CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 15 de Junho de 1995 *

1. No presente processo, a República Federal da Alemanha pede a anulação do Regulamento (CEE) n.° 2186/93 do Conselho, de 22 de Julho de 1993, relativo à coordenação comunitária do desenvolvimento de ficheiros de empresas utilizados para fins estatísticos [1]. Este regulamento foi adoptado com base no artigo 213.° do Tratado, com o voto contra da República Federal da Alemanha. O artigo 213.° tem a seguinte redacção:

«Para o desempenho das funções que lhe são confiadas, a Comissão pode recolher todas as informações e proceder a todas as verificações necessárias, dentro dos limites e condições fixadas pelo Conselho, nos termos do presente Tratado.»

Os termos do Regulamento n.° 2186/93

2. O Regulamento n.° 2186/93 obriga os Estados-Membros a criarem, para fins estatísticos, um ou mais ficheiros harmonizados (artigo 1.°). O artigo 3.°, n.° 1, define a cobertura dos ficheiros como incluindo todas as empresas [2] que exerçam uma actividade económica que contribua para o produto interno bruto a preços de mercado (PIB), as unidades jurídicas por elas responsáveis e as unidades locais que delas dependam. Para as definições de «empresa», «unidade jurídica» e «unidade local», o artigo 2.° remete para o anexo ao Regulamento (CEE) n.° 696/93 do Conselho, de 15 de Março de 1993, relativo às unidades estatísticas de observação e de análise do sistema produtivo na Comunidade [3]. Embora as definições sejam complexas, a situação pode ser resumida da forma que se segue. Uma *unidade jurídica* é uma pessoa singular ou colectiva que exerce uma actividade económica a título independente. Uma *empresa* é uma combinação de unidades jurídicas (ou apenas uma unidade jurídica) que constitui uma unidade de organização de produção de bens e serviços e goza de determinada autonomia de decisão. Uma *unidade local* é uma empresa ou parte de empresa (oficina, fábrica, estabelecimento, escritório, mina, entreposto) situada num local geograficamente identificado.

3. Determinadas actividades estão expressamente excluídas do âmbito de aplicação do regulamento, designadamente a produção de bens pelos agregados familiares para consumo próprio, enquanto a inclusão de empresas dos ramos da agricultura, caça, sil-

* Língua original: inglês.

1 — JO L 196, p. 1.

2 — Diz apenas respeito ao texto inglês.

3 — JO L 76, p. 1.

vicultura, pesca, administração pública, defesa e segurança social obrigatória fica ao critério dos Estados-Membros [artigo 3.°, n.° 1, segundo e terceiro parágrafos, conjugado com o Regulamento (CEE) n.° 3037/90 do Conselho, de 9 de Outubro de 1990, relativo à nomenclatura estatística das actividades económicas na Comunidade Europeia [4]].

4. O artigo 4.° prevê que as unidades inventariadas incluirão um identificador e um descritor, definidos no Anexo II. Nos termos do Anexo II, os registos relativos a uma unidade jurídica conterão, *inter alia*, o número de identificação, o nome e o endereço da unidade, a data de constituição legal, no caso das pessoas colectivas, ou de reconhecimento oficial como operadores económicos, no caso das pessoas singulares, e a forma jurídica da unidade. Os registos relativos às unidades locais devem conter *inter alia* o número de identificação, o nome e o endereço da unidade, o código de actividade da unidade e a importância da mão-de-obra. Os registos relativos a uma empresa devem conter *inter alia* o número de identificação, o número de identificação da unidade ou das unidades jurídicas que servem de suporte legal à empresa, o código de actividade da empresa, a dimensão da empresa medida pelo número de pessoas ao serviço, o montante líquido do volume de negócios resultante da venda de bens e de serviços, bem como os activos líquidos.

4 — JO L 293, p. 1.

5. Sempre que a Comissão o solicitar, após parecer do comité do programa estatístico, os Estados-Membros efectuarão uma análise estatística do ficheiro e transmitirão os respectivos resultados ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (artigo 6.°).

6. O artigo 7.° autoriza os institutos de estatística nacionais a recolherem, para efeitos estatísticos, informações nos ficheiros administrativos ou jurídicos constituídos no território nacional, de acordo com as condições impostas pelo direito interno.

7. Por último, os artigos 8.° a 10.° contêm disposições relativas à aplicação do regulamento.

8. A recorrente invoca, no essencial, três fundamentos para a anulação: em primeiro lugar, o artigo 213.° do Tratado não constitui uma base jurídica autónoma para a adopção de medidas legislativas; em segundo lugar, a título subsidiário, o artigo 213.° não constitui a base jurídica adequada para o regulamento impugnado; em terceiro lugar, as disposições do regulamento violam, em qualquer caso, o princípio da proporcionalidade.

9. A Comissão interveio em apoio dos pedidos do Conselho.

O primeiro fundamento de anulação: o artigo 213.° não constitui uma base jurídica autónoma

10. O Governo alemão alega que o artigo 213.° do Tratado não fornece uma base jurídica autónoma para legislar. Essa conclusão baseia-se em quatro elementos: a) a redacção do artigo 213.° b) a função deste artigo, c) a comparação com outras disposições do Tratado que podem servir de base para legislação e d) a posição do artigo 213.° na sistemática do Tratado. Resumiremos de forma breve os argumentos que o Governo alemão desenvolve sobre estes pontos.

a) *A redacção do artigo 213.°*

11. A recorrente alega que a redacção do artigo 213.° do Tratado indica claramente que não constitui uma base jurídica autónoma, mas antes uma norma que se aplica conjugada com outras disposições. O direito de recolher informações só é conferido à Comissão «para o desempenho das funções que lhe são confiadas...». Consequentemente, o Governo alemão afirma que este direito está dependente de uma função confiada à Comissão por outra disposição. Para o Governo alemão, o ponto decisivo é a ausência no artigo 213.° de qualquer regra processual que deva ser seguida pelo Conselho ao fixar os limites e condições do direito da Comissão de recolher informações. Tudo o que é referido no artigo 213.° é que o Conselho deve agir «nos termos do presente Tratado». A falta de regras processuais, segundo a recorrente, confirma a dependência deste artigo de outras disposições do Tratado; o motivo por que não há qualquer referência ao processo que deve ser seguido nos termos do artigo 213.° reside no facto de que o processo que deve ser aplicado é o previsto na disposição que atribui a função para cujo cumprimento as informações são necessárias.

b) *A função do artigo 213.°*

12. A recorrente alega que a função do artigo 213.° é meramente complementar. Este artigo torna claro que a Comissão tem competência para recolher as informações de que necessite para cumprimento das funções que lhe forem confiadas. Nos termos do artigo 4.° do Tratado, as instituições comunitárias actuam nos limites das atribuições que lhes são conferidas pelo Tratado. Se a Comissão necessita de informações para o desempenho de uma função que lhe foi confiada por uma disposição específica do Tratado, essa disposição fornece a base jurídica para um acto do Conselho que regule o direito da Comissão de recolher informações.

13. A título de exemplo, a recorrente cita a necessidade de informações da Comissão em

matéria de política do ambiente. Este tipo de informações pode ser necessário para que a Comissão possa avaliar, por exemplo, as consequências da poluição nas diversas partes da Comunidade. O Conselho pode, nos termos do artigo 130.°-S do Tratado, conferir à Comissão poderes para obter as informações necessárias. A função do artigo 213.° do Tratado consiste, assim, em tornar claro que uma disposição, como o artigo 130.°-S do Tratado, também autoriza a adopção de medidas que regulem a recolha de informações.

14. No entender da recorrente, o Conselho adoptou no passado o mesmo ponto de vista, como o confirma a Decisão 85/338/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985 [5], relativa à adopção do programa de trabalho da Comissão respeitante a um projecto experimental para a recolha, a coordenação e a harmonização da informação sobre o estado do ambiente e dos recursos naturais na Comunidade, alterada pela Decisão 90/150/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1990 [6]. A primeira decisão baseou-se no artigo 235.° do Tratado [7]. A decisão de alteração, ocorrida após a entrada em vigor do Acto Único Europeu, baseou-se no artigo 130.°-S do Tratado. No entender da recorrente, o Conselho não se referiu ao artigo 213.° porque não viu nele uma base jurídica adequada.

5 — JO L 176, p. 14; EE 15 F6 p. 18.

6 — JO L 81, p. 38.

7 — O artigo 235.° dispõe:
«Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas.»

c) *A comparação com outras disposições do Tratado*

15. A recorrente põe em contraste o artigo 213.° com outras disposições do Tratado que constituem bases jurídicas, em especial os artigos 49.°, 57.°, 63.°, n.° 2, 69.°, 75.°, 87.° e 100.°-A do Tratado CEE.

16. Nos termos destas disposições, o Conselho delibera mediante proposta da Comissão, em geral após consulta do Comité Económico e Social e do Parlamento Europeu, ou em cooperação com este último.

17. No entender da recorrente, a estrutura do artigo 213.° é completamente diferente da das disposições acima referidas. O artigo 213.° limita-se a referir o que o Conselho pode fixar, em conformidade com o Tratado, os limites e condições em que a Comissão tem competência para recolher informações. A Comissão não dispõe do direito de iniciativa. O mesmo artigo não prevê a consulta ou a cooperação do Parlamento Europeu, nem o Comité Económico e Social tem aí qualquer participação.

d) *A posição do artigo 213.° na sistemática do Tratado*

18. Por último, a posição do artigo 213.° na sistemática do Tratado, de acordo com a recorrente, confirma que este artigo não confere competência ao Conselho para adoptar actos jurídicos vinculativos. Esta disposição encontra-se na parte do Tratado intitulada «Disposições gerais e finais» que, exceptuando o artigo 235.°, contém regras destinadas a completar outras disposições do Tratado. Pelo contrário, as disposições do Tratado que conferem competência para legislar referem-se sempre directamente a um objectivo específico, por exemplo a livre prestação de serviços ou a harmonização de legislações.

19. Não julgamos qualquer destes argumentos convincente.

20. No que respeita, antes de mais, à redacção do artigo 213.°, esta disposição autoriza expressamente o Conselho a traçar os limites da competência conferida à Comissão para recolher informações e a definir as condições relativas ao exercício dessa competência. O Conselho é obrigado a fixar estes limites e condições «... nos termos do... Tratado». Esta redacção deve ser analisada como remetendo, desde logo e sobretudo, para o artigo 189.° do Tratado, que define os diversos instrumentos (incluindo os regulamentos) que o Conselho e a Comissão podem utilizar para cumprimento das funções que lhes são confiadas no âmbito do Tratado. O artigo 213.° implica, consequentemente, que o Conselho pode adoptar actos jurídicos tais como regulamentos.

21. A ausência de qualquer regra processual específica no artigo 213.° não pode impedir que este artigo funcione como base jurídica autónoma. Esta lacuna é preenchida pelo artigo 148.°, n.° 1, do Tratado, que dispõe:

«Salvo disposição em contrário do presente Tratado, as deliberações do Conselho são tomadas por maioria dos seus membros.»

22. A recorrente não adiantou qualquer argumento convincente em abono da tese de que o artigo 148.°, n.° 1, não deve ser aplicado quando o Conselho legisla para definir os limites e as condições em que a Comissão pode recolher informações nos termos do artigo 213.° Pelo contrário, o artigo 148.°, n.° 1, seria supérfluo se se considerasse que a ausência de regras processuais específicas impede uma disposição do Tratado de funcionar como base jurídica autónoma.

23. No que toca ao argumento de que a função do artigo 213.° é meramente complementar, é certo que o direito da Comissão de recolher informações não existe num vácuo; não se pode dissociá-lo dos poderes de acção de que a Comissão dispõe nos termos das diversas disposições do Tratado que lhe conferem funções específicas em áreas como a agricultura, os transportes, a política da concorrência, a protecção do ambiente, o mercado interno, etc. O direito de recolher informações está subordinado e é acessório, na acepção de que a Comissão cumprirá sem dúvida mais eficazmente as suas funções em todos aqueles domínios se tiver acesso a informações precisas.

24. A falha na argumentação da recorrente consiste no facto de a recolha de informações ser uma função comum a várias áreas ou — para usar a linguagem utilizada pelo Conselho e pela Comissão — uma função de natureza horizontal. Determinados tipos de informações podem ser relevantes para mais do que um sector de actividade. Informações acerca da estrutura da indústria podem, por exemplo, ser relevantes para a política da concorrência, para o mercado interno e para a protecção do ambiente. Se fosse de adoptar o ponto de vista de que o artigo 213.° não pode constituir uma base legal autónoma, o Conselho não poderia adoptar uma medida única que regulasse o direito da Comissão de recolher informações relativas a mais de um sector de actividade. Seria frequentemente irrealizável basear um acto em várias disposições diferentes do Tratado, dado que as regras processuais previstas nas diversas bases jurídicas não são idênticas. Assim, se o recurso ao artigo 213.° estivesse excluído, a única alternativa (com excepção do artigo 235.°, que apenas pode ser utilizado caso nenhuma outra disposição do Tratado forneça uma base jurídica [8]) consistiria numa série de actos distintos baseados nas diversas disposições do Tratado relativas aos sectores específicos em causa. Certamente seria ilógico obrigar o Conselho a adoptar uma série de medidas com base em diversas disposições do Tratado quando, por razões práticas, o que é exigido é uma medida única que regule com a coerência possível a competência geral da Comissão para recolher as informações de que necessita para desempenhar as múltiplas funções que lhe incumbem nos termos do Tratado.

25. Pelas mesmas razões, não se pode inferir da posição do artigo 213.° na sistemática do Tratado que este artigo não constitui uma base jurídica autónoma. Pelo contrário, a inclusão do artigo 213.° entre as «Disposições gerais e finais» é consequência lógica da natureza horizontal que caracteriza a recolha de informações, na medida em que a posse de informações exactas é essencial para que a Comissão possa desempenhar correctamente as funções que lhe são confiadas pelas partes específicas do Tratado. Além disso, várias outras disposições contidas nesta parte do Tratado constituem bases jurídicas, designadamente os artigos 217.°, 223.°, n.os 2 e 3, e 235.°

8 — V. acórdão de 11 de Junho de 1991, Reino Unido e o./Conselho (C-51/89, C-90/89 e C-94/89, Colect., p. I-2757, n.° 6).

26. Quanto à comparação entre o artigo 213.° e outras disposições do Tratado que servem de base à habilitação, não nos parece significativa. É manifesto que as regras processuais fixadas nas diversas disposições do Tratado variam consideravelmente. O alcance do poder de legislar conferido por essas disposições depende da sua redacção e objectivos, e não da maior ou menor participação do Parlamento Europeu ou do Comité Económico e Social. Na medida em que a falta de qualquer intervenção do Parlamento Europeu seja considerada anormal, tratar-se-á de uma questão que deve ser abordada no âmbito de uma conferência intergovernamental nos termos do artigo N do Tratado da União Europeia. É interessante notar que nem o Acto Único Europeu nem o Tratado da União Europeia introduziram qualquer alteração à redacção do artigo 213.° Deve também notar-se que o Parlamento Europeu não interveio neste processo para afirmar que as suas prerrogativas tinham sido ofendidas pelo facto de o Conselho ter recorrido a uma base jurídica que retira ao Parlamento qualquer participação.

27. Por último, no que respeita ao argumento da recorrente baseado na prática anterior do Conselho, o facto de a Decisão 85/338 se ter baseado no artigo 235.°, enquanto a decisão que a alterou o foi no artigo 130.°-S em nada implica que o artigo 213.° não possa constituir uma base jurídica autónoma. Pelo contrário, a prática das instituições sugere fortemente que actos legislativos podem ser baseados apenas no artigo 213.° O Conselho salientou que, durante o período de 1960 a 1993, foram adoptados cerca de 50 actos apenas com fundamento no artigo 213.° e nenhum desses actos foi impugnado pelo motivo de esse artigo não constituir uma base jurídica autónoma. A Comissão declarou na audiência que as operações efectuadas pelo seu Serviço de Estatística são baseadas em medidas adoptadas com fundamento no artigo 213.° Embora, como o Conselho admite, a prática das instituições não possa alterar os termos do Tratado, dificilmente poderá ser ignorada uma prática assente e pacífica que dura há mais de trinta anos. A prática em questão é prova convincente a favor da tese de que o artigo 213.° pode servir de fundamento para legislação.

28. Tendo presentes as considerações que antecedem, entendemos que o regulamento impugnado não pode ser declarado inválido com o fundamento de que o artigo 213.° não constitui uma base jurídica autónoma.

O segundo fundamento de anulação: o artigo 213.° não constitui uma base jurídica adequada

29. A recorrente afirma que, mesmo que o artigo 213.° possa, em princípio, constituir uma base jurídica autónoma, não é base jurídica adequada para o regulamento impugnado. No entender da recorrente, para se basear validamente no artigo 213.°, o regula-

mento deveria limitar-se a autorizar a Comissão a recolher os dados que se encontram nos ficheiros de empresas existentes. A recorrente afirma que o regulamento vai mais longe, sendo a sua principal finalidade criar um instrumento de harmonização dos ficheiros de empresas nos Estados-Membros. A recorrente cita o primeiro considerando do preâmbulo, nos termos do qual «o mercado único aumenta a necessidade de melhorar a comparabilidade das estatísticas produzidas, para responder às exigências comunitárias». Salienta também que o regulamento contém onze artigos, dos quais um apenas (ou seja, o artigo 6.°) diz directamente respeito à transmissão de informações pelos Estados-Membros à Comissão; a maior parte do texto do regulamento respeita à criação e à actualização de ficheiros harmonizados nos Estados-Membros. No entender da recorrente, a base jurídica adequada era o artigo 100.°-A do Tratado, dado que o regulamento tinha como objectivo essencial contribuir para o estabelecimento e funcionamento do mercado interno. A recorrente vê a sua análise apoiada pela prática anterior seguida pelo Conselho; a Decisão 81/971/CEE do Conselho, de 3 de Dezembro de 1981, que institui um sistema de informação comunitário para o controlo e a redução da poluição causada pelo derrame de hidrocarbonetos no mar [9], baseou-se nos artigos 213.° e 235.° do Tratado; e o Regulamento (CEE) n.° 3330/91 do Conselho, de 7 de Novembro de 1991, relativo às estatísticas das trocas de bens entre Estados-Membros [10], foi adoptado com fundamento no artigo 100.°-A do Tratado. A recorrente salienta que o regulamento impugnado não se podia basear simultaneamente no artigo 100.°-A e no artigo 213.°, tendo em conta as diferenças de tramitação que existem entre as duas disposições. Citando o acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho («dióxido de titânio») [11], a recorrente afirma que, dada a impossibilidade de recorrer a uma dupla base jurídica, o regulamento deveria ter sido baseado unicamente no artigo 100.°-A, a fim de evitar lesar os direitos das outras instituições (nomeadamente o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social).

30. É a seguinte a nossa opinião sobre estes pontos.

31. Em primeiro lugar, não aceitamos o argumento da recorrente de que o artigo 213.° (partindo do princípio de que possa ser utilizado como base jurídica) só possa servir de fundamento para medidas que autorizem a Comissão a obter dados de que os Estados-Membros já disponham, designadamente os contidos nos ficheiros existentes. Correndo algum risco de afirmar o que é óbvio, saliente-se que, antes de as informações poderem ser transmitidas à Comissão pelos Estados-Membros, elas devem desde logo existir. O regulamento impugnado reconhece que, se se quiser que a Comissão disponha de estatísticas utilizáveis, as informações necessárias devem desde logo ser recolhidas nos Estados-Membros segundo critérios uniformes. Se se conjugar o artigo 213.° com o artigo 5.° do Tratado, nos termos do qual os Estados-Membros são obrigados a facilitar à

9 — JO L 355, p. 52; EE 15 F3 p. 79.
10 — JO L 316, p. 1.
11 — C-300/89, Colect., p. I-2867.

Comissão o cumprimento da sua missão, afigura-se que pode razoavelmente esperar-se que as autoridades nacionais assistam a Comissão na tarefa de recolher informações segundo critérios uniformes. Embora a importância do encargo que pode ser imposto aos Estados-Membros suscite uma questão de proporcionalidade (que é objecto do terceiro fundamento de anulação), limitar-nos-emos a salientar, nesta fase, que seria uma visão demasiado estreita pretender que, com base no artigo 213.°, se não pudesse pedir aos Estados-Membros outra coisa do que extraírem informações dos registos existentes e enviá-las para Bruxelas.

32. É um dado bem assente que a escolha da base jurídica de uma medida legislativa deve basear-se em elementos objectivos susceptíveis de controlo jurisdicional. Os elementos relevantes são o fim e o conteúdo da medida [12].

33. Não se pode negar que o preâmbulo do regulamento impugnado é bastante vago no que respeita ao seu objectivo. O primeiro considerando refere que «o mercado único aumenta a necessidade de melhorar a comparabilidade das estatísticas produzidas, para responder às exigências comunitárias» e que, «para melhorar essa comparabilidade, importa adoptar definições e descritores comuns no âmbito das empresas e das outras unidades cuja actividade é objecto de estatísticas». Nos termos do terceiro considerando «verifica-se uma exigência crescente de informações sobre a estrutura das empresas, exigência essa que não pode ser satisfeita no estado actual da estatística comunitária». Conforme o quarto considerando «os referidos ficheiros de empresas utilizáveis para fins estatísticos constituem um instrumento necessário ao acompanhamento das modificações estruturais da economia que resultam de operações do tipo aliança, parceria, compra, fusão ou absorção».

34. O preâmbulo não especifica os sectores de actividade para os quais a Comunidade tem necessidade de estatísticas melhoradas e não refere quais as tarefas da Comissão que serão facilitadas pela criação de ficheiros de empresas actualizados para fins estatísticos. O Conselho e a Comissão salientam nas suas observações escritas que as tarefas gerais da Comissão estão definidas no artigo 155.° do Tratado, nos termos do qual:

«A fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, a Comissão:

— vela pela aplicação das disposições do presente Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições por força deste;

— formula recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objecto do presente Tratado, quando este o preveja expressamente ou quando tal seja por ela considerado necessário;

12 — Comissão/Conselho, já referido na nota 11, n.° 10.

— dispõe de poder de decisão próprio, participando na formação dos actos do Conselho e do Parlamento Europeu, nas condições previstas no presente Tratado;

— exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas.»

O Conselho alega que o regulamento impugnado auxiliará a Comissão a cumprir estas tarefas em geral; em especial, a Comissão estará em melhor posição para vigiar o funcionamento do mercado interno, o que pressupõe uma vigilância da estrutura industrial (no que respeita, por exemplo, ao controlo das fusões) e da posição concorrencial das empresas. O Conselho realça a natureza «horizontal» do regulamento e afirma que os ficheiros de empresas permitirão à Comissão seguir os desenvolvimentos em todos os sectores da actividade económica e propor medidas no âmbito da cada política específica da competência da Comunidade.

35. Na audiência, o advogado da Comissão realçou a importância que revestem para a Comissão as estatísticas, apresentando a informação como artéria vital para a existência da instituição; na verdade, a informação estatística é tão importante para a Comissão que o Serviço de Estatística (Eurostat) constitui uma entidade distinta, independente dos serviços encarregados de gerir as diversas políticas sectoriais, e tem um efectivo de 800 pessoas.

36. Em nossa opinião, é lamentável que o preâmbulo do regulamento não refira claramente as funções específicas da Comissão que serão facilitadas pela criação dos ficheiros de empresas. A recolha de informações não é um fim em si mesma; representa apenas um meio de atingir um fim. Um acto que confira poderes à Comissão para recolher informações só pode basear-se no artigo 213.° se as informações forem necessárias «para o desempenho das funções (confiadas à Comissão)».

37. Apesar desta insuficiência do preâmbulo (que, conforme se pode verificar, não foi objecto de contestação por falta de fundamentação), é possível, em meu entender, concluir da natureza das informações a registar nos ficheiros, nos termos do disposto no Anexo II do regulamento, quais as tarefas da Comissão que serão facilitadas pela disponibilidade de estatísticas exactas elaboradas segundo critérios uniformes. Os ficheiros previstos no regulamento constituirão, por assim dizer, uma fotografia da estrutura industrial em toda a Comunidade. Poder-se-á, por exemplo, encontrar nos ficheiros o número de empresas activas num sector da economia em particular, a sua estrutura jurídica, o papel das empresas públicas ou das pequenas e médias empresas (PME), o grau

de concentração, a quota de mercado que determinadas empresas detêm, o número de pessoas ocupadas num sector da economia em especial, a importância da mão-de-obra ocupada numa localização geográfica em particular, etc.

38. É evidente que a posse de informações deste tipo, recolhidas segundo critérios uniformes, auxiliará a Comissão a desempenhar grande número de funções específicas que lhe são confiadas. É esse o caso no que toca à vigilância do mercado único, mas essa função não é seguramente a única. Sem pretender traçar um quadro exaustivo, referiremos, por exemplo, a política da concorrência (título V da terceira parte do Tratado), a política social, a educação, a formação profissional e a juventude (título VIII), a indústria (título XIII) e a coesão económica e social (título XIV). Em todas estas áreas, a Comissão desempenhará mais eficazmente as suas funções se tiver acesso a estatísticas utilizáveis (ou seja, estatísticas elaboradas segundo critérios uniformes) que reflictam a estrutura industrial em toda a Comunidade. Consequentemente, na medida em que a importância do sistema dos ficheiros criado pelo regulamento se alarga muito para além dos limites do mercado único e, directa ou indirectamente, toca muitos dos sectores políticos em que a Comissão tem um papel a desempenhar nos termos do Tratado, é duvidoso que o artigo 100.°-A possa servir de base jurídica adequada para o regulamento.

39. Em nossa opinião, o artigo 100.°-A só poderia fornecer uma base jurídica adequada se o principal objectivo do regulamento fosse harmonizar as legislações nacionais e as práticas relativas à recolha de informações estatísticas, em especial com a finalidade de garantir um funcionamento correcto do mercado interno. Se, pelo contrário, o elemento de harmonização previsto no regulamento for acessório e o principal objectivo do regulamento for o de garantir que a Comissão receba informações estatísticas que lhe permitam desempenhar as suas múltiplas funções nos termos do Tratado, então o artigo 213.° deverá ser a base jurídica adequada.

40. A recorrente afirma que o regulamento tem como principal objectivo a harmonização, dado que na sua maior parte os seus onze artigos definem as medidas que devem ser adoptadas pelas autoridades nacionais para criação de ficheiros de empresas harmonizados, e apenas uma disposição (o artigo 6.°) respeita ao dever do Estado-Membro de elaborar análises estatísticas dos ficheiros a pedido da Comissão e transmitir os resultados ao seu Serviço de Estatística.

41. Este argumento não nos convence. Conforme já referimos, antes de os dados estatísticos serem transmitidos à Comissão, devem primeiro ser elaborados. Para que as informações sejam utilizáveis para fins estatísticos,

é necessário, obviamente, que sejam recolhidas segundo critérios uniformes. Por isso, não surpreende que muitas das normas substantivas do regulamento sejam consagradas à fixação de regras comuns para recolha das informações em causa. Isto não altera o facto de que a razão de ser do regulamento é permitir à Comissão obter dados utilizáveis acerca da estrutura das empresas em toda a Comunidade. Na verdade, seria difícil entender qual a finalidade útil que pode ser alcançada pela imposição aos Estados-Membros da elaboração de ficheiros de empresas se a informação neles contida não fosse posta à disposição da Comissão ou de outra instituição comunitária. A harmonização é apenas necessária porque fornece à Comissão informações utilizáveis sobre a situação nos Estados-Membros e, por essa razão, significa que a Comissão estará melhor informada ao exercer os poderes que lhe são conferidos pelo Tratado.

42. Existe uma diferença significativa entre a harmonização pretendida pelo regulamento impugnado e o tipo de harmonização previsto no artigo 100.°-A do Tratado. O propósito do artigo 100.°-A, tal como do artigo 100.°, é a eliminação de obstáculos ao comércio causados pelas disparidades das legislações nacionais, tais como diferentes normas relativas à produção de bens ou à publicidade. A adopção de regras comuns afasta automaticamente esses obstáculos e, por isso, contribui directamente para o estabelecimento do mercado interno. A harmonização dos ficheiros de empresas não tem a mesma ligação directa com o mercado interno. Não suprimirá, por si só, os entraves ao comércio. Permitirá, simplesmente, que a Comissão desempenhe as suas múltiplas funções beneficiando dos esclarecimentos que só a posse de informações exactas e completas pode proporcionar. Isto confirma que o artigo 213.° é uma base jurídica mais adequada para o regulamento impugnado do que o artigo 100.°-A.

43. Quanto à prática anterior do Conselho, entendemos que existem diferenças essenciais entre o regulamento impugnado e os dois actos do Conselho referidos pela recorrente. No que respeita ao primeiro (Decisão 81/971), resulta claramente da sua redacção que o seu principal objectivo era proporcionar não um fluxo de informações dos Estados-Membros para a Comissão, mas uma troca de informações entre os Estados-Membros através da Comissão. Assim, o artigo 1.° institui um sistema de informação «*para que as autoridades competentes dos Estados-Membros* disponham dos dados necessários ao controlo e à redução da poluição causada pelo derrame de hidrocarbonetos no mar» (sublinhado nosso). O artigo 213.°, por si só, não parece constituir uma base jurídica adequada para uma medida desse tipo. Uma razão adicional para basear a decisão tanto no artigo 235.° como no artigo 213.° tem a ver com a incerteza que, como o Conselho referiu, se verificava na época quanto à competência comunitária em maté-

ria de protecção do ambiente, antes da adopção do Acto Único Europeu.

44. No que respeita ao segundo acto referido pela recorrente (Regulamento n.° 3330/91), decorre do preâmbulo e da parte dispositiva deste regulamento que está muito mais estreitamente ligado ao mercado interno do que o regulamento impugnado. Assim, o artigo 1.° impõe à Comunidade e aos Estados-Membros a elaboração de estatísticas das trocas de bens entre Estados-Membros. O primeiro considerando do preâmbulo mostra que a necessidade de um novo sistema de recolha estatística surgiu directamente da realização do mercado interno: em consequência da abolição das fronteiras físicas entre Estados-Membros já não podem ser obtidas informações sobre as trocas de bens entre Estados-Membros através de controlos nas fronteiras internas. O artigo 100.°-A constituiu, por isso, uma base legal adequada para um sistema inteiramente harmonizado relativo às estatísticas de trocas de bens. Por outro lado, é de salientar que, nos termos do artigo 14.° do regulamento, os Estados-Membros são obrigados a estabelecer penalidades aplicáveis às entidades que não forneçam a informação estatística imposta pelo regulamento. Percebe-se mal como uma medida baseada no artigo 213.° do Tratado poderia impor a particulares obrigações cujo incumprimento é passível de penalidades.

45. Concluímos que o regulamento impugnado não pode ser declarado inválido com o fundamento de que o artigo 213.° do Tratado não constitui a base jurídica adequada.

O terceiro fundamento de anulação: o regulamento é contrário ao princípio da proporcionalidade

46. A recorrente salienta que o princípio da proporcionalidade é um princípio geral de direito comunitário consagrado no artigo 3.°-B, terceiro parágrafo, do Tratado que institui a Comunidade Europeia, na versão do Tratado sobre a União Europeia. Esta disposição prevê que:

«A acção da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objectivos do presente Tratado.»

A recorrente alega que, nos termos do princípio da proporcionalidade, uma medida comunitária deve constituir um meio adequado para atingir o objectivo pretendido e não deve impor aos Estados-Membros encargos inúteis ou desproporcionados ao objectivo em causa.

47. No entender da recorrente, o regulamento impugnado viola o princípio da proporcionalidade por duas razões. Em primeiro lugar, impõe a inclusão nos ficheiros de empresas de informações que não são necessárias, ou seja, a) dados relativos às «unidades jurídicas», que não são relevantes para

fins estatísticos, e b) o número de pessoas empregues pelas empresas, bem como o respectivo volume de negócios. Em segundo lugar, os custos da elaboração dos ficheiros são excessivos, na opinião da recorrente.

48. A recorrente baseia a sua tese de que as unidades jurídicas não são relevantes para fins estatísticos por não terem sido previstas no Regulamento n.° 696/93, relativo às unidades estatísticas de observação e de análise do sistema produtivo na Comunidade [13]. Daí conclui que a inclusão de dados relativos às unidades jurídicas nos ficheiros de empresas só pode servir outros fins que não estatísticos. É isto que confirma o oitavo considerando do regulamento impugnado, segundo o qual os ficheiros de empresas fornecerão instrumentos de acompanhamento da exactidão das informações fornecidas pelas empresas nos termos das quarta e sétima directivas em matéria de direito das sociedades.

49. A recorrente considera não ser necessário incluir o volume de negócios nos ficheiros de empresas dado que, do ponto de vista estatístico, a referência ao número de pessoas empregues dá uma indicação suficiente da dimensão e importância de uma empresa; além disso, em determinados sectores (por exemplo, banca e seguros) o volume de negócios é um critério irrealista.

50. A recorrente considera que os custos de elaboração dos ficheiros de empresas são desproporcionados relativamente aos benefícios que a existência de estatísticas comunitárias harmonizadas é susceptível de proporcionar. Esta tese é apoiada num estudo elaborado pelo serviço de estatística alemão sobre a elaboração e manutenção de ficheiros de empresas harmonizados. Segundo este estudo, o custo médio por empresa, calculado a preços de 1977, seria de 23 DM para a elaboração do ficheiro e de 11 DM para a sua gestão corrente. O custo total do ficheiro atingiria 43,7 milhões de DM, sem ter em conta a inflação nem o alargamento do território da República Federal da Alemanha em consequência da reunificação alemã. A recorrente considera que a elaboração do ficheiro levaria cinco a sete anos.

51. A nossa opinião sobre estes pontos é a que se segue.

52. Sem dúvida que o princípio da proporcionalidade se aplica ao caso presente e tem expressão no próprio artigo 213.°, que permite que a Comissão recolha todas as informações e proceda a todas as verificações

13 — Já referido na nota 3.

necessárias para o desempenho das funções que lhe são confiadas. Contudo, não nos parece que o regulamento possa ser anulado por razões de proporcionalidade pelo facto de exigir que sejam incluídas nos ficheiros de empresas informações sobre as «unidades jurídicas». Em nossa opinião, não se pode concluir do Regulamento n.° 696/93 que as unidades jurídicas sejam irrelevantes para fins estatísticos. A secção I do anexo a este regulamento refere oito «unidades estatísticas do sistema produtivo», incluindo a empresa e a unidade local, mas não a unidade jurídica. Estas unidades estatísticas são definidas com base em critérios referidos na secção II do anexo. A unidade jurídica constitui um destes critérios. A secção III, parte A, define a empresa como sendo a «mais pequena combinação de unidades jurídicas, que constitui uma unidade organizacional de produção de bens e de serviços usufruindo de uma certa autonomia de decisão, nomeadamente quanto à afectação dos seus recursos correntes». A unidade jurídica constitui, desse modo, um elemento fundamental para a definição de empresa, que é um dos conceitos-chave tanto no regulamento impugnado como no Regulamento n.° 696/93. Afirmar que as unidades jurídicas não são relevantes para o controlo estatístico das empresas equivale, de alguma forma, a dizer que, para a descrição do universo, os electrões e os protões são irrelevantes, dado que toda a matéria é constituída por átomos.

53. Abstraindo dos argumentos de ordem técnica baseados na análise do Regulamento n.° 696/93, parece-nos evidente que as unidades jurídicas — que são apenas pessoas colectivas e singulares que exercem uma actividade económica a título independente — são relevantes para efeitos da elaboração de um ficheiro de empresas destinado a reflectir, entre outras coisas, «a estrutura das empresas» [14] e as «modificações estruturais da economia que resultam de operações do tipo aliança, parceria, compra, fusão ou absorção» [15].

54. Igualmente desprovido de fundamento parece-nos o argumento da recorrente de que não é necessário registar o número de pessoas empregues pelas empresas e também o seu volume de negócios. A este respeito basta salientar que o volume de negócios e o número de pessoas empregues são universalmente reconhecidos como os dois parâmetros essenciais para apreciar a dimensão de uma empresa. Embora a recorrente tenha razão ao afirmar que o volume de negócios constitui um critério que pode induzir em erro relativamente a certos sectores, não é menos verdade que a importância da mão-de-obra pode apresentar risco idêntico relativamente a alguns outros sectores. Além disso, tal como o Conselho salientou, a importância da mão-de-obra é uma indicação cujo grau de fiabilidade, no que toca à importância relativa de uma empresa, se pode encontrar diminuído em consequência de alterações estruturais na economia. Por último, como a Comissão salientou, a inclusão do volume de negócios é opcional relativamente às empresas cujo volume de negócios não ultrapasse 2 milhões de ecus.

14 — V. o terceiro considerando do preâmbulo do regulamento impugnado.

15 — V. sexto considerando.

Deste modo, o regulamento impugnado parece ter tido suficientemente em consideração as exigências da proporcionalidade.

55. Quanto ao encargo financeiro imposto pelo regulamento impugnado, não é fácil, com base nas informações e argumentos adiantados pelas partes, chegar a qualquer conclusão definitiva acerca do custo da elaboração de ficheiros de empresas completos. É ainda mais difícil quantificar em termos financeiros as vantagens que se espera que esses ficheiros venham a proporcionar. Mas estas vantagens seguramente existem. Como a Comissão e o Conselho referiram, o estudo de viabilidade invocado pela recorrente demonstra determinadas vantagens. Entre estas, o facto de um ficheiro completo poder tornar desnecessários determinados inquéritos, em particular os relativos a sectores específicos.

56. Não estamos inteiramente convencidos de que a recorrente tenha razão para presumir que os custos relativos à criação de um ficheiro de empresas completo possam ser avaliados de modo exacto apenas por extrapolação dos resultados do estudo de viabilidade realizado pelo serviço de estatística alemão. Este estudo respeita apenas a determinados sectores da economia. A abordagem da recorrente não tem em conta a possibilidade de realizar determinadas economias de escala na preparação de um ficheiro completo, nem a faculdade de obter determinados elementos de informação nos ficheiros existentes, o que é expressamente autorizado pelo artigo 7.° do regulamento impugnado. Embora a recorrente pretenda que não existe na República Federal da Alemanha nenhum ficheiro equiparável, percebe-se mal que, num país com uma tão longa tradição de boa administração, as autoridades não tenham já em seu poder algumas das informações necessárias. Mas, talvez de modo mais significativo, a recorrente não tem em conta os avanços em matéria de processamento de dados que ocorreram desde 1977. Dado que 75% dos custos estimados da criação dos ficheiros é imputado às despesas de pessoal, é razoável pensar que do uso de técnicas avançadas de processamento de dados resultarão consideráveis economias. O próprio estudo de viabilidade reconhece (p. 129) que os custos de actualização do ficheiro serão em grande medida reduzidos devido aos progressos na área do processamento electrónico de dados. Por último, deve recordar-se que a inclusão de determinados tipos de empresas é facultativa, e que a decisão de não incluir as pequenas empresas pode ser adoptada nos termos do processo previsto no artigo 9.° do regulamento (v. artigo 3.°, n.° 1, último parágrafo).

57. Tendo em conta as considerações que antecedem, entendemos que a recorrente não demonstrou que os custos da elaboração dos ficheiros de empresas imposta pelo regulamento impugnado sejam desproporcionados relativamente aos benefícios que a Comunidade e os Estados-Membros podem retirar

da disponibilidade de informações estatísticas exactas sobre a estrutura da economia em toda a Comunidade.

58. O regulamento impugnado não pode, por isso, em nosso entender, ser anulado por falta de proporcionalidade.

Conclusão

59. Consequentemente, sugere-se que o Tribunal de Justiça:

«1) negue provimento ao recurso;

2) condene a recorrente nas despesas, salvo no que respeita às despesas da Comissão enquanto interveniente;

3) decida que a Comissão suporte as suas despesas.»