RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 206/84 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. O sector do co-seguro, isto é, o seguro caracterizado pela participação de várias seguradoras, foi 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 não vida e ao seu exercício (JO L 228, p. 3; EE 06 F1 p. 143) foi adoptada com base no artigo 57.°, n.° 2, do Tratado e tem por objecto facilitar a criação de agências e sucursais de empresas de seguros de outros Estados-membros mediante a coordenação das condições de acesso e exercício das actividades das empresas de seguro directo cuja sede social seja no interior da Comunidade (artigos 6.° a 22.°) bem como das actividades das agências ou sucursais estabelecidas no interior da Comunidade e pertencentes a empresas de seguro directo cuja sede social se localize 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 com sede social no interior da Comunidade como para aquelas cuja sede social se situe fora da Comunidade, está subordinado à concessão de autorização administrativa (artigos 6.° e 23.°).

Mais especificamente quanto às empresas que tenham 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 pela:

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

b) empresa cuja sede social está situada num outro Estado-membro e que abre uma sucursal ou uma agência no território do Estado-membro interessado;

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

d) ...».

Por outro lado, a Directiva 73/239 regula o controlo das condições de exercício da actividade do seguro directo e, nomeadamente, da situação financeira das empresas interessadas (artigo 13.°). A este propósito, a autoridade de controlo do Estado-membro em cujo território se situar a sede social da empresa deve verificar o estado de solvência desta empresa quanto ao conjunto das suas actividades (artigo 14.°). Além disso, a directiva enuncia as regras relativas à constituição de uma margem de solvência suficiente 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 suficientes, representadas por activos congruentes e localizadas em cada país de exploração (artigo 15.°), mas reserva, por ou-

* Língua do processo: inglês.

tro lado, a coordenação nesta matéria para directivas ulteriores.

Em matéria de controlo das empresas interessadas, 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 solvência.

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.»

Enfim, 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 aprovada tendo em conta os artigos 57.°, n.° 2, e 66.° do Tratado e regulamenta especificamente as operações do co-seguro comunitário. Nos termos do n.° 2 do artigo 1.°, respeita «aos riscos referidos no primeiro parágrafo do n.° 1 que, pela sua natureza ou importância, necessitem, para a sua cobertura, da participação de várias seguradoras». O n.° 1 do artigo 2.° refere que apenas são abrangidas as 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 de uma 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 tarificação.»

Ao invés, as operações de co-seguro que não satisfaçam estas condições ou que tenham por objecto riscos diversos dos referidos no artigo 1.° (que não abrange os seguros de vida) «continuarão sujeitas às legislações nacionais vigentes no momento da entrada em vigor da presente directiva» (artigo 2.°, n.° 2).

A aprovação 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 aprovação da presente directiva e nomeadamente do n.° 1 do artigo 2.° não prejudica em nada a solução do diferendo entre os Estados-membros e a Comissão quanto à interpretação dos acórdãos do Tribunal de Justiça em matéria de livre prestação de serviços (33/74, van Binsbergen, Recueil 1974, p. 1299).

Este texto não prejudica em nada as disposições nacionais relativas ao estabelecimento da seguradora líder que devem ser apreciadas em função do Tratado, eventualmente e em último caso, pelo Tribunal de Justiça.»

A faculdade de participar num co-seguro comunitário, quanto às empresas que tenham a sua sede social num Estado-membro e estejam sujeitas e satisfaçam as disposições da Directiva 73/239, não pode ser subordinada a quaisquer outras disposições para além das previstas na 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 pagamento de sinistros será, pelo menos, igual à determinada pela líder de acordo com as regras ou práticas do Estado onde se encontre estabelecida.

2) As reservas técnicas constituídas pelas diferentes co-seguradoras serão representadas por activos congruentes. Os Estados-membros onde as co-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 estabelecidas 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, todas as informações necessárias.»

Além disso, a Directiva 78/473 prevê uma 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, nos termos dos quatro primeiros considerandos da directiva, esta foi tomada 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 desigualdades 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 apresentam, 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 de 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 as 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 o montante mínimo de reservas para sinistros».

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

Resulta do processo que foram feitos progressos sensíveis em certo número de pontos, a saber, a definição dos grandes riscos, a escolha da lei aplicável, os seguros obrigatórios e os processos de acesso e exercício, respectivamente, para os grandes riscos e os riscos de massa.

Ao invés, outras questões que revestem um aspecto mais técnico, por exemplo as disposições que tratam das transferências de carteiras ou do cálculo das reservas técnicas continuam ainda a ser examinadas. Além disso, as discussões não permitiram até ao presente obter uma solução unanimemente aceitável quanto à aplicação das normas sobre activos congruentes ou a forma de tratar certos seguros. O mesmo se aplica aos problemas fiscais (questão dos modos de cobrança e controlo). Enfim, a demarcação entre a livre prestação de serviços e o estabelecimento no domínio do seguro directo continua sujeito a controvérsias.

2. Para efeitos de transposição para o direito interno da Directiva 78/473, a *Irlanda* adoptou os *European Communities (Co-insuranse) Regulations, 1983* (regulamentação do co-seguro comunitário — SI n.° 65 de 1983, doravante «a regulamentação de 1983»).

a) O *n.° 1 do artigo 4.°* desta regulamentação tem por efeito a proibição de uma seguradora comunitária participar numa operação de co-seguro de um risco situado na Irlanda a não ser que a seguradora líder esteja autorizada pelas autoridades de fiscalização irlandesas. Para obter tal autorização, a seguradora líder, em causa, deve, nos termos do *artigo 9.°* dos «European Communities (Non-life Insurance) Regulations, 1976» (regulamentação do seguro comunitário di-

verso do seguro de vida — SI n.° 115 de 1976), quer estar ela própria estabelecida na Irlanda, quer tencionar estabelecer-se aí.

b) O *n.° 2 do artigo 4.°* da regulamentação prevê uma excepção para certos riscos de transporte («cascos de veículos ferroviários», «responsabilidade civil por aeronaves, por embarcações marítimas, lacustres ou fluviais», «transporte de mercadorias», «responsabilidade civil por aeronaves» e «responsabilidade por embarcações marítimas, lacustres ou fluviais»). Todavia, resulta das disposições combinadas do n.° 1 do artigo 8.° da regulamentação de 1983 e do n.° 6 do artigo 4.° da de 1976 que a seguradora líder deve nesses casos, informar previamente o ministro irlandês da Indústria, do Comércio e do Turismo, da sua intenção de participar em operações de co-seguro e obter o seu consentimento.

c) Além disso, o *n.° 3 do anexo* da regulamentação de 1983 visa restringir o direito das companhias de seguro comunitário de praticarem o co-seguro na Irlanda nos contratos que excedam um certo valor. Assim, no caso de riscos das classes 8, 9 e 16, definidos no n.° 2 daquele anexo («incêndio e elementos naturais», «outros danos em coisas» e «perdas pecuniárias diversas»), o montante total segurado em cada contrato não deve ser inferior a 50 milhões de unidades de conta. No caso de riscos da classe 13, definidos no artigo 2.° do referido anexo («responsabilidade civil geral»), o volume de negócios do segurado, no que se refere às actividades que dão lugar à cobertura, não deve ser inferior a 200 milhões de unidades de conta.

d) Enfim, resulta do *artigo 9.°* da regulamentação de 1983 que toda a pessoa singular (ou colectiva) que viole as disposições dos regulamentos está sujeita a sanção penal.

3. Considerando que a regulamentação irlandesa acima exposta era contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado e à Directiva 78/473, a Comissão, em 6 de Outubro de 1983, dirigiu ao Governo irlandês *uma notificação de incumprimento* nos termos do artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado.

Na sua resposta de 26 de Dezembro de 1983, o Governo irlandês alegou nomeadamente que, segundo a jurisprudência do Tribunal, os Estados-membros têm a faculdade de impor restrições, do tipo das que estão em causa, à livre circulação de serviços, quando exigidas pelo interesse geral, desde que a matéria em questão não tenha sido objecto de harmonização. Ora, a obrigação de estabelecimento seria objectivamente necessária para garantir protecção adequada ao segurado e a terceiros. Além disso, o n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 78/473 permitiria a imposição à seguradora líder da obrigação de estabelecimento, tendo em conta, nomeadamente, disposições da Directiva 73/239. Enfim, quanto ao co-seguro, em matéria de contratos cujo valor não atinja os limiares fixados no anexo da regulamentação de 1983, a exclusão do co-seguro comunitário, nas circunstâncias indicadas seria expressamente permitida pelos artigos 1.°, n.° 2, e 8.° da Directiva 78/473.

Em 22 de Maio de 1984, a Comissão, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 169.° do Tratado, emitiu um parecer fundamentado em que sustentou, baseando-se na jurisprudência do Tribunal, nomeadamente que os Estados-membros não tinham o direito de sujeitar a prestação de serviços de co-seguro no seu território nem à exigência de a seguradora líder ter estabelecimento ou obter autorização do Governo ou do Estado em que os serviços sejam prestados nem à observação de certos limiares. Segundo o parecer da Comissão, os artigos 59.° e 60.° do Tratado proíbem claramente tais restrições.

A Comissão convidou o Governo irlandês a tomar as medidas apropriadas para dar

cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

Por carta de 30 de Julho de 1984, o Governo irlandês respondeu ao parecer fundamentado. Manteve o seu ponto de vista sustentando, nomeadamente, que a regulamentação de 1983 se justificava pela necessidade de proteger o interesse geral.

4. Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 14 de Agosto de 1984, a Comissão propôs a presente acção.

Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 29 de Novembro e 4 de Dezembro de 1984, os governos do Reino Unido e do Reino dos Países Baixos pediram para ser aceite a sua intervenção em apoio das conclusões da Comissão. Por requerimentos entregues na Secretaria do Tribunal, respectivamente, em 22 de Outubro, 22 de Novembro e 10 de Dezembro de 1984, os governos do Reino da Bélgica, do Reino da Dinamarca e da República Francesa pediram para ser admitidos a intervir em apoio das conclusões da demandada.

Por despachos de 24 de Outubro e 12 de Dezembro de 1984, o Tribunal, ouvido o advogado-geral, decidiu aceitar as intervenções.

De acordo com o relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem medidas de instrução prévia. Pediu, todavia, à Comissão que esclarecesse quais as disposições da Directiva 78/473 violadas, em seu entender, pela regulamentação em litígio.

Respondendo a esta questão, a Comissão observou, nomeadamente, que a regulamentação em litígio, ao determinar, no caso de riscos situados no Estado em causa, que a seguradora deve ter nele estabelecimento e ser autorizada a cobrir por si só os riscos segurados, constitui uma transposição incorrecta do n.° 1, alínea c), do artigo 2.° e uma violação do artigo 3.° da Directiva 78/473. O n.° 1, alínea c), do artigo 2.° seria, sobretudo, vago no que se refere ao problema colocado, a saber, a exigência à seguradora líder de ser estabelecida e autorizada no país do risco. Todavia, este artigo deve ser interpretado à luz dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, tal como o próprio Conselho sublinhou na declaração referida na acta de aprovação da directiva em causa. Mais ainda, o n.° 1, alínea c), do artigo 2.° remeteria para a Primeira Directiva de Coordenação 73/239, que não imporia, de modo algum, e não permitiria impor a uma seguradora a solicitação de autorização e o estabelecimento no Estado-membro onde o risco se situar. Esta última expressão não se encontraria em parte alguma das directivas. Nos termos do artigo 6.° da primeira directiva de coordenação, a autorização seria exigida no Estado-membro em que a empresa exercesse a sua actividade, isto é, em que a empresa fixasse a sua sede ou abrisse uma agência ou sucursal, para fazer operações de seguro qualquer que fosse o lugar em que se situassem os riscos ou a residência dos tomadores. Nos termos do artigo 3.° da directiva sobre o co-seguro, a faculdade, para as empresas comunitárias, de participarem num co-seguro nos termos da directiva, quer na qualidade de seguradora líder quer de mera co-seguradora, não poderia ser sujeita a exigências diferentes das previstas na própria directiva. No que se refere ao co-seguro abaixo dos limiares, seria permitido pelo artigo 59.° Seria evidente que a Irlanda procurava utilizar a directiva e a sua interpretação para entravar esta liberdade. Nesta medida, a legislação irlandesa constituiria uma distorção e, assim, uma violação da di-

rectiva sobre co-seguro e nomeadamente do seu artigo 1.°, n.° 2.

II — Pedidos das partes

A *Comissão*, apoiada pelo Governo britânico no que se refere ao pedido indicado no ponto 1, alínea a), bem como pelo Governo neerlandês, pede que o Tribunal se digne:

1) declarar que:

a) ao aprovar as disposições do artigo 4.° do «European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983», que obrigam as companhias de seguros comunitárias que pretendam prestar serviços de seguros na Irlanda como seguradoras líder, quer a serem autorizadas e, assim, a terem estabelecimento, quer, conforme o caso, a informar o ministro e obter o seu consentimento, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473;

b) na medida em que as disposições do n.° 3 do anexo da regulamentação referida não permitem às seguradoras da Comunidade fazer seguros na Irlanda mediante contrato de montante inferior ao especificado no n.° 3, já referido, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e da Directiva 78/473;

c) ao aplicar as disposições de direito interno mencionadas acima, em vez das disposições dos artigos 59.° e 60.° do Tratado, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem em virtude do efeito directo dos referidos artigos do Tratado e do primado do direito comunitário;

2) condenar a Irlanda nas despesas.

O *Governo irlandês*, apoiado pelo Governo belga, pelo Governo dinamarquês e pelo Governo francês, pede que o Tribunal se digne:

— julgar a acção total ou parcialmente inadmissível;

— caso seja considerada admissível, julgá-la improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. *Quanto à admissibilidade*

a) O *Governo irlandês* observa que, com esta acção, a Comissão pretende antecipar-se aos procedimentos constitucionais já desencadeados pelo Conselho nos termos do n.° 2 do artigo 57.° do Tratado. Efectivamente, o Conselho examinaria actualmente a proposta da segunda directiva relativa ao seguro directo não vida e, além de outros, ao co-seguro. Por conseguinte, a Comissão estaria a pedir ao Tribunal que desempenhasse a missão que o Tratado atribui ao Conselho. Nesta medida, a acção devia ser rejeitada *ratione materiae*.

b) A *Comissão* sublinha que as directivas de coordenação, previstas pelas disposições combinadas do n.° 2 do artigo 57.° e do artigo 66.°, se destinam a facilitar a livre prestação de serviços e não a realizá-la, visto que a liberdade da prestação de serviços resulta já directamente dos artigos 59.° e 60.° Não poderia, assim, em caso algum, ser considerada diferida até à entrada em vigor das directivas de coordenação que pudessem mostrar-se úteis, ou mesmo necessárias. Seria pois neste contexto que se situariam os trabalhos da segunda directiva.

c) O *Governo britânico* lembra, nomeadamente, que o n.° 2 do artigo 57.° do Tratado atribui ao Conselho a competência para a aprovação das directivas de coordenação e que, na sua acção, a Comissão não alega, de modo algum, que a Irlanda tenha violado as obrigações que decorrem da proposta da segunda directiva de coordenação, mas invoca uma violação dos artigos 59.° e 60.° do Tratado. Em consequência, não se poderia sustentar que, ao proferir um acórdão favorável, neste caso, à Comissão, o Tribunal desempenhasse uma tarefa atribuída ao Conselho pelo n.° 2 do artigo 57.° Por outro lado, o programa de aprovação das directivas, tal como consta do n.° 2 do artigo 57.°, devia estar terminado no fim do período de transição, o que se teria igualmente mostrado impossível, estando a proposta de segunda directiva a ser debatida há mais de nove anos. Nestas circunstâncias, não se poderia criticar a Comissão por ter proposto uma acção com o fim de obrigar a Irlanda a actuar de acordo com os artigos 59.° e 60.° do Tratado e com a Directiva 78/473.

Quanto ao mérito da causa

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

a) A *Comissão* sustenta que os artigos 59.° e 60.° do Tratado obrigam os Estados-membros, após o período de transição, a permitirem a livre prestação de serviços em todos os domínios e, assim, também no do co-seguro. Qualquer medida nacional que restrinja a prestação de serviços quer à seguradora líder quer às restantes seguradoras seria, assim, em princípio, contrária ao Tratado. Por conseguinte, estes artigos eliminariam nomeadamente qualquer exigência, ao prestador de serviços, de residência habitual no território onde os serviços devam ser prestados, pois tal exigência teria como resultado privar o artigo 59.° de qualquer efeito útil.

No contexto do artigo 60.°, terceiro parágrafo, do Tratado — disposição que apenas visaria o caso em que o prestador dos serviços deva, para execução da sua prestação, exercer a sua actividade no país onde essa prestação for fornecida e desde que tal actividade aí seja exercida a título temporário mediante presença física — o Tribunal teria reconhecido que continuam a poder ser impostas certas restrições à livre prestação dos serviços, na medida em que tais restrições sejam objectivas, exigidas pelo interesse geral, necessárias à protecção da actividade particular ou do sector económico em causa e impostas a qualquer pessoa ou empresa que actue dentro do Estado. Tais restrições não poderiam, no entanto, ser impostas quando o prestador dos serviços estivesse já sujeito a disposições similares no Estado do seu estabelecimento.

Aliás, a Comissão lembra que as directivas de coordenação previstas no n.° 2 do artigo 57.° e no artigo 66.° do Tratado têm por objectivo, não instituir mas apenas facilitar as liberdades do Tratado. Por conseguinte, para o co-seguro, nem a primeira directiva de Coordenação, a saber, a Directiva 73/239, nem, nomeadamente, a Directiva 78/473, poderiam ser interpretadas como tendo por objectivo a realização, no domínio dos seguros, das liberdades que o Tratado prevê. *A fortiori*, não poderiam também ser interpretadas num sentido que limite ou exclua (provisoriamente) certas actividades da livre prestação de serviços. As duas directivas deveriam ser interpretadas em conformidade com as disposições do Tratado.

No que se refere mais particularmente à Directiva 78/473, a Comissão explica que

apresentou a sua primeira proposta, ao Conselho, em Maio de 1974. Teria fundamentado o seu projecto na ideia de que era lícito a um Estado-membro exigir que a seguradora líder estivesse estabelecida no país do risco. Ora, na sequência do acórdão de 3 de Dezembro de 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Recueil, p. 1299), a Comissão teria considerado, por razões claramente indicadas na exposição dos fundamentos da proposta alterada, que não era lícito, face aos artigos 59.° e 60.° do Tratado, exigir que a seguradora líder tivesse estabelecimento nesse país. Seria essa a razão por que a Comissão não retomou esta disposição da sua proposta inicial na proposta alterada que submeteu ao Conselho em Maio de 1975. Todas as demais disposições que constam da proposta original e retomadas na proposta, alterada e aprovada seguidamente pelo Conselho, deveriam ser apreciadas à luz desta alteração fundamental da atitude da Comissão. Em especial, nenhuma delas poderia ser invocada em apoio duma interpretação do n.° 1, alínea c), do artigo 2.° da Directiva 78/473 que permitisse concluir que esta disposição autoriza os Estados-membros a exigir que a seguradora líder seja estabelecida no Estado do risco. A Comissão sublinha que o texto deixou esta questão sem resposta como o demonstra claramente a declaração referida, de 23 de Maio de 1978, inscrita na acta da sessão do Conselho no decurso da qual a directiva foi aprovada.

b) O *Governo neerlandês* lembra que o Tribunal declarou claramente, por várias vezes, que as disposições constantes do artigo 59.° do Tratado se tornaram directa e incondicionalmente aplicáveis após o termo do período de transição. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, não deixava de ser permitido, em virtude da natureza particular de certos serviços, fixar normas específicas susceptíveis de limitar a livre prestação de serviços. Tal implicaria, nomeadamente, que, em domínios particularmente sensíveis, se pudesse, a fim de proteger o interesse geral, fazer regulamentações, aplicáveis a qualquer pessoa ou empresa que se encontrasse no território do Estado-membro onde o serviço fosse fornecido, desde que o interesse visado não estivesse já protegido por normas a que a pessoa ou empresa fornecedora do serviço estivesse sujeita no Estado-membro onde fosse estabelecida.

O Governo neerlandês considera, todavia, que, embora a coordenação na matéria não esteja ainda completa, a aplicação integral do artigo 59.° do Tratado e das disposições da Directiva 78/473 não pode, de facto, estar sujeita à condição de essa coordenação estar terminada (ver acórdão de 27 de Fevereiro de 1980, Comissão/Dinarmarca, 171/78, Recueil, p. 447 e 466), tendo em conta, nomeadamente, que as condições essenciais para um controlo adequado no Estado do estabelecimento foram já objecto de coordenação pela Directiva 73/239.

c) O *Governo britânico* sublinha que o estado actual da harmonização na matéria não tem qualquer influência sobre a proibição geral de discriminação contida no Tratado, em particular no seu artigo 59.° Considerando o efeito directo das disposições do Tratado após o fim do período de transição, os programas de directivas previstos pelo Tratado teriam por missão facilitar o exercício das liberdades que este garante e não criá-las. Nesta medida, a ausência de disposições comunitárias de coordenação das condições previstas no plano nacional não poderia justificar a imposição de restrições à livre prestação de serviços. Continuaria a ser necessário adoptar directivas a fim de assegurar o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outras provas de qualificações formais adquiridas, bem como a coordenação das disposições nacionais re-

ferentes ao acesso e exercício de actividades independentes. Todavia, quando o interesse geral estiver suficientemente protegido por normas aplicadas no Estado-membro em que a pessoa ou empresa estiver estabelecida, o Estado-membro em que tal pessoa ou empresa fornece serviços não poderá invocar a ausência de medidas de coordenação para justificar restrições impostas à sua livre prestação.

d) O *Governo irlandês* considera que os artigos 59.° e 60.° do Tratado devem ser interpretados simultaneamente no contexto da jurisprudência do Tribunal, nomeadamente dos acórdãos de 3 de Dezembro de 1974 (van Binsbergen, já referido), de 26 de Novembro de 1975 (Coenen, 39/75, Recueil, p. 1547), de 17 de Dezembro de 1981 (Webb, 279/80, Recueil, p. 3305) e de 10 de Fevereiro de 1982 (Transporoute, 76/81, Recueil, p. 417) e à luz das negociações iniciadas pelo Conselho nos termos do artigo 57.°, n.° 2 do Tratado.

Segundo esta jurisprudência, os artigos 59.° e 60.° são directamente aplicáveis e criam direitos que as jurisdições nacionais devem salvaguardar, mesmo sem a adopção prévia de directivas de harmonização do Conselho. *A priori*, seria contrário às normas do Tratado que um Estado, antes de autorizar a livre prestação de serviços, exigisse que o prestador, estabelecido noutro Estado-membro, se estabelecesse no seu território. O Tribunal teria, no entanto, considerado que poderiam existir excepções.

Assim, a necessidade de proteger o interesse geral poderia justificar que um Estado-membro impusesse certas condições, incluindo, eventualmente, a obrigação de a empresa interessada possuir uma autorização oficial concedida pelo Estado em questão.

e) O *Governo belga* refere que os artigos 59.° e 60.° do Tratado, que são de aplicação directa, não têm carácter absoluto. Antes de mais, a livre prestação de serviços teria carácter residual, no sentido de que a sua aplicação deve ser afastada quando o exercício de uma actividade caia no âmbito das normas relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas (artigo 60.°, primeiro parágrafo, do Tratado).

Depois, nos termos do artigo 60.°, n.° 3, do Tratado, a prestação de serviços deveria ser exercida no respeito das normas legais e regulamentares em vigor no país destinatário da prestação, quer houvesse deslocação física do prestador quer este actuasse por meio de intermediários ou mediante correspondência.

Aliás, a interpretação das disposições do Tratado não poderia fazer-se sem referência às directivas de harmonização previstas no n.° 2 do artigo 57.° do Tratado, de modo que a falta de harmonização poderia justificar a manutenção temporária de medidas específicas, adaptadas a situações objectivas resultantes de tal carência.

Finalmente, o Governo belga sustenta que o Tribunal admitiu, por várias vezes, o princípio de que certas normas ou exigências nacionais, embora entravando ou prejudicando a livre prestação de serviços, podem estar conformes com o Tratado se se justificarem pelo interesse geral e se forem objectivamente necessárias para garantir a realização dos objectivos que pretendem salvaguardar.

f) O *Governo dinamarquês* insiste sobretudo no facto de as normas de direito comunitário e a jurisprudência do Tribunal, no que se refere à circulação de mercadorias e à

prestação de serviços, se basearem nas mesmas considerações e de que importa respeitar o nível de protecção fixado politicamente pelos Estados-membros tanto para as mercadorias como para as prestações de serviços, quando esta protecção sirva o interesse geral e satisfizer, além disso, determinadas condições, estabelecidas pela jurisprudência do Tribunal.

A própria economia do Tratado demonstraria que, como ponto de partida, tais diferenças devem desaparecer na sequência dos trabalhos de harmonização. Se os Estados-membros estivessem obrigados, em quaisquer circunstâncias, a aceitar a importação de serviços legalmente fornecidos no Estado de origem, decorreriam daí consequências imprevisíveis no que toca à possibilidade de determinar, de modo autónomo, o nível de protecção desejado em cada Estado. No que respeita à circulação de mercadorias, o Tribunal teria reconhecido, nomeadamente no seu acórdão de 17 de Dezembro de 1981 (Frans-Nederlandse Maatschappij, 272/80, Recueil, p. 3277), a possibilidade de, a fim de proteger certos interesses de carácter geral, ser exigida uma autorização suplementar do Estado de importação, que levasse em conta controlos efectuados no Estado da exportação. Transposta para a matéria dos serviços, esta jurisprudência significaria que, na falta de harmonização comunitária, um Estado-membro pode impor, ao prestador, um sistema de autorização, na condição de tal sistema ser baseado em razões de interesse geral dignos de protecção, não ser discriminatório e ser necessário para garantir o nível de protecção pretendido, nomeadamente por as normas do Estado do estabelecimento não serem suficientes para tal efeito. O Governo dinamarquês considera que estes critérios correspondem aos que podem deduzir-se da jurisprudência do Tribunal em matéria de prestação de serviços.

g) Segundo o *Governo francês,* a livre prestação de serviços é uma liberdade que, no entanto, não é nem incondicional nem absoluta porque, na ausência de harmonização, os Estados-membros conservariam a sua competência de regulamentação que não poderia, por definição, deixar de ter efeitos restritivos na actividade que enquadrar. Mais ainda, os Estados-membros poderiam aplicar tal regulamentação aos prestadores não estabelecidos. Tal resultaria, nomeadamente, do artigo 60.°, terceiro parágrafo, do Tratado que teria em vista, expressamente, o exercício de uma actividade pelo prestador e não a sua deslocação física. Por conseguinte, na ausência de normas harmonizadas ou em caso de harmonização parcial, os Estados-membros teriam competência para regulamentar qualquer prestação de serviços. Esta legislação nacional seria aplicável igualmente aos prestadores não estabelecidos, sob reserva de se ter em conta a especificidade da actividade exercida a título temporário face à mesma actividade exercida a título permanente. Aliás, e tendo em conta a natureza particular de certas prestações de serviços, poderiam ser impostas exigências específicas ao prestador desde que correspondam ao interesse geral, sejam motivadas pela aplicação de normas que regulam esse tipo de actividade, sejam aplicadas de forma não discriminatória e o interesse em causa não esteja já salvaguardado por normas a que o prestador se encontre sujeito no Estado-membro onde está estabelecido.

ii) *Quanto à obrigação da seguradora líder de ser autorizada e, por isso, estabelecida na Irlanda, ou de, conforme o caso, informar o ministro competente e obter o seu consentimento*

a) No entender da *Comissão,* a obrigação de a seguradora ser autorizada e, por isso,

estabelecida na Irlanda (de acordo com o n.° 1 do artigo 4.° da regulamentação de 1983), ou, em certos casos, de informar o ministro da Indústria e obter o seu consentimento (nos termos do n.° 2 do artigo 4.° da mesma regulamentação), constitui uma restrição injustificada à livre prestação de serviços, contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado e não autorizada pela Directiva 78/473.

No que respeita aos argumentos do Governo irlandês, assentes na interpretação da Directiva 78/473, a Comissão remete nomeadamente para a sua génese, tal como foi descrita antes. Efectivamente, o texto de base da directiva revestiria, em si, um carácter essencialmente neutro e a questão objecto do presente litígio apenas poderia ser resolvida com base na interpretação dos artigos 59.° e 60.°

A Comissão refere que os serviços de seguros são, por natureza, operações além fronteiras que podem ser de três tipos:

— a seguradora pode deslocar-se em pessoa ao país onde o risco se situar (tipo 1);

— o segurado pode deslocar-se ao lugar de actividade da seguradora num outro Estado-membro e aí concluir a operação em causa (tipo 2);

— nenhum dos dois se desloca e o contrato pode ser realizado por um dos vários meios de comunicação moderna (tipo 3).

Segundo o entender da Comissão, qualquer exigência, quanto à seguradora líder, quer de estabelecimento na Irlanda quer, no mínimo, de obtenção da autorização do ministro irlandês competente, tornaria ilusória a liberdade de fornecimento dos três tipos de serviços. Além disso, no que respeita às operações dos tipos 2 e 3, a Irlanda pareceria procurar, através da exigência de estabelecimento, controlar não apenas as actividades das seguradoras que se desloquem pessoalmente ao território para realizar operações mas também o comportamento das seguradoras que nunca se deslocam do seu estabelecimento. Ora, os Estados-membros não teriam a liberdade de decidir quais os métodos de prestação de serviços a autorizar nem os métodos a proibir, visto que está garantida pelo Tratado a liberdade de fornecer esses serviços.

No que respeita às restrições à livre prestação de serviços que o Tribunal efectivamente reconheceu, a Comissão lembra que respeitavam amplamente a uma operação do tipo 1 acima descrito. Todavia, o alcance do problema actual iria muito além de tal situação, não exigindo, de modo algum, a prestação de serviços pela seguradora no âmbito do co-seguro, a saber, a assunção do risco, o fornecimento ou a oferta duma cobertura do risco, uma deslocação além-fronteiras do prestador. Ora, nenhuma excepção admitida pelo Tribunal, com base no artigo 60.°, terceiro parágrafo, do Tratado, poderia aplicar-se aos dois outros tipos de prestações indicadas.

A Comissão compreende que os Estados-membros mantenham uma certa faculdade de vigiar, no interesse geral, a actividade de co-seguro. Todavia, esta vigilância não poderia, em caso algum, levar à anulação do direito da seguradora líder de exercer as suas funções como livre prestadora de servi-

ços. Seria ainda necessário que a vigilância, na medida em que tivesse um efeito restritivo, fosse necessária. A este propósito, a Comissão não pode aceitar que a exigência de estabelecimento ou mesmo, no que respeita aos riscos de transporte em causa, a necessidade de obtenção do consentimento do ministro competente sejam objectivamente necessários para proteger o segurado e terceiros. Efectivamente, pela sua natureza, o co-seguro visaria, normalmente, apenas os grandes riscos, principalmente industriais, comerciais ou ligados aos transportes, de modo que não existe desigualdade fundamental entre a seguradora e o tomador do seguro que exija uma protecção particular deste último. Além disso, a actividade de seguros seria uma actividade que foi largamente controlada em todos os Estados-membros antes mesmo da primeira directiva de coordenação. As seguradoras dos Estados-membros seriam, assim, em qualquer caso, empresas autorizadas a exercer a actividade de seguros no seu país. Mais ainda, em qualquer circunstância, após a adopção da primeira directiva, os interesses financeiros dos segurados e de terceiros estariam devidamente protegidos no quadro das disposições harmonizadas do direito comunitário existente. Efectivamente, esta directiva conferiria ao Estado do estabelecimento uma competência geral de vigilância e mesmo de controlo dos aspectos financeiros das operações das empresas de seguros. A transposição para o direito nacional desta directiva teria, assim, como consequência, que todas as seguradoras estabelecidas num Estado-membro satisfariam já as exigências ditadas pelo interesse geral. Os Estados-membros em que a prestação de serviços de seguro é fornecida, poderiam e deveriam confiar nos Estados-membros do estabelecimento, a que incumbe a responsabilidade nos termos da directiva. No que respeita aos aspectos de vigilância não cobertos pela primeira directiva, os Estados-membros não poderiam impor uma medida cujo efeito restritivo sobre a livre prestação dos serviços fosse desproporcionada face ao objectivo pretendido. Enfim, a Comissão considera que o seguro, enquanto sector de actividade, não tem nada de intrinsecamente «sensível», e que ocupa efectivamente um lugar importante na vida económica dos Estados desenvolvidos, mas que, em si, esta razão não basta para incluir o seguro na excepção alargada do artigo 59.° do Tratado, estabelecida pelo Tribunal.

b) O *Governo neerlandês* não pode subscrever a interpretação irlandesa da Directiva 78/473 segundo a qual o n.° 1 alínea c) do artigo 2.° desta directiva imporia à seguradora líder que fosse autorizada e estabelecida no Estado-membro em que o risco se situar. A este propósito, o Governo neerlandês baseia-se nomeadamente na história da directiva tal como acima foi descrita.

Aliás, se a concepção do Governo irlandês estivesse correcta, retiraria todo o efeito útil ao artigo 59.°, que tem, precisamente, por objectivo eliminar entraves à livre prestação de serviços no interior da Comunidade por pessoas que não sejam estabelecidas no Estado-membro onde o serviço deva ser prestado.

Segundo o Governo neerlandês, após a coordenação efectuada pela Directiva 73/239, nada poderia justificar a exigência de autorização de estabelecimento com base na regulamentação posta em causa. A exigência de autorização e estabelecimento, colocada pela Irlanda, levaria a um duplo controlo, tendo como consequência uma discriminação injustificada das seguradoras estabelecidas noutros Estados-membros face às seguradoras irlandesas. Semelhantes medidas de controlo seriam também contrárias ao princípio da proporcionalidade, na medida em que excedem o estritamente neces-

sário para atingir o objectivo visado. Assim, a autoridade de controlo no Estado-membro onde o serviço for prestado poderia, em qualquer momento, pedir, *a posteriori*, todas as informações desejadas à seguradora interessada e, eventualmente, procurar um entendimento com a autoridade de controlo do Estado-membro em que a seguradora estiver estabelecida.

c) O *Governo britânico* sustenta que a Directiva 78/473, correctamente interpretada, não justifica que, numa operação de co-seguro comunitário, a seguradora líder se veja impor uma obrigação de ser autorizada no país onde se situar o risco.

Mais particularmente, o Governo britânico observa que, nos termos do artigo 3.° da Directiva 78/473, as empresas que tenham a sua sede social num Estado-membro e satisfaçam as disposições da Directiva 73/239, podem participar em operações de co-seguro, tais como são definidas no n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 78/473, sem estarem sujeitas a outras normas para além das desta última directiva. Por conseguinte, não seria possível impor à seguradora líder a obrigação de estar autorizada e ter estabelecimento no Estado-membro em que o risco se situar a não ser na condição de a directiva o prever expressa ou implicitamente. Ora, a Directiva 78/473 não determinaria expressamente que a seguradora líder devesse estar autorizada ou estabelecida no Estado-membro indicado. Em particular no que respeita ao n.° 1, alínea c), do artigo 2.° da directiva, o Governo britânico é de parecer que as condições previstas no n.° 1 do artigo 2.° da directiva têm carácter descritivo e não normativo e definem as características da categoria de operações de co-seguro comunitário a que os artigos 4.° a 7.° desta directiva se aplicam. Se o n.° 1 alínea c) do artigo 2.° se refere às «condições previstas» pela Directiva 73/239, nenhuma disposição desta directiva preveria, aliás, uma autorização especial para a actividade de prestação de serviços. Além disso, interpretar a Directiva 78/473 no sentido de exigir que a seguradora líder tenha estabelecimento no país em que o risco se situar tornaria o co-seguro impraticável quando o risco se situasse em mais de um Estado-membro. Ora, os riscos que se alargam para além das fronteiras da Comunidade constituiriam exactamente os riscos susceptíveis de exigirem seguro comunitário. Se a seguradora líder devesse estar autorizada no Estado em que o risco se situa, teria de haver mais de uma seguradora líder, o que seria contrário ao n.° 1, alínea a), do artigo 2.° da directiva.

Além disso, o n.° 1 do artigo 4.° da regulamentação de 1983 abrangeria uma restrição à livre prestação de serviços que seria discriminatória e não justificada pelo interesse geral. A este respeito, o Governo britânico chama a atenção para o facto de que, quando uma seguradora estrangeira pretenda agir na qualidade de seguradora líder na Irlanda, o custo desta operação é artificialmente acrescido por encargos suplementares suportados para dar cumprimento ao artigo 4.°, acima referido, o que tem por efeito afectar a posição concorrencial das seguradoras estrangeiras e favorecer o recurso às seguradoras, já estabelecidas na Irlanda, para seguradoras líder nas operações de co-seguro comunitário. Além disso, atenta a natureza do co-seguro, seria impossível afirmar que a protecção do consumidor justifica restrições, neste sector, semelhantes às impostas pelo artigo 4.° Por outro lado, a Directiva 73/239 teria já previsto um controlo financeiro adequado.

Enfim, no caso dos riscos de transporte referidos no n.° 2 do artigo 4.° da regulamentação de 1983, a exigência de uma autorização prévia do ministro teria um efeito

restritivo, afectaria as possibilidades de fornecer serviços de seguros na Irlanda como seguradora líder e criaria também uma discriminação manifesta entre as seguradoras instaladas na Irlanda e as estabelecidas noutros Estados-membros.

d) O *Governo irlandês* sustenta que o artigo 4.° da regulamentação de 1983 dá cumprimento às obrigações que lhe incumbem nos termos da Directiva 78/473 e que se justifica pelo interesse geral.

Mais particularmente, o Governo irlandês sublinha que os termos da Directiva 78/473 permitem, expressamente, as condições de autorização previstas no n.° 1 do artigo 4.° Como, nos termos das disposições da Directiva 73/239, todas as seguradoras que participem num contrato de co-seguro comunitário devem estar autorizadas num Estado qualquer da Comunidade, importaria estabelecer uma condição mais específica no caso da seguradora líder visada expressamente pelas disposições da alínea c) do n.° 1 do artigo 2.° da Directiva 78/473. Em consequência, a interpretação inevitável seria de que a seguradora líder deve ser autorizada no Estado-membro onde o risco se situar. Esta interpretação seria corroborada nomeadamente pelo quarto considerando, bem como pelas disposições do n.° 1, alínea e), do artigo 2.° e pelo artigo 4.° da Directiva 78/473, que apenas poderiam fazer sentido no contexto de uma seguradora líder estabelecida no Estado em que se situe o risco, onde possui um conhecimento das normas pertinentes e está sujeita a controlo.

Por outro lado, o Governo irlandês sustenta que, em virtude do carácter sensível do sector dos seguros e das razões de interesse geral que obrigam as autoridades nacionais a regulamentar este campo de actividades, é evidente que, na ausência de uma harmonização prévia das legislações nacionais, uma liberdade ilimitada de fornecer prestações de serviços em matéria de seguros representaria uma ameaça grave para o interesse geral. A este propósito, a Directiva 73/239 não visaria harmonizar todos os aspectos do controlo necessário das actividades de seguros nem as normas legais aplicáveis a esta actividade. A necessidade de uma harmonização resultaria, aliás, das decisões relativas à proposta da segunda directiva. Na ausência de uma harmonização prévia, a condição de autorização, tal como é prevista no n.° 1 do artigo 4.° da regulamentação de 1983, seria, assim, necessária para assegurar a protecção adequada dos segurados e de terceiros. A este respeito, o Governo irlandês sublinha que é, em primeiro lugar, o Estado-membro em cujo território se situar o risco que deve decidir o que é o interesse geral em relação às actividades exercidas no seu território, que a situação que se produz quando uma seguradora conhece dificuldades afecta todas as pessoas seguradas pela seguradora em causa e que essa situação é, assim, uma das que o interesse geral manda que se evite e, finalmente, que a condição que exige que a seguradora líder esteja estabelecida no Estado-membro do risco é a medida menos restritiva para assegurar um controlo correcto das actividades de seguro.

O Governo irlandês sublinha igualmente que o Tribunal reconheceu, na sua jurisprudência, a importância da protecção do interesse geral no domínio em causa e a interacção deste interesse com os artigos 59.° e 60.° do Tratado. Em particular, o Governo irlandês contesta que os acórdãos do Tribunal constituam fundamento para as distinções feitas pela Comissão entre as operações ditas dos tipos 1, 2 e 3. As distinções seriam artificiais e contraditórias e nada permitiria afirmar que o princípio enunciado no terceiro parágrafo do artigo 60.° do Tratado ou os argumentos de interesse geral invocados pelo Governo irlandês não devem ser tomados em consideração pelo facto de os aspectos técnicos da prestação do serviço não implicarem a deslocação física do prestador.

Finalmente, no que respeita ao consentimento do ministro, previsto no n.° 2 do artigo 4.° da regulamentação de 1983, o Governo irlandês sublinha que tal consentimento é geral e que, na prática, é dado em todos os casos.

e) O *Governo belga* considera que a regulamentação em litígio é conforme à Directiva 78/473. Um exame mais aprofundado do texto desta directiva mostraria, efectivamente, que foi redigida com base na hipótese de a seguradora líder estar autorizada no país do risco, nos termos da Directiva 73/239.

Esta concepção resultaria nomeadamente do n.° 1, alínea c), do artigo 2.° da Directiva 78/473, conjugado com a Directiva 73/239, bem como do n.° 1 do artigo 4.° da Directiva 78/473, em cujos termos a reserva para pagamento de sinistros é, pelo menos, igual à determinada pela seguradora líder «de acordo com as regras ou práticas do Estado onde se encontre estabelecida».

Por outro lado, o Governo belga considera que a especificidade do domínio do seguro e o grau muito restrito de harmonização atingida justificam a manutenção de exigências nacionais de controlo no país da prestação. Estas exigências justificar-se-iam no interesse geral, que coincide, na matéria, com a protecção dos consumidores, e mostrar-se-iam objectivamente necessárias para garantir o respeito pelas regras profissionais impostas às empresas estabelecidas, sem as quais a igualdade de concorrência não seria possível.

Finalmente, o Governo belga é de parecer que a regulamentação em litígio está de acordo com as disposições dos artigos 59.° e 60.° do Tratado. A este propósito, sublinha que, tal como a Directiva 78/473, a regulamentação nacional irlandesa não tem por objectivo obrigar a seguradora líder a estabelecer-se ou a obter uma autorização na Irlanda mas a conceder facilidades às co-seguradoras no caso de a líder ser estabelecida ou autorizada.

f) O *Governo dinamarquês* considera que as obrigações de estabelecimento e de autorização em vigor na Irlanda satisfazem os critérios fixados pelo direito comunitário. Efectivamente, as normas que poderiam garantir um nível suficiente de protecção comum e que permitiriam suprimir as obrigações nacionais, não teriam ainda sido adoptadas pelo Conselho; nomeadamente a harmonização realizada pela Primeira Directiva 73/239 não teria por objecto instituir de modo exaustivo um nível de protecção comum e criar, assim, uma base suficiente para a livre prestação de serviços.

No entender do Governo dinamarquês, seria bom ter em atenção as experiências feitas nos Estados Unidos onde se continua a aceitar que os Estados da Federação podem estabelecer normas para todas as sociedades de seguros que exerçam a sua actividade no referido Estado, incluindo as sociedades de outros Estados da Federação. Esta competência compreenderia igualmente o direito de impor uma obrigação de estabelecimento e autorização.

g) O *Governo francês* considera que é incontestável que a prestação de serviços de seguros tem uma natureza especial e que as considerações de ordem pública e de interesse geral que ela põe em jogo justificam a adopção e a aplicação ao prestador de regras profissionais. Em relação a esta situação, a coordenação operada pela Directiva 73/239 seria apenas parcial. Por conseguinte, nos termos da jurisprudência do Tribunal, os Estados-membros teriam o direito de impor ao prestador não estabelecido exigências específicas, justificadas pelo interesse geral e motivadas pela aplicação de regras profissionais.

Com base numa análise das disposições da Directiva 78/473, o Governo francês concluiu que a transposição efectuada pela Irlanda está conforme à directiva. Além disso,

o Governo francês considera que nem a directiva nem a transposição dela efectuada pela Irlanda são contrárias ao Tratado. Efectivamente, segundo o entendimento do Governo francês, se é imperativo que as normas de ordem pública ou de interesse geral adoptadas pelos Estados-membros sejam aplicadas e respeitadas, não é possível ao Estado de origem do prestador controlar o respeito por estas últimas regras em vigor no Estado de destino. Além disso, a exigência de uma autorização prévia e/ou de estabelecimento estável não seria desproporcionada face ao objectivo prosseguido e não determinaria, de modo algum, acumulação com a autorização que a seguradora deva obter no Estado de origem, nos termos da Directiva 73/239. Efectivamente, o acordo que a seguradora teve de obter no seu Estado de origem só valeria para as actividades que exerça no território desse Estado.

iii) *Quanto à proibição das operações de co-seguro para riscos inferiores a certos limiares*

a) A *Comissão* sustenta que a Irlanda não cumpriu as obrigações decorrentes dos artigos 59.° e 60.° do Tratado na medida em que as normas legais que aprovou para transposição da Directiva 78/473 excluem as prestações de serviços no domínio do co-seguro para riscos inferiores aos limiares que estabelecem.

A Comissão admite que o regime coordenador da Directiva 78/473 abrange apenas contratos de certa importância. Além disso, não quer opor-se aos limiares financeiros que os Estados-membros tenham fixado a fim de delimitar o campo de aplicação da Directiva 78/473. No entanto, tendo em conta a liberdade fundamental prevista nos artigos 59.° e 60.° do Tratado, a Comissão não poderia admitir que, por força da Directiva 78/473, qualquer Estado-membro tivesse o direito de se opor ao co-seguro desde que tais limiares não sejam atingidos. Efectivamente, o co-seguro que abranja contratos cujo valor se situe abaixo desses limiares permaneceria sujeito à liberdade fundamental do Tratado e seria permitido, enquanto tal, sem que a seguradora líder estivesse sujeita à exigência de estabelecimento e nem mesmo à obrigação de obter o consentimento do ministro competente.

b) O *Governo irlandês* contesta que o co-seguro relativo a contratos envolvendo um valor inferior aos limiares fixados na regulamentação de 1983 deva ficar submetido às liberdades consagradas pelo Tratado. A este propósito, o Governo irlandês lembra nomeadamente que, como princípio base, a Directiva 78/473 visa unicamente os riscos que, pela sua natureza ou amplitude, necessitem da participação de várias seguradoras para a respectiva garantia. Neste caso, seria razoável prever limiares. Enfim, os limiares previstos na regulamentação irlandesa não teriam sido fixados unilateral ou arbitrariamente. Pelo contrário, teriam sido definidos no quadro da conferência das autoridades encarregadas do controlo dos seguros na Comunidade.

c) O *Governo belga* lembra que, nos termos do n.° 2 do artigo 1.°, confirmado pelo segundo parágrafo do artigo 8.° da Directiva 78/473, esta apenas se aplica a uma certa categoria de riscos. Em consequência, impor-se-ia por si que apenas os riscos de importância superior aos limiares pudessem beneficiar das facilidades concedidas pela directiva. As operações de co-seguro que abranjessem outros riscos continuariam assim sujeitas, nos termos do n.° 2 do artigo 2.° da Directiva 78/473, às legislações nacionais existentes no momento da entrada em vigor da directiva. O Governo belga conclui que a regulamentação irlandesa está por isso de acordo com a directiva.

Aliás, enquanto se aguarda a coordenação ulterior, as operações não abrangidas pela directiva estariam sujeitas ao regime geral

da prestação de serviços, regime que abrangeria limitações provisórias a essa liberdade e isto em perfeita conformidade com o Tratado e com a jurisprudência do Tribunal. Por conseguinte, o Governo belga sustenta que a regulamentação em litígio não é contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado.

iv) *Quanto à violação do efeito directo e do primado do direito comunitário*

a) A *Comissão* sustenta que a Irlanda não cumpriu as obrigações que decorrem do efeito directo dos artigos 59.° e 60.° do Tratado e do princípio do primado do direito comunitário, na medida em que as autoridades irlandesas aplicam uma regulamentação nacional contrária às referidas disposições. Efectivamente, a partir do momento em que uma disposição de direito comunitário é directamente aplicável, incumbiria às autoridades nacionais aplicá-la, não obstante o respectivo direito interno. No entender da Comissão, o facto de um Estado-membro não dar primazia ao direito comunitário em tais circunstâncias seria constitutivo duma violação autónoma do direito comunitário.

b) O *Governo irlandês* sustenta que sempre transpôs para a sua legislação interna as obrigações que lhe incumbem tanto por força dos artigos 59.° e 60.° do Tratado como da Directiva 78/473. Por outro lado, refere-se às suas anteriores observações, que se aplicariam, *mutatis mutandis*, em relação à terceira acusação da Comissão.

c) Os *governos belga e francês* concluem que, estando a regulamentação irlandesa em conformidade com o direito comunitário, a sua aplicação também não podia constituir uma infracção.

IV — Fase oral do processo

Na audiência de 6 e 7 de Novembro de 1985, o Governo da Irlanda, demandada, representado por J. D. Cooke, SC., e J. O'Reilly, Barrister, o Governo belga, representado por R. Hoebaer, o Governo dinamarquês, representado por L. Mikaelsen, asistido por C. Gulmann, o Governo francês, representado por R. de Gouttes, o Governo neerlandês, representado por D. J. Keur, o Governo britânico, representado por N. Phillips, QC., e P. Lasok, bem como a Comissão das Comunidades Europeias, demandante, representada por D. Gilmour, assistido por E. Steindorff e A. Philip, foram ouvidos em alegações.

No decurso da audiência, a Comissão informou que a segunda acusação não se dirige contra a fixação unilateral do nível dos limiares, mas contra a própria existência de tais limiares. Esta acusação basear-se-ia na tese segundo a qual qualquer exigência de autorização e estabelecimento em matéria de livre prestação de serviços no sector do seguro seria contrária aos artigos 59.° e 60.° do Tratado e os Estados-membros não poderiam, ao transpor a directiva, limitar a isenção das obrigações de estabelecimento e autorização às co-seguradoras que participem em actividades de seguro que estejam incluídas no campo de aplicação da directiva segundo a concepção de cada Estado.

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

O. Due
Juiz relator