Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Udvidede Afdeling)

23. september 2015 *

»HCPI — forordning (EF) nr. 2494/95 — harmoniserede forbrugerprisindeks til faste skattesatser (HICP-CT) — forordning (EU) nr. 119/2013 — forbrugerprisindeks for ejerboligpriser — forordning (EU) nr. 93/2013 — Eurostat — komitologi — gennemførelsesbestemmelser — forskriftsprocedure med kontrol«

I de forenede sager T-261/13 og T-86/14,

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman og J. Langer, og, i sag T-261/13, ved B. Koopman, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved M. Clausen og P. van Nuffel, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål, i sag T-261/13, med påstand om, principalt, annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 119/2013 af 11. februar 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 2214/96 om harmoniserede forbrugerprisindeks: indsendelse og formidling af delindeks under HCPI, for så vidt angår udarbejdelse af harmoniserede forbrugerprisindeks til faste skattesatser (EUT L 41, s. 1) og, subsidiært, annullation af artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013, og, i sag T-86/14, med påstand om, principalt, annullation af Kommissionens forordning (EU) nr. 93/2013 af 1. februar 2013 om detaljerede regler for gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 2494/95 om harmoniserede forbrugerprisindeks for så vidt angår indførelse af ejerboligprisindeks (EUT L 33, s. 14), og, subsidiært, om annullation af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013,

har

RETTEN (Sjette Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Frimodt Nielsen, og dommerne F. Dehousse (refererende dommer), I. Wiszniewska-Białecka, A.M. Collins og I. Ulloa Rubio,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. februar 2015,

afsagt følgende

* Processprog: nederlandsk.

Dom

Retsforskrifter og formålet med de foreliggende sager

Bestemmelser vedrørende de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Europa-Kommissionen

1 Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23), blev vedtaget med hjemmel i artikel 202 EF. Afgørelsen blev ændret ved Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 (EUT L 200, s. 11), hvis artikel 1, nr. 7), indførte en forskriftsprocedure med kontrol (ny artikel 5a i afgørelse 1999/468).

2 Syvende betragtning til afgørelse 1999/468, med senere ændringer, har følgende ordlyd:

»[D]et er nødvendigt at følge forskriftsproceduren med kontrol i forbindelse med generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i en retsakt, der er vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251 [EF], herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser. Denne procedure skal gøre det muligt for lovgivningsmyndighedens to parter at foretage kontrol forud for vedtagelsen af sådanne foranstaltninger. De væsentlige bestemmelser i en retsakt kan kun ændres af lovgiveren på grundlag af traktaten.«

3 Artikel 2, stk. 2, i afgørelse 1999/468, med senere ændringer, bestemmer følgende:

»Når en basisretsakt, der er vedtaget efter proceduren i traktatens artikel 251 [EF], foreskriver vedtagelse af generelle foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne retsakt, herunder ved at lade visse sådanne bestemmelser udgå eller ved at supplere med nye ikke-væsentlige bestemmelser, vedtages sådanne foranstaltninger efter forskriftsproceduren med kontrol.«

4 Afviklingen af forskriftsproceduren med kontrol (herefter »forskriftsproceduren«) er reguleret i artikel 5a i afgørelse 1999/468, med senere ændringer. I denne procedure deltager et forskriftsudvalg med kontrol, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Europa-Kommissionens repræsentant som formand. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om udkastet (artikel 5a, stk. 1 og 2). Proceduren varierer herefter alt efter om foranstaltningerne er i overensstemmelse med dette udvalgs udtalelse (artikel 5a, stk. 3), eller om disse foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med en sådan udtalelse, eller om dette udvalg ikke har afgivet udtalelse (artikel 5a, stk. 4). I alle tilfælde fastsætter artikel 5a i afgørelse 1999/468, med senere ændringer, den anvendelige procedure, som involverer Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Parlamentet, som kan modsætte sig udkastet til foranstaltninger.

5 Artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT L 55, s. 13), bestemmer, at afgørelse 1999/468/EF ophæves, men at retsvirkningerne af denne afgørelses artikel 5a opretholdes med henblik på de gældende basisretsakter, der indeholder henvisninger til den.

Bestemmelser om prisindeks

Forordning (EF) nr. 2494/95

6 Med henblik på at sikre, at den Europæiske Union er i besiddelse af sammenlignelige indeks for forbrugerpriserne i medlemsstaterne, har Rådet den 23. oktober 1995 vedtaget forordning (EF) nr. 2494/95 om harmoniserede forbrugerprisindeks (EFT L 257, s. 1). Denne forordning om harmoniserede forbrugerprisindeks (herefter »HCPI«) er bl.a. blevet ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 596/2009 af 18. juni 2009 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468 af visse retsakter, der er omfattet af proceduren i traktatens artikel 251, for så vidt angår forskriftsproceduren med kontrol (EUT L 188, s. 14).

7 Artikel 4 i forordning nr. 2494/95, som ændret, med overskriften »Sammenlignelighedskrav« bestemmer:

»HCPI'er anses for sammenlignelige, hvis forskellene mellem dem kun afspejler forskelle i prisændringer eller forbrugsmønstre landene imellem.

HCPI'er, der varierer på grund af forskelle mellem begreberne, metoderne eller den anvendte praksis ved definition og udarbejdelse af dem, er ikke sammenlignelige.

Kommissionen (Eurostat) fastlægger de regler, som skal følges for at opnå sammenlignelige HCPI'er. Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere den, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 14, stk. 3.«

8 Artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95, der har overskriften »Tidsplan og dispensation herfra«, bestemmer:

»Kommissionen vedtager gennemførelsesforanstaltninger til denne forordning, som er nødvendige for at sikre HCPI'ernes sammenlignelighed samt for at bevare og forbedre deres pålidelighed og relevans. Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere den, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 14, stk. 3. Kommissionen anmoder ECB om en udtalelse om de foranstaltninger, den agter at forelægge for udvalget.«

9 Artikel 9 i forordning nr. 2494/95, med overskriften »Udarbejdelse af resultater«, foreskriver:

»Medlemsstaterne behandler de indsamlede data, således at de kan udarbejde HCPI på grundlag af et indeks af Laspeyres-typen, der omfatter kategorierne i den internationale COICOP-klassifikation (Classification of Individual Comsumption by Purpose), der tilpasses af Kommissionen med henblik på udarbejdelse af sammenlignelige HCPI'er. Kommissionen fastsætter, hvilke metoder, procedurer og formler der skal sikre overholdelsen af sammenlignelighedskravene. Disse foranstaltninger, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning, herunder ved at supplere den, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 14, stk. 3.«

10 Artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2494/95 bestemmer:

»Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5a, stk. 1-4, og artikel 7 i afgørelse 1999/468[…], jf. dennes artikel 8.«

Gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 2494/95 i sag T-261/13

11 Ud over forordning (EF) nr. 1749/96 af 9. september 1996 vedrørende oprindelige foranstaltninger for Rådets forordning nr. 2494/95 (EFT L 229, s. 3) har Kommissionen vedtaget forordning (EF) nr. 2214/96 af 20. november 1996 om harmoniserede forbrugerprisindekser: indsendelse og formidling af delindeks under HCPI (EFT L 296, s. 8), med flere senere ændringer og senest ved Kommissionens forordning (EU) nr. 119/2013 af 11. februar 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 2214/96 for så vidt angår udarbejdelse af harmoniserede forbrugerprisindeks til faste skattesatser (EUT L 41, s. 1).

12 Artikel 1, nr. 1), i forordning nr. 199/2013 tilføjer et stk. 2 til artikel 2 i forordning nr. 2214/96, hvori det nu fastsættes, at ved »harmoniserede forbrugerprisindeks til faste skattesatser« (herefter »HCPI-CT«) forstås indeks, der måler ændringer i forbrugerpriserne uden virkningen af ændringer i skattesatserne for produkter i samme tidsrum.

13 Ved artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013 blev artikel 3 i forordning nr. 2214/96 erstattet af følgende bestemmelse:

»1. Hver måned udarbejder medlemsstaterne og indberetter til Kommissionen (Eurostat) alle delindeks (bilag I), hvis vægte udgør mere end en tusindedel af de samlede udgifter, der er omfattet af HCPI. Ud over indekset for januar hvert år fremsender medlemsstaterne de tilhørende vægtningsdata til Kommissionen (Eurostat).

2. Herudover udarbejder medlemsstaterne hver måned samme delindeks beregnet til faste skattesatser (HCPI-CT) og indberetter dem til Kommissionen (Eurostat). Kommissionen (Eurostat) udarbejder i tæt samarbejde med medlemsstaterne retningslinjer, der udgør de metodologiske rammer for beregningen af HCPI-CT-indekset og delindeks. Kommissionen (Eurostat) ajourfører i velbegrundede tilfælde referencemetodologien efter procedurer, der godkendes af Udvalget for det Europæiske Statistiske System.

3. Indeks indberettes i overensstemmelse med de standarder og procedurer for indberetning af data og metadata, der er fastlagt af Kommissionen (Eurostat).«

Gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 2494/95 i sag T-86/14

14 Kommissionen har den 1. februar 2013 vedtaget forordning (EF) nr. 93/2013 om detaljerede regler for gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 2494/95 om harmoniserede forbrugerprisindeks for så vidt angår indførelse af ejerboligprisindeks (EUT L 33, s. 14).

15 Artikel 1 i forordning nr. 93/2013 fastsætter, at der ved denne forordning »indføres ejerboligprisindeks med henblik på at forbedre relevansen og sammenligneligheden af forbrugerprisindeks (HCPI)«.

16 Artikel 4 i forordning nr. 93/2013 med overskriften »Metodemanual« bestemmer:

»1. I nært samarbejde med medlemsstaterne udarbejder Kommissionen (Eurostat) en manual, som indeholder de metodologiske retningslinjer for ejerboligprisindeks og boligprisindeks, som er beregnet i overensstemmelse med denne forordning (herefter benævnt »OOH-HPI-manualen«). Når der er behørig begrundelse for det, ajourfører Kommissionen (Eurostat) manualen efter procedurer godkendt af ESS-Udvalget.

2. Kvalitetskriterierne i artikel 12, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 finder anvendelse på udarbejdelsen af ejerboligprisindeks og boligprisindeks.

3. Efter anmodning fra Kommissionen (Eurostat) fremsender medlemsstaterne de nødvendige oplysninger til vurdering af, om ejerboligprisindeksene og boligprisindeksene overholder bestemmelserne i denne forordning.«

17 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 93/2013 bestemmer, at »[i] overensstemmelse med OOH-HPI-manualen udarbejder medlemsstaterne prisindeksene for de i artikel 3 nævnte kategorier og sender dem til Kommissionen (Eurostat)«.

Reglerne på statistikområdet

18 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 af 11. marts 2009 om europæiske statistikker og om ophævelse af forordning (EF, Euratom) nr. 1101/2008 om fremsendelse af fortrolige statistiske oplysninger til De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, Rådets forordning (EF) nr. 322/97 om EF-statistikker og Rådets afgørelse 89/382/EØF, Euratom om nedsættelse af et udvalg for De Europæiske Fællesskabers statistiske program (EUT L 87, s. 164) bestemmer, at samarbejdet og koordineringen mellem de myndigheder, som bidrager til at udvikle, udarbejde og formidle europæiske statistikker, bør styrkes (første betragtning), og at de nationale statistikmyndigheder i de enkelte medlemsstater og Fællesskabets statistikmyndighed inden for Kommissionen for at øge tilliden til de pågældende europæiske statistikker bør være fagligt uafhængige, ligesom de bør sikre, at udarbejdelsen af europæiske statistikker er karakteriseret ved upartiskhed og høj kvalitet (tyvende betragtning).

19 I artikel 6 i forordning nr. 223/2009 fastsættes:

»1. Kommissionens statistiske myndighed, udpeget af Kommissionen til at udvikle, udarbejde og formidle europæiske statistikker, betegnes i denne forordning som »Kommissionen (Eurostat)«.

2. På fællesskabsplan skal Kommissionen (Eurostat) sikre, at udarbejdelsen af europæiske statistikker sker efter de fastsatte regler og principper for statistikker. I denne forbindelse har den alene ansvaret for at fastlægge processer, statistiske metoder, standarder og procedurer samt indholdet af statistikkerne og tidspunkterne for deres offentliggørelse.

[…]«

20 Artikel 12 i forordning nr. 223/2009 bestemmer bl.a., at »[f]or at sikre resultater af høj kvalitet udvikles, udarbejdes og formidles europæiske statistikker på grundlag af ensartede standarder og harmoniserede metoder«.

21 Ved artikel 3 i Kommissionens afgørelse 2012/504/EU af 17. september 2012 om Eurostat (EUT L 251, s. 49) oprettedes Eurostat (Den Europæiske Unions Statistiske Kontor) som Unionens statistiske myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 223/2009 og defineredes som en tjenestegren i Kommissionen, ledet af en generaldirektør. Dets opgaver omfatter udvikling, udarbejdelse og formidling af europæiske statistikker, og artikel 6, stk. 1, litra b), i afgørelse 2012/504 bestemmer, at det i den forbindelse navnlig er Eurostats opgave at udvikle og fremme statistiske standarder, metoder og procedurer.

22 Artikel 7, stk. 1, i afgørelse 2012/504 bestemmer, at »[f]or så vidt angår europæiske statistikker har generaldirektøren for Eurostat alene ansvaret for at fastlægge processer, statistiske metoder, standarder og procedurer samt indholdet af statistikkerne og tidspunkterne for deres offentliggørelse i overensstemmelse med det europæiske statistiske program og det årlige arbejdsprogram«. Den præciserer, at »[v]ed varetagelsen af disse statistiske opgaver handler Eurostats generaldirektør

uafhængigt«, og at »han eller hun [...] hverken [må] søge eller modtage instrukser fra EU-institutionerne eller -organerne, nogen medlemsstats regering eller nogen anden institution, noget andet organ, kontor eller nogen anden enhed«.

Om genstanden for de foreliggende sager

23 Som det fremgår af den ovenfor nævnte juridiske ramme, har forordning nr. 2494/95 fastlagt det nødvendige statistiske grundlag for beregning af sammenlignelige indeks for forbrugerpriserne på EU-plan. Med henblik på at opfylde kravene til indeksenes sammenlignelighed er der blevet vedtaget forskellige forordninger, herunder forordning nr. 119/2013 og nr. 93/2013, der er omhandlet i dette tilfælde.

24 Kongeriget Nederlandene har anført, at det modsatte sig vedtagelsen af disse forordninger under deres udarbejdelse. Det har faktisk beklaget, at artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013 ikke har bestemt, at retningslinjerne og manualen om de gældende metodologiske rammer skal vedtages i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol i lighed med en gennemførelsesforanstaltning, selv om disse både for så vidt angår deres indhold og deres formål netop skal sikre HCPI'ernes sammenlignelighed samt bevarelsen og forbedringen af deres pålidelighed og relevans i overensstemmelse med artikel 4, tredje afsnit, og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95.

25 Forordning nr. 119/2013 og nr. 93/2013 er således genstand for de foreliggende sager.

Retsforhandlinger og parternes påstande

26 Ved stævninger indleveret henholdsvis den 3. maj og den 25. april 2013 har Kongeriget Nederlandene anlagt nærværende søgsmål.

27 Den 5. marts 2014 anmodede Kommissionen om en forening af sagerne T-261/13 og T-86/14. Den 10. marts 2014 har Kongeriget Nederlandene anført, at det ikke har indvendinger mod denne forening. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Sjette Udvidede Afdeling den 10. december 2014 er sagerne T-261/13 og T-86/14 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommens afsigelse i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement af 2. maj 1991.

28 Ved en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse er parterne blevet opfordret til skriftligt at besvare visse spørgsmål fra Retten.

29 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 27. januar 2015.

30 Kongeriget Nederlandene har nedlagt følgende påstande:

— Inden for rammerne af sag T-261/13 annulleres, principalt, forordning nr. 119/2013 og, subsidiært, artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2003.

— Inden for rammerne af sag T-86/14 annulleres, principalt, forordning nr. 93/2013 og, subsidiært, artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

32 For det første har Kongeriget Nederlandene gjort gældende, at artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95 og artikel 13, stk. 2, TEU er blevet tilsidesat, idet Eurostat, i stedet for Kommissionen, er udpeget som den enhed, der er bemyndiget til at fastlægge og ajourføre retningslinjerne og manualen, som udgør juridisk bindende retsakter (første og andet anbringende i sag T-261/13 og første anbringende i sag T-86/14). For det andet har det subsidiært påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 338, stk. 1, TEUF, idet det er retningslinjer og ikke de retlige instrumenter nævnt i artikel 288 TEUF, som anvendes til at fastlægge HCPI-CT'er (tredje anbringende i sag T-261/13 og andet anbringende i sag T-86/14). For det tredje har det, mere subsidiært, påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2494/95, sammenholdt med artikel 5a i afgørelse 1999/468, med den begrundelse, at det er forskriftsproceduren, der skulle have været anvendt (fjerde anbringende i sag T-261/13 og tredje anbringende i sag T-86/14). For det fjerde har det, mest subsidiært, påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 291 TEUF, sammenholdt med forordning nr. 182/2011, med den begrundelse, at det er en af de procedurer, som er fastsat i forordning nr. 182/2011, der skulle have været anvendt ved fastlæggelsen og ajourføringen af retningslinjerne (femte anbringende i sag T-261/13 og fjerde anbringende i sag T-86/14).

33 Kommissionen forudsætter, at de omhandlede metodologiske rammer ikke er juridisk bindende retsakter. Kommissionen gør gældende, at der hverken er tale om gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95 eller, mere generelt, gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 291 TEUF. Ifølge Kommissionen er disse dokumenter en del af det administrative samarbejde mellem Unionens statistikmyndighed og de nationale statistiske kontorer og kunne således udarbejdes i form af retningslinjer uden at blive vedtaget efter forskriftsproceduren. Kommissionen har nedlagt påstand om, at hvert af de anbringender, som er gjort gældende, skal forkastes.

34 Retten bemærker indledningsvis, at de anbringender, som Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, reelt tilsigter ophævelse af artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013 og af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013, hvorefter Eurostat i tæt samarbejde med medlemsstaterne er ansvarlig for at udarbejde og ajourføre de metodologiske rammer til beregning af prisindeks. Kongeriget Nederlandene har desuden under retsmødet medgivet, at søgsmålet i sag T-261/13 skal forstås således, at der alene er nedlagt påstand om annullation af artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013, og at søgsmålet i sag T-86/14 skal forstås således, at der alene er nedlagt påstand om annullation af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013, hvilket blev tilført retsbogen. Det skal således fastslås, at der i de foreliggende sager reelt alene er nedlagt påstand om annullation af henholdsvis artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013.

35 Retten finder, at anbringenderne om tilsidesættelse af artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2494/95, sammenholdt med artikel 5a i afgørelse 1999/468, med den begrundelse, at forskriftsproceduren skulle have været anvendt (fjerde anbringende i sag T-261/13 og tredje anbringende i sag T-86/14), skal efterprøves.

36 Kongeriget Nederlandene har i den henseende gjort gældende, at artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2494/95 pålægger anvendelsen af forskriftsproceduren til vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger for denne forordning samt til vedtagelse af foranstaltninger til gennemførelse af disse gennemførelsesforanstaltninger. Ifølge Kongeriget Nederlandene er de

anfægtede bestemmelser, som fastsætter, at Eurostat fastlægger de metodologiske rammer og sørger for, at de ajourføres uden pligt til at følge forskriftsproceduren, imidlertid til skade for den institutionelle balance i EU og skal således annulleres.

37 Kommissionen har gjort gældende, at de omhandlede metodologiske rammer ikke udgør juridisk bindende gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95, og at de derfor ikke skal vedtages i henhold til forskriftsproceduren, der i øvrigt ikke er egnet til den form for administrativt samarbejde, som er nødvendigt, for at fastlægge retningslinjerne. Når der vedtages en gennemførelsesforanstaltning, som ikke er juridisk bindende, er der ifølge Kommissionen ikke tale om en situation, som nødvendiggør, at en retsakt gennemføres på ensartede betingelser. En ikke bindende retsakt kan i øvrigt ikke fastsætte ensartede gennemførelsesbetingelser.

38 Retten bemærker, at artikel 4, stk. 3, og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95 (præmis 7 og 8 ovenfor), sammenholdt med artikel 14, stk. 3, i samme forordning (præmis 10 ovenfor), fastsætter, at Kommissionen vedtager de gennemførelsesforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre HCPI'ernes sammenlignelighed i overensstemmelse med forskriftsproceduren. Artikel 9 i forordning nr. 2494/95 vedrørende udarbejdelse af resultater bestemmer endvidere, at metoder, procedurer og formler, som sikrer overholdelsen af sammenlignelighedskravene, også fastsættes efter forskriftsproceduren (præmis 9 ovenfor).

39 Forordning nr. 119/2013 og nr. 93/2013, som udgør gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 2494/95, er vedtaget af Kommissionen efter forskriftsproceduren.

40 Artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013 bestemmer, at Kommissionen (Eurostat) fastlægger de omhandlede metodologiske rammer til beregning af prisindeks, dvs. HCPI-CT og forbrugerprisindekset for så vidt angår indførelse af ejerboligprisindeks (herefter »forbrugerprisindekset«), i tæt samarbejde med medlemsstaterne og således uden anvendelse af forskriftsproceduren.

41 De af Kongeriget Nederlandene fremførte anbringender vedrørende den manglende anvendelse af forskriftsproceduren rejser således spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 2494/95 er gennemført korrekt af Kommissionen, idet den i de anfægtede bestemmelser har pålagt Eurostat at fastsætte og ajourføre de metodologiske rammer til beregning af prisindeks uden at forudsætte anvendelse af forskriftsproceduren.

42 Retten skal i denne forbindelse bemærke, at artikel 291, stk. 2, TEUF bestemmer, at når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen gennemførelsesbeføjelser.

43 Det følger af denne retspraksis, at når EU-lovgiver tildeler Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF, skal Kommissionen fastlægge det nærmere indhold af den lovgivningsmæssige retsakt for at sikre gennemførelsen heraf under ensartede betingelser i alle medlemsstaterne (dom af 18.3.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-427/12, Sml., EU:C:2014:170, præmis 39, og af 15.10.2014, Parlamentet mod Kommissionen, C-65/13, Sml., EU:C:2014:2289, præmis 43).

44 Det følger i øvrigt af fast retspraksis, at Kommissionen inden for rammerne af sine gennemførelsesbeføjelser, hvis grænser hovedsageligt bedømmes på grundlag af de vigtigste generelle mål bag den pågældende retsakt, er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre den pågældende retsakt, forudsat at de ikke strider mod denne retsakt (jf. dom Parlamentet mod Kommissionen, nævnt i præmis 43 ovenfor, EU:C:2014:2289, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det skal således bemærkes, at Kommissionen præciserer indholdet af den lovgivningsmæssige retsakt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den ovenfor i præmis 43 nævnte retspraksis, hvis bestemmelserne i gennemførelsesretsakten, som den vedtager, dels overholder de væsentlige generelle mål, som forfølges med retsakten, dels er nødvendige eller egnede til gennemførelse af denne (jf. i denne retning dom Parlamentet mod Kommissionen, nævnt i præmis 43 ovenfor, EU:C:2014:2289, præmis 46).

46 For så vidt angår de generelle formål, som forfølges i dette tilfælde, skal det bemærkes, at inden for rammerne af virkeliggørelsen af Den Økonomiske og Monetære Union og for at kunne opnå en høj grad af prisstabilitet skal inflationen måles ved hjælp af forbrugerprisindekset på et sammenligneligt grundlag under hensyn til de forskellige nationale definitioner (første og anden betragtning til forordning nr. 2494/95). Formålet med den gældende forordning er således at fastsætte det nødvendige statistiske grundlag for beregning af sammenlignelige indeks for forbrugerpriserne på EU-plan for, med henblik på forvaltningen af den monetære politik, at have adgang til pålidelige instrumenter til måling af inflationen. Tredje betragtning til forordning nr. 2494/95 henviser i den henseende til, at Unionens skatte- og afgiftsmyndigheder samt monetære myndigheder regelmæssigt og hurtigt skal have stillet forbrugerprisindeks til rådighed med henblik på at foretage sammenligninger af inflationen i makroøkonomisk og international sammenhæng til forskel fra til nationale og mikroøkonomiske formål.

47 I den forbindelse forudsætter de anfægtede bestemmelser, som de foreliggende søgsmål omhandler, vedtagelse af metodologiske rammer, som udgør de foranstaltninger, som er nødvendige eller anvendelige for gennemførelsen af forordning nr. 2494/95 på ensartede betingelser. Bestemmelserne om metodologiske rammer har nemlig til hensigt at fastsætte begreberne, metoderne og den praksis, som vil gøre HCPI'er sammenlignelige i henhold til artikel 4, andet afsnit, i forordning nr. 2494/95 (præmis 7 ovenfor), og de er således en del af de regler, som skal følges for at opnå sammenlignelige HCPI'er i henhold til artikel 4, tredje afsnit, og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95.

48 Disse metodologiske rammer udgør således de gennemførelsesforanstaltninger, som skal overholdes for at give de gældende forordninger effektiv virkning og sikre HCPI'ernes sammenlignelighed. De omhandlede metodologiske rammer som sådanne er derfor, ligesom forordning nr. 93/2013 og 119/2013, gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 2494/95, som er nødvendige for at sikre HCPI'ernes sammenlignelighed samt for at bevare og forbedre deres pålidelighed og relevans i henhold til artikel 4, tredje afsnit, og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95.

49 Det bemærkes imidlertid i denne henseende, at det er traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes EU's institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv. At indrømme en institution muligheden for at indføre afledte retsgrundlag, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af kravene til vedtagelsen af en retsakt, svarer til at tilkende institutionen en lovgivningsbeføjelse, som går ud over, hvad der er fastsat ved traktaten. Det indebærer endvidere, at institutionen gives mulighed for at krænke princippet om institutionel ligevægt, som sikrer, at hver enkelt institution udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (jf. tilsvarende dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet, C-133/06, Sml., EU:C:2008:257, præmis 54-57).

50 Det følger heraf, at de anfægtede bestemmelser skulle have fastsat anvendelsen af forskriftsproceduren til vedtagelse af de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger i overensstemmelse med det i forordning nr. 2494/95 fastsatte.

51 Kommissionens argumenter afkræfter ikke denne konklusion.

52 Kommissionen gør for det første gældende, at de omhandlede metodologiske rammer, der ikke er retsakter i henhold til artikel 288 TEUF, ikke er juridisk bindende gennemførelsesforanstaltninger og derfor ikke skulle have været vedtaget efter forskriftsproceduren.

53 Det skal imidlertid bemærkes, at disse metodologiske rammer skal klarlægge og supplere de eksisterende forordninger for så vidt angår begreber, metoder og praksis med henblik på, at de udarbejdede indeks kan opfylde kravene til sammenlignelighed som krævet efter artikel 4 og 5 i forordning nr. 2494/95. I lighed med forordning nr. 93/2013 og nr. 119/2013 udgør de således principielt retsakter, som skal fastlægge det nærmere indhold af den lovgivningsmæssige retsakt, dvs. forordning nr. 2494/95, med henblik på at sikre gennemførelsen heraf under ensartede betingelser for at opnå sammenlignelige HCPI'er.

54 Denne konstatering bekræftes i øvrigt af omstændighederne i dette tilfælde. For så vidt angår HICP-CT'er begrænser forordning nr. 119/2013 sig til at fastsætte princippet herfor og henviser, for så vidt angår beregningen heraf og af delindeks, til de metodologiske rammer, der i dette tilfælde bl.a. består i »referencemetodologien«, som blev vedtaget i 2011. Det må imidlertid fastslås, at denne »referencemetodologi« giver oplysninger om bl.a. beskatningskategorier, som enten skal tages i betragtning eller ej, de matematiske formler og referenceperioderne. Denne metodologi sørger således for de nødvendige præciseringer til, at de udarbejdede indeks opfylder kravene til sammenlignelighed, som krævet efter forordning nr. 2494/95. I den henseende følger det i øvrigt af de præciseringer, som Kommissionen er fremkommet med under retsmødet, at data vedrørende referenceperioden, som skal tages i betragtning, eller data vedrørende beskatningskategorier, som skal udelukkes fra beregningens anvendelsesområde, der fastsættes ved »referencemetodologien«, som blev vedtaget i 2011, udgør væsentlige data for sammenligningen af indeks og burde have fremgået af forordning nr. 119/2013.

55 Ligeledes i forbindelse med søgsmålet T-86/14 vedrørende forbrugerprisindeks følger det af selve teksten i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 93/2013, at forbrugerprisindeksene fremsendes »overensstemmelse med OOH-HPI-manualen«. Ifølge selve ordlyden af forordning nr. 93/2013 skal medlemsstaterne og, i praksis, de nationale statistiske kontorer, som udarbejder indeksene, respektere de metodologiske rammer for at sikre gennemførelsen af de gældende forordninger på ensartede betingelser.

56 Det følger heraf, at de metodologiske rammer, som de anfægtede bestemmelser henviser til, i det foreliggende tilfælde udgør gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 2494/95 i lighed med forordning nr. 119/2013 og nr. 93/2013.

57 Det skal tilføjes, at dette er uden betydning for den omstændighed, at de omhandlede metodologiske rammer kan være udarbejdet af Eurostat.

58 Artikel 4, tredje afsnit, i forordning nr. 2494/95 nævner faktisk udtrykkeligt Eurostat. Selv om artikel 5, stk. 3, og artikel 9 i forordning nr. 2494/95 ikke udtrykkeligt fastlægger, at Kommissionen overlader det til Eurostat at fastsætte de metodologiske rammer, forbyder de det dog ikke.

59 Lovgivningen vedrørende statistik fastsætter i øvrigt netop, at Unionens statistiske myndighed, udpeget af Kommissionen til at udvikle, udarbejde og formidle europæiske statistikker, betegnes som »Kommissionen (Eurostat)«, og at »Kommissionen (Eurostat)« sikrer, at udarbejdelsen af europæiske statistikker sker efter de fastsatte regler og principper for statistikker. I den henseende fastsætter artikel 6 i forordning nr. 223/2009, at Kommissionen (Eurostat) alene har ansvaret for at fastlægge processer, statistiske metoder, standarder og procedurer samt indholdet af statistikkerne og tidspunkterne for deres offentliggørelse. I medfør af forordning nr. 223/2009 er Eurostat ved afgørelse 2012/504 oprettet som Unionens statistiske myndighed som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 223/2009 og er defineret som en tjenestegren i Kommissionen, ledet af en generaldirektør. Denne statistiske myndigheds opgaver omfatter udvikling, udarbejdelse og formidling af europæiske statistikker. I den forbindelse er det navnlig Eurostats opgave at udvikle og fremme statistiske standarder, metoder og procedurer.

60 Det følger heraf, at Eurostat, som generaldirektorat, fremstår som den kompetente tjenestegren inden for Kommissionen til at udarbejde de omhandlede metodologiske rammer.

61 Der er i øvrigt heller ikke grundlag for at sætte spørgsmålstegn ved relevansen af det administrative samarbejde og koordineringen mellem europæiske og nationale statistikker, som juridisk ikke er bindende, inden for rammerne af udarbejdelsen af disse metodologiske rammer.

62 Det er imidlertid en kendsgerning, at når Eurostat først inden for rammerne af dette administrative samarbejde har udarbejdet reglerne og gennemførelsesforanstaltningerne, som fastlægger det nærmere indhold af den lovgivningsmæssige retsakt, dvs. forordning nr. 2494/95, med henblik på at sikre gennemførelsen heraf under ensartede betingelser, som må anses for nødvendige for at sikre HCPI'ernes sammenlignelighed, skal de vedtages af Kommissionen efter forskriftsproceduren i medfør af artikel 4, tredje afsnit, og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2494/95, sammenholdt med samme forordnings artikel 14, stk. 3.

63 De anfægtede bestemmelser foreskriver imidlertid ikke anvendelsen af en sådan procedure.

64 De ved de foreliggende søgsmål anfægtede bestemmelser skal derfor annulleres med den begrundelse, at de forudsætter vedtagelse af metodologiske rammer, som udgør gennemførelsesforanstaltninger i henhold til forordning nr. 2494/95 uden at kræve anvendelse af forskriftsproceduren, hvilket er i strid med den nævnte forordning.

65 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at forskriftsproceduren ikke er egnet til den form for administrativt samarbejde, som er nødvendigt for at fastlægge metodologiske rammer.

66 I deres egenskab af gennemførelsesforanstaltninger skulle disse metodologiske rammer dog have været vedtaget i henhold til proceduren fastlagt i forordning nr. 2494/95 uafhængigt af, om denne procedure var egnet eller ej.

67 Som Kongeriget Nederlandene i denne henseende har anført, bemærkes, at såfremt Kommissionen betragter denne procedure som uegnet, tilkommer det Kommissionen at overveje at ændre forordning nr. 2494/95. Den omstændighed, at Kommissionen for nylig har foreslået en sådan ændring, hvilket er kommet frem under retsmødet, er i dette tilfælde uden betydning. Formuleringen af artikel 4, stk. 4, i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om harmoniserede forbrugerprisindeks og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2494/95 (COM 2014/724 final) forekommer desuden klar. Ifølge denne bestemmelse defineres den mest hensigtsmæssige metode til udarbejdelse af sammenlignelige harmoniserede indeks ved hjælp af gennemførelsesretsakter for at sikre ensartede betingelser. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 11, stk. 2, idet denne bestemmelse henviser til artikel 5 i forordning nr. 182/2011. Denne bestemmelse bekræfter således, at de metodologiske rammer er gennemførelsesretsakter, som skal vedtages i overensstemmelse med proceduren på området.

68 Ifølge Kommissionen er der for det tredje ikke tale om en situation, der nødvendiggør, at en retsakt gennemføres på ensartede betingelser, når der vedtages et gennemførelsesdokument, som ikke er juridisk bindende. En retsakt, der ikke er bindende, kan i øvrigt ikke sikre ensartede gennemførelsesbetingelser.

69 Dette argument må imidlertid forkastes. Kravet om HCPI'ers sammenlignelighed og de gældende forordningers effektive virkning fordrer netop, at de metodologiske rammer, som er omfattet af de anfægtede bestemmelser, skal respekteres og gennemføres på ensartede betingelser med henblik på at sikre HCPI'ernes sammenlignelighed.

70 Det fremgår af alt det ovenstående, at det fjerde anbringende i sag T-261/13 og det tredje anbringende i sag T-86/14 vedrørende tilsidesættelse af artikel 5, stk. 3, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2494/95, sammenholdt med artikel 5a i afgørelse 1999/468, skal tages til følge med den

begrundelse, at forskriftsproceduren skulle være anvendt ved vedtagelsen af de omhandlede metodologiske rammer, som udgør de gennemførelsesforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre HCPI'ers sammenlignelighed.

71 Det følger heraf, at artikel 1, nr. 2), i forordning nr. 119/2013 og artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 93/2013 skal annulleres, uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

72 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale de af Kongeriget Nederlandene afholdte omkostninger i overensstemmelse med dettes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Udvidede Afdeling):

1) I sag T-261/13 annulleres artikel 1, nr. 2), i Kommissionens forordning (EU) nr. 119/2013 af 11. februar 2013 om ændring af forordning (EF) nr. 2214/96 om harmoniserede forbrugerprisindekser: indsendelse og formidling af delindeks under HCPI, for så vidt angår udarbejdelse af harmoniserede forbrugerprisindeks til faste skattesatser.

2) I sag T-86/14 annulleres artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 93/2013 af 1. februar 2013 om detaljerede regler for gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 2494/95 om harmoniserede forbrugerprisindeks for så vidt angår indførelse af ejerboligprisindeks.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kongeriget Nederlandene afholdte omkostninger.

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. september 2015.

Underskrifter