ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
4 de Dezembro de 1986 *

No processo 252/83,

Comissão das Comunidades Europeias, representada até 30 de Janeiro de 1985 por Erich Zimmermann e, a partir desta data, pelo seu consultor jurídico Johannes Føns Buhl, na qualidade de agentes, assistidos pelo advogado Allan Philip, com domicílio escolhido no escritório de Georges Kremlis, membro do Serviço Jurídico da Comissão, edifício Jean Monnet, no Luxemburgo,

autora,

apoiada por

1) **Reino dos Países Baixos,** representado por A. Bos, na qualidade de agente, com domicílio escolhido na sede da embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo, no Luxemburgo,

2) **Reino Unido,** representado por J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por N. Phillips, Q C. e P. Lasok, Barrister, com domicílio escolhido na sede da embaixada do Reino Unido, 28, boulevard Royal, no Luxemburgo,

intervenientes,

contra

Reino da Dinamarca, representado por Laurids Mikaelsen, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido por Claus Gulmann, professor, com domicílio escolhido no encarregado de negócios da Dinamarca, Ib Bodenhagen, embaixada da Dinamarca, 11 B, boulevard Joseph-II, no Luxemburgo,

demandado,

apoiado por

1) **Reino da Bélgica,** representado por R. Hoebaer, G. Vernaillen e Ph. Beaufay, com domicílio escolhido na sede da embaixada da Bélgica, 4, rue des Girondins, no Luxemburgo,

2) **Irlanda,** representada por Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, na qualidade de agente, com domicílio escolhido na sede da embaixada da Irlanda, 28, route d'Arlon, no Luxemburgo,

intervenientes,

* Língua do processo: dinamarquês.

que tem por objecto fazer declarar que o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições comunitárias, nomeadamente dos artigos 52.°, 59.° e 60.° do Tratado CEE, no que se refere, respectivamente, ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, e F. Schockweiler, presidentes de secção,

G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, juízes

advogado-geral: Sir Gordon Slynn
secretário: J. A. Pompe, secretário adjunto

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 6 e 7 de Novembro de 1985,

ouvidas as conclusões do advogado-geral, apresentadas na audiência de 20 de Março de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

1 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 11 de Novembro de 1983, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção com o objectivo de fazer declarar que o Reino da Dinamarca

a) ao adoptar o Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, que obriga as empresas de seguros comunitárias a ter estabelecimento na Dinamarca para aí poderem efectuar, como seguradoras líder, prestações de serviços no domínio do co-seguro, violou as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado;

b) ao adoptar o Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, que impede as empresas de seguro comunitárias não estabelecidas na Dinamarca de participarem em actividades de co-seguro que, em virtude da sua natureza ou importância ou do volume de negócios do tomador de seguros, não sejam abrangidas pelo referido decreto, violou as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado;

c) ao obrigar, pela legislação dinamarquesa sobre o controlo de seguros e pelos decretos adoptados para a sua aplicação, as empresas de seguros que tenham a sede social na Dinamarca, bem como as sucursais dinamarquesas de empresas de seguros com a sede social noutro Estado-membro da Comunidade, a obter uma autorização especial para poderem efectuar nos outros Estados-membros da Comunidade prestações de serviços no domínio dos seguros, nomeadamente como seguradoras líder e ao fixar, para a obtenção da referida autorização, condições que não são as mesmas para as empresas que não tenham a sua sede social na Dinamarca e para as sucursais dinamarquesas de empresas de seguros com sede social num outro Estado-membro da Comunidade, violou os artigos 52.°, 59.° e 60.° do Tratado, bem como o artigo 6.° da Primeira Directiva de Coordenação 73/239/CEE, de 24 de Julho de 1973;

d) ao aplicar, mediante decisão das autoridades nacionais, as normas referidas nos pontos a), b) e c) acima referidos em vez das disposições dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do efeito directo das referidas disposições do Tratado CEE e do princípio da primazia do direito comunitário.

2 A Comissão propôs igualmente acções por incumprimento contra a República Francesa (processo 220/83) e a Irlanda (processo 206/84), relativas à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro. Nestas acções, a Comissão deduz acusações que coincidem largamente com as apresentadas no presente processo. A Comissão propôs ainda uma acção contra a República Federal da Alemanha (processo 205/84), que envolve acusações similares, mas que tem igualmente por objecto obrigações de autorização e de estabelecimento impostas a todo o prestador de serviços no sector dos seguros em geral.

3 No presente processo, o Reino Unido e o Reino dos Países Baixos são intervenientes em apoio da Comissão, enquanto o Reino da Bélgica e a Irlanda intervêm em apoio da demandada.

4 No que respeita às disposições da legislação dinamarquesa em causa, às directivas comunitárias de coordenação no sector dos seguros e fundamentos e argumentos, tanto das partes na acção como das partes intervenientes, os mesmos constam do relatório para a audiência. Esses elementos do processo apenas serão aqui referidos na medida do necessário à fundamentação do Tribunal.

I — Quanto à admissibilidade

5 A título preliminar, convém examinar alguns problemas de admissibilidade que foram debatidos perante o Tribunal.

6 O Governo irlandês sustenta que, ao propôr o conjunto destas acções, a Comissão tenta antecipar-se aos procedimentos já desencadeados pelo Conselho, ao abrigo do artigo 57.°, n.° 2 do Tratado. A proposta da segunda directiva, relativa ao seguro directo não vida (JO 1976, C 32, p. 2, doravante designada proposta da segunda directiva), actualmente sujeita a exame do Conselho, versaria exactamente os mesmos problemas da delimitação da livre prestação de serviços que estão em causa neste processo. Efectivamente, a Comissão pediria ao Tribunal que desempenhasse uma missão que o Tratado atribuiu ao Conselho.

7 A este propósito, importa lembrar que, nos termos do artigo 155.° do Tratado, incumbe à Comissão velar pela aplicação das suas disposições. No cumprimento desta missão pertence-lhe, se considerar que um Estado-membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado, propôr uma acção, nos termos do artigo 169.° O simples facto de a proposta de um acto legislativo, cuja adopção e transposição para direito nacional seriam de molde a pôr fim à infracção alegada pela Comissão, se encontrar já entregue ao Conselho, não exclui que a Comissão proponha uma tal acção por incumprimento.

8 Os governos belga e irlandês sustentaram que, na realidade, a Comissão põe em causa a conformidade com o Tratado, da Directiva 78/473 do Conselho, de 30 de Maio de 1978, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de co-seguro comunitário (JO L 151, p. 25; EE 06 F2 p. 28) e, assim, contesta a sua legalidade. Ora, a Comissão não interpôs, em tempo útil, um recurso de anulação contra esta directiva. Estes governos

exprimem, por isso, sérias dúvidas quanto à admissibilidade da acção da Comissão, que visa pôr em causa um texto de direito comunitário considerado definitivo.

9 Há que reconhecer que esta argumentação põe em causa uma divergência de interpretação da directiva. Na acção, a Comissão dá-lhe um sentido conforme à sua interpretação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, enquanto os dois governos interpretam a directiva em sentido contrário à referida interpretação dos artigos 59.° e 60.° Ora, estes problemas de interpretação só podem ser resolvidos na altura do exame do mérito da causa.

10 Nestas condições, nada impede que o Tribunal proceda ao exame do mérito da causa.

II — Quanto ao mérito da causa

A — *Quanto à primeira acusação da Comissão*

11 Em substância, a Comissão baseia a sua acusação na tese de que viola o disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado a exigência a uma empresa de seguros estabelecida num Estado-membro e que pretenda exercer actividades no território de um outro Estado-membro, sob a forma de prestações de serviços, que disponha de um estabelecimento estável neste último Estado. Segundo a Comissão, não há qualquer razão para distinguir, a este propósito, entre a situação da seguradora em geral e da seguradora líder em particular.

12 A Comissão reconhece que a Directiva 78/473, já referida, é ambígua neste ponto, mas sustenta que deve ser interpretada no sentido da sua conformidade com o Tratado, o que os Estados-membros admitiram na sua declaração comum que figura na acta da reunião do Conselho, de 23 de Maio de 1978. Por conseguinte, a directiva não poderia, de modo algum, ser considerada como obrigando a seguradora líder a estabelecer-se no Estado-membro em que o risco se situar. Seguir-se-ia que o Reino da Dinamarca violou os artigos 59.° e 60.° do Tratado quando, ao transpôr a Directiva 78/473, apenas dispensou as outras seguradoras, e não a seguradora líder, da referida obrigação.

13 O Governo dinamarquês contesta a tese geral da Comissão. Segundo ele, seria conforme ao disposto nos artigos 59.° e 60.° a exigência, a qualquer empresa de

seguros que exerça actividades no território dinamarquês, de que aí tenha um estabelecimento estável. A Directiva 78/473 só imporia a eliminação desta obrigação para as seguradoras que não sejam seguradoras líder. Autorizaria, entretanto, expressamente a manutenção desta obrigação para a seguradora líder, quando, no seu artigo 2.°, n.° 1, alínea c), remete para a Directiva 73/239 do Conselho, de 24 de Julho de 1973, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao acesso à actividade de seguro directo não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143). Por conseguinte, a legislação dinamarquesa não violaria os artigos 59.° e 60.° do Tratado.

14 É verdade que a referida disposição da directiva prevê que «a seguradora líder esteja autorizada nas condições previstas na primeira directiva de coordenação, isto é, que seja tratada como se fosse uma seguradora que cobrisse a totalidade do risco». A directiva não indica, todavia, em que Estado-membro deve a seguradora líder estar autorizada e, tal como o Tribunal o declarou no seu acórdão desta data, no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha, Recueil 1986, p. 3755), uma seguradora, já autorizada e estabelecida num Estado-membro, não deve necessariamente estar estabelecida noutro Estado-membro para poder cobrir a totalidade de um risco situado no território deste último Estado.

15 Tal como o Tribunal declarou, no seu acórdão de 13 de Dezembro de 1983 (Comissão/Conselho, 218/82, Recueil, p. 4063), quando um texto de direito comunitário derivado é susceptível de mais de uma interpretação, deve preferir-se a que torne a disposição conforme ao Tratado à que conduza à sua incompatibilidade com ele. Nestas circunstâncias, não pode interpretar-se a directiva isoladamente mas examinar se as exigências em causa são ou não contrárias às disposições do Tratado referidas e aplicar o resultado de tal exame na interpretação da directiva.

16 Segundo jurisprudência uniforme do Tribunal, os artigos 59.° e 60.° do Tratado têm aplicação directa após expiração do período transitório, sem que a sua aplicabilidade esteja subordinada à harmonização ou à coordenação das legislações dos Estados-membros. Estes artigos exigem a supressão não somente de todas as discriminações contra o prestador de serviços, em virtude da sua nacionalidade, mas

igualmente de todas as restrições à livre prestação de serviços impostas em razão da circunstância de ser estabelecido num Estado-membro diverso daquele em que a prestação deva ser fornecida.

17 O Tribunal admitiu no entanto, nomeadamente nos seus acórdãos de 18 de Janeiro de 1979 (van Wesemael, 110 e 111/78, Recueil, p. 35) e de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, 279/80, Recueil, p. 3305), que, tendo em conta a natureza particular de certas prestações de serviços, não se poderiam considerar incompatíveis com o Tratado exigências específicas, impostas ao prestador, motivadas pela aplicação de regras reguladoras deste tipo de actividades. Todavia, a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, apenas pode ser limitada por regulamentações justificadas pelo interesse geral e que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado destinatário, na medida em que esse interesse não seja salvaguardado por normas a que o prestador esteja sujeito no Estado-membro onde for estabelecido. Por outro lado, as referidas exigências devem ser objectivamente necessárias para garantir o cumprimento das regras profissionais e assegurar a protecção dos interesses que constituem o seu objecto.

18 Importa dizer que o facto de exigir de uma empresa de seguros, já estabelecida ou autorizada noutro Estado-membro, e que queira prestar serviços apenas como seguradora líder, que tenha um estabelecimento estável no Estado destinatário constitui uma restrição séria à livre prestação de serviços por esta seguradora líder tanto mais que as actividades exercidas pelas empresas de seguros como seguradoras líder têm uma natureza tipicamente ocasional.

19 Segue-se que esta exigência não pode ser considerada como compatível com os artigos 59.° e 60.° do Tratado, a não ser que se verifique existirem, no domínio da actividade considerada, razões imperiosas ligadas ao interesse geral que justifiquem restrições à livre prestação de serviços, que este interesse não seja já assegurado pelas leis do Estado do estabelecimento e que o mesmo resultado não possa ser obtido por normas menos limitativas.

20 No seu acórdão desta data, no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha, Recueil 1986, p. 3755), o Tribunal declarou que existem, no sector dos seguros em geral, razões imperiosas para protecção dos consumidores enquanto

tomadores de seguros e segurados que podem justificar restrições à livre prestação de serviços. O Tribunal reconheceu, igualmente, que, no estado actual do direito comunitário e nomeadamente dos trabalhos de coordenação das leis nacionais neste domínio, o referido interesse não está necessariamente garantido pelas leis do Estado do estabelecimento. O Tribunal conclui daí que a exigência de uma autorização separada, concedida pelas autoridades do Estado destinatário continua justificada, em certas condições, no que concerne ao domínio dos seguros directos em geral. Em contrapartida, o Tribunal considerou que a exigência de um estabelecimento, que constitui a própria negação da liberdade de prestação de serviços, vai para além do que é necessário para atingir o objectivo pretendido e que, portanto, tal exigência é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

21 No que se refere, mais particularmente, ao co-seguro, o Tribunal declarou, no mesmo acórdão, que os artigos 59.° e 60.° do Tratado não permitem também a exigência a uma seguradora líder de que se estabeleça no Estado destinatário.

22 Nestas condições, a obrigação imposta pela lei dinamarquesa de ter um estabelecimento estável no Estado destinatário, único objecto das conclusões referentes à primeira acusação, não pode justificar-se quanto a uma empresa de seguros estabelecida e autorizada num outro Estado-membro e que pretenda exercer actividades, como seguradora líder no quadro da Directiva 78/473, apenas sob a forma de prestações de serviços. Uma tal exigência é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

23 Impõe-se assim declarar que o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, ao obrigar as empresas de seguros comunitárias a estabelecerem-se na Dinamarca para aí poderem efectuar, na qualidade de seguradoras líder, prestações de serviços no domínio do co-seguro comunitário.

B — *Quanto à segunda acusação da Comissão*

24 No decurso do processo no Tribunal, a Comissão esclareceu que esta acusação não tem por objecto o nível dos limiares fixados na Dinamarca para certos riscos

que são objecto do co-seguro comunitário, nem o facto de este nível ter sido fixado pela Dinamarca de forma unilateral, mas a própria existência de tais limiares. Esta acusação baseia-se, pois, na tese geral da Comissão, segundo a qual qualquer exigência de autorização e estabelecimento em matéria de livre prestação de serviços no sector do seguro é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado. Como, nestes dois pontos, não poderiam subsistir quaisquer diferenças entre os co-seguros sujeitos às normas da Directiva 78/473 e os que não o estão, os Estados-membros não poderiam, na transposição da directiva, limitar a isenção das obrigações de estabelecimento e de autorização às seguradoras que participem em actividades de seguro que, segundo as concepções de cada Estado, estejam incluídas no campo de aplicação da directiva.

25 A este propósito, importa lembrar que o Tribunal declarou, no seu acórdão desta data, no processo 205/84 (Comissão/República Federal da Alemanha), que, no sector do co-seguro comunitário objecto da Directiva 78/473, tanto a exigência de autorização como a de estabelecimento são contrárias ao direito comunitário, enquanto, fora desse sector e no estado actual desse direito, a exigência de autorização não poderia ser considerada injustificada. Importa, assim, admitir a necessidade de um critério de distinção preciso entre o co-seguro comunitário e as outras actividades de seguro, constituindo os limiares referidos na acusação precisamente esse critério. A existência de tais limiares é, assim, justificada, pelo que não tem fundamento a acusação.

26 Por consequência, a segunda acusação da Comissão não deve ser atendida.

C — *Quanto à terceira acusação da Comissão*

27 A terceira acusação contém dois aspectos. Por um lado, a Comissão parece considerar contrário ao Tratado apenas o facto de a lei dinamarquesa exigir às empresas de seguros estabelecidas na Dinamarca, bem como às sucursais dinamarquesas de empresas de seguros estabelecidas num outro Estado-membro, uma autorização especial para poder efectuar prestações de serviços nos outros Estados-membros. Por outro lado, a Comissão sustenta que as condições para obtenção da referida autorização são mais rigorosas para as sucursais dinamarquesas de empresas de

seguros estabelecidas num outro Estado-membro do que para as empresas de seguros estabelecidas no território dinamarquês e que esta diferença de tratamento constitui uma violação do direito comunitário.

28 Quanto à primeira acusação verifica-se que nenhuma disposição do direito comunitário se opõe a que um Estado-membro sujeite a uma autorização as empresas de seguros e as suas sucursais, estabelecidas no seu território, no que respeita não somente às respectivas actividades exercidas nesse território mas igualmente às exercidas, sob a forma de prestações de serviços, em outros Estados-membros. Uma tal exigência é, pelo contrário, conforme aos princípios consagrados na Directiva 73/239. Efectivamente, esta directiva prevê, no n.° 1 do seu artigo 7.°, que uma empresa de seguros possa solicitar e obter uma autorização administrativa somente para uma parte do território nacional. Neste caso, se desejar alargar a sua actividade para além dessa parte, é obrigada a pedir, nos termos do n.° 2, alínea d) do artigo 6.°, uma nova autorização, e este pedido deve ser acompanhado de um novo programa de actividades, nos termos do n.° 2 do artigo 8.°

29 Estas disposições, consideradas em conjugação com as normas relativas ao controlo da situação financeira das empresas abrangidas e à revogação da autorização, indicam que a directiva se inspira na concepção segundo a qual o Estado do estabelecimento está autorizado a tomar em consideração o conjunto das actividades das empresas constituídas no seu território, a fim de poder proceder a um controlo eficaz das condições do seu exercíco. Aliás, o n.° 1 do artigo 8.° da proposta de segunda directiva prevê expressamente que toda a empresa que queira alargar as suas actividades, por meio de livre prestação de serviços, ao território de um outro Estado-membro, deve solicitar uma autorização para o efeito junto da autoridade de controlo do Estado que concedeu a autorização.

30 Não pode, assim, esta parte da acusação ser atendida.

31 Quanto à alegada discriminação entre as empresas de seguros estabelecidas na Dinamarca e as sucursais dinamarquesas de empresas de seguros estabelecidas noutro Estado-membro, é verdade que, na sistematização dos decretos em causa, as normas relativas à autorização para alargamento das actividades de seguro para fora do território nacional estão contidas em disposições diversas no que respeita às empresas que tenham a sede estatutária na Dinamarca e às empresas que apenas aí tenham uma sucursal.

32 O Governo dinamarquês negou, todavia, o carácter discriminatório destas disposições. Explicou, a este propósito, que a legislação objecto de acusação, na sua aplicação prática, submete as sucursais das empresas estabelecidas noutros Estados-membros precisamente a um regime mais suave que as empresas estabelecidas na Dinamarca, tendo em conta que as primeiras estariam já sujeitas às leis do seu Estado de origem. A Comissão, por seu lado, não refutou, nem mesmo tentou refutar, esta tese da demandada. Limitou-se a afirmar que parecia, à primeira vista, que as condições para obtenção da autorização são mais favoráveis para as empresas dinamarquesas que para as sucursais de empresas estrangeiras e que caberia ao Reino da Dinamarca fazer prova do contrário. Não forneceu, no entanto, qualquer elemento concreto susceptível de justificar as suas dúvidas.

33 Nestas condições, tem de constatar-se que a Comissão não provou a discriminação alegada. Esta parte da acusação não pode, pois, ser também atendida.

34 Em consequência, deve ser desatendida a terceira acusação no seu conjunto.

D — *Quanto à quarta acusação da Comissão*

35 Com a sua quarta acusação, a Comissão pretende fazer declarar que o Reino da Dinamarca, ao aplicar as normas objecto das três primeiras acusações, não cumpriu a obrigação de respeitar o efeito directo dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e, portanto, de observar a primazia do direito comunitário.

36 A este propósito, basta verificar que esta acusação tem por objecto a aplicação da regulamentação litigiosa e não pode, por isso, ser considerada como uma acusação autónoma. Por conseguinte, não há que sobre ela decidir isoladamente.

III — Quanto às despesas

37 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte que ficar vencida será condenada nas despesas. Todavia, de acordo com o n.° 3, primeiro parágrafo do mesmo artigo, o Tribunal pode determinar que as partes suportem as respectivas custas, no todo ou em parte, se cada uma delas obtiver vencimento parcial. Tendo cada uma das partes obtido vencimento parcial, cada uma deve suportar as respectivas despesas.

Por estes fundamentos,

O TRIBUNAL

declara:

1) **O Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 59.° e 60.° do Tratado, ao obrigar as empresas de seguros comunitárias a terem estabelecimento na Dinamarca para aí poderem efectuar, como seguradoras líder, prestações de serviços no domínio do co-seguro comunitário.**

2) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**

3) **Cada uma das partes, incluindo as intervenientes, suportará as suas próprias despesas.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo a 4 de Dezembro de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart