Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)

23 de setembro de 2015 *

«IHPC — Regulamento (CE) n.º 2494/95 — Índices harmonizados de preços no consumidor a taxas de imposto constantes (IHPC-TC) — Regulamento (UE) n.º 119/2013 — Índices de preços das habitações ocupadas pelo proprietário — Regulamento (UE) n.º 93/2013 — Eurostat — Comitologia — Medidas de aplicação — Procedimento de regulamentação com controlo»

Nos processos apensos T-261/13 e T-86/14,

Reino dos Países Baixos, representado por M. Bulterman e J. Langer, bem como, no processo T-261/13, por B. Koopman, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por M. Clausen e P. van Nuffel, na qualidade de agentes,

recorrida,

que têm por objeto, no processo T-261/13, a título principal, um pedido de anulação do Regulamento (UE) n.º 119/2013 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 2214/96 do Conselho relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor (IHPC): transmissão e divulgação de subíndices dos IHPC no que diz respeito ao estabelecimento de índices harmonizados de preços no consumidor a taxas de imposto constantes (JO L 41, p. 1), e, a título subsidiário, um pedido de anulação do artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 bem como, no processo T-86/14, a título principal, um pedido de anulação do Regulamento (UE) n.º 93/2013 da Comissão, de 1 de fevereiro de 2013, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 2494/95, relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor, no que diz respeito ao estabelecimento de índices de preços de habitação ocupada pelo proprietário (JO L 33, p. 14), e, a título subsidiário, um pedido de anulação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada),

composto por: S. Frimodt Nielsen, presidente, F. Dehousse (relator), I. Wiszniewska-Białecka, A. M. Collins e I. Ulloa Rubio, juízes,

secretário: J. Plingers, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 27 de fevereiro de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: neerlandês.

Acórdão

Quadro jurídico e objeto dos presentes recursos

Regulamentação relativa às regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão Europeia

1 A Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23) foi adotada com base no artigo 202.º CE. Foi alterada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de julho de 2006 (JO L 200, p. 11), cujo artigo 1.º, ponto 7, criou o procedimento de regulamentação com controlo (novo artigo 5.º-A da Decisão 1999/468).

2 O considerando 7-A da Decisão 1999/468, conforme alterada, tem a seguinte redação:

«É necessário recorrer ao procedimento de regulamentação com controlo no que se refere às medidas de alcance geral que tenham por objeto alterar elementos não essenciais de um ato aprovado nos termos no artigo 251.º [CE], nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o ato mediante o aditamento de novos elementos não essenciais. Este procedimento deverá permitir que ambos os ramos da autoridade legislativa efetuem um controlo antes da aprovação das medidas. Os elementos essenciais de um ato legislativo só poderão ser alterados pelo legislador com base no Tratado[.]»

3 O artigo 2.º, n.º 2, da Decisão 1999/468, conforme alterada, dispõe:

«Sempre que um ato de base aprovado nos termos do artigo 251.º [CE] preveja a adoção de medidas de alcance geral que tenham por objeto alterar elementos não essenciais desse ato, nomeadamente suprimindo alguns desses elementos ou completando o ato mediante o aditamento de novos elementos não essenciais, essas medidas devem ser aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo.»

4 O artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, conforme alterada, regula o desenrolamento do procedimento de regulamentação com controlo (a seguir «PRCC»). No âmbito deste procedimento intervém um Comité de Regulamentação com Controlo, composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão Europeia. O representante da Comissão apresenta ao Comité um projeto das medidas a tomar. O Comité dá parecer sobre esse projeto (artigo 5.º-A, n.ºs 1 e 2). Em seguida, o procedimento difere, consoante as medidas projetadas forem conformes com o parecer desse Comité (artigo 5.º-A, n.º 3) ou não forem conformes com esse parecer, ou se esse Comité não tiver dado parecer (artigo 5.º-A, n.º 4). Em todos os casos, o artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, conforme alterada, prevê o procedimento aplicável, o qual prevê a intervenção do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu, que se podem opor ao projeto de medidas.

5 O artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55, p. 13), prevê que a Decisão 1999/468 é revogada, mas o seu artigo 5.º-A desta decisão continua a produzir efeitos no que diz respeito aos atos de base em vigor que para ele remetam.

Regulamentação relativa aos índices de preços

Regulamento (CE) n.º 2494/95

6 A fim de assegurar que a União Europeia disponha de índices comparáveis dos preços no consumidor nos Estados-Membros, o Conselho adotou, em 23 de outubro de 1995, o Regulamento (CE) n.º 2494/95 relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor (JO L 257, p. 1). Este regulamento, relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor (a seguir «IHPC»), foi alterado, nomeadamente, pelo Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, que adapta à Decisão 1999/468/CE do Conselho certos atos sujeitos ao procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado, no que se refere ao procedimento de regulamentação com controlo (JO L 188, p. 14).

7 O artigo 4.º do Regulamento n.º 2494/95, conforme alterado, intitulado «Requisitos de comparabilidade», prevê:

«Os IHPC são considerados comparáveis se refletirem apenas as diferenças entre as variações de preços ou os padrões de consumo nacionais.

Os IHPC que diferirem devido a diferenças de conceitos, métodos ou práticas utilizados para a respetiva definição e elaboração não são considerados comparáveis.

A Comissão (Eurostat) adota as regras a observar para a obtenção de IHPC comparáveis. Estas medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais do presente regulamento, completando-o, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo referido no n.º 3 do artigo 14.º»

8 O artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, intitulado «Calendário e derrogações», dispõe:

«A Comissão adota as medidas de aplicação do presente regulamento, necessárias para garantir a comparabilidade dos IHPC e para preservar e reforçar a sua fiabilidade e relevância, após consulta do IME. Estas medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais do presente regulamento, completando-o, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 3 do artigo 14.º A Comissão solicitará à BCE um parecer sobre as medidas que pretende apresentar ao Comité.»

9 O artigo 9.º do Regulamento n.º 2494/95, intitulado «Produção de resultados», prevê:

«Os Estados-Membros processam os dados recolhidos a fim de elaborarem o IHPC com base num índice do tipo de Laspeyres, cobrindo as categorias da classificação internacional COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose), adaptadas pela Comissão com vista a estabelecer IHPC comparáveis. A Comissão deve definir os métodos, processos e fórmulas que garantem o respeito dos requisitos de comparabilidade. Estas medidas, que têm por objeto alterar elementos não essenciais do presente regulamento, nomeadamente completando-o, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 3 do artigo 14.º»

10 O artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95 prevê:

«Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os n.os 1 a 4 do artigo 5.º-A e o artigo 7.º da Decisão 1999/468[…], tendo-se em conta o disposto no artigo 8.º»

Medidas de execução do Regulamento n.º 2494/95 no processo T-261/13

11 Para além do Regulamento (CE) n.º 1749/96 da Comissão, de 9 de setembro de 1996, sobre medidas iniciais de aplicação do Regulamento (CE) n.º 2494/95 do Conselho relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor (JO L 229, p. 3), a Comissão adotou o Regulamento (CE) n.º 2214/96, de 20 de novembro de 1996, sobre os índices harmonizados de preços no consumidor: transmissão e divulgação de subíndices dos IHPC (JO L 296, p. 8), alterado por diversas vezes e pela última vez pelo seu Regulamento (UE) n.º 119/2013, de 11 de fevereiro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 2214/96 do Conselho relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor (IHPC): transmissão e divulgação de subíndices dos IHPC no que diz respeito ao estabelecimento de índices harmonizados de preços no consumidor a taxas de imposto constantes (JO L 41, p. 1).

12 O artigo 1.º, ponto 1, do Regulamento n.º 119/2013 adita um segundo parágrafo ao artigo 2.º do Regulamento n.º 2214/96, que prevê doravante que se entende por «Índices harmonizados de preços no consumidor a taxas de imposto constantes» (a seguir «IHPC-TC») os índices que medem as variações dos preços no consumidor sem os efeitos da modificação da fiscalidade sobre os produtos durante o mesmo período.

13 O artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 substitui o artigo 3.º do Regulamento n.º 2214/96 pelo seguinte texto:

«1. Os Estados-Membros devem elaborar e transmitir à Comissão (Eurostat), mensalmente, todos os subíndices (anexo I) que tenham uma ponderação superior a 1 por 1 000 da despesa total abrangida pelos IHPC. Todos os anos, para além do índice de janeiro, os Estados-Membros devem transmitir à Comissão (Eurostat) as informações correspondentes relativas às ponderações.

2. Além disso, os Estados-Membros devem elaborar e transmitir mensalmente à Comissão (Eurostat), os mesmos subíndices calculados a taxas de imposto constantes (IHPC-TC). A Comissão (Eurostat), em estreita colaboração com os Estados-Membros, deve definir orientações relativas a um quadro metodológico para o cálculo do IHPC-TC e dos seus subíndices. Nos casos devidamente justificados, a Comissão (Eurostat) deve atualizar a metodologia de referência, em conformidade com disposições processuais aprovadas pelo Comité do Sistema Estatístico Europeu.

3. Os índices devem ser apresentados segundo as normas e os procedimentos para a transmissão de dados e metadados estabelecidos pela Comissão (Eurostat).»

Medidas de execução do Regulamento n.º 2494/95 no processo T-86/14

14 Em 1 de fevereiro de 2013, a Comissão adotou o Regulamento (UE) n.º 93/2013, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 2494/95, relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor, no que diz respeito ao estabelecimento de índices de preços de habitação ocupada pelo proprietário (JO L 33, p. 14).

15 O artigo 1.º do Regulamento n.º 93/2013 dispõe que este último «estabelece os índices de preços da habitação ocupada pelo proprietário, com vista a melhorar a pertinência e a comparabilidade dos […] [IHPC]».

16 O artigo 4.º do Regulamento n.º 93/2013, intitulado «Manual metodológico», prevê:

«1. A Comissão (Eurostat), em estreita cooperação com os Estados-Membros, deve elaborar um manual que preveja um quadro metodológico para as habitações ocupadas pelos proprietários e índices de preços de habitação produzidos nos termos do presente regulamento (adiante designado «Manual OOH-HPI»). Quando devidamente justificado, a Comissão (Eurostat) deve atualizar o manual em conformidade com as disposições processuais aprovadas pelo Comité do SEE.

2. Os critérios de qualidade referidos no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho são aplicáveis à compilação dos índices de habitação ocupada pelo proprietário e dos índices de preços da habitação.

3. Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão (Eurostat), a pedido desta instituição, as informações necessárias para avaliar a conformidade dos índices de habitação ocupada pelo proprietário e dos índices de preços da habitação com as disposições do presente regulamento.»

17 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013 prevê que «[os Estados-Membros devem compilar e transmitir à Comissão (Eurostat) índices de preços para as categorias previstas no artigo 3.º, em conformidade com o manual OOH-HPI».

Regulamentação em matéria de estatísticas

18 O Regulamento (CE) n.º 223/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, relativo às Estatísticas Europeias e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1101/2008 relativo à transmissão de informações abrangidas pelo segredo estatístico ao Serviço de Estatística das Comunidades Europeias, o Regulamento (CE) n.º 322/97 do Conselho relativo às estatísticas comunitárias e a Decisão 89/382/CEE, Euratom do Conselho que cria o Comité do Programa Estatístico das Comunidades Europeias (JO L 87, p. 164), prevê que a cooperação e a coordenação entre as autoridades que contribuem para o desenvolvimento, produção e divulgação das estatísticas europeias deverão ser reforçadas (considerando 1) e que, para aumentar a confiança nas referidas estatísticas, as autoridades estatísticas nacionais em cada Estado-Membro, tal como a autoridade estatística da União no âmbito da Comissão, deverão gozar de independência profissional e garantir a imparcialidade e a alta qualidade da produção das estatísticas europeias (considerando 20).

19 O artigo 6.º do Regulamento n.º 223/2009 estatui que:

« 1. A autoridade estatística comunitária designada pela Comissão, para desenvolver, produzir e divulgar as estatísticas europeias é denominada 'a Comissão (Eurostat)' no presente regulamento.

2. A nível comunitário, a Comissão (Eurostat) assegura a produção das estatísticas europeias de acordo com as normas e os princípios estatísticos estabelecidos. A este respeito, cabe-lhe em exclusivo a responsabilidade de decidir sobre processos, métodos estatísticos, normas e procedimentos e sobre o conteúdo e calendário das publicações estatísticas.

[…] »

20 O artigo 12.º do Regulamento n.º 223/2009 prevê, nomeadamente, que, «[a] fim de garantir a qualidade dos resultados, as estatísticas europeias devem ser desenvolvidas, produzidas e divulgadas com base em normas uniformes e métodos harmonizados».

21 O artigo 3.º da Decisão 2012/504/UE da Comissão, de 17 de setembro de 2012, relativa ao Eurostat (JO L 251, p. 49), instituiu o Eurostat (instituto de estatística da União Europeia) como a autoridade estatística da União referida no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 223/2009 e definiu-o como

um serviço da Comissão chefiado por um Diretor-Geral. As suas funções consistem em desenvolver, produzir e divulgar estatísticas europeias e o artigo 6.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2012/504 prevê que, para esse efeito, o Eurostat deve, em especial, desenvolver e promover normas, métodos e procedimentos estatísticos.

22 O artigo 7.º, n.º 1, da Decisão 2012/504 prevê que, «[n]o que respeita às estatísticas europeias, compete exclusivamente ao Diretor-Geral do Eurostat decidir sobre processos, métodos, normas e procedimentos estatísticos ou sobre o teor e o calendário das publicações estatísticas, em conformidade com o Programa Estatístico Europeu e o programa de trabalho anual». Especifica que, «[n]o desempenho destas funções estatísticas, o Diretor-Geral do Eurostat deve agir de forma independente» e «não deve procurar obter nem receber instruções das instituições ou dos órgãos da União, do governo de qualquer Estado-Membro ou de qualquer outra instituição, órgão, serviço ou entidade».

Quanto ao objeto dos presentes recursos

23 Conforme resulta do quadro jurídico acima exposto, o Regulamento n.º 2494/95 estabeleceu as bases estatísticas necessárias para se efetuar o cálculo de índices comparáveis dos preços no consumidor ao nível da União. Foram adotados vários regulamentos para responder aos requisitos de comparabilidade dos índices, entre os quais os Regulamentos n.º 119/2013 e n.º 93/2013, em causa no presente processo.

24 O Reino dos Países Baixos refere que se opôs à adoção desses regulamentos durante a sua elaboração. Com efeito, lamentou que o artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 e que o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013 não previsse que as orientações e o manual, que facultam os quadros metodológicos aplicáveis, fossem adotados em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo, à semelhança de uma medida de aplicação, não obstante se destinarem precisamente, tanto pelo seu conteúdo como pelo seu objetivo, a garantir a comparabilidade dos IHPC e a preservar e reforçar a sua fiabilidade e relevância, em conformidade com o artigo 4.º, terceiro parágrafo, e com o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95.

25 Os Regulamentos n.º 119/2013 e n.º 93/2013 constituem, assim, objeto dos presentes recursos.

Tramitação processual e pedidos das partes

26 Por requerimentos apresentados, respetivamente, em 3 de maio e em 25 de abril de 2013, o Reino dos Países Baixos interpôs os presentes recursos.

27 Em 5 de março de 2014, a Comissão pediu que os processos T-261/13 e T-86/14 fossem apensados. Em 10 de março de 2014, o Reino dos Países Baixos indicou que não se opunha a essa apensação. Por despacho de 10 de dezembro de 2014, o Presidente da Sexta Secção alargada do Tribunal Geral ordenou que fossem apensados os processos T-261/13 e T-86/14 para efeitos da fase oral do processo e do acórdão, em conformidade com o artigo 50.º do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991.

28 Como medidas de organização do processo, as partes foram convidadas a responder por escrito a certas questões do Tribunal Geral.

29 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 27 de fevereiro de 2015.

30 O Reino dos Países Baixos conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— no âmbito do recurso T-261/13, a título principal, anular o Regulamento n.º 119/2013 e, a título subsidiário, anular o artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013;

— no âmbito do recurso T-86/14, a título principal, anular o Regulamento n.º 93/2013 e, a título subsidiário, anular o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013;

— condenar a Comissão nas despesas.

31 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas.

Questão de direito

32 Em primeiro lugar, o Reino dos Países Baixos alega a violação do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95 e do artigo 13.º, n.º 2, TUE, na medida em que o Eurostat é designado, em vez da Comissão, como entidade responsável pela definição e atualização das orientações e do manual, que constituem atos juridicamente vinculativos (primeiro e segundo fundamentos no processo T-261/13 e primeiro fundamento no processo T-86/14). Em segundo lugar, alega subsidiariamente a violação do artigo 338.º, n.º 1, TFUE, na medida em que são utilizadas orientações para a definição dos IHPC-TC, em vez dos instrumentos jurídicos enumerados no artigo 288.º TFUE (terceiro fundamento no processo T-261/13 e segundo fundamento no processo T-86/14). Em terceiro lugar, alega, a título mais subsidiário, a violação do artigo 5.º, n.º 3, e do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, conjugados com o artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, dado que era o PRCC que devia ter sido previsto (quarto fundamento no processo T-261/13 e terceiro fundamento no processo T-86/14). Em quarto lugar, alega, a título ainda mais subsidiário, a violação do artigo 291.º TFUE, lido em conjugação com o Regulamento n.º 182/2011, dado que devia ter sido imposto, para a definição e a atualização das orientações, um dos procedimentos previstos pelo Regulamento n.º 182/2011 (quinto fundamento no processo T-261/13 e quarto fundamento no processo T-86/14).

33 Quanto à Comissão, esta parte da premissa de que os quadros metodológicos em causa não são atos juridicamente vinculativos. Alega que não se trata de medidas de aplicação na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, nem, de forma mais generalizada, de medidas de execução na aceção do artigo 291.º TFUE. No seu entender, esses documentos fazem parte da cooperação administrativa entre a autoridade da União para a estatística e os institutos nacionais de estatística e podiam, por conseguinte, ser elaborados sob a forma de orientações, sem serem adotados segundo o PRCC. A Comissão conclui pela improcedência de cada um dos fundamentos invocados.

34 A título preliminar, o Tribunal Geral observa que, na realidade, os fundamentos apresentados pelo Reino dos Países Baixos visam a anulação do artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 e do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013, através dos quais o Eurostat, em estreita colaboração com os Estados-Membros, tem a seu cargo estabelecer e atualizar os quadros metodológicos para o cálculo dos índices de preços. Aliás, o Reino dos Países Baixos admitiu na audiência que o recurso T-261/13 devia ser entendido no sentido de que não visa a anulação do artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 e que o recurso T-86/14 devia ser entendido no sentido de que não visa a anulação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013, o que foi registado na ata. Por conseguinte, há que considerar que os presentes recursos visam, na realidade, apenas a anulação do artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 e do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013, respetivamente.

35 O Tribunal considera que devem ser examinados os fundamentos relativos à violação do artigo 5.º, n.º 3, e do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, conjugados com o artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, porque o PRCC deveria ter sido previsto (quarto fundamento no processo T-261/13 e terceiro fundamento no processo T-86/14).

36 A este respeito, o Reino dos Países Baixos alega que o artigo 5.º, n.º 3, e o artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95 impõem o PRCC para a adoção de medidas de aplicação desse regulamento, bem como para a adoção de medidas que executam essas medidas de aplicação. Ora, a seu ver, as disposições impugnadas, que preveem que o Eurostat define os quadros metodológicos e assegura a atualização sem obrigação de seguir o PRCC, violam o «equilíbrio institucional» da União e devem, por conseguinte, ser anuladas.

37 Por sua vez, a Comissão defende que os quadros metodológicos em causa não constituem medidas de aplicação juridicamente vinculativas na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, pelo que se pressupunha que não seriam adotados segundo o PRCC, que, de resto, não é adequado para organizar o tipo de cooperação administrativa necessária para definir orientações. A seu ver, quando é adotado um documento de execução juridicamente não vinculativo, não está em causa uma situação em que é necessário que o ato jurídico seja executado em condições uniformes. Por outro lado, um ato não vinculativo não pode estabelecer condições de execução uniformes.

38 O Tribunal Geral relembra que o artigo 4.º, terceiro parágrafo, e o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95 (n.ºs 7 e 8, *supra*), conjugados com o artigo 14.º, n.º 3, do mesmo regulamento (n.º 10, *supra*), preveem que a Comissão toma, em conformidade com o PRCC, as medidas de aplicação necessárias para garantir a comparabilidade dos IHPC. O artigo 9.º do Regulamento n.º 2494/95, referente à produção de resultados, prevê também a aplicação do PRCC no que respeita à definição dos métodos, processos e fórmulas que garantem o respeito dos requisitos de comparabilidade (n.º 9, *supra*).

39 A Comissão adotou, por meio do PRCC, os Regulamentos n.º 119/2013 e n.º 93/2013, que constituem medidas de execução do Regulamento n.º 2494/95.

40 Por sua vez, o artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 e o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013 preveem que a Comissão (Eurostat) define os quadros metodológicos para o cálculo dos índices em causa, a saber, os IHPC-TC e os índices de preços de habitação ocupada pelo proprietário (a seguir «OOH»), em estreita cooperação com os Estados-Membros e, por conseguinte, sem aplicação do PRCC.

41 Os fundamentos apresentados pelo Reino dos Países Baixos referentes à falta de recurso ao PRCC levantam, assim, a questão de saber se o Regulamento n.º 2494/95 foi corretamente executado pela Comissão quando, nas disposições impugnadas, confiou ao Eurostat a tarefa de definir e atualizar os quadros metodológicos para o cálculo dos índices sem prever a aplicação do PRCC.

42 A este respeito, o Tribunal recorda que o artigo 291.º, n.º 2, TFUE prevê que, quando sejam necessárias condições uniformes de execução dos atos juridicamente vinculativos da União, estes conferirão competências de execução à Comissão.

43 Resulta da jurisprudência que, quando é conferido um poder de execução à Comissão com base no artigo 291.º, n.º 2, TFUE, esta é chamada a especificar o conteúdo do ato legislativo, a fim de assegurar a sua execução em condições uniformes em todos os Estados-Membros (acórdãos de 18 de março de 2014, Comissão/Parlamento e Conselho, C-427/12, Colet., EU:C:2014:170, n.º 39, e de 15 de outubro de 2014, Parlamento/Comissão, C-65/13, Colet., EU:C:2014:2289, n.º 43).

44 Além disso, resulta de jurisprudência constante que, no quadro do seu poder de execução, cujos limites devem ser apreciados, nomeadamente, em função dos objetivos gerais essenciais do ato legislativo em causa, a Comissão está autorizada a adotar todas as medidas de aplicação necessárias ou úteis para a implementação do referido ato, desde que não sejam contrárias a este (v. acórdão Parlamento/Comissão, n.º 43, *supra*, EU:C:2014:2289, n.º 44 e jurisprudência referida).

45 Assim, deve considerar-se que a Comissão especifica o conteúdo do ato legislativo na aceção da jurisprudência referida no n.º 43 do presente acórdão quando as disposições do ato de execução que adota, por um lado, respeitem os objetivos gerais essenciais prosseguidos pelo ato legislativo e, por outro, sejam necessárias ou úteis para a sua aplicação (v., neste sentido, acórdão Parlamento/Comissão, n.º 43, *supra*, EU:C:2014:2289, n.º 46).

46 No caso em apreço, quanto aos objetivos gerais prosseguidos, há que recordar que, no quadro da realização da União Económica e Monetária e tendo em vista alcançar um elevado grau de estabilidade dos preços, a inflação deve ser calculada com base no índice de preços no consumidor numa base comparável, tomando em conta as diferenças nas definições nacionais (primeiro e segundo considerandos do Regulamento n.º 2494/95). Assim sendo, a regulamentação aplicável tem por objeto estabelecer as bases estatísticas necessárias para permitir o cálculo de índices comparáveis de preços no consumidor a nível da União, para dispor, para efeitos da gestão da política monetária, de instrumentos de medida da inflação fiáveis. O terceiro considerando do Regulamento n.º 2494/95 relembra, a este respeito, que as instâncias fiscais e monetárias da União devem dispor, regular e atempadamente, de índices de preços no consumidor, a fim de estabelecer comparações de taxas de inflação no contexto macroeconómico e internacional, diferentes dos destinados a fins nacionais e microeconómicos.

47 Nesse contexto, as disposições impugnadas pelos presentes recursos preveem a adoção de quadros metodológicos que constituem medidas necessárias ou úteis à execução, em condições uniformes, do Regulamento n.º 2494/95. Com efeito, as disposições desses quadros metodológicos são suscetíveis de estabelecer os conceitos, métodos ou práticas que permitem a comparabilidade dos IHPC, na aceção do artigo 4.º, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 2494/95 (n.º 7, *supra*), pelo que fazem parte das regras a observar para a obtenção de IHPC comparáveis, conforme previsto pelo artigo 4.º, terceiro parágrafo, e pelo artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95.

48 Por conseguinte, esses quadros metodológicos constituem medidas de aplicação que devem ser respeitadas para dar aos regulamentos aplicáveis o seu efeito útil e garantir a comparabilidade dos IHPC. Por conseguinte, os quadros metodológicos referidos são, enquanto tais, e tal como os Regulamentos n.º 93/2013 e n.º 119/2013, medidas de aplicação do Regulamento n.º 2494/95, necessárias para garantir a comparabilidade dos IHPC e preservar e reforçar a sua fiabilidade e relevância, na aceção do artigo 4.º, terceiro parágrafo, e do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95.

49 Ora, importa recordar, a este respeito, que as regras relativas à formação da vontade das instituições da União estão estabelecidas no Tratado e não estão na disponibilidade nem dos Estados-Membros nem das próprias instituições. Reconhecer a uma instituição a possibilidade de estabelecer bases jurídicas derivadas, quer no sentido de reforçar quer no de simplificar as modalidades de adoção de um ato, equivaleria a atribuir-lhe um poder legislativo que excede o que está previsto no Tratado. Isso equivaleria igualmente a permitir a essa instituição violar o princípio do equilíbrio institucional, que implica que cada uma das instituições exerça as suas competências com respeito pelas competências das outras (v., por analogia, acórdão de 6 de maio de 2008, Parlamento/Conselho, C-133/06, Colet., EU:C:2008:257, n.ºs 54 a 57).

50 Daqui decorre que as disposições impugnadas podiam ter previsto a aplicação do PRCC para a adoção das medidas de execução necessárias, em conformidade com o que prevê o Regulamento n.º 2494/95.

51 Os argumentos da Comissão não infirmam esta conclusão.

52 Em primeiro lugar, a Comissão defende que os quadros metodológicos em causa, que não constituem atos jurídicos na aceção do artigo 288.º TFUE, não constituem medidas de aplicação juridicamente vinculativas, pelo que se pressupõe que não são adotados segundo o PRCC.

53 Todavia, há que referir que esses quadros metodológicos são chamados a precisar e a completar os regulamentos existentes no plano dos conceitos, métodos e práticas, para permitir que os índices produtos cumpram os requisitos de comparabilidade exigidos pelos artigos 4.° e 5.° do Regulamento n.º 2494/95. Por conseguinte, constituem, em princípio, tal como os Regulamentos n.º 93/2013 e n.º 119/2013, atos destinados a especificar o conteúdo do ato legislativo, nomeadamente o Regulamento n.º 2494/95, a fim de assegurar a sua execução em condições uniformes, de modo a obter IHPC comparáveis.

54 Aliás, esta conclusão é confirmada pelas circunstâncias do caso em apreço. Com efeito, quanto aos IHPC-TC, o Regulamento n.º 119/2013 limita-se a prever o respetivo princípio e remete, para o cálculo dos mesmos e dos subíndices, para o quadro metodológico, que no caso em apreço é constituído, nomeadamente, pela «metodologia de referência» estabelecida em 2011. Ora, não se pode deixar de observar que essa «metodologia de referência» faculta indicações relativas, nomeadamente, às categorias de impostos a ter ou não em consideração, às fórmulas matemáticas e aos períodos de referência. Deste modo, esta metodologia proporciona as especificações necessárias para que os índices produtos cumpram os requisitos de comparabilidade exigidos pelo Regulamento n.º 2494/95. Além disso, resulta dos esclarecimentos prestados pela Comissão na audiência que os elementos relativos ao período de referência a ter em conta, ou às categorias de impostos a excluir do âmbito de aplicação do cálculo, definidos pela «metodologia de referência» estabelecida em 2011, constituem elementos essenciais para a comparabilidade dos índices e deviam ter figurado no Regulamento n.º 119/2013.

55 De igual modo, no âmbito do recurso T-86/14, relativo aos OOH, decorre do próprio texto do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013 que os OOH são comunicados «em conformidade com o manual OOH-HPI». Assim sendo, o próprio texto do Regulamento n.º 93/2013 prevê que o quadro metodológico deve ser respeitado pelos Estados-Membros e, na prática, pelos institutos nacionais de estatística que facultam os índices, de modo a garantir a execução dos regulamentos aplicáveis em condições uniformes.

56 Daqui decorre que, no caso em apreço, os quadros metodológicos para os quais as disposições impugnadas remetem constituem medidas de aplicação do Regulamento n.º 2494/95, tal como os Regulamentos n.º 119/2013 e n.º 93/2013.

57 Importa acrescentar que esta conclusão não tem influência no facto de os quadros metodológicos em causa poderem ser elaborados pelo Eurostat.

58 Com efeito, o artigo 4.º, terceiro parágrafo, do Regulamento n.º 2494/95 menciona expressamente o Eurostat. Embora o artigo 5.º, n.º 3, e o artigo 9.º do Regulamento n.º 2494/95 não prevejam expressamente que a Comissão confia ao Eurostat a missão de definir o quadro metodológico, o certo é que também não o proibiram.

59 Além do mais, a regulamentação em matéria de estatística prevê precisamente que a autoridade estatística da União designada pela Comissão, para desenvolver, produzir e divulgar as estatísticas europeias é denominada a «Comissão (Eurostat)» e que, à escala da União, a «Comissão (Eurostat)» assegura a produção das estatísticas europeias de acordo com as normas e os princípios estatísticos estabelecidos. A este respeito, o artigo 6.º do Regulamento n.º 223/2009 prevê que cabe à Comissão (Eurostat) em exclusivo a responsabilidade de decidir sobre processos, métodos estatísticos, normas e procedimentos e sobre o conteúdo e calendário das publicações estatísticas. Em aplicação do

Regulamento n.º 223/2009, a Decisão 2012/504/UE instituiu o Eurostat como a autoridade estatística da União referida no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 223/2009 e definiu-o como um serviço da Comissão chefiado por um Diretor-Geral. Esta autoridade estatística tem como funções desenvolver, produzir e divulgar estatísticas europeias. Para esse efeito, o Eurostat deve, em especial, desenvolver e promover normas, métodos e procedimentos estatísticos.

60 Daqui decorre que o Eurostat, enquanto direção geral, mostra ser o serviço competente, na Comissão, para elaborar os quadros metodológicos referidos.

61 Além disso, muito menos se põe em causa a relevância da cooperação administrativa e da coordenação entre estatísticos europeus e nacionais, juridicamente com efeito não vinculativo, no quadro do procedimento de elaboração dos referidos quadros metodológicos.

62 No entanto, uma vez elaboradas pelo Eurostat no quadro dessa cooperação administrativa, as regras a observar e as medidas de aplicação que especificam o conteúdo do ato legislativo, a saber, o Regulamento n.º 2494/95, para assegurar a sua execução em condições uniformes e que se revelam necessárias para garantir a comparabilidade dos IHPC, têm ainda assim de ser adotadas pela Comissão após aplicação do PRCC, por força do artigo 4.º, terceiro parágrafo, e do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, conjugados com o artigo 14.º, n.º 3, do mesmo regulamento.

63 Ora, as disposições impugnadas não preveem o recurso a um procedimento desse tipo.

64 Por conseguinte, as disposições impugnadas nos presentes recursos devem ser anuladas, uma vez que preveem a adoção de quadros metodológicos que constituem medidas de aplicação na aceção do Regulamento n.º 2494/95, sem todavia prever a aplicação do PRCC, em violação do referido regulamento.

65 Em segundo lugar, a Comissão alega que o PRCC não é adequado para organizar o tipo de cooperação administrativa necessária para definir quadros metodológicos.

66 Todavia, esses quadros metodológicos deviam, enquanto medidas de aplicação, ter sido adotados segundo o procedimento previsto pelo Regulamento n.º 2494/95, independentemente da questão de saber se esse procedimento era adequado ou não.

67 A este respeito, conforme o Reino dos Países Baixos indica, embora a Comissão considere esse procedimento inadequado, cabe-lhe considerar uma alteração ao Regulamento n.º 2494/95. O facto de uma tal alteração ter sido recentemente objeto de uma proposta da Comissão, invocada durante a audiência, não tem influência no caso em apreço. Além disso, a formulação do artigo 4.º, n.º 4, da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor e que revoga o Regulamento n.º 2494/95 (COM 2014/724 final) parece clara. Segundo esta disposição, para garantir condições uniformes, a metodologia adequada para a produção de índices comparáveis deve ser definida por meio de atos de execução adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 11.º, n.º 2, disposição que remete para o artigo 5.º do Regulamento n.º 182/2011. Por conseguinte, esta disposição é suscetível de confirmar que os quadros metodológicos são atos de execução que devem ser adotados em conformidade com o procedimento previsto na matéria.

68 Em terceiro lugar, segundo a Comissão, quando é adotado um documento de aplicação juridicamente não vinculativo, não se trata de uma situação em que é necessário que o ato jurídico seja executado em condições uniformes. Aliás, um ato não vinculativo não pode estabelecer condições uniformes de aplicação.

69 Todavia, este argumento deve ser rejeitado. Com efeito, a exigência de comparabilidade dos IHPC e o efeito útil dos regulamentos aplicáveis impõem precisamente que os quadros metodológicos referidos pelas disposições impugnadas sejam respeitados e executados em condições uniformes, de modo a garantir a comparabilidade dos IHPC.

70 Resulta do que precede que importa julgar procedente o quarto fundamento no processo T-261/13 e o terceiro fundamento no processo T-86/14, relativos à violação do artigo 5.º, n.º 3, e do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2494/95, conjugados com o artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, uma vez que o PRCC devia ter sido previsto para a adoção dos quadros metodológicos referidos, que constituem as medidas de aplicação necessárias para garantir a comparabilidade dos IHPC.

71 Daqui decorre que o artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 119/2013 e o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 93/2013 devem ser anulados, sem que seja necessário apreciar os outros fundamentos.

Quanto às despesas

72 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas do Reino dos Países Baixos, conforme esta peticionou.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)

decide:

1) **No processo T-261/13, o artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento (UE) n.º 119/2013 da Comissão, de 11 de fevereiro de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 2214/96 do Conselho relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor (IHPC): transmissão e divulgação de subíndices dos IHPC no que diz respeito ao estabelecimento de índices harmonizados de preços no consumidor a taxas de imposto constantes, é anulado.**

2) **No processo T-86/14, o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 93/2013 da Comissão, de 1 de fevereiro de 2013, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 2494/95, relativo aos índices harmonizados de preços no consumidor, no que diz respeito ao estabelecimento de índices de preços de habitação ocupada pelo proprietário, é anulado.**

3) **A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas e as do Reino dos Países Baixos.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de setembro de 2015.

Assinaturas