Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (шести разширен състав)

23 септември 2015 година

„ХИПЦ — Регламент (ЕО) № 2494/95 — Хармонизирани индекси на потребителските цени при постоянни равнища на данъците (ХИПЦ-ПД) — Регламент (ЕС) № 119/2013 — Индекси на цените на жилищата, обитавани от техните собственици — Регламент (ЕС) № 93/2013 — Евростат — Комитология — Мерки за прилагане — Процедура по регулиране с контрол“

По съединени дела T-261/13 и T-86/14,

Кралство Нидерландия, за което се явяват M. Bulterman и J. Langer, както и по дело T-261/13, B. Koopman, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват M. Clausen и P. van Nuffel, в качеството на представители,

ответник,

с предмет, по дело T-261/13, главно искане за отмяна на Регламент (ЕС) № 119/2013 на Комисията от 11 февруари 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2214/96 относно хармонизираните индекси на потребителските цени: предаване и разпространение на подиндекси на ХИПЦ по отношение на съставянето на хармонизирани индекси на потребителските цени при постоянни равнища на данъците (ОВ L 41, стр. 1) и евентуално искане за отмяна на член 1, точка 2, от Регламент № 119/2013, както и по дело T-86/14, главно искане за отмяна на Регламент (ЕС) № 93/2013 на Комисията от 1 февруари 2013 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета относно хармонизираните индекси на потребителските цени по отношение на определянето на индекси на цените на жилищата, обитавани от техните собственици (ОВ L 33, стр. 14) и евентуално искане за отмяна на член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013,

ОБЩИЯТ СЪД (шести разширен състав),

състоящ се от: S. Frimodt Nielsen, председател, F. Dehousse (докладчик), I. Wiszniewska-Białecka, A. M. Collins и I. Ulloa Rubio, съдии,

секретар: J. Plingers, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 27 февруари 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба и предмет на настоящите жалби

Правна уредба на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Европейската комисия

1 На основание член 202 ЕО е прието Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година за установяване на условията и реда за упражняване на изпълнителните правомощия, предоставени на Комисията (ОВ L 184, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 159). То е изменено с Решение 2006/512/ЕО на Съвета от 17 юли 2006 година (ОВ L 200, стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 6, стр. 163), член 1, точка 7 от което въвежда процедурата по регулиране с контрол (нов член 5а от Решение 1999/468).

2 Съображение 7а от Решение 1999/468, изменено, гласи следното:

„Процедурата по регулиране с контрол се следва във връзка с мерки от общ характер, които имат за цел да изменят несъществени елементи от даден основен акт, приет съгласно процедурата, посочена в член 251 [ЕО], включително като се премахнат някои от тези елементи или се добавят нови, несъществени елементи. Тази процедура трябва да позволи на двата [органа на законодателната власт] да осъществяват контрол преди приемането на подобни мерки. Съществените елементи на законодателен акт могат да бъдат изменени само от законодателя въз основа на Договора“.

3 Член 2, параграф 2 от Решение 1999/468, изменено, предвижда:

„Когато основен акт, приет съгласно процедурата, посочена в член 251 [ЕО], предвижда приемането на мерки от общ характер с цел изменение на несъществени елементи от този акт, включително като се премахнат някои от тези елементи или се добавят нови, несъществени елементи, тези мерки се приемат съгласно процедура по регулиране с контрол“.

4 Протичането на процедурата по регулиране с контрол (наричана по-нататък „ПРК“) се урежда от член 5а от Решение 1999/468, изменено. В тази процедура участва комитет по регулиране с контрол, съставен от представители на държавите членки и председателстван от представителя на Европейската комисия. Представителят на Комисията представя на комитета проект на мерките, които ще се вземат. Комитетът дава своето становище по проекта (член 5а, параграфи 1 и 2). След това процедурата е различна в зависимост от това дали предвидените мерки съответстват на становището на комитета (член 5а, параграф 3), или не съответстват на това становище или комитетът не е дал становище (член 5а, параграф 4). Във всички случаи член 5а от Решение 1999/468, изменено, урежда приложимата процедура, в която участват Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент, които може да отхвърлят проекта за мерки.

5 Член 12 от Регламент (ЕС) № 182/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 година за установяване на общите правила и принципи относно реда и условията за контрол от страна на държавите членки върху упражняването на изпълнителните правомощия от страна на Комисията (ОВ L 55, стр. 13) отменя Решение 1999/468, но запазва действието на член 5а от това решение за целите на съществуващите основни актове, които съдържат позоваване на този член.

Правна уредба на ценовите индекси

Регламент (ЕО) № 2494/95

6 За да осигури на Европейския съюз съпоставими индекси на потребителските цени в държавите членки, на 23 октомври 1995 г. Съветът приема Регламент (ЕО) № 2494/95 относно хармонизираните индекси на потребителските цени (ОВ L 257, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 39). Този регламент, отнасящ се до хармонизираните индекси на потребителските цени (наричани по-нататък „ХИПЦ“), е изменен по-специално с Регламент (ЕО) № 596/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година за адаптиране към Решение 1999/468/ЕО на Съвета на някои актове, за които се прилага процедурата, предвидена в член 251 от Договора, във връзка с процедурата по регулиране с контрол (ОВ L 188, стр. 14).

7 Член 4 от така изменения Регламент № 2494/95, озаглавен „Съпоставимост“, предвижда:

„ХИПЦ се считат за съпоставими, ако отразяват само разликите между отделните страни в измененията на цените или схемите на потребление.

ХИПЦ, които се отличават поради различия в понятията, методите или практиката, използвани при тяхното дефиниране и съставяне, не се считат за съпоставими.

Комисията (Евростат) приема правила, които следва да се спазват с цел осигуряване на съпоставимостта на ХИПЦ. Тези мерки, предназначени да изменят несъществени елементи на настоящия регламент чрез допълването му, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 14, параграф 3“.

8 Член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95, озаглавен „График и дерогации от него“, гласи:

„Комисията приема мерките по прилагането на настоящия регламент, които са необходими за осигуряване на съпоставимост на ХИПЦ и за поддържане и подобряване на тяхната надеждност и [меродавност]. Тези мерки, предназначени да изменят несъществени елементи от настоящия регламент чрез допълването му, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 14, параграф 3. Комисията изисква от ЕЦБ становище относно мерките, които смята да представи на комитета“.

9 Член 9 от Регламент № 2494/95, озаглавен „Изготвяне на резултати“, предвижда:

„Държавите членки обработват събраните данни, за да изготвят ХИПЦ, който представлява индекс от типа Ласпейрес, включващ категориите на Международната класификация КЛППЦ (класификация на личното потребление по цели), които се адаптират от Комисията, за да се определят съпоставими ХИПЦ. Комисията определя методите, процедурите и формулите, за да се осигури спазването на изискванията за съпоставимост. Тези мерки, предназначени да изменят несъществени елементи на настоящия регламент, включително чрез допълването му, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 14, параграф 3“.

10 Член 14, параграф 3 от Регламент № 2494/95 предвижда:

„При позоваване на настоящия параграф се прилагат член 5а, параграфи 1—4 и член 7 от Решение 1999/468/ЕО, като се вземат предвид разпоредбите на член 8 от него“.

Мерки за изпълнение на Регламент № 2494/95, разглеждани по дело T-261/13

11 Освен Регламент (ЕО) № 1749/96 от 9 септември 1996 година относно първоначалните мерки за прилагане на Регламент (ЕО) № 2494/95 (ОВ L 229, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 45) Комисията приема Регламент (ЕО) № 2214/96 от 20 ноември 1996 година относно хармонизираните индекси на потребителските цени: предаване и разпространение на подиндекси на ХИПЦ (ОВ L 296, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 53), изменян няколкократно, последно с Регламент (ЕС) № 119/2013 от 11 февруари 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2214/96 по отношение на съставянето на хармонизирани индекси на потребителските цени при постоянни равнища на данъците (ОВ L 41, стр. 1).

12 Член 1, точка 1 от Регламент № 119/2013 добавя втора алинея в член 2 от Регламент № 2214/96, който вече предвижда, че „хармонизирани индекси на потребителските цени при постоянни равнища на данъците“ (наричани по-нататък „ХИПЦ-ПД“) са индексите, с които се измерват измененията на потребителските цени, без да се отчита въздействието на измененията на данъчните ставки върху продуктите през същия период.

13 Член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013 заменя член 3 от Регламент № 2214/96 със следния текст:

„1. Държавите членки съставят и предоставят на Комисията (Евростат) ежемесечно всички подиндекси (приложение I), които имат [тежест], отразяващ[а] повече от една хилядна част от общите разходи, включени в обхвата на ХИПЦ. Заедно с индекса за месец януари на всяка година държавите членки предоставят на Комисията (Евростат) информация за съответн[ата тежест].

2. Освен това държавите членки съставят и предоставят на Комисията (Евростат) ежемесечно същите подиндекси, изчислени при постоянни равнища на данъците (ХИПЦ-ПД). В тясно сътрудничество с държавите членки Комисията (Евростат) изготвя насоки, с които се предоставя методологическа рамка за изчисляването на индекса ХИПЦ-ПД и съответните подиндекси. Когато това е надлежно обосновано, Комисията (Евростат) актуализира референтната методология в съответствие с одобрените от Комитета на Европейската статистическа система процедури.

3. Индексите се предоставят в съответствие с установените от Комисията (Евростат) стандарти и процедури за предоставяне на данни и метаданни“.

Мерки за изпълнение на Регламент № 2494/95, разглеждани по дело T-86/14

14 На 1 февруари 2013 г. Комисията приема Регламент (ЕС) № 93/2013 за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета относно хармонизираните индекси на потребителските цени по отношение на определянето на индекси на цените на жилищата, обитавани от техните собственици (ОВ L 33, стр. 14).

15 Член 1 от Регламент № 93/2013 предвижда, че с този регламент „се определят индекси на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, с цел постигане на по-голяма [меродавност] и съпоставимост на […] ХИПЦ“.

16 Член 4 от Регламент № 93/2013, озаглавен „Методологическо ръководство“, предвижда:

„1. В тясно сътрудничество с държавите членки Комисията (Евростат) съставя ръководство, което задава методологическата рамка за индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, и за индекса на цените на жилищата, изготвяни съгласно настоящия регламент (наричано по-долу „ръководство за ИЦЖОС—ИЦЖ“). Комисията (Евростат) актуализира ръководството — когато такава актуализация е надлежно обоснована — в съответствие с процедурната уредба, одобрена от Комитета на ЕСС.

2. Критериите за качество, посочени в член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета, се прилагат за съставянето на индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, и за индекса на цените на жилищата.

3. Държавите членки предоставят на Комисията (Евростат) по нейно искане необходимата информация за оценка на съответствието на индекса на цените на жилищата, обитавани от техните собственици, и на индекса на цените на жилищата с разпоредбите на настоящия регламент“.

17 Член 5, параграф 1 от Регламент № 93/2013 предвижда, че „[д]ържавите членки съставят и предоставят на Комисията (Евростат) индекси на цените за категориите, определени в член 3, в съответствие с ръководството за ИЦЖОС—ИЦЖ“.

Правна уредба в областта на статистиката

18 Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно европейската статистика и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1101/2008 за предоставянето на поверителна статистическа информация на Статистическата служба на Европейските общности, на Регламент (ЕО) № 322/97 на Съвета относно статистиката на Общността и на Решение 89/382/ЕИО, Евратом на Съвета за създаване на Статистически програмен комитет на Европейските общности (ОВ L 87, стр. 164) предвижда, че следва да се засилят сътрудничеството и координацията между органите, които допринасят за разработването, изготвянето и разпространението на европейска статистика (съображение 1), и че за да се повиши доверието в тази статистика, следва националните статистически органи във всяка държава членка, както и статистическият орган на Съюза в рамките на Комисията, да се ползват с професионална независимост и да гарантират безпристрастност и високо качество при изготвянето на европейската статистика (съображение 20).

19 Член 6 от Регламент № 223/2009 гласи:

„1. Статистическият орган на Общността, определен от Комисията да разработва, изготвя и разпространява европейска статистика, се нарича „Комисията (Евростат)“ в настоящия регламент.

2. На общностно равнище Комисията (Евростат) осигурява изготвянето на европейска статистика в съответствие с установените правила и статистически принципи. В това отношение тя носи сама отговорността да взема решения относно процесите, статистическите методи, стандарти и процедури и относно съдържанието и момента от време, в който се оповестяват статистическите издания.

[…]“.

20 Член 12 от Регламент № 223/2009 предвижда по-специално, че „[з]а да се гарантира качество на резултатите, европейската статистика се разработва, изготвя и разпространява въз основа на еднообразни стандарти и хармонизирани методи“.

21 Според член 3 от Решение 2012/504/ЕС на Комисията от 17 септември 2012 година относно Евростат (ОВ L 251, стр. 49) Евростат (статистическата служба на Европейския съюз) е статистическият орган на Съюза по член 6, параграф 1 от Регламент № 223/2009 и служба на Комисията, ръководена от генерален директор. Нейните задачи са да разработва, изготвя и разпространява европейска статистика, като член 6, параграф 1, буква б) от Решение 2012/504 предвижда, че за целта Евростат по-специално разработва статистически стандарти, методи и процедури и насърчава използването им.

22 Член 7, параграф 1 от Решение 2012/504 предвижда, че „[г]енералният директор на Евростат носи еднолична отговорност за вземането на решения относно процесите, статистическите методи, стандартите и процедурите по отношение на европейската статистика и относно съдържанието и момента на оповестяване на статистически бюлетини в съответствие с Европейската статистическа програма и годишната работна програма“. Този параграф уточнява, че „[п]ри изпълнението на тези статистически задачи генералният директор на Евростат е независим в действията си и нито търси, нито приема указания от институции или органи на Съюза, от правителство на държава членка или от друга институция, орган, служба или организация“.

По предмета на настоящите жалби

23 Както следва от посочената по-горе правна уредба, Регламент № 2494/95 установя необходимите статистическите бази, за да се стигне до изчисляване на съпоставими индекси на потребителските цени на равнището на Съюза. За осигуряване на съпоставимост на индексите са приети различни регламенти, сред които разглежданите Регламент № 119/2013 и Регламент № 93/2013.

24 Кралство Нидерландия сочи, че се е противопоставило на приемането на тези регламенти в процеса на изготвянето им. Всъщност то възразило срещу това, че член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013 и член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013 не предвиждат насоките и ръководството, които са приложимата методологическа рамка, да се приемат, подобно на мерките по прилагане, при спазване на процедурата по регулиране с контрол, въпреки че както със съдържанието, така и с целта си те насочени към осигуряване на съпоставимостта на ХИПЦ и към повишаване на тяхната надеждност и меродавност в съответствие с член 4, трета алинея и член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95.

25 Ето защо обжалва Регламент № 119/2013 и Регламент № 93/2013.

Производство и искания на страните

26 Кралство Нидерландия подава настоящите жалби съответно на 3 май и 25 април 2013 г.

27 На 5 март 2014 г. Комисията прави искане за съединяване на дела T-261/13 и T-86/14. На 10 март 2014 г. Кралство Нидерландия посочва, че не възразява срещу съединяването. С определение на председателя на шести разширен състав на Общия съд от 10 декември 2014 г. дела T-261/13 и T-86/14 са съединени за целите на устната фаза и на решението в съответствие с член 50 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г.

28 С процесуално-организационни действия страните са приканени да отговорят писмено на определени въпроси на Общия съд.

29 Устните състезания и отговорите на страните на поставените им от Общия съд устни въпроси са изслушани в съдебното заседание на 27 февруари 2015 г.

30 Кралство Нидерландия моли Общия съд:

— по дело T-261/13 — да отмени Регламент № 119/2013 или, при условията на евентуалност, да отмени член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013,

— по дело T-86/14 — да отмени Регламент № 93/2013 или, при условията на евентуалност, да отмени член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

31 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбите,

— да осъди Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

От правна страна

32 Първо, Кралство Нидерландия твърди, че са нарушени член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95 и член 13, параграф 2 ДЕС, тъй като за орган, натоварен с изготвянето и актуализирането на насоките и ръководството, които са правно обвързващи актове, е определена Евростат, а не Комисията (първо и второ основание по дело T-261/13 и първо основание по дело T-86/14). Второ, при условията на евентуалност спрямо първото твърдение, твърди, че е нарушен член 338, параграф 1 ДФЕС, доколкото ХИПЦ-ПД се определят с насоките, вместо с правните актове, изброени в член 288 ДФЕС (трето основание по дело T-261/13 и второ основание по дело T-86/14). Трето, при условията на евентуалност спрямо второто твърдение, твърди, че са нарушени член 5, параграф 3 и член 14, параграф 3 от Регламент № 2494/95, и двата във връзка с член 5а от Решение 1999/468, тъй като трябвало да се предвиди ПРК (четвърто основание по дело T-261/13 и трето основание по дело T-86/14). Четвърто, при условията на евентуалност спрямо третото твърдение, твърди, че е нарушен член 291 ДФЕС във връзка с Регламент № 182/2011, тъй като следвало да се предвиди, че насоките се изготвят и актуализират при спазване на една от процедурите, предвидени в Регламент № 182/2011 (пето основание по дело T-261/13 и четвърто основание по дело T-86/14).

33 Комисията от своя страна изхожда от становището, че разглежданите методологически рамки не са правно обвързващи актове. Тя изтъква, че не става въпрос за мерки по прилагане по смисъла на член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95, нито по-общо за мерки за изпълнение по смисъла на член 291 ДФЕС. Според нея тези актове се обхващат от административното сътрудничество между статистическия орган на Съюза и националните статистически институти и следователно могат да бъдат изготвяни под формата на насоки и да бъдат приемани, без да се следва ПРК. Моли да се приеме, че не е налице нито едно от изтъкнатите основания.

34 Още в самото начало Общият съд отбелязва, че основанията, посочени от Кралство Нидерландия, всъщност са за отмяна на член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013 и на член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013, които възлагат на Евростат, в тясно сътрудничество с държавите членки, да изготвя и актуализира методологическите рамки за изчисляване на ценовите индекси. Впрочем в съдебното заседание Кралство Нидерландия се съгласява, че

жалбата по дело T-261/13 следва да се разглежда като целяща отмяната само на член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013, а тази по дело T-86/14 — като целяща отмяната само на член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013, и това нейно изявление е отразено в протокола. Ето защо следва да се приеме, че с разглежданите жалби всъщност се иска отмяна само на член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013 и съответно на член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013.

35 Общият съд счита, че следва да се разгледа твърдението, че след като не е предвидена ПРК, са нарушени член 5, параграф 3 и член 14, параграф 3 от Регламент № 2494/95, и двата във връзка с член 5а от Решение 1999/468, което е основание за отмяна (четвърто основание по дело T-261/13 и трето основание по дело T-86/14).

36 В това отношение Кралство Нидерландия изтъква, че член 5, параграф 3 и член 14, параграф 3 от Регламент № 2494/95 изискват мерките по прилагане на този регламент, както и мерките за тяхното изпълнение да се приемат при спазване на ПРК. Според него обжалваните разпоредби, предвиждащи, че Евростат изготвя и актуализира методологическите рамки, без да е длъжно да следва ПРК, нарушават „институционалното равновесие“ на Съюза, поради което трябва да бъдат отменени.

37 Комисията от своя страна поддържа, че разглежданите методологически рамки не представляват правно обвързващи мерки по прилагане по смисъла на член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95 и следователно не би следвало да се приемат при спазване на ПРК, която освен това не е подходяща за провеждане на административно сътрудничество от вида, необходим за изготвяне на насоките. Според нея, когато приетият акт е за изпълнение и не е правно обвързващ, не необходимо той да се изпълнява при еднакви условия. Освен това акт, който не е обвързващ, не би могъл да определи еднакви условия за изпълнение.

38 Общият съд напомня, че член 4, трета алинея и член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95 (точки 7 и 8 по-горе), и двата във връзка с член 14, параграф 3 от същия Регламент (точка 10 по-горе), предвиждат, че Комисията следва ПРК при приемане на мерките по прилагане, необходими за осигуряване на съпоставимост на ХИПЦ. Член 9 от Регламент № 2494/95, отнасящ се до изготвянето на резултати, предвижда, че ПРК е приложима и при определянето на методите, процедурите и формулите, осигуряващи спазването на изискванията за съпоставимост (точка 9 по-горе).

39 Комисията е следвала ПРК при приемането на Регламент № 119/2013 и Регламент № 93/2013, които са мерки за изпълнение на Регламент № 2494/95.

40 Член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013 и член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013 предвиждат от своя страна, че Комисията (Евростат) определя методологическите рамки за изчисляване на разглежданите индекси, а именно ХИПЦ-ПД и индексите на цените на жилищата, обитавани от техните собственици (наричани по-нататък „ИЦЖОС“), в тясно сътрудничество с държавите членки и следователно без да следва ПРК.

41 Така изложените от Кралство Нидерландия твърдения за неспазване на ПРК като основание за отмяна поставят въпроса дали Комисията правилно е изпълнила Регламент № 2494/95 с обжалваните разпоредби, с които възлага на Евростат изготвянето и актуализирането на методологическите рамки за изчисляване на ПРК.

42 В това отношение Общият съд напомня, че член 291, параграф 2 ДФЕС предвижда, че когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията.

43 Според съдебната практика, когато на Комисията е предоставено изпълнително правомощие на основание член 291, параграф 2 ДФЕС, тя следва да уточни съдържанието на законодателния акт, за да гарантира, че същият ще се изпълнява при еднакви условия във всички държави членки (решения от 18 март 2014 г., Комисия/Парламент и Съвет, C-427/12, Сб., EU:C:2014:170, т. 39 и от 15 октомври 2014 г., Парламент/Комисия, C-65/13, Сб., EU:C:2014:2289, т. 43).

44 Освен това според постоянната съдебна практика в рамките на изпълнителното си правомощие, границите на което се преценяват по-специално в зависимост от основните общи цели на съответния законодателен акт, Комисията може да приеме всички необходими или полезни мерки за изпълнение на посочения акт, при условие че същите не му противоречат (вж. решение Парламент/Комисия, т. 43 по-горе, EU:C:2014:2289, т. 44 и цитираната съдебна практика).

45 Така трябва да се приеме, че по смисъла на цитираната в точка 43 от настоящото решение съдебна практика Комисията уточнява законодателния акт, ако разпоредбите на приетия от нея акт за изпълнение, от една страна, са съобразени с основните общи цели, преследвани със законодателния акт, и от друга страна, са необходими или полезни мерки за изпълнението му, без да го допълват или изменят (вж. в този смисъл решение Парламент/Комисия, т. 43 по-горе, EU:C:2014:2289, т. 46).

46 В случая, що се отнася до преследваните общи цели, следва да се напомни, че във връзка с постигането на икономически и паричен съюз и с цел висока степен на стабилност на цените инфлацията трябва да бъде измервана посредством индекса на потребителските цени на съпоставима база, като се отчитат различията в националните определения (първо и второ съображение от Регламент № 2494/95). Така целта на приложимата правна уредба е да бъдат установени необходимите статистически основи, за да се стигне до изчисляване на съпоставими индекси на потребителските цени на равнището на Съюза, което да осигури надеждни инструменти за измерване на инфлацията с оглед на провеждането на паричната политика. В това отношение третото съображение от Регламент № 2494/95 припомня, че фискалните и паричните органи на Съюза трябва да разполагат с редовни и навременни индекси на потребителските цени с цел осигуряването на сравнения на инфлацията в макроикономически и международен контекст, различни от индексите с национално и микроикономическо предназначение.

47 В този контекст обжалваните по настоящите дела разпоредби предвиждат приемането на методологически рамки, представляващи необходими или полезни мерки за изпълнение на Регламент № 2494/95 при еднакви условия. Всъщност разпоредбите на тези методологически рамки трябва да определят понятията, методите и практиките, позволяващи ХИПЦ да бъдат съпоставими по смисъла на член 4, втора алинея от Регламент № 2494/95 (точка 7 по-горе), и следователно са част от правилата, които трябва да се спазват за получаване на съпоставими ХИПЦ, както е предвидено в член 4, трета алинея и член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95.

48 Следователно тези методологически рамки са мерки по прилагане, които трябва да бъдат спазвани, за да се осигури полезното действие на приложимите регламенти и съпоставимостта на ХИПЦ. Следователно разглежданите методологически рамки като такива са, на същото основание като Регламент № 93/2013 и Регламент № 119/2013, мерки по прилагането на Регламент № 2494/95, които са необходими за осигуряване на съпоставимост на ХИПЦ и за поддържане и подобряване на тяхната надеждност и меродавност по смисъла на член 4, трета алинея и член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95.

49 В това отношение обаче следва да се напомни, че правилата за формирането на волята на институциите на Съюза са установени в Договора и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции. Да се признае на институция възможността с актове от вторичното право да установява правни основания за приемане на други актове, независимо дали това утежнява, или облекчава правилата за приемането им, би

било равносилно на това да ѝ се възложат законодателни правомощия, надхвърлящи предвиденото в Договора. То би означало също така да ѝ се позволи да нарушава принципа на институционалното равновесие, който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции (вж. по аналогия решение от 6 май 2008 т., Парламент/Съвет, C-133/06, Сб., EU:C:2008:257, т. 54—57).

50 От изложеното следва, че обжалваните разпоредби е следвало да предвидят, че необходимите мерки за изпълнение се приемат при спазване на ПРК, в съответствие с предвиденото в Регламент № 2494/95.

51 Доводите на Комисията не обезсилват този извод.

52 Първо, Комисията поддържа, че разглежданите методологически рамки, които не са правни актове по смисъла на член 288 ДФЕС, не представляват правно обвързващи мерки по прилагане и следователно при приемането им не е необходимо да се следва ПРК.

53 Следва обаче да се отбележи, че методологическите рамки трябва да уточняват и допълват съществуващите регламенти, що се отнася до понятията, методите и практиките, с цел да позволят получените индекси да отговарят на изискванията за съпоставимост по членове 4 и 5 от Регламент № 2494/95. Ето защо те по принцип са, на същото основание като Регламент № 93/2013 и Регламент № 119/2013, актове, предназначени да уточнят съдържанието на законодателния акт, а именно Регламент № 2494/95, с цел да осигурят изпълнението му при еднакви условия, така че да се получат съпоставими ХИПЦ.

54 Този извод впрочем се потвърждава от обстоятелствата по делото. Всъщност, що се отнася до ХИПЦ-ПД, Регламент № 119/2013 само принципно ги предвижда и препраща за изчисляването им, както и за изчисляването на подиндексите, към методологическата рамка, състояща се в случая от „референтната методология“, изготвена през 2011 г. Трябва обаче да се установи, че тези „референтна методология“ указва по-специално категориите данъци, които трябва или не трябва да се вземат предвид, математическите формули и референтните периоди. Така тази методология прави уточненията, които са необходими, за да могат получените индекси да изпълнят изискванията за съпоставимост, поставени с Регламент № 2494/95. В това отношение от направените от Комисията в съдебното заседание уточнения освен това следва, че референтният период или категориите данъци, които трябва да бъдат изключени от изчислението, определени в изготвената през 2011 г. „референтна методология“, са съществени фактори за съпоставимостта на индексите и би трябвало да фигурират в Регламент № 119/2013.

55 Също така, по дело T-86/14, отнасящо се до ИЦЖОС, от самия текст на член 5, параграф 1 от Регламент № 93/2013 следва, че ИЦЖОС се предоставят „в съответствие с ръководството за ИЦЖОС—ИЦЖ“. Следователно самият текст на Регламент № 93/2013 предвижда, че методологическата рамка трябва да се спазва от държавите членки и на практика — от националните статистически институти, които предоставят индексите, така че да се осигури изпълнение на регламентите при еднакви условия.

56 От изложеното следва, че в разглежданите случаи методологическите рамки, към които препращат обжалваните разпоредби, са мерки по изпълнение на Регламент № 2494/95 също както Регламент № 119/2013 и Регламент № 93/2013.

57 Следва да се добави, че този извод е без значение за това, че разглежданите методологически рамки са можели да бъдат изготвяни от Евростат.

58 Всъщност член 4, трета алинея от Регламент № 2494/95 изрично споменава Евростат. Макар член 5, параграф 3 и член 9 от Регламент № 2494/95 да не предвиждат изрично, че Комисията възлага на Евростат изготвянето на методологическата рамка, те не го и забраняват.

59 Нещо повече, правната уредба в областта на статистиката предвижда изрично, че статистическият орган на Общността, определен от Комисията да разработва, изготвя и разпространява европейска статистика, се нарича „Комисията (Евростат), и че „Комисията (Евростат)“ осигурява на равнището на Съюза изготвянето на европейска статистика в съответствие с установените правила и статистически принципи. В това отношение член 6 от Регламент № 223/2009 предвижда, че само Комисията (Евростат) взема решения относно процесите, статистическите методи, стандарти и процедури и относно съдържанието и момента от време, в който се оповестяват статистическите издания. Като прилага Регламент № 223/2009, Решение 2012/504 предвижда, че Евростат е статистическият орган на Съюза по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 223/2009 и служба на Комисията, която се ръководи от генерален директор. Този статистически орган има за задачи да разработва, изготвя и разпространява европейската статистика. За целта той по-специално разработва и насърчава използването на статистически стандарти, методи и процедури.

60 От изложеното следва, че в качеството му на генерална дирекция Евростат е службата на Комисията, компетентна да изготвя разглежданите методологически рамки.

61 Освен това няма основание да се поставя под въпрос нуждата от правно необвързващи административно сътрудничество и координация между европейските и националните статистици в рамките на процеса на изготвяне на посочените методологически рамки.

62 Въпреки това, след като бъдат изготвени от Евростат в рамките на това административно сътрудничество, правилата и мерките по прилагане, които уточняват съдържанието на законодателния акт, а именно Регламент № 2494/95, за да се осигури изпълнението му при еднакви условия, и са необходими, за да се гарантира съпоставимостта на ХИПЦ, трябва да се приемат от Комисията при спазване на ПРК, в съответствие с член 4, трета алинея и член 5, параграф 3 от Регламент № 2494/95, и двата във връзка с член 14, параграф 3 от същия Регламент.

63 Обжалваните разпоредби обаче не предвиждат прилагането на такава процедура.

64 Ето защо обжалваните по настоящите дела разпоредби трябва да бъдат отменени, с мотива че в нарушение на Регламент № 2494/95 предвиждат методологическите рамки, представляващи мерки по прилагане по смисъла на този регламент, да се приемат, без да се следва ПРК.

65 Второ, Комисията изтъква, че ПРК не е подходяща за провеждане на административното сътрудничество, необходимо за изготвяне на методологическите рамки.

66 Като мерки по прилагане обаче методологическите рамки би следвало да се приемат при спазване на процедурата, предвидена в Регламент № 2494/95, независимо дали тази процедура е подходяща.

67 В това отношение, както отбелязва Кралство Нидерландия, ако Комисията счита, че тази процедура е неподходяща, тя е тази, която следва да помисли за изменение на Регламент № 2494/95. В случая е без значение, че както беше споменато в съдебното заседание, Комисията наскоро е предложила такова изменение. Впрочем формулировката на член 4, параграф 4 от Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно хармонизираните индекси на потребителските цени и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2494/95 (COM 2014/724 окончателен) е ясна. Според тази разпоредба, с цел да се гарантират еднакви условия, посредством актове за изпълнение се определя подходяща методология за изготвяне на съпоставими хармонизирани индекси, като актовете за изпълнение се приемат в съответствие с процедурата по разглеждане, посочена в член 11, параграф 2, който препраща към член 5 от

Регламент № 182/2011. Следователно тази разпоредба потвърждава, че методологическите рамки са актове за изпълнение, които трябва да бъдат приети при спазване на предвидената за целта процедура.

68 Трето, Комисията счита, че когато приетият акт е за изпълнение и не е правно обвързващ, не е необходимо той да се изпълнява при еднакви условия. Впрочем акт, който не е обвързващ, не би могъл да предвижда еднакви условия за изпълнение.

69 Този довод обаче трябва да се отхвърли. Всъщност изискването за съпоставимост на ХИПЦ и полезното действие на приложимите регламенти налагат методологическите рамки, до които се отнасят обжалваните разпоредби, да бъдат спазвани и изпълнявани при еднакви условия, така че да се осигури съпоставимостта на ХИПЦ.

70 От всичко гореизложено следва, че четвъртото основание по дело T-261/13 и третото основание по дело T-86/14, а именно нарушение на член 5, параграф 3 и член 14, параграф 3 от Регламент № 2494/95, и двата във връзка с член 5а от Решение 1999/468, трябва да се приеме за установено, с мотива че е следвало да се предвиди, че разглежданите методологически рамки, които представляват мерки по прилагане, необходими, за да се осигури съпоставимостта на ХИПЦ, се приемат, като се следва ПРК.

71 Следователно член 1, точка 2 от Регламент № 119/2013 и член 4, параграф 1 от Регламент № 93/2013 трябва да бъдат отменени, без да се разглеждат останалите основания.

По съдебните разноски

72 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като е загубила делото, Комисията следва да бъде осъдена да понесе съдебните разноски на Кралство Нидерландия в съответствие с неговите искания.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (шести разширен състав)

реши:

1) **По дело T-261/13 отменя член 1, точка 2 от Регламент (ЕС) № 119/2013 на Комисията от 11 февруари 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2214/96 относно хармонизираните индекси на потребителските цени: предаване и разпространение на подиндекси на ХИПЦ по отношение на съставянето на хармонизирани индекси на потребителските цени при постоянни равнища на данъците.**

2) **По дело T-86/14 отменя член 4, параграф 1 от Регламент ЕС) № 93/2013 на Комисията от 1 февруари 2013 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 2494/95 на Съвета относно хармонизираните индекси на потребителските цени по отношение на определянето на индекси на цените на жилищата, обитавани от техните собственици.**

3) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски, както и съдебните разноски на Кралство Нидерландия.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 23 септември 2015 година.

Подписи