seu território, no que respeita não apenas às suas actividades exercidas no seu território mas igualmente às exercidas, sob a forma de prestação de serviços, noutros Estados-membros. Tal exigência é, pelo contrário, conforme aos princípios consagrados pela Directiva 73/239. Efectivamente, esta directiva inspira-se na concepção segundo a qual o Estado do estabelecimento pode 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 exercício.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 252/83 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. O sector do co-seguro, isto é, o seguro caracterizado pela participação de várias seguradoras, constitui o objecto das seguintes directivas de harmonização:

a) 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 de vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 43), foi adoptada com base no artigo 57.°, n.° 2, do Tratado e tem por objectivo facilitar a criação de agências e sucursais de empresas de seguros de outros Estados-membros pela coordenação das condições de acesso e de exercício das actividades das empresas de seguro directo cuja sede social se situe no interior da Comunidade (artigos 6.° a 22.°) bem como das actividades das agências ou sucursais estabelecidas no interior da Comunidade e que provenham de empresas de seguro directo cuja sede social se situe fora da Comunidade (artigos 23.° a 29.°).

Nos termos desta directiva, o acesso à actividade de seguro directo no território de um Estado-membro, tanto para as empresas que tenham sede social no interior da Comunidade como para as que a tenham fora da Comunidade, está subordinado à concessão de uma autorização administrativa (artigos 6.° e 23.°).

Mais especificamente, quanto às empresas com sede social no interior da Comunidade, a directiva prevê, no seu artigo 6.°, n.os 1 e 2:

«1) Cada Estado-membro fará depender de uma autorização administrativa o acesso, no seu território, à actividade de seguro directo.

2) Esta autorização deve ser solicitada junto da autoridade competente do Estado-membro interessado:

a) pela empresa que fixa a sua sede social no território desse Estado;

b) pela empresa cuja sede social está situada num outro Estado-membro e que abre uma sucursal ou uma agên-

* Língua do processo: dinamarquês.

cia no território do Estado-membro interessado;

c) pela empresa que, depois de ter recebido a autorização prevista nas alíneas a) ou b), alarga a sua actividade a outros ramos, no território do Estado;

d) pela empresa que, tendo obtido, nos termos do n.° 1 do artigo 7.°, autorização para actuar numa parte do território nacional, estende a sua actividade para além dessa mesma parte.»

A autorização de que se trata «é válida para o conjunto do território nacional, salvo se o requerente, na medida em que a legislação nacional o permita, solicitar autorização para exercer a sua actividade apenas numa parte do território nacional» (artigo 7.°, n.° 1).

Por outro lado, a Directiva 73/239 regula o controlo das condições de exercício da actividade de seguro directo e nomeadamente da situação financeira das empresas abrangidas (artigo 13.°). A este propósito, a autoridade de controlo do Estado-membro, em cujo território se situe a sede social da empresa, deve verificar o estado de solvabilidade desta empresa para o conjunto das suas actividades (artigo 14.°). Além disso, a directiva estabelece as regras referentes à constituição de uma margem de solvabilidade bastante relativa ao conjunto das actividades e correspondente ao património livre da empresa (artigos 16.° a 18.°). Quanto às reservas técnicas, a directiva prevê que devem ser bastantes, representadas por activos congruentes e situadas em cada país de exploração (artigo 15.°), mas reserva, por outro lado, a coordenação, nesta matéria, para directivas ulteriores.

Em matéria de controlo das empresas abrangidas, o artigo 19.° dispõe:

«1) Cada Estado-membro exigirá às empresas que tenham a sua sede social no seu território, que prestem anualmente, em relação ao conjunto de todas as operações, contas da sua situação e da sua solvabilidade.

2) Os Estados-membros exigirão às empresas que actuem no seu território a apresentação periódica da documentação necessária ao exercício da fiscalização, bem como de documentos estatísticos. As autoridades de fiscalização competentes comunicarão entre si os documentos e esclarecimentos úteis ao exercício da fiscalização.»

Finalmente, a directiva prevê uma estreita colaboração entre a Comissão e as autoridades competentes dos Estados-membros «com vista a facilitar a fiscalização do seguro directo no interior da Comunidade e a examinar as dificuldades que possam surgir na aplicação da presente directiva» (artigo 33.°).

b) A 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), foi adoptada com base nos artigos 57.°, n.° 2, e 66.° do Tratado, regulamenta, de modo específico, as operações de co-seguro comunitário. Nos termos do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 1.°, esta directiva respeita «aos riscos que, pela sua natureza ou importância, necessitem, para a sua cobertura, da participação de várias seguradoras». O n.° 1 do artigo 2.° precisa que são abrangidas apenas operações de co-seguro comunitário que satisfaçam as seguintes condições:

«a) o risco, nos termos do n.° 1 do artigo 1.°, esteja coberto por várias empresas de seguros, a seguir denominadas "co-seguradoras", das quais uma seja a líder, sem que haja solidariedade entre

elas, através de um contrato único, com um prémio global e com a mesma duração;

b) este risco esteja situado na Comunidade;

c) para garantir este risco, a 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;

d) pelo menos uma das co-seguradoras participe no contrato através da sua sede ou através de uma agência ou sucursal estabelecida noutro Estado-membro que não seja o da líder;

e) a líder assuma plenamente o papel que lhe cabe na prática do co-seguro, determinando, nomeadamente, as condições de seguro e de tarifação.»

Ao invés, as operações de co-seguro que não correspondam a estas condições ou que não se refiram aos riscos mencionados no artigo 1.° «continuarão sujeitas às legislações nacionais vigentes no momento da entrada em vigor da presente directiva» (artigo 2.°, n.° 2).

A adopção do n.° 1 do artigo 2.° está na origem da declaração seguinte, que figura na acta da reunião do Conselho, de 23 de Maio de 1978:

«O Conselho sublinha que a adopção da presente directiva e nomeadamente do n.° 1 do artigo 2.° não prejudica, em nada, a resolução do diferendo entre os Estados-membros e a Comissão relativo à interpretação a dar aos acórdãos do Tribunal de Justiça em matéria de livre prestação de serviços (33/74, van Binsbergen).

Este texto legal não prejudica, em nada, as disposições nacionais relativas ao estabelecimento da seguradora líder, a analisar em função do Tratado, e sendo caso disso, em última instância, pelo Tribunal de Justiça.»

A faculdade de participar num co-seguro comunitário, para as empresas que tenham a sua sede social num Estado-membro e estejam sujeitas e satisfaçam as exigências da Directiva 73/239, não pode ser submetida a disposições diversas das da Directiva 78/473 (artigo 3.°).

As condições e modalidades do co-seguro comunitário são objecto, nomeadamente, das seguintes disposições:

«Artigo 4.°

1) O montante das reservas técnicas será determinado pelas diferentes co-seguradoras, de acordo com as regras fixadas pelo Estado-membro onde estejam estabelecidas ou, na sua ausência, com as práticas usuais nesse Estado. Todavia, a reserva para o pagamento de sinistros será, pelo menos, igual à determinada pela líder de acordo com as regras ou práticas do Estado em que se encontre estabelecida.

2) As reservas técnicas constituídas pelas diferentes co-seguradoras serão representadas por activos congruentes. Os Estados-membros onde as seguradoras estejam estabelecidas, podem, no entanto, determinar uma certa flexibilidade à regra da congruência, tendo em conta as necessidades de uma boa gestão das empresas de seguros. A seguradora pode localizar os activos, quer nos Estados-membros onde as seguradoras estejam

estabelecida, quer no Estado-membro onde a líder esteja estabelecida.

Artigo 5.°

Os Estados-membros velarão por que as co-seguradoras estabelecidas no seu território disponham de elementos estatísticos que evidenciem a importância das operações de co-seguro comunitário, bem como os países em causa.

Artigo 6.°

As autoridades de fiscalização dos Estados-membros colaborarão estreitamente na execução da presente directiva, comunicando-se, para o efeito, as informações necessárias.»

Por outro lado, a Directiva 78/473 prevê a estreita colaboração entre a Comissão e as autoridades de controlo dos Estados-membros (artigo 8.°):

«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 disposições 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 líder 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.»

Enfim, de acordo com os seus quatro primeiros considerandos, a directiva foi adoptada, nomeadamente:

«considerando que se deve facilitar o exercício efectivo da actividade de co-seguro comunitário, através de um mínimo de coordenação, a fim de evitar distorções de concorrência e desigualdade de tratamento, sem prejuízo do regime de liberdade existente em vários Estados-membros;

considerando que esta coordenação abrange apenas as operações de co-seguro que maior interesse representam, do ponto de vista económico, isto é, aquelas que, pela sua natureza ou importância, são susceptíveis de ser cobertas pelo co-seguro internacional;

considerando que a presente directiva constitui, assim, um primeiro passo para a coordenação de todas as operações susceptíveis de serem praticadas em regime da livre prestação de serviços; que, aliás, tal é o objectivo da proposta de segunda directiva do Conselho relativa às disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo diverso do seguro de vida e estabelecendo disposições destinadas a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços...;

considerando que a seguradora líder está em melhores condições que as outras co-seguradoras para avaliar os sinistros e fixar um montante mínimo de reservas para sinistros a pagar.»

c) A referida proposta da segunda directiva do Conselho (JO 1976, C 32, p. 2) foi apresentada pela Comissão em 30 de Dezembro de 1975. Esta proposta, com as alterações que lhe foram introduzidas em Fevereiro de 1978, após parecer do Comité Económico e Social e do Parlamento Europeu, tem por objectivo estabelecer as disposições específicas de modo a facilitar o exercício efectivo da livre prestação de serviços para as empresas e filiais de seguradoras referidas na Directiva 73/239, já referida, nomeadamente no que respeita ao cálculo das reservas técnicas, às regras aplicáveis aos contratos de seguro e ao controlo das empresas abrangidas.

Resulta do processo que foram realizados progressos sensíveis num certo número de pontos, a saber, a definição dos grandes ris-

cos, escolha da lei aplicável, seguros obrigatórios e procedimentos para acesso e exercício, respectivamente, quanto aos grandes riscos e aos riscos de massa.

Ao invés, outras questões que revestem um aspecto mais técnico, por exemplo as disposições que tratam de transferências de carteiras e do cálculo de reservas técnicas, continuam ainda a ser examinadas. Por outro lado, as discussões não permitiram, ainda, chegar a uma solução unanimemente aceitável quanto às regras relativas à congruência ou ao modo de tratamento de certos seguros, como é o caso do seguro de construção em França ou do seguro imobiliário contra incêndios, na Dinamarca. O mesmo se passa quanto aos problemas fiscais (questão dos modos de cobrança e de controlo). Finalmente, a demarcação entre livre prestação de serviços e estabelecimento, no domínio do seguro directo, está ainda sujeita a controvérsias.

2. Para o efeito da transposição para o direito interno da Directiva 78/473, já referida, o Governo dinamarquês publicou o Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, relativo ao co-seguro comunitário.

a) O artigo 7.° deste decreto dispõe que a seguradora líder deve ter estabelecimento na Dinamarca quanto à cobertura dos riscos que devam ser considerados como dinamarqueses.

b) O segundo parágrafo do n.° 1 do artigo 2.° do decreto acima referido estabelece, no que respeita ao montante da garantia ou volume de negócios do tomador de seguros, limiares a partir dos quais podem ser aplicadas as disposições relativas ao co-seguro comunitário.

c) Os artigos 18.°, 19.°, 21.° e 28.° do decreto acima referido determinam que as empresas de seguro estrangeiras cuja sede estatutária se situe na Comunidade e que estejam estabelecidas na Dinamarca mediante uma sucursal devem obter uma autorização para efectuar operações de co-seguro comunitário.

Por outro lado, as disposições combinadas dos artigos 12.° e 17.° do decreto referido, dos artigos 2.° e 4.° do Decreto n.° 455, de 10 de Setembro de 1981, relativo à autorização para o exercício das actividades de seguro por danos, bem como o Decreto n.° 457, de 10 de Setembro de 1981, relativo à margem de solvabilidade e ao capital social das empresas de seguro por danos, exigindo que a empresa de seguros que tenha a sua sede estatutária na Dinamarca deve obter uma autorização para o exercício de actividades, e nomeadamente das actividades de co-seguro comunitário, no estrangeiro.

3. Considerando que a regulamentação dinamarquesa, referida acima, era contrária às disposições do Tratado em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços, a Comissão remeteu ao Governo dinamarquês, em 2 de Junho de 1982, uma carta de interpelação nos termos do artigo 169.°, n.° 1, do Tratado.

Nesta carta, a Comissão afirma que a obrigação de se estabelecer na Dinamarca, imposta às empresas de seguros aí não estabelecidas e que pretendam actuar como seguradoras líder, constitui uma restrição à livre prestação de serviços, interdita pelos artigos 59.° e 60.° do Tratado; ainda, que a fixação de limiares a partir dos quais são permitidas as operações de co-seguro comunitário e com o fim de excluir qualquer prestação de serviços, quando o co-seguro recaia sobre riscos abaixo desses limiares, constitui, assim, uma infracção aos artigos 59.° e 60.° do Tratado, e, enfim, que a obrigação de obter uma autorização especial, imposta às sucursais estrangeiras que pretendam efectuar operações de co-seguro comunitário, é, simultaneamente, contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado, ao artigo 3.° da directiva sobre co-seguro e ao artigo 7.° do Tratado.

Na sua resposta, de 7 de Setembro de 1982, o Governo dinamarquês alegou, nomeadamente, que o artigo 7.° do decreto relativo ao co-seguro comunitário estava conforme com o n.° 1, alínea c), do artigo 2.° da Directiva 78/473 e, por isso, não podia ser contrário às disposições do Tratado. Quanto aos limiares previstos no artigo 2.° do decreto, o Governo dinamarquês observa que, por força da directiva, tais limites devem ser fixados de forma correcta pelo Estado-membro, e que o foram. Enfim, quanto à autorização exigida para efectuar operações de co-seguro na Comunidade, invocou, quanto às sucursais, a necessidade de uma vigilância adequada e, quanto às empresas dinamarquesas, o facto de serem tratadas do mesmo modo que as sucursais.

Em 10 de Janeiro de 1983, a Comissão emitiu parecer motivado, nos termos do artigo 169.°, n.° 1, do Tratado. Neste parecer, sustentou, fundamentando-se na jurisprudência do Tribunal, que a obrigação de estabelecimento na Dinamarca, imposta à seguradora líder pelo direito dinamarquês, constitui uma restrição proibida pelo artigo 59.° do Tratado. Esta restrição não seria justificada, tendo em conta que todas as empresas de seguro da Comunidade estariam sujeitas, em todos os Estados-membros, a um procedimento comum de autorização instituído pelo artigo 6.° da Directiva 73/239.

Em virtude do princípio do reconhecimento mútuo das autorizações assim concedidas, os Estados-membros estariam obrigados a consentir o pleno exercício da livre prestação de serviços às empresas comunitárias não estabelecidas no seu território.

A Comissão assinalava, enfim, que os argumentos avançados pelo Governo dinamarquês para justificar as disposições que sujeitam a uma autorização o exercício de actividades de seguro fora da Dinamarca, levariam à conclusão de que estas disposições eram, simultaneamente, contrárias aos artigos 52.° e 59.° do Tratado e ao artigo 6.° da Directiva 73/239.

O Governo dinamarquês foi convidado a pôr fim às infracções no prazo de dois meses a contar da notificação do parecer fundamentado.

Por carta de 20 de Abril de 1983, o Governo dinamarquês respondeu ao parecer fundamentado. Manteve o seu ponto de vista, sustentando, nomeadamente, que a obrigação de estabelecimento encontra justificação na jurisprudência do Tribunal e que é necessária para garantir o respeito pela legislação dinamarquesa por todos os que exerçam actividades de seguros no território dinamarquês.

Por requerimento de 9 de Novembro de 1983, a Comissão propôs a presente acção.

4. A acção foi registada na Secretaria do Tribunal em 11 de Novembro de 1983.

Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 9 de Fevereiro e 1 de Março de 1984, o Reino dos Países Baixos e o Reino Unido pediram a sua intervenção em apoio das conclusões da Comissão. Por requerimentos entregues na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 3 e 14 de Fevereiro de 1984, o Reino da Bélgica e a Irlanda pediram a sua intervenção em apoio das conclusões da demandada.

Por resolução de 29 de Fevereiro e de 14 de Março de 1984, o Tribunal, ouvido o advogado-geral, decidiu aceitar as intervenções, nos termos do artigo 93.° do Regulamento Processual.

Com base no parecer do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo, sem diligências prévias de instrução. Pediu todavia, de acordo com o artigo 21.° do Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, à Comissão e ao Governo dinamarquês que respondessem, por escrito, antes da audiência, a algumas questões e fornecessem ao Tribunal alguns esclarecimentos relativos, em substância, à interpretação da Directiva 78/473, ao estado dos trabalhos relativos ao projecto da segunda directiva em matéria de seguro directo não vida, à evolução do co-seguro comunitário, às regulamentações e práticas nacionais em matéria de autorização das actividades de co-seguro, à exigência de uma autorização especial para as actividades de co-seguro noutros Estados-membros, bem como aos limiares para aplicação das normas sobre co-seguro. Em resposta a estas questões, foram fornecidas um certo número de informações e documentos ao Tribunal, de que se dá conta, no essencial, na exposição dos fundamentos e argumentos das partes.

II — Conclusões das partes

A *Comissão*, apoiada pelo Reino dos Países Baixos e Reino Unido, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que o Reino da Dinamarca,

a) ao adoptar o Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, que obriga as empresas de seguro comunitárias a estabelecerem-se na Dinamarca para aí poderem efectuar, como seguradoras líder, prestações de serviços no domínio do co-seguro, não cumpriu 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 proíbe às empresas de seguros comunitárias não estabelecidas na Dinamarca a participação em actividades de co-seguro que, por força da sua natureza ou da sua importância ou do número de negócios do tomador de seguros, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado;

c) ao obrigar, pela sua legislação relativa ao controlo das seguradoras e pelos decretos adoptados para a sua aplicação, as empresas de seguros que tenham a sua sede social na Dinamarca bem como as sucursais dinamarquesas de empresas de seguros que tenham a respectiva sede social num outro Estado-membro da Comunidade, a obter uma autorização especial para poderem efectuar, nos outros Estados-membros da CEE, prestações de serviços no domínio dos seguros, nomeadamente como co-seguradoras, e ao estabelecer, para a obtenção da referida autorização, condições que não são as mesmas para as empresas com sede social na Dinamarca e para as sucursais dinamarquesas de empresas de seguro com sede social noutro 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, por meio de decisões das autoridades nacionais, as disposições mencionadas 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 pelo efeito directo das referidas disposições do Tratado CEE e do princípio da primazia do direito comunitário;

— condenar o Reino da Dinamarca nas despesas.

O *Reino da Dinamarca*, apoiado pelo Reino da Bélgica e pela Irlanda, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso por falta de fundamento;

— condenar a Comissão nas despesas da instância.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. *Observações gerais sobre as disposições do Tratado em matéria de livre prestação de serviços e as directivas de harmonização*

a) A *Comissão* sustenta que os artigos 59.° e 60.° do Tratado têm como objecto a eliminação imediata das restrições à livre prestação de serviços. Segundo jurisprudência firmada do Tribunal, estas disposições teriam um efeito directo e confeririam aos particulares direitos que os tribunais nacionais têm o dever de salvaguardar. Tendo em conta que não conteriam qualquer restrição em razão da matéria, aplicar-se-iam, igualmente, ao sector do seguro, qualquer que seja a natureza ou importância dos riscos cobertos.

O seu alcance não poderia ser limitado por disposições do direito comunitário derivado, nem subordinado à aplicação de directivas de coordenação adoptadas nos termos do artigo 57.°, n.° 2, do Tratado, pois tais directivas teriam por objecto não aplicar mas apenas facilitar as liberdades do Tratado, pela eliminação das disparidades entre as legislações nacionais não discriminatórias. Por conseguinte, não poderiam ser interpretadas e aplicadas de forma a derrogarem as exigências fundamentais dos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

O artigo 60.°, n.° 3, do Tratado, que dispõe que o prestador está sujeito às mesmas condições que o Estado-membro da prestação impõe aos seus próprios nacionais, não seria aplicável, no caso em apreço, tendo em conta que visaria apenas o caso de o prestador ter de exercer a sua actividade mediante presença física no país da prestação e não o facto de o serviço prestado produzir efeitos no país do destinatário, como se verifica quando o risco coberto se situa neste país.

No que respeita à Directiva 78/473 (directiva sobre co-seguro), a Comissão explica que apresentou a sua proposta original ao Conselho, em Maio de 1974, isto é, antes do acórdão de 3 de Dezembro de 1974 (van Binsbergen, 33/74, Recueil, p. 1299). O texto seria, pois, ainda baseado na tese de que os Estados-membros tinham o direito de prever, na sua legislação, disposições relativas ao estabelecimento da seguradora líder e que o direito à livre prestação de serviços no domínio do co-seguro, tanto para a seguradora líder como para as outras co-seguradoras, dependia da adopção, pelo Conselho, de directivas adequadas.

A Comissão teria, todavia, desde a sua proposta modificada, de Maio de 1975, defendido a tese de que o objecto da directiva não devia ser liberalizar o co-seguro comunitário, mas apenas facilitá-lo, e que as disposições nacionais referentes à fixação do lugar de estabelecimento da seguradora líder não eram aplicáveis, por não serem conformes com o Tratado. Considerando que vários Estados-membros não teriam aceite esta tese, a Comissão teria examinado a

possibilidade de alterar o texto, de forma que as operações de co-seguro comunitário, visadas pela directiva, se limitassem àquelas em que o contrato fosse concluído sob a égide de uma seguradora líder estabelecida, quer no país do risco quer no do domicílio do tomador do seguro. Foi, no entanto, entendido que a seguradora líder podia, igualmente, estabelecer-se num país diverso do do risco ou do tomador, caso em que não beneficiaria das facilidades da directiva.

A Comissão remete, a este propósito, para a declaração do Conselho, de 23 de Maio de 1978, já referida (ver supra, p. 3717). Excluiria, assim, que o artigo 2.°, n.° 1, alínea c), da Direciva 78/473 pudesse ser interpretado no sentido de que a seguradora líder devia ser estabelecida no país do risco ou que os Estados-membros tivessem a faculdade de exigir que aí fosse estabelecida.

b) O *Governo britânico* observa que, nos termos dos 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), os imperativos do artigo 59.° do Tratado abrangem a eliminação de quaisquer discriminações contra o prestador, em razão da sua nacionalidade ou da circunstância de ser estabelecido no Estado-membro diverso daquele onde a prestação deva ser fornecida. Esta obrigação compreenderia, igualmente, a eliminação de discriminações dissimuladas.

Se a jurisprudência do Tribunal deixa aos Estados-membros a liberdade de aplicar a sua legislação nacional aos prestadores estabelecidos noutro Estado-membro, na medida em que esta legislação seja objectivamente justificada, esta liberdade comportaria, todavia, duas limitações: por um lado, a exigência de uma autorização só se justificaria quando o prestador estabelecido noutro Estado-membro aí tivesse já uma autorização concedida em condições comparáveis e que essas actividades estivessem aí sujeitas a uma vigilância adequada, qualquer que fosse o Estado-membro destinatário da prestação. Por outro lado, qualquer justificação devia ser analisada objectivamente. Em consequência, deviam ser adoptadas as disposições menos restritivas e tais disposições deveriam ser proporcionadas ao resultado a atingir. A existência de directivas de harmonização, no domínio referido, reduziria, ainda mais, a margem da competência nacional.

c) O *Governo dinamarquês* deduz, de uma análise circunstanciada da jurisprudência do Tribunal e nomeadamente dos acórdãos de 3 de Dezembro de 1974 (van Binsbergen, 33/74, Recueil, p. 1299), de 26 de Novembro de 1975 (Coenen, 39/75, Recueil, p. 1547), e de 18 de Janeiro de 1979 (van Wesemael, já referido), que normas e exigências nacionais, ainda que limitando ou prejudicando a livre prestação de serviços, podem ser objectivamente necessárias para garantir a realização dos objectivos que tais regras visam salvaguardar.

No caso em apreço, o Governo considera que não se pode, na prática, aplicar a livre prestação dos serviços, a não ser que os problemas que se visa resolver no quadro da segunda directiva para o seguro por dano sejam igualmente resolvidos de forma concreta por meio da harmonização no plano

comunitário. Seriam, assim, necessárias regras supletivas, nomeadamente no que respeita a reservas técnicas (congruência e equivalência), ao direito aplicável ao contrato, à homologação das condições de seguros, aos seguros obrigatórios e sistemas de *pool*, às regras de controlo e de tutela e às relativas a sanções, à revogação da autorização e à regulamentação judiciária.

Esta consideração seria confirmada, entre outras, pelo plano geral, de 18 Janeiro de 1961, relativo à eliminação de restrições à livre circulação dos serviços, que estabeleceria que a livre prestação de serviços só pode ser aplicada uma vez satisfeitas certas condições prévias, a saber, a aplicação da liberdade de estabelecimento nos diferentes ramos de seguros, a harmonização das normas nacionais relativas às apólices de seguro, na medida em que as divergências entre as cláusulas implicam inconvenientes para os segurados e terceiros, e a simplificação das formalidades relativas ao reconhecimento recíproco e execução de decisões judiciais. Do mesmo modo, seria reconhecido, nos considerandos da proposta da segunda directiva relativa ao seguro directo, que «o exercício efectivo da livre prestação de serviços só poderia produzir efectivamente os seus efeitos quando tivessem sido realizadas certas harmonizações».

d) O *Governo belga* refere que os artigos 59.° e 60.° do Tratado, de aplicação directa, não têm um carácter absoluto. Em primeiro lugar, a livre prestação de serviços teria um carácter residual no sentido de que a sua aplicação deve ser afastada logo que o exercício duma actividade caia sobre a alçada das normas referentes à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas (artigo 60.°, n.° 1, do Tratado).

Continua dizendo que, nos termos do artigo 60.°, n.° 3, do Tratado, a prestação de serviços deveria exercer-se no respeito das disposições legais e regulamentares em vigor no país destinatário da prestação, quer o prestador se deslocasse fisicamente quer agisse mediante intermediários ou por correspondência.

Finalmente, a interpretação das diposições do Tratado não poderia fazer-se sem referência às directivas de harmonização previstas pelo artigo 57.°, n.° 2, do Tratado, de forma que uma falta de harmonização poderia justificar a manutenção temporária de medidas específicas e adaptadas às situações objectivas resultantes desta carência.

e) O *Governo irlandês* acrescenta que, se o efeito directo dos artigos 59.° e 60.° do Tratado está estabelecido, de acordo com a jurisprudência do Tribunal, e não se pode pôr em dúvida a aplicabilidade destas disposições às prestações no domínio do seguro em razão da matéria, existem, todavia, divergências objectivas entre as diferentes categorias e tipos de seguro que exigiriam, no interesse geral, um tratamento diverso no quadro destes artigos. A decisão do Tribunal deveria, assim, limitar-se estritamente ao domínio do co-seguro.

2. Quanto à obrigação para a seguradora líder de se estabelecer na Dinamarca e de respeitar o conjunto das leis nacionais

a) A *Comissão* sustenta, em primeiro lugar, que o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, na medida em que a regulamentação dinamarquesa obrigaria as empresas de seguro comunitárias a estabelecer-se na Dinamarca, para poderem aí efectuar prestações de serviços no domínio do co-seguro na qualidade de seguradora líder, bem como a respeitarem os regulamentos nacionais, em matéria de seguro, na sua integralidade.

Tais restrições não seriam justificadas pela preocupação de garantir a protecção de terceiros, o respeito pelas normas imperativas dinamarquesas, ou o exercício de um controlo adequado por parte das autoridades do Estado do estabelecimento.

Por um lado, nenhuma medida preventiva podia prevenir totalmente infracções cometidas com propósito deliberado. Por outro, quanto a uma eventual falta de conhecimentos das disposições imperativas nacionais, bastaria que as autoridades dinamarquesas fizessem uma lista de tais disposições. Esta tarefa corresponderia, nomeadamente, às obrigações decorrentes do artigo 5.° do Tratado e das diferentes disposições de direito derivado que obrigam os Estados-membros a cooperar entre si e a prestarem-se ajuda mútua (ver artigo 33.° da Directiva 73/239 e os artigos 6.° e 8.° da Directiva 78/473).

Por outro lado, a verificação do respeito das normas imperativas só poderia, razoavelmente, situar-se a jusante do fornecimento de prestações e não a montante, isto é, seria necessário orientar a investigação para os controlos *a posteriori*. Neste ponto de vista, a exigência de uma autorização prévia pareceria desproporcionada.

Esta obrigação pareceria, igualmente, injustificada já que se cumularia com a autorização prévia obrigatória que as empresas devem obter das autoridades públicas do Estado de estabelecimento (artigo 6.° da Directiva 73/239) e retiraria todo o alcance real ao princípio do reconhecimento recíproco dos documentos e certificados que são objecto de coordenação no plano comunitário.

A única função que a autorização prévia poderia preencher seria a de permitir controlar a honorabilidade e a competência profissionais, consideradas em geral, e a situação financeira das empresas não estabelecidas na Dinamarca. Ora, decorreria dos artigos 8.°, n.° 3, 10.°, n.° 3, 13.°, 14.°, 15.° e 19.° da Directiva 73/239, bem como do artigo 5.° da Directiva 78/473, que tais controlos são actualmente da exclusiva competência das autoridades do Estado de estabelecimento.

Enfim, importaria sublinhar que a obrigação duma autorização prévia dá lugar a uma discriminação indirecta e disfarçada, já que empresas que não estão na mesma situação se veriam sujeitas a um mesmo tratamento: as empresas dinamarquesas apenas estariam, efectivamente, sujeitas à autorização quando começassem a sua actividade, enquanto as empresas estabelecidas num outro Estado-membro e que aí tivessem já obtido autorização, seriam obrigadas a solicitá-la de novo.

O argumento segundo o qual o Estado-membro do estabelecimento ficaria na impossibilidade de exercer uma vigilância adequada sobre as actividades desenvolvidas no estrangeiro não teria cabimento no caso em apreço, tendo em conta os meios de detecção e de intervenção à disposição do Estado-membro da prestação.

Por um lado, existiriam múltiplos meios de controlo directo ligados aos diferentes contactos que toda a seguradora ou tomador de seguro devem necessariamente ter com o Estado da prestação, por exemplo, aquando do pagamento dos impostos e taxas, dos controlos de câmbios ou das contas das sociedades.

Por outro lado, a obrigação de estreita colaboração entre as autoridades de controlo dos Estados-membros e a obrigação de informação imposta às empresas (ver artigos 13.°, 14.°, 19.° e 33.° da Directiva 73/239 e artigos 5.° e 6.° da Directiva 78/473) forneceriam meios de controlo indirecto.

A pedido do Tribunal, a Comissão apresentou, por outro lado, um esquema de regulamentações e práticas nacionais relativas à prestação de serviços, no domínio do co-seguro, aplicáveis nos Estados-membros, à excepção da França e da Dinamarca. Esta síntese revela uma grande divergência entre as legislações dos diferentes Estados-membros.

No que respeita à exigência de uma autorização, resulta que certos Estados-membros (Países Baixos, Reino Unido) permitem geralmente a uma empresa neles não autorizada a cobertura de riscos situados no seu território e a conclusão de contratos com os seus residentes quer como seguradora líder quer como co-seguradora não líder. Ao invés, outros Estados-membros (Bélgica, República Federal da Alemanha, Irlanda, Luxemburgo) permitiriam este tipo de actividade apenas em certas condições, nomeadamente, quando o risco seguro atingisse certos limiares quantitativos. Enfim, certos Estados-membros (Grécia, Itália) pareceriam excluir, geralmente, de tais actividades empresas neles não autorizadas.

A Comissão precisa que, na medida em que fosse exigida uma autorização, tratar-se-ia sempre de uma autorização do tipo da visada na primeira directiva de coordenação (73/239), que seria concedida às próprias empresas de seguros (e não aos seus eventuais intermediários) e estaria ligada, de uma forma ou outra, à exigência de estabelecimento.

Quanto às garantias financeiras exigidas das empresas de seguros, a Comissão sublinha que, em todos os casos em que uma empresa de seguros estabelecida num outro Estado-membro e não autorizada no primeiro fosse permitido concluir um contrato de seguros com um dos residentes desse primeiro Estado ou cobrir um risco situado no seu território, tal Estado-membro não imporia ele próprio o respeito de qualquer garantia financeira. Seria, pois, deixado ao Estado-membro do estabelecimento da empresa e, se fosse o caso, ao Estado da sua sede social, a vigilância pela segurança financeira do contrato e da empresa. Isto estaria em conformidade com a interpretação que a Comissão faria da Directiva 73/239 e segundo a qual incumbe ao Estado-membro do estabelecimento e ao Estado-membro da sede social da empresa efectuar a fiscalização financeira.

b) O *Governo neerlandês* observa que resulta da história da Directiva 78/473 que o seu artigo 2.°, n.° 1, alínea c), não impõe à seguradora líder a obtenção de autorização do Estado-membro do risco.

Efectivamente, o projecto inicial apresentado pela Comissão ao Conselho ainda permitiria aos Estados-membros que previssem que a seguradora líder fosse estabelecida no Estado-membro da situação do risco. No projecto modificado, todavia, esta disposição teria sido suprimida na sequência do acórdão de 3 de Dezembro de 1974 (van Binsbergen, já citado), tendo em conta que uma legislação nacional que previsse que a seguradora líder fosse estabelecida no território de um certo Estado-membro seria contrária ao artigo 59.° do Tratado, tal como o Tribunal o interpreta.

Não existiria justificação que permitisse a exigência de estabelecimento ou de autorização no Estado-membro da prestação. Antes de mais, as condições essenciais que permitem exercer um controlo responsável sobre as actividades de seguro — danos directos — seriam coordenadas por directivas de harmonização (ver artigos 13.°, 14.°, 19.°, n.° 2 e 33.° da Directiva 73/239; artigo 6.° da Directiva 78/473).

Argumenta a seguir que, a condição de estabelecimento ou de autorização para as seguradoras líder desencadearia, como consequência, um duplo controlo que constituiria uma discriminação não justificada relativamente às seguradoras estabelecidas noutros Estados-membros em relação às seguradoras dinamarquesas.

Enfim, a exigência de um estabelecimento ou de uma autorização no Estado-membro da prestação não seria tão-pouco necessária para garantir a apreciação das taxas sobre os seguros, na medida em que bastaria, a este respeito, prescrever que a taxa seria paga pelo tomador do seguro. O co-seguro apenas abrangeria seguros nos quais o tomador exercesse uma profissão ou actividade industrial e devesse, por isso, ter contabilidade organizada. Seria, assim, em qualquer momento, possível controlar, *a posteriori,* se os seguros foram feitos e se o imposto que sobre eles incide foi pago.

c) O *Governo britânico* observa que os tomadores de co-seguro são geralmente empresas industriais e comerciais de importantes dimensões que disporiam de meios consideráveis e de consultores qualificados e não teriam, assim, necessidade de uma especial protecção. Nesta perspectiva, o artigo 2.°, n.° 1, alínea c), da Directiva 78/473, relativo à autorização da seguradora líder, devia ser interpretado, num sentido compatível com o Tratado, como tendo em vista apenas uma autorização concedida em qualquer Estado-membro da Comunidade.

A tese do Governo dinamarquês segundo a qual, face ao carácter específico do seguro, se impõe uma legislação particularmente restritiva neste domínio, não poderia ser aceite, já que o seguro teria funcionado no Reino Unido desde séculos com base no princípio da livre prestação de serviços e que, no que respeita especificamente ao co-seguro, não existiriam partes fracas e proteger.

O Governo dinamarquês não teria, também, demonstrado que a autorização exigida pela lei dinamarquesa não fosse uma repetição das garantias previstas noutros Estados-membros. Na medida em que esta regulamentação imponha a empresas de outros Estados-membros uma dupla autorização no seio da Comunidade constituiria uma discriminação, isto tanto mais que uma seguradora podia só ocasionalmente tomar parte no co-seguro e, neste caso, a obrigação de se estabelecer retiraria qualquer interesse financeiro a esta participação.

Não obstante, o facto de impor a uma seguradora líder que esteja estabelecida na Dinamarca, com o fim de garantir o respeito pelo direito dinamarquês, constituiria uma exigência inadequada e desproporcionada, considerando que incumbiria já ao Estado, em cujo território se situe a sede social duma seguradora, garantir a solvabilidade desta para o conjunto das suas actividades qualquer que seja a sua extensão territorial (ver artigo 14.° da Directiva 73/239).

Finalmente, as violações do direito dinamarquês poderiam ser vistas no quadro da cooperação entre as autoridades de controlo dos Estados-membros (ver artigo 33.° da Directiva 73/239 e artigo 8.° da Directiva 78/473).

d) No entender do *Governo dinamarquês,* ao invés, o n.° 1, alínea c) do artigo 2.° da Directiva 78/473 deve ser interpretado no sentido de permitir a imposição à seguradora líder de uma obrigação de estabelecimento no país onde se situar o risco. Apenas esta interpretação daria uma explicação convincente à delimitação do campo de aplicação da directiva.

O fim da referida directiva seria permitir actividades de co-seguro além-fronteiras a todos as co-seguradoras, com excepção da seguradora líder que deveria ter sempre esta-

belecimento no país do risco. O elemento além-fronteiras seria assim garantido por meio de uma regra que imponha um estabelecimento diferente para a seguradora líder e pelo menos uma das outras seguradoras [ver artigo 2.°, n.° 1, alínea d) da Directiva 78/473)]. Ora, esta regra suporia que a seguradora líder tivesse estabelecimento no país do risco.

No que respeita à Dinamarca, a obrigação de estabelecimento implicaria que a empresa devesse possuir na Dinamarca, além do mais, reservas técnicas bastantes que representassem pelo menos a contrapartida dos compromissos da empresa resultantes dos contratos de seguro subscritos directamente na Dinamarca. Esta obrigação teria de relacionar-se com as regras que permitem à autoridade de controlo proibir a uma empresa que disponha do seu activo, em caso de dificuldades económicas a fim de garantir, na hipótese de afundamento económico, que os activos fiquem na Dinamarca para cobertura dos créditos dos segurados dinamarqueses.

A supressão da obrigação de estabelecimento e de autorização pressuporia, assim, a adopção de uma série de regras novas e autónomas reguladoras dos problemas específicos que vão surgir, uma vez que as empresas estrangeiras não estabelecidas na Dinamarca comecem a efectuar prestações de serviços. Seria, nomeadamente, necessário que o prestador de serviços estivesse sujeito, ao longo de toda a sua actividade, a um controlo destinado a verificar se satisfaz, permanentemente, as obrigações decorrentes da legislação. Este controlo deveria necessariamente, em parte, ser prévio e deveria cobrir a existência de provisões técnicas bastantes não somente para o conjunto do período de seguro visado no contrato mas também para o período posterior, consagrado à averiguação das responsabilidades, à liquidação dos direitos à indemnização e ao pagamento do montante do seguro.

Seria praticamente impossível, no estado actual do desenvolvimento do direito comunitário, à autoridade do controlo de um outro Estado-membro velar eficazmente para que as empresas de seguro respeitassem as normas dinamarquesas sobre reservas técnicas, os seguros legais ou as apólices de seguro.

Por outro lado, as autoridades de controlo dinamarquesas não poderiam, de forma autónoma, velar pelo respeito, por exemplo, da legislação sobre reservas técnicas, desde que tivessem sido avaliadas em função de normas de um outro Estado-membro.

Considerando que o prestador de serviços seria obrigado a respeitar tanto as normas fundamentais do país de acolhimento como as do país de estabelecimento, poderia, no estádio actual de harmonização do direito comunitário, estar sujeito a uma carga desproporcionada e mesmo, em certos casos, insuportável. A fim de evitar este duplo controlo, seria necessário exigir de uma sucursal autónoma que se estabelecesse na Dinamarca, ao mesmo tempo no interesse das companhias e das autoridades de controlo.

O Governo dinamarquês refere, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que não existem normas especiais para o efeito da emissão da autorização para uma seguradora líder. As normas sobre esta matéria corresponderiam às normalmente aplicáveis para fins de concessão de uma autorização. Esta concessão fazer-se-ia de acordo com as normas constantes da primeira directiva de coordenação (73/239).

Toda a sociedade, qualquer que seja, teria direito à concessão de autorização ou à ex-

tensão dessa autorização desde que satisfizesse às condições postas pela lei (Lei n.° 127 de 23 de Março de 1984 sobre seguros; Decreto n.° 455, de 10 de Setembro de 1981, sobre a autorização do exercício de actividades de seguro por danos; Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, sobre co-seguro comunitário). A necessidade ou a oportunidade de um tal pedido não seria objecto de qualquer exame.

A seguradora líder deveria ter autorização das autoridades de controlo dinamarquesas se o risco se situasse na Dinamarca. A este propósito, o artigo 5.° do Decreto n.° 459 disporia que «é considerado um Estado-membro em que se encontra o risco aquele em que:

a) se encontrar o bem seguro, desde que o seguro abranja um bem imóvel ou bens móveis e cubra riscos classificados nos ramos...

b) o registo tenha sido efectuado se o seguro tiver por objecto um barco, um veículo ferroviário ou um aparelho de aviação registados e cubra riscos classificados nos ramos...

c) o tomador de seguro tenha domicílio habitual ou, se o tomador de seguro for uma pessoa colectiva, aquele em que se situe o estabelecimento principal referido no contrato, em todos os casos não expressamente referidos nas alíneas a) e b), em particular os riscos classificados nos ramos...

Em qualquer caso, seria, assim, decisivo para que o risco fosse considerado como situado na Dinamarca que determinado bem aí se encontrasse.

O Governo dinamarquês acrescenta que uma sociedade que tivesse uma autorização noutro Estado-membro e se destinasse apenas a desempenhar a actividade da co-seguradora líder para os fins da cobertura dos riscos dinamarqueses, não teria necessidade, de acordo com a Directiva 78/473, de obter uma autorização das autoridades dinamarquesas.

e) O *Governo belga* sustenta que a Directiva 78/473 se baseia na hipótese de a seguradora líder ser autorizada no país do risco. Só partindo desta hipótese teria lugar a submissão a uma autorização específica das co-seguradoras que tenham a sua sede social noutro Estado-membro.

Esta concepção resultaria nomeadamente do n.° 1, alínea c) do artigo 2.° da Directiva 78/473, em conjugação com a Directiva 73/239, bem como do artigo 4.°, n.° 1 da Directiva 78/473, nos termos da qual a reserva para sinistros a pagar é pelo menos igual à determinada para a seguradora líder «de acordo com as normas ou práticas do Estado em que esta estiver estabelecida».

A exigência de uma autorização prévia no Estado da prestação seria justificada em virtude da especificidade do sector do seguro e, em particular, do co-seguro. O contrato de seguro, pela sua complexidade e terminologia utilizada, por vezes hermética, ultrapassaria a compreensão da maior parte dos tomadores de seguros que não pudessem tratar em plano de igualdade com a seguradora. Por outro lado, o seguro seria um produto de alta tecnicidade que faria apelo às leis da probabilidade e do juro e representaria, assim, para a seguradora, um risco elevado.

Na ausência de harmonização completa, a existência de uma autorização seria necessária tendo em vista, simultaneamente, proteger o segurado — incapaz de verificar ele próprio se a empresa apresenta garantias financeiras bastantes — e evitar as distorções

de concorrência entre as empresas estabelecidas e não estabelecidas e, portanto, perturbações de ordem pública, económica e monetária de um Estado-membro.

f) O *Governo irlandês* considera, tal como os governos dinamarquês e belga, que a exigência de autorização e de estabelecimento, para a seguradora líder no Estado do risco, resulta directamente do texto das directivas de harmonização. Esta concepção seria corroborada, além do mais, pelos considerandos da Directiva 78/473 que reconheceriam que «a seguradora líder está em melhores condições que as outras co-seguradoras para avaliar os sinistros e fixar um montante mínimo de reservas para sinistros». Esta constatação implicaria que a seguradora líder tem mais que uma mera relação acidental com o mercado de seguros no Estado do risco.

A exigência de autorização e de estabelecimento seria compatível com os artigos 59.° e 60.° do Tratado à luz, nomeadamente, do acórdão de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, já referido). O sector dos seguros seria, efectivamente, um sector particularmente sensível que teria repercursões no interesse geral. Na óptica de salvaguardar esse interesse, as seguradoras seriam objecto de uma regulamentação detalhada em todos os Estados-membros, incluindo controlos governamentais estritos.

Seria igualmente de considerar que as operações de seguro implicam a transferência de capitais importantes, simultaneamente para pagamento de indemnizações e de investimento de reservas técnicas em moedas estrangeiras. Esta circunstância poderia provocar importantes movimentos de capitais susceptíveis de prejudicar certos Estados-membros.

3. *Quanto à proibição de operações de co-seguro para riscos inferiores a certos limiares*

a) A *Comissão* e o *Governo britânico* sustentam, por outro lado, que o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, na medida em que a regulamentação dinamarquesa proibe a prestação de serviços no domínio do co-seguro relativamente a riscos inferiores aos constantes daquela regulamentação. A Comissão refere que o Decreto n.° 459 do ministro da Indústria, de 10 de Setembro de 1981, aplicando a Directiva 78/473, fixa, nomeadamente, limiares demasiado elevados para os riscos nos ramos de incêndio e responsabilidade civil.

Resultaria duma análise da regulamentação dinamarquesa que, no estado actual, se verificam na Dinamarca, por um lado, operações de co-seguro que entram no âmbito de aplicação da Directiva 78/473, por força dos limiares fixados unilateralmente pelas autoridades dinamarquesas e que beneficiam, assim, das vantagens decorrentes da coordenação realizada pela referida directiva e, por outro lado, outras operações de co-seguro que não podem beneficiar das disposições da directiva e que permanecem, assim, sujeitas ao regime de direito comum, isto é, à legislação nacional.

A Comissão refere, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que, em seu entender, o co-seguro objecto da Directiva 78/473 é apenas uma parte do co-seguro em sentido geral, pelo qual se deveria entender o seguro de um risco por várias empresas de seguro (co-seguradoras) de que uma é a seguradora líder, sem que haja solidariedade entre elas, por meio de um contrato único, mediante um prémio global para um determinado período. O co-seguro a que se aplica a Directiva 78/473 não incluiria, por exemplo, a cobertura de riscos classificados

em certos ramos, nem o co-seguro de qualquer risco, quando todas as empresas de seguros nele participem mediante uma sede social ou uma agência ou sucursal estabelecidas no mesmo Estado-membro.

A Comissão considera que os artigos 59.° e 60.° do Tratado se aplicam a qualquer situação em que uma co-seguradora, incluindo uma seguradora líder, cubra um risco ou um segurado que se situe num Estado-membro diferente do do estabelecimento (sede social, agência ou sucursal), enquanto as disposições da directiva apenas abrangeriam os riscos que, pela sua natureza ou importância, necessitassem da participação de várias seguradoras para a sua garantia. Por conseguinte, o Reino da Dinamarca excluiria, erradamente, a aplicação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado das operações de co-seguro situadas abaixo dos limiares que fixou.

b) O *Governo dinamarquês* remete, no que respeita à segunda acusação, para o conjunto das suas observações relativas à primeira sobre a obrigação, para a seguradora líder, de ter estabelecimento na Dinamarca.

Acrescenta, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que o estabelecimento de limiares basear-se-ia, simultaneamente, no texto da Directiva 78/473, e nomeadamente no artigo 1.°, que define o campo de aplicação da directiva, e sobre uma declaração do Conselho que consta da acta da sua reunião de 30 de Maio de 1978, redigida como se segue:

«O Conselho convida as autoridades de controlo dos Estados-membros a tomarem, em colaboração com a Comissão, todas as medidas para estabelecerem, de comum acordo e num prazo de doze meses, a contar da notificação da directiva, as grandes orientações sobre o que é necessário entender por "natureza" e "importância" dos riscos que justifiquem o recurso à técnica do co-seguro.

O Conselho admite que, por razões legislativas e administrativas, os Estados-membros possam ser levados a incluir nos seus instrumentos, que dêem força de lei a esta directiva, critérios que permitam a interpretação do primeiro parágrafo do n.° 2 do artigo 1.°»

No decurso de uma reunião ocorrida em 1978, no âmbito da conferência das autoridades de controlo dos Estados-membros competentes em matéria de seguros, teria sido criado um grupo de trabalho cuja missão era preparar as decisões a tomar, de comum acordo, pelos Estados-membros em colaboração com a Comissão, a fim de dar seguimento aos desejos exprimidos pelo Conselho. O grupo de trabalho teria considerado necessário tentar definir critérios suficientemente amplos e precisos para delimitar noções de «natureza» e de «importância», para na medida que os Estados-membros considerassem necessário ou desejável, com base em normas harmonizadas, estabelecer tais critérios para o efeito da sua incorporação na legislação nacional. Uma maioria de Estados-membros teria sido de parecer que o grupo de trabalho devia procurar definir critérios objectivos, enquanto que uma minoria teria considerado que não era necessário especificar a natureza e a importância dos riscos a serem cobertos pelo co-seguro comunitário. Não se teria chegado a um acordo quanto ao montante dos limiares.

A maioria no seio do grupo de trabalho teria, todavia, recomendado que os Estados-membros encorporassem na respectiva legislação, para cada um dos ramos, os seguintes montantes (que correspondem a máximos):

— transporte: 30 milhões de unidades de conta por contrato,

— incêndio e elementos naturais: 50 milhões de unidades de conta por contrato

— responsabilidade civil geral: volume de negócios da ordem dos 200 milhões de unidades de conta.

A Dinamarca teria seguido esta posição da maioria aquando da aplicação da directiva pelo Decreto n.° 459, de 10 de Setembro de 1981, sobre co-seguro comunitário. O Governo dinamarquês sublinha que, de acordo com as informações de que dispõe, a maior parte dos Estados-membros teria fixado limiares conformes às linhas directizes recomendadas pela maioria dos Estados-membros.

c) Segundo o *Governo belga*, o n.° 2 do artigo 1.° e o segundo parágrafo do artigo 8.° da Directiva 78/473 demonstrariam que é apenas na medida em que a directiva completou a coordenação para certas operações que as co-seguradoras podem ser dispensadas das exigências impostas a qualquer prestador no país da prestação. Ao invés, as outras operações estariam sujeitas ao regime geral da livre prestação de serviços que abrangeria limitações provisórias.

d) Segundo o entendimento do *Governo irlandês*, a fixação de limiares seria logicamente necessária, considerando que a Directiva 78/473 teria como único objecto cobrir os riscos que, pela sua natureza ou importância, sejam susceptíveis de ser cobertos pelo co-seguro internacional. Além disso, a fixação destes limiares, nos termos da referida directiva, não se faria de modo unilateral mas no quadro da conferência das autoridades de controlo da actividade de seguro da CEE.

4. *Quanto à obrigação de uma autorização especial para as actividades de co-seguro nos outros Estados-membros*

a) A *Comissão* sustenta ainda que o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 52.°, 59.° e 60.° do Tratado e do artigo 6.° da Directiva 73/239, na medida em que a regulamentação dinamarquesa obrigaria as empresas de seguros com sede social na Dinamarca bem como as sucursais dinamarquesas de empresas de seguros com sede social num outro Estado-membro a obter uma autorização especial para poderem efectuar noutros Estados-membros prestações de serviços no domínio do seguro e nomeadamente do co-seguro.

A este propósito, a Comissão sustenta, em primeiro lugar, que a regulamentação dinamarquesa é contrária ao artigo 52.° do Tratado, visto que subordinaria a concessão da dita autorização a condições mais rigorosas para as sucursais de empresas de seguros estrangeiras, estabelecidas na Dinamarca, que para as empresas dinamarquesas. É certo que as disposições regulamentares nacionais não fariam ressaltar se as condições em que uma empresa de seguros dinamarquesa e uma sucursal dinamarquesa de uma empresa de seguros estrangeira podem obter a autorização são as mesmas, mas pareceria, à primeira vista, que não o são.

A necessidade de uma autorização especial para efectuar, nos outros Estados-membros da Comunidade, prestações de serviços no domínio do seguro e, nomeadamente, do co-seguro, constituiria uma infracção aos artigos 59.° e 60.° do Tratado bem como ao artigo 6.° da Directiva 73/239, segundo os quais uma empresa estabelecida num Estado-membro pode livremente efectuar prestações de serviços em qualquer outro Estado-membro.

A Comissão, além disso, respondeu a uma questão do Tribunal com o objectivo de saber em que consistiria a pretendida discriminação entre seguradoras dinamarquesas e sucursais de empresas de seguros estrangeiras.

Observa, a este propósito, que as empresas de seguros dinamarquesas devem obter autorização para efectuar operações no estran-

geiro nos termos das disposições do Decreto n.° 455, de 10 de Setembro de 1981, sobre autorização para o exercício de actividades de seguros por danos, conjugadas com disposições do Decreto n.° 457, de 10 de Setembro de 1981, sobre a margem de solvabilidade e capital social das empresas de seguros por danos. O artigo 12.°, n.° 3 do Decreto n.° 457 disporia que uma empresa de seguros com sede na Dinamarca deveria elaborar um programa de actividades para as que pretendesse exercer no estrangeiro. A autorização seria concedida com base nesse programa de actividades, nos termos dos artigos 2.° e 4.° do Decreto n.° 455. Por outro lado, nos termos dos artigos 18.° e 19.° do Decreto n.° 459, as empresas de seguros comunitárias estabelecidas na Dinamarca por meio de uma sucursal seriam obrigadas a obter uma nova autorização para participarem no co-seguro comunitário de riscos situados num outro Estado-membro e que ultrapassassem os limiares dinamarqueses.

A discriminação consistiria em as empresas de seguros com sede na Dinamarca terem a possibilidade, nos termos do artigo 12.° do Decreto n.° 457 (e com a condição de solicitarem uma autorização suplementar quando a autorização inicial não cobrisse a prestação de serviços) para participarem no co-seguro de riscos situados fora da Dinamarca que estejam fora do campo de aplicação do Decreto n.° 459 ou abaixo dos limiares fixados neste mesmo decreto, enquanto a ausência duma disposição análogo referente às sucursais dinamarquesas de seguradoras com sede noutro lado, dentro da Comunidade, pareceria negar a estas sucursais tal possibilidade.

b) O *Governo neerlandês* afirma que a exigência de uma autorização particular para efectuar prestações de serviços noutros Estados-membros é supérflua, considerando que toda a seguradora nesta situação estaria já na posse de uma autorização concedida pela autoridade de controlo dinamarquesa para exercer as suas actividades de seguro na Dinamarca, o que deveria incluir a celebração de seguros noutros Estados-membros, a partir da Dinamarca, no quadro da prestação de serviços. A exigência de uma autorização particular para a prestação de serviços noutros Estados-membros envolveria, assim, um duplo controlo.

c) O *Governo dinamarquês,* ao invés, contesta que se possa falar de uma autorização especial em relação às actividades exercidas no estrangeiro. Tratar-se-ia, na realidade, de uma obrigação geral respeitante a qualquer pedido de autorização que suporia não somente a indicação do tipo de actividade prevista mas igualmente a área geográfica coberta por esta actividade.

Seria frequente que, no momento da entrega do primeiro pedido de autorização, as empresas manifestassem, ao mesmo tempo, o desejode prestar serviços no estrangeiro, mas aconteceria também que um tal pedido se limitaria a solicitar uma autorização somente para um domínio de actividades sectorial e geográficamente determinado e que a zona de actividade se alargasse, a partir desse momento, para cobrir igualmente prestações de serviços no estrangeiro. Em tal caso, seria necessário um novo pedido de autorização que as autoridades de controlo deveriam necessariamente satisfazer se as condições da lei estivessem preenchidas.

Esta prática seria compatível com o artigo 6.° da Directiva 73/239 que, de maneira expressa, apenas visaria uma autorização referente ao território do Estado-membro do estabelecimento. Aliás, os artigos 6.°, n.° 2, e 7.°, n.° 1, da referida directiva preveriam, expressamente, que uma autorização pudesse ser limitada a uma parte do território.

O Governo dinamarquês refere que as condições da autorização em causa não são discriminatórias. A razão pela qual as empresas autóctones, por um lado, e as sucursais de sociedades estrangeiras, por outro, são tratadas separadamente na lei seria — para além de considerandos da técnica legislativa — o facto de resultar da Directiva 73/239 que estas últimas devem estar sujeitas a um regime mais brando que as empresas estabelecidas na Dinamarca, tendo em conta que se trataria de sucursais de empresas que já satisfazem, no seu país de origem, às condições de estabelecimento.

d) O *Governo belga* considera, tal como o Governo dinamarquês, que a autorização referida no artigo 6.° da Directiva 73/239 é válida apenas para o território do Estado em que a empresa esteja estabelecida. Enquanto se aguarda uma coordenação que estabeleça uma colaboração mais estreita entre as autoridades de controlo do Estado do estabelecimento e do da prestação, não pareceria, assim, abusivo sujeitar o exercício de uma actividade no estrangeiro a um certo acordo do Estado do estabelecimento responsável pelo equilíbrio financeiro do conjunto das actividades do estabelecimento.

Seria, aliás, contraditório recusar, tal como o faz a Comissão, qualquer intervenção prévia da autoridade do país da prestação para as operações em livre prestação e, por outro lado, ignorar o direito da autoridade do país do estabelecimento.

5. *Quanto à violação do efeito directo e da primazia do direito comunitário*

a) A *Comissão* sustenta, finalmente, que o Reino da Dinamarca não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do efeito directo dos artigos 52.°, 59.° e 60.° do Tratado e do princípio de primazia do direito comunitário, na medida em que as autoridades dinamarquesas aplicariam uma regulamentação contrária às referidas disposições do Tratado.

Tal como o Tribunal teria afirmado no acórdão de 9 de Março de 1978 (Simmenthal, 106/77, Recueil, p. 629), as autoridades nacionais teriam a obrigação de garantir a plena eficácia das disposições do direito comunitário de efeito directo, deixando de aplicar, por sua própria iniciativa, qualquer disposição contrária da sua lei nacional.

Ora, de acordo com as informações de que disporia a Comissão, as autoridades dinamarquesas continuariam a aplicar as disposições do direito dinamarquês no tocante à obrigação imposta à seguradora líder de se estabelecer na Dinamarca, aos limiares fixados para a aplicabilidade da regulamentação nacional e à obrigação de obter uma autorização para poder exercer as actividades de seguro noutros Estados-membros.

A Comissão acrescenta, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal, que, ao solicitar a declaração de uma violação das normas de efeito directo e da primazia dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, tinha em vista dois objectivos, a saber, por um lado, garantir a aplicação imediata dos referidos artigos por parte das autoridades nacionais, e, por outro, evitar aos particulares a via de uma questão prejudicial a fim de obterem o reconhecimento imediato dos seus direitos decorrentes de tais disposições.

b) O *Governo dinamarquês* contesta que a aplicação de normas de direito nacional pretensamente contrárias às disposições directamente aplicáveis do direito comunitário possa ser considerada como uma violação autónoma deste direito.

A Comissão utilizaria, de facto, a acção por incumprimento para tentar uma acção de declaração a fim de garantir a aplicação directa e imediata das disposições do Tratado de ora em diante, sem que as autoridades dinamarquesas aguardassem a modificação das disposições em causa. Um tal objectivo não poderia, porém, ser prosseguido no processo com base no artigo 169.° do Tratado.

Aliás, as autoridades dinamarquesas não teriam ainda tido ocasião, nos anos precedentes, de aplicar, por meio de actos administrativos concretos, as normas em causa em relação às empresas de seguros.

c) Os *governos belga e irlandês* respondem, em substância, que, sendo a regulamentação dinamarquesa conforme ao direito comunitário, a sua aplicação não poderia constituir uma infracção.

IV — Respostas às questões colocadas pelo Tribunal

Para além dos elementos de facto acima referidos, resulta das respostas dadas pela Comissão às questões do Tribunal que o relatório sobre a evolução do co-seguro, previsto no artigo 9.° da Directiva 78/473, ainda não foi transmitido ao Conselho.

A Comissão indicou, por outro lado, que não dispunha de elementos estatísticos bastantes para poder informar o Tribunal da evolução do volume do co-seguro comunitário.

V — Fase oral do processo

A Comissão das Comunidades Europeias, representada por F. Buhl, assistido por E. Steindorff e A. Philip; o Governo dinamarquês, representado por L. Mikaelsen, assistido por C. Gulmann; o Governo neerlandês, representado por D. J. Keur; o Governo britânico, representado por N. Phillips e P. Lasok; o Governo belga, representado por R. Hoebaer; tal como o Governo Irlandês, representado por J. D. Cooke e J. O'Reilly, foram ouvidos nas suas alegações processuais e nas respostas às questões apresentadas pelo Tribunal, na audiência de 6 e 7 de Novembro de 1985.

No decurso da audiência, a Comissão declarou desistir da segunda acusação relativa à proibição às empresas de seguro comunitárias de participarem em actividades de co-seguro que, em virtude da sua natureza ou da sua importância, não fossem abrangidas pelo Decreto dinamarquês n.° 459, de 10 de Setembro de 1981. Declarou, todavia, posteriormente, no decurso da mesma audiência, que entendia dever manter a referida acusação.

A Comissão declarou igualmente, na audiência, que a segunda acusação não tem por objecto a fixação unilateral do nível dos limiares mas a existência dos próprios limiares. Esta acusação basear-se-ia na tese segundo a qual, qualquer exigência de autorização e de estabelecimento em matéria de livre prestação de serviços, no sector dos seguros, é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado e que os Estados-membros não poderiam, ao transpor a Directiva 78/473, limitar a isenção das obrigações de estabelecimento e de autorização às co-seguradoras que participem em actividades de seguros que, segundo a concepção de cada Estado, estejam incluídas no campo de aplicação da directiva.

O advogado-geral apresentou as suas conclusões na audiência de 20 de Março de 1986.

U. Everling
Juiz relator