comissão fundamentou o seu pedido e que a exigência de estabelecimento viola os artigos 59.° e 60.° do Tratado.

A Comissão não solicitou uma decisão sobre a exigência de autorização, apesar de ter contestado essa exigência nos processos contra a França, a Alemanha e Irlanda e considerado que a exigência de autorização resulta implicitamente da necessidade de estabelecimento. Tivesse-o ela feito, e concordaria que a exigência de autorização era restritiva da prestação de serviços e que não

se tinha revelado justificada, pelas razões apresentadas no processo contra a França.

O segundo pedido

Na sua comunicação inicial e no parecer fundamentado, a Comissão sustentou que as disposições dinamarquesas quanto a limiares abaixo dos quais o co-seguro não pode ser admitido violavam: a) a Directiva 78/473 na medida em que os limites fixados eram demasiado altos e b) os artigos 59.° e 60.°, na medida em que não cabia à Dinamarca fixar quaisquer limiares para o co-seguro. Também neste processo se verificou a desistência do primeiro pedido. Embora este tivesse sido apresentado de forma algo diversa na audiência, à luz do entendimento a dar à legislação dinamarquesa, tem de ser considerado como se tivesse sido formulado no requerimento inicial tal como foi apresentado no processo contra a França. Pelas razões constantes das minhas conclusões naquele processo, entendo que a Comissão fundamentou o seu pedido, nos termos dos artigos 59.° e 60.°

O terceiro pedido

Considerado isoladamente, este fundamento do pedido parece referir-se à actividade seguradora em geral. Na verdade, a Comissão, na sua réplica, sustentou que, em parte, este fundamento do pedido abrangia mais que o co-seguro. Todavia, resulta da carta da Comissão, de 2 de Junho de 1982, que iniciou o processo previsto no artigo 169.°, e do corpo da petição, que o pedido abrange apenas o Decreto n.° 459 e está, por isso, confinado ao co-seguro. Não pode a Comissão ampliar o objecto do processo na réplica.

Este fundamento do pedido divide-se em dois aspectos. A Comissão queixa-se, em primeiro lugar, de que, por força do Decreto n.° 459, às seguradoras com sede na Dinamarca e às sucursais na Dinamarca de seguradoras estabelecidas noutro Estado-membro da Comunidade é exigida a obtenção de uma autorização especial de modo a poderem efectuar seguros noutros Estados-membros. Isto, sustenta, infringe os artigos 59.° e 60.° do Tratado e o artigo 6.° da directiva de 1973.

Na sua carta de 2 de Junho de 1982, a Comissão não se referiu ao artigo 6.° da directiva de 1973. Alegou, todavia, uma violação do artigo 3.° da directiva de 1978, que considera em consonância com a directiva de 1973 e a concessão de uma autorização nela prevista. No parecer fundamentado, alega violação do artigo 6.° da directiva de 1973. Esta falta de precisão na comunicação inicial é censurável, mas parece-me que se atingiu o objectivo, embora de forma indirecta, e considero o pedido admissível.

Ainda que neste processo se analise apenas este objectivo quanto ao co-seguro, a questão não é muito fácil. Nem a directiva de 1973, nem a de 1978 tratam expressamente a questão da concessão de autorização para a prestação de serviços fora do território em que a seguradora tenha a sede social, sucursal ou agência. Impressiona sobretudo o argumento da Comissão e dos Países Baixos de que, uma vez concedida autorização por um Estado-membro, a empresa pode prestar serviços em qualquer parte da Comunidade, não necessitando de autorização específica para o fazer nos outros Estados-membros.

O artigo 7.° estabelece que uma empresa pode solicitar e obter autorização apenas re-

lativamente a parte do território de um Estado-membro e apenas para um ramo ou ramos de seguros. Se pretender alargar a área de acção no território do Estado-membro ou o tipo de negócios abrangidos naquela autorização, deve obter outra e apresentar um novo programa de actividades, de acordo com o n.° 2 do artigo 8.° da directiva de 1973. A recusa de qualquer autorização deve, nos termos desta directiva, ser acompanhada de fundamentação completa e notificada à empresa; o Estado-membro deve garantir o direito de recurso aos tribunais, em caso de recusa (artigo 12.°).

Estas disposições não resolvem directamente a presente questão. Todavia, em conjunto com os controlos financeiros instituídos pela directiva de 1973 e as disposições relativas ao programa de actividades e prestação de informações, cujos pormenores constam das minhas conclusões no processo contra a França, parece-me indicarem que o Estado que exerce o controlo, em cujo território a empresa está estabelecida, deve ter conhecimento da extensão geográfica bem como da natureza dos ramos da actividade comercial abrangida. Só assim poderá levar a cabo, com eficácia, o controlo necessário e que a Comissão como tal considera. Parece-me que estas exigências são racionais, em termos de interesse público, e que são susceptíveis de justificar a necessidade de uma autorização que determine a área abrangida. Tal autorização, dada de fora do território do Estado-membro em causa, só poderia, segundo me parece, não ser aceite se os bens do activo de uma empresa devessem ser considerados insuficientes para dar cobertura aos riscos que esta pretenda assumir noutros Estados-membros, ou se estivesse em causa a sua honorabilidade.

Em conformidade, não considero que a exigência da obtenção de uma autorização quanto ao co-seguro dentro da Comunidade, mas fora da Dinamarca, viole quer os artigos 59.° e 60.° do Tratado quer o artigo 6.° da directiva.

A seguir, a Comissão alega que as sucursais dinamarquesas de seguradoras de outros Estados-membros estão sujeitas a condições mais rigorosas de obtenção de autorizações para cobrir riscos localizados noutros Estados-membros que as empresas de seguros dinamarquesas. Esta discriminação, diz, viola os artigos 52.°, 59.° e 60.° do Tratado.

Não se faz referência, na comunicação inicial, ao artigo 52.° do Tratado, embora este seja mencionado no parecer fundamentado. Por essa razão, não considero admissível o pedido baseado no artigo 52.° do Tratado (processos 31/69, Comissão/Itália, Recueil 1970, p. 25, e 211/81, Comissão/Dinamarca, Recueil 1982, p. 4547).

Quanto ao mérito e em relação à alegada violação dos artigos 59.° e 60.°, a Dinamarca admite que as disposições referentes a empresas dinamarquesas constam do capítulo II do Decreto n.° 459, enquanto as referentes a sucursais dinamarquesas de empresas dinamarquesas estabelecidas noutros Estados-membros se encontram no capítulo III. Nega, todavia, que exista discriminação. Mais ainda, a Comissão não conseguiu demonstrar a existência de qualquer discriminação. Na sua réplica, tentou pôr a cargo do Governo dinamarquês o ónus de provar que as disposições em causa não são discriminatórias. Isto não pode a Comissão fazer, de modo algum, pois cabe-lhe demonstrar a necessária discriminação.

Pode ser que a Comissão venha a considerar necessário rever este aspecto do processo, se não houver acordo com o Governo dinamarquês, mas, quanto a mim, não considero que a Comissão tenha demonstrado o que alegou no requerimento inicial deste processo.

O quarto pedido

Pelas razões aduzidas nas minhas conclusões no processo Comissão/França, entendo que o quarto pedido não deve ser admitido.

Conclusão

A luz destas considerações, concluo que: 1) ao exigir a uma seguradora comunitária que se estabeleça na Dinamarca para aí poder intervir em operações de co-seguro como seguradora líder e 2) ao proibir as empresas seguradoras comunitárias não estabelecidas na Dinamarca de participar nas actividades de co-seguro que, devido à sua dimensão ou ao volume de negócios do segurado, não são abrangidas pelo Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, as disposições deste decreto violam os artigos 59.° e 60.° do Tratado. Quanto ao demais, o pedido da Comissão, neste processo, não deve ser admitido.

Em meu entender, a Dinamarca, a Comissão, a Bélgica e a Irlanda deveriam suportar as respectivas despesas. A Dinamarca deve pagar as despesas dos Países Baixos e do Reino Unido que intervieram sobretudo no primeiro pedido.