Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (šesto prošireno vijeće)

23. rujna 2015.*

„HIPC – Uredba (EZ) br. 2494/95 – Harmonizirani indeksi potrošačkih cijena po stalnim poreznim stopama (HIPC-SPS) – Uredba (EU) br. 119/2013 – Indeksi cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara – Uredba (EU) br. 93/2013 – Eurostat – Komitologija – Provedbene mjere – Regulatorni postupak s kontrolom“

U spojenim predmetima T-261/13 i T-86/14,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. Bulterman i J. Langer, kao i, u predmetu T-261/13, B. Koopman, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju M. Clausen i P. van Nuffel, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom, u predmetu T-261/13, zahtjeva za poništenje Uredbe Komisije (EU) br. 119/2013 od 11. veljače 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2214/96 o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena (HIPC): prijenos i diseminacija podindeksa HIPC-a, u vezi s utvrđivanjem harmoniziranih indeksa potrošačkih cijena po stalnim poreznim stopama (SL L 41, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 78.), i podredno, zahtjeva za poništenje članka 1. stavka 2. Uredbe br. 119/2013, te povodom, u predmetu T-86/14, zahtjeva za poništenje Uredbe Komisije (EU) br. 93/2013 od 1. veljače 2013. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2494/95 o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena u vezi s utvrđivanjem indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara (SL L 33, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 75.), i podredno, zahtjeva za poništenje članka 4. stavka 1. Uredbe br. 93/2013,

OPĆI SUD (šesto prošireno vijeće)

u sastavu S. Frimodt Nielsen, predsjednik, F. Dehousse (izvjestitelj), I. Wiszniewska-Białecka, A. M. Collins i I. Ulloa Rubio, suci,

tajnik: J. Plingers, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 27. veljače 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

Pravni okvir i predmet ovih tužbi

Propisi koji se odnose na postupke za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji

1 Na temelju članka 202. UEZ-a donesena je Odluka Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.). Ta odluka izmijenjena je Odlukom Vijeća 2006/512/EZ od 17. srpnja 2006. (SL L 200, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 91.), čijim je člankom 1. stavkom 7. uspostavljen regulatorni postupak s kontrolom (novi članak 5.a Odluke 1999/468).

2 Uvodna izjava 7.a Odluke 1999/468, kako je izmijenjena, glasi kako slijedi:

„Novi regulatorni postupak s kontrolom potrebno je provoditi u pogledu mjera opće primjene kojima se mijenjaju elementi koji nisu ključni temeljnog instrumenta, donesenog u skladu s postupkom iz članka 251. [UEZ], među ostalim, brisanjem nekih od tih elemenata ili dopunjavanjem instrumenta dodavanjem novih elemenata koji nisu ključni. Ovaj bi postupak trebao objema zakonodavnim oblastima omogućiti kontrolu takvih mjera prije njihovog usvajanja. Ključne elemente zakonodavnog akta može izmijeniti samo zakonodavac na temelju Ugovora[.]“

3 Članak 2. stavak 2. Odluke 1999/468, kako je izmijenjena, određuje:

„Ako temeljni instrument, donesen u skladu s postupkom iz članka 251. [UEZ], predviđa usvajanje mjera opće primjene za izmjenu elemenata tog instrumenta koji nisu ključni, među ostalim, brišući neke od tih elemenata ili dopunjujući instrument dodavanjem novih elemenata koji nisu ključni, takve se mjere usvajaju u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom.“

4 Odvijanje regulatornog postupka s kontrolom (u daljnjem tekstu: RPSK) uređeno je člankom 5.a Odluke 1999/468, kako je izmijenjena. U okviru tog postupka sudjeluje Odbor za regulatorni postupak s kontrolom, koji je sastavljen od predstavnika država članica, a predsjedava mu predstavnik Europske komisije. Predstavnik Komisije predlaže Odboru nacrt mjera koje treba poduzeti. Odbor daje mišljenje o nacrtu (članak 5.a stavci 1. i 2.). Nadalje, postupak se razlikuje ovisno o tome jesu li mjere koje predviđa Komisija u skladu s mišljenjem Odbora (članak 5.a stavak 3.) ili te mjere nisu u skladu s takvim mišljenjem ili ako odbor nije dao mišljenje (članak 5.a stavak 4.). U svim slučajevima, članak 5.a Odluke 1999/468, kako je izmijenjena, predviđa primjenjivi postupak u kojem sudjeluju Vijeće Europske unije i Europski parlament, koji se mogu usprotiviti nacrtu mjera.

5 Članak 12. Uredbe (EZ) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.) predviđa da se Odluka 1999/468 stavlja izvan snage, ali da se učinci članka 5.a te Odluke zadržavaju za potrebe postojećih temeljnih akata koji upućuju na taj članak.

Propisi o indeksima cijena

Uredba (EZ) br. 2494/95

6 Kako bi osiguralo da Europska unija raspolaže usporedivim indeksima potrošačkih cijena u državama članicama, Vijeće je 23. listopada 1995. donijelo Uredbu (EZ) br. 2494/95 o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena (SL L 257, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 6.). Ta uredba o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena (u daljnjem tekstu „HIPC“) izmijenjena je osobito Uredbom (EZ) br. 596/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o prilagodbi većeg broja instrumenata koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora Odluci 1999/468, s obzirom na regulatorni postupak s kontrolom (SL L 188, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 3., str. 185.).

7 Članak 4. tako izmijenjene Uredbe br. 2494/95, naslovljen „Usporedivost”, propisuje:

„HIPC-i se smatraju usporedivima ako odražavaju isključivo razlike promjena cijena ili strukturu potrošnje između država.

HIPC-i koji se razlikuju zbog različitosti koncepata, metoda ili postupaka, koji se koriste u njihovoj definiciji i objedinjavanju, ne smatraju se usporedivim.

Komisija (Eurostat) usvaja pravila kojih se mora pridržavati kako bi se osigurala usporedivost HIPC-a. Te mjere, namijenjene izmjeni elemenata ove Uredbe koji nisu ključni dopunjujući je, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom iz članka 14. stavka 3.“

8 Članak 5. stavak 3. Uredbe br. 2494/95, pod naslovom „Rokovi i odstupanja“ propisuje:

„Komisija donosi pravila za provedbu ove Uredbe potrebna kako bi se osigurala usporedivost harmoniziranih indeksa potrošačkih cijena (HIPC) i održala i unaprijedila njihova pouzdanost i primjerenost. Te mjere, namijenjene izmjeni elemenata ove Uredbe koji nisu ključni dopunjujući je, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom iz članka 14. stavka 3. Komisija zahtijeva mišljenje ESB-a o mjerama koje namjerava predložiti Odboru.“

9 Članak 9. Uredbe br. 2494/95, pod naslovom „Izrada rezultata“, propisuje:

„Države članice obrađuju prikupljene podatke s ciljem izrade HIPC-a, koji mora biti indeks vrste Laspeyres, te kojime su obuhvaćene kategorije međunarodne klasifikacije Coicop (klasifikacije osobne potrošnje prema namjeni), a koji Komisija prilagođava radi izrade usporedivih HIPC-a. Komisija određuje metode, postupke i jednadžbe kako bi se osiguralo ispunjenje zahtjeva usporedivosti. Te mjere, namijenjene izmjeni elemenata ove Uredbe koji nisu ključni između ostalog dopunjujući je, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom iz članka 14. stavka 3.“

10 Članak 14. stavak 3. Uredbe br. 2494/95 propisuje:

„Prilikom upućivanja na ovaj stavak primjenjuju se članak 5.a stavci 1. do 4. i članak 7. Odluke [...] 1999/468[...], uzimajući u obzir odredbe njezinog članka 8.“

Provedbene mjere za Uredbu br. 2494/95 u predmetu T-261/13

11 Osim Uredbe Komisije (EZ) br. 1749/96 od 9. rujna 1996. o početnim provedbenim mjerama za Uredbu Vijeća (EZ) br. 2494/95 (SL L 229, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 10.), Komisija je donijela Uredbu (EZ) br. 2214/96 od 20. studenoga 1996. o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena: slanje i diseminacija podindeksa HIPC-a (SL L 296,

str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 2., str. 10.), koja je u više navrata te posljednji puta izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 119/2013 od 11. veljače 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2214/96, u vezi s utvrđivanjem harmoniziranih indeksa potrošačkih cijena po stalnim poreznim stopama (SL L 41, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 78.).

12 Članak 1. stavak 1. Uredbe br. 119/2013 dodaje u članku 2. Uredbe br. 2214/96 drugi podstavak koji sada predviđa da „harmonizirani indeksi potrošačkih cijena po stalnim poreznim stopama“(u daljnjem tekstu HIPC-SPS) znače indekse koji mjere promjene potrošačkih cijena bez utjecaja promjena poreznih stopa na proizvode tijekom odgovarajućeg vremenskog razdoblja.

13 Članak 1. stavak 2. Uredbe br. 119/2013 zamjenjuje članak 3. Uredbe br. 2214/96 sljedećim tekstom:

„1. Države članice izrađuju i dostavljaju Komisiji (Eurostatu) jednom mjesečno sve podindekse (Prilog I.) čiji udio čini više od jedne tisućinke ukupnih izdataka obuhvaćenih HIPC-om. Zajedno s indeksom za siječanj svake godine države članice Komisiji (Eurostatu) daju odgovarajuće informacije o udjelima.

2. Pored toga, države članice izrađuju i dostavljaju Komisiji (Eurostatu) jednom mjesečno iste podindekse izračunane po stalnim poreznim stopama (HIPC-SPS). Komisija (Eurostat) u bliskoj suradnji s državama članicama definira smjernice koje pružaju metodološki okvir za izračun indeksa i podindeksa HIPC-SPS. Kada je to opravdano, Komisija (Eurostat) ažurira referentnu metodologiju u skladu s postupcima koje odobrava Odbor za Europski statistički sustav.

3. Indeksi se dostavljaju u skladu sa standardima i postupcima za dostavljanje podataka i metapodataka koje utvrđuje Komisija (Eurostat).“

Provedbene mjere za Uredbu br. 2494/95 u predmetu T-86/14

14 Komisija je 1. veljače 2013. donijela Uredbu (EU) br. 93/2013 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća br. 2494/95 u vezi s utvrđivanjem indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara (SL L 33, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 6., str. 75.).

15 Članak 1. Uredbe br. 93/2013 propisuje da se potonjom Uredbom „utvrđuju indeksi cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara radi poboljšanja relevantnosti i usporedivosti [...] HIPC-a“.

16 Članak 4. Uredbe br. 93/2013, naslovljen „Metodološki priručnik“, propisuje:

„1. Komisija (Eurostat), u bliskoj suradnji s državama članicama, izrađuje priručnik koji pruža metodološki okvir za indeks cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara i indeks cijena stambenih objekata, koji se izrađuju u skladu s ovom Uredbom (dalje u tekstu ‚Priručnik OOH-HPI’). Kada je to opravdano, Komisija (Eurostat) ažurira priručnik u skladu s postupcima koje odobrava Odbor ESS-a.

2. Kriteriji kvalitete iz članka 12. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 223/2009 Europskog parlamenta i Vijeća primjenjuju se na sastavljanje indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara i indeksa cijena stambenih objekata.

3. Države članice dostavljaju Komisiji (Eurostatu) na zahtjev informacije koje su potrebne za ocjenu usklađenosti indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara i indeksa cijena stambenih objekata s odredbama ove Uredbe.“

17 Članak 5. stavak 1. Uredbe br. 93/2013 propisuje da „države članice sastavljaju i pružaju Komisiji (Eurostatu) indekse cijena za kategorije utvrđene u članku 3. u skladu s Priručnikom OOH-HPI“.

Propisi u području statistike

18 Uredba (EZ) br. 223/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o europskoj statistici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ, Euratom) br. 1101/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o dostavi povjerljivih statističkih podataka Statističkom uredu Europskih zajednica, Uredbe Vijeća (EZ) br. 322/97 o statistici Zajednice i Odluke Vijeća 89/382/EEZ, Euratom o osnivanju Odbora za statistički program Europskih zajednica (SL L 87, str. 164.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 54., str. 186.) propisuje da bi trebalo ojačati suradnju i koordinaciju između tijela koja doprinose razvoju, proizvodnji i diseminaciji europskih statistika (uvodna izjava 1.), i kako bi se povećalo povjerenje u europske statistike, nacionalna statistička tijela u svakoj državi članici, kao i statističko tijelo Zajednice unutar Komisije, trebali bi biti stručno neovisni, osigurati nepristranost i visoku kvalitetu proizvodnje europskih statistika (uvodna izjava 20.).

19 Članak 6. Uredbe br. 223/2009 navodi:

„1. Statističko tijelo Zajednice koje Komisija imenuje za razvoj, proizvodnju i diseminaciju europskih statistika u ovoj se Uredbi naziva ‚Komisija (Eurostat)'.

2. Na razini Zajednice Komisija (Eurostat) osigurava proizvodnju europskih statistika prema uspostavljenim pravilima i statističkim načelima. U tom smislu Komisija ima isključivu odgovornost za donošenje odluka u vezi s procesima, statističkim metodama, standardima i postupcima te sadržajem i rasporedom statističkih priopćenja.

[…]"

20 Članak 12. Uredbe br. 223/2009 osobito predviđa da „[k]ako bi se jamčila kvaliteta rezultata, europske se statistike razvijaju, proizvode i diseminiraju na temelju jednakih standarda i usklađenih metoda".

21 Člankom 3. Odluke Komisije 2012/504/EZ od 17. rujna 2012. o Eurostatu (SL L 251, str. 49.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 282..) osnovan je Eurostat (Statistički ured Europske unije) kao statističko tijelo Unije iz članka 6. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 223/2009 te je definiran kao služba Komisije, na čelu koje je glavni direktor. Njegove su zadaće razvoj, izrada i distribucija europske statistike pa članak 6. stavak 1. točka (b) Odluke 2012/504 predviđa da s tim ciljem Eurostat osobito razvija i promiče statističke standarde, metode i postupke.

22 Članak 7. stavak 1. Odluke 2012/504 predviđa da „[u] vezi s europskom statistikom, glavni direktor Eurostata ima isključivu odgovornost za odlučivanje o postupcima, statističkim metodama, standardima i procedurama, i o sadržaju i rokovima objavljivanja statističkih novosti, u skladu s europskim statističkim programom i godišnjim programom rada". Pojašnjava da „[p]ri obavljanju ovih statističkih zadaća, glavni direktor Eurostata djeluje neovisno" i da „on ili ona ne traži niti prima upute od institucija ili tijela Unije, od bilo koje vlade države članice, ili od bilo koje druge institucije, tijela, ureda ili subjekta".

Predmet ovih tužbi

23 Kao što proizlazi iz prethodno navedenoga pravnog okvira, Uredba br. 2494/95 utvrdila je statističke osnove potrebne za izračun usporedivih indeksa potrošačkih cijena na razini Zajednice. Različite uredbe donesene su kako bi se ispunili zahtjevi usporedivosti indeksa, među kojima su, u ovom slučaju, uredbe br. 119/2013 i br. 93/2013.

24 Kraljevina Nizozemska navodi da se protivila donošenju tih Uredbi tijekom njihove izrade. Prigovorila je, naime, da člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 119/2013 i člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 93/2013 nije predviđeno da se smjernice i priručnik, koji pružaju primjenjive metodološke okvire, donose u

skladu s regulatornim postupkom s kontrolom, poput provedbene mjere, unatoč činjenici da se njihovim sadržajem, kao i ciljem, nastoji osigurati usporedivost HIPC-a te održati i unaprijediti njihova pouzdanost i primjerenost, u skladu s člankom 4. podstavkom 3. i člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 2494/95.

25 Uredbe br. 119/2013 i br. 93/2013 stoga su predmet ovih tužbi.

Postupak i zahtjevi stranaka

26 Tužbama podnesenim 3. svibnja odnosno 25. travnja 2013., Kraljevina Nizozemska pokrenula je ovaj postupak.

27 Komisija je 5. ožujka 2014. zatražila spajanje predmeta T-261/13 i T-86/14. Kraljevina Nizozemska navela je 10. ožujka 2014. da se ne protivi tom spajanju. Rješenjem od 10. prosinca 2014., predsjednik šestog proširenog vijeća Općeg suda odredio je spajanje predmeta T-261/13 i T-86/14 u svrhu usmenog postupka i presude, u skladu s člankom 50. Poslovnika od 2. svibnja 1991.

28 U okviru mjera upravljanja postupkom stranke su pozvane da u pisanom obliku odgovore na određena pitanja Općeg suda.

29 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud saslušana su na raspravi održanoj 27. veljače 2015.

30 Kraljevina Nizozemska od Općeg suda zahtijeva da:

— u okviru tužbe u predmetu T-261/13 poništi Uredbu br. 119/2013 ili, podredno, poništi članak 1. stavak 2. Uredbe br. 119/2013,

— u okviru tužbe u predmetu T-86/14 poništi Uredbu br. 93/2013 ili, podredno, poništi članak 4. stavak 1. Uredbe br. 93/2013,

— naloži Komisiji snošenje troškova.

31 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu,

— naloži Kraljevini Nizozemskoj snošenje troškova.

Pravo

32 Kao prvo, Kraljevina Nizozemska navodi povredu članka 5. stavka 3. Uredbe br. 2494/95 i povredu članka 13. stavka 2. UEU-a u dijelu u kojem je Eurostat umjesto Komisije određen kao tijelo zaduženo za definiranje i ažuriranje smjernica i priručnika, koji čine pravno obvezujuće akte (prvi i drugi tužbeni razlog u predmetu T-261/13 i prvi tužbeni razlog u predmetu T-86/14). Kao drugo, podredno navodi povredu članka 338. stavka 1. UFEU-a u dijelu u kojem se za definiranje HIPC-SPS-a upotrebljavaju smjernice umjesto pravnih instrumenata navedenih u članku 288. UFEU-a (treći tužbeni razlog u predmetu T-261/13 i drugi tužbeni razlog u predmetu T-86/14). Kao treće, podrednije navodi povredu članka 5. stavka 3. i članka 14. stavka 3. Uredbe br. 2494/95, u vezi s člankom 5.a Odluke 1999/468, zato što se njima trebao predvidjeti RPSK (četvrti tužbeni razlog u predmetu T-261/13 i treći tužbeni razlog u predmetu T-86/14). Kao četvrto, još podrednije navodi povredu članka 291. UFEU-a, u vezi s

Uredbom br. 182/2011, zato što je za definiranje i ažuriranje smjernica trebalo propisati jedan od postupaka predviđenih Uredbom br. 182/2011 (peti tužbeni razlog u predmetu T-261/13 i četvrti tužbeni razlog u predmetu T-86/14).

33 Komisija pak polazi od pretpostavke da predmetni metodološki okviri nisu pravno obvezujući akti. Tvrdi da se ne radi o provedbenim mjerama u smislu članka 5. stavka 3. Uredbe br. 2494/95 niti, općenitije, o provedbenim mjerama u smislu članka 291. UFEU-a. Komisija smatra da su ti dokumenti dio administrativne suradnje između statističkog tijela Unije i državnih zavoda za statistiku te su se stoga mogli izraditi u obliku smjernica, a da ih se nije usvojilo u skladu s RPSK-om. Zahtijeva da se odbije svaki od navedenih tužbenih razloga.

34 Opći sud najprije ističe da se tužbenim razlozima koje je iznijela Kraljevina Nizozemska zapravo traži poništenje članka 1. stavka 2. Uredbe br. 119/2003 i članka 4. stavka 1. Uredbe br. 93/2013, prema kojima je Eurostat, u bliskoj suradnji s državama članicama, zadužen za utvrđivanje i ažuriranje metodoloških okvira za izračun indeksa cijena. Kraljevina Nizozemska osim toga je na raspravi priznala da se tužba u predmetu T-261/13 trebala shvatiti kao da se njome traži samo poništenje članka 1. stavka 2. Uredbe br. 119/2013 i da se tužba u predmetu T-86/14 trebala shvatiti kao da se njome traži samo poništenje članka 4. stavka 1. Uredbe br. 93/2013, što je zabilježeno u zapisniku. Stoga valja smatrati da se predmetnim tužbama zapravo traži isključivo poništenje članka 1. stavka 2. Uredbe br. 119/2013 odnosno članka 4. stavka 1. Uredbe br. 93/2013.

35 Opći sud smatra da je potrebno ispitati tužbene razloge koji se temelje na povredi članka 5. stavka 3. i članka 14. stavka 3. Uredbe br. 2494/95, u vezi s člankom 5.a Odluke 1999/468, zato što se njima trebao predvidjeti RPSK (četvrti tužbeni razlog u predmetu T-261/13 i treći tužbeni razlog u predmetu T-86/14).

36 U tom pogledu, Kraljevina Nizozemska tvrdi da se člankom 5. stavkom 3. i člankom 14. stavkom 3. Uredbe br. 2494/95 propisuje RPSK za donošenje provedbenih mjera za tu uredbu, kao i za donošenje mjera kojima se primjenjuju te provedbene mjere. Međutim, prema njezinu mišljenju, pobijane odredbe, kojima se predviđa da Eurostat određuje metodološke okvire i osigurava njihovo ažuriranje bez obveze pridržavanja RPSK-a, narušavaju „institucionalnu ravnotežu” Unije i stoga se trebaju poništiti.

37 Komisija pak tvrdi da predmetni metodološki okviri ne predstavljaju pravno obvezujuće provedbene mjere u smislu članka 5. stavka 3. Uredbe br. 2494/95, te da se za njih stoga nije pretpostavljalo da se usvajaju u skladu s RPSK-om koji, osim toga, nije primjeren za uređenje one vrste administrativne suradnje koja je potrebna za definiranje smjernica. Prema njezinu mišljenju, kada se donosi provedbeni dokument koji nije pravno obvezujući, ne radi se o situaciji u kojoj se pravni akt nužno provodi u jedinstvenim uvjetima. Aktom koji nije obvezujući, uostalom, ne mogu se utvrditi jedinstveni uvjeti provedbe.

38 Opći sud podsjeća da se člankom 4. stavkom 3. i člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 2494/95 (točke 7. i 8. ove presude), u vezi s člankom 14. stavkom 3. te uredbe (točka 10. ove presude), predviđa da Komisija, u skladu s RPSK-om, usvaja provedbene mjere koje su potrebne da bi se osigurala usporedivost HIPC-a. Člankom 9. Uredbe br. 2494/95 u vezi s izradom rezultata jednako se tako predviđa primjena RPSK-a u pogledu utvrđivanja metoda, postupaka i jednadžbi kako bi se osiguralo ispunjenje zahtjeva usporedivosti (točka 9. ove presude).

39 Komisija je putem RPSK-a donijela Uredbe br. 119/2013 i br. 93/2013 koje čine provedbene mjere Uredbe br. 2494/95.

40 Člankom 1. stavkom 2. Uredbe br. 119/2013 i člankom 4. stavkom 1. Uredbe br. 93/2013 predviđa se da Komisija (Eurostat) određuje metodološke okvire za izračun predmetnih indeksa, odnosno HIPC-SPS-a i indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara (u daljnjem tekstu: OOH), u bliskoj suradnji s državama članicama i, stoga, bez primjene RPSK-a.

41 Tužbenim razlozima koje je Kraljevina Nizozemska iznijela u pogledu neprovođenja RPSK-a stoga se postavlja pitanje je li Komisija pravilno provela Uredbu br. 2494/95 kada je u pobijanim odredbama Eurostatu povjerila zadatak određivanja i ažuriranja metodoloških okvira za izračun indeksa a da nije predvidjela primjenu RPSK-a.

42 U tom smislu Opći sud podsjeća da se člankom 291. stavkom 2. UFEU-a predviđa da, kad su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije , tim se aktima Komisiji dodjeljuju provedbene ovlasti.

43 Iz sudske prakse proizlazi da, kad je provedbena ovlast dodijeljena Komisiji na temelju članka 291. stavka 2. UFEU-a, ona je pozvana pobliže odrediti sadržaj zakonodavnog akta kako bi osigurala njegovu provedbu u jedinstvenim uvjetima u svim državama članicama (presude od 18. ožujka 2014., Komisija/Parlament i Vijeće, C-427/12, Zb., EU:C:2014:170, t. 39., i od 15. listopada 2014., Parlament/Komisija, C-65/13, Zb., EU:C:2014:2289, t. 43.).

44 Osim toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je Komisija, u okviru svoje provedbene ovlasti čije se granice ocjenjuju osobito s obzirom na glavne opće ciljeve predmetnog zakonodavnog akta, ovlaštena donositi sve provedbene mjere koje su potrebne ili korisne za provedbu tog akta, ako mu nisu protivne (vidjeti presudu Parlament/Komisija, t. 43. *supra*, EU:C:2014:2289, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

45 Stoga valja smatrati da Komisija pobliže određuje zakonodavni akt u smislu sudske prakse navedene u točki 43. ove presude ako odredbe provedbenog akta koji donosi, s jedne strane, poštuju glavne opće ciljeve zakonodavnog akta i, s druge strane, ako su potrebne ili korisne za provedbu navedenog akta (vidjeti u tom smislu presudu Parlament/Komisija, t. 43. *supra*, EU:C:2014:2289, t. 46.).

46 U ovom slučaju, što se tiče općih ciljeva koji se žele postići, valja podsjetiti da se u okviru ostvarenja ekonomske i monetarne unije te u svrhu postizanja visokog stupnja stabilnosti cijena inflacija mora mjeriti pomoću indeksa potrošačkih cijena na usporedivoj osnovi, uzimajući u obzir razlike nacionalnih definicija (prva i druga uvodna izjava Uredbe br. 2494/95). Stoga je cilj primjenjivih propisa odrediti statističke osnove potrebne za izračun usporedivih indeksa potrošačkih cijena na razini Unije, kako bi, u svrhu upravljanja monetarnom politikom, raspolagali pouzdanim sredstvima za mjerenje inflacije. U uvodnoj izjavi 3. Uredbe br. 2494/95 u tom se pogledu podsjeća da fiskalna i monetarna tijela na vrijeme i redovito raspolažu s indeksima potrošačkih cijena u svrhu uspoređivanja inflacije u makroekonomskom i međunarodnom kontekstu, različitih od indeksa za nacionalne i mikroekonomske potrebe.

47 U tom okviru, odredbama koje se pobijaju ovim tužbama predviđa se donošenje metodoloških okvira koji predstavljaju mjere potrebne ili korisne za provedbu Uredbe br. 2494/95 u jedinstvenim uvjetima. Naime, odredbe tih metodoloških okvira namijenjene su utvrđivanju koncepata, metoda i postupaka koji omogućuju usporedivost HIPC-a u smislu članka 4. stavka 2. Uredbe br. 2494/95 (t. 7. ove presude) te su stoga dio pravila kojima se osigurava usporedivost HIPC-a, kao što je predviđeno člankom 4. stavkom 3. i člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 2494/95.

48 Ti metodološki okviri predstavljaju dakle provedbene mjere koje se trebaju poštovati kako bi primjenjive uredbe imale koristan učinak i kako bi se osigurala usporedivost HIPC-a. Stoga navedeni metodološki okviri kao takvi, kao i Uredbe br. 93/2013 i br. 119/2013, čine provedbene mjere Uredbe br. 2494/95 koje su potrebne da bi se osigurala usporedivost HIPC-a te održala i unaprijedila njihova pouzdanost i primjerenost, u smislu članka 4. stavka 3. i članka 5. stavka 3. Uredbe br. 2494/95.

49 Međutim, u tom pogledu valja podsjetiti da su pravila koja se odnose na formiranje volje institucija Unije određena Ugovorima i da nisu na raspolaganju ni državama članicama ni samim institucijama. Priznati instituciji da može stvoriti izvedene pravne temelje, u smislu da otežava ili pojednostavnjuje načine donošenja akta, značilo bi da joj se daju zakonodavne ovlasti koje nadilaze ono što je predviđeno Ugovorom. Time bi joj se također omogućilo da ugrozi načelo institucionalne ravnoteže, koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (vidjeti, po analogiji, presudu od 6. svibnja 2008., Parlament/Vijeće, C-133/06, Zb., EU:C:2008:257, t. 54. do 57.).

50 Iz toga slijedi da se u pobijanim odredbama trebala predvidjeti primjena RPSK-a kako bi se donijele potrebne provedbene mjere, u skladu s onim što je previđeno u Uredbi br. 2494/95.

51 Argumenti Komisije ne pobijaju to utvrđenje.

52 Kao prvo, Komisija tvrdi da predmetni metodološki okviri, koji nisu zakonodavni akti u smislu članka 288. UFEU-a, nisu pravno obvezujuće provedbene mjere te ih stoga ne treba usvajati u skladu s RPSK-om.

53 Međutim, valja istaknuti da se tim metodološkim okvirima postojeće uredbe trebaju pojasniti i nadopuniti u pogledu koncepata, metoda i postupaka kako bi se omogućilo da izrađeni indeksi ispunjavaju zahtjeve usporedivosti iz članaka 4. i 5. Uredbe br. 2494/95. Oni stoga, kao i uredbe br. 93/2013 i br. 119/2013, u načelu čine akte namijenjene pojašnjavanju sadržaja zakonodavnog akta, odnosno Uredbe br. 2494/95, kako bi se osigurala njegova provedba u jedinstvenim uvjetima i time postigla usporedivost HIPC-a.

54 To utvrđenje nadalje potvrđuju predmetne okolnosti. Naime, što se tiče HIPC-SPS-a, on je Uredbom br. 119/2013 samo načelno određen te se za njihov izračun i za izračun podindeksa upućuje na metodološki okvir koji u ovom slučaju čini osobito „referentna metodologija“ utvrđena 2011. Međutim, potrebno je utvrditi da ta „referentna metodologija“ pruža podatke osobito o kategorijama poreza koje treba ili ne treba uzeti u obzir, matematičkim jednadžbama i referentnim razdobljima. Ta metodologija stoga pruža pojašnjenja koja su potrebna da bi izrađeni indeksi ispunjavali zahtjeve usporedivosti iz Uredbe br. 2494/95. U tom pogledu, iz pojašnjenja koja je Komisija pružila na raspravi, osim toga, proizlazi da elementi koji se odnose na referentno razdoblje koje treba uzeti u obzir ili na kategorije poreza koje se trebaju isključiti iz područja primjene izračuna, i koje određuje „referentna metodologija“ utvrđena 2011., čine ključne elemente za usporedivost indeksa i trebaju se nalaziti u Uredbi br. 119/2013.

55 Isto tako, u okviru tužbe u predmetu T-86/14 koja se odnosi na OOH, iz samog teksta članka 5. stavka 1. Uredbe br. 93/2013 proizlazi da se OOH dostavljaju „u skladu s Priručnikom OOH-HPI“. Stoga se samim tekstom Uredbe br. 93/2013 predviđa da države članice i, u praksi, državni zavodi za statistiku koji pružaju indekse, trebaju poštovati metodološki okvir kako bi se osigurala provedba uredbi primjenjivih u jedinstvenim uvjetima.

56 U ovom slučaju iz toga slijedi da metodološki okviri na koje upućuju pobijane odredbe čine provedbene mjere za Uredbu br. 2494/95, kao i uredbe br. 119/2013 i br. 93/2013.

57 Potrebno je dodati da to utvrđenje ne utječe na činjenicu da je predmetne metodološke okvire mogao izraditi Eurostat.

58 Naime, u članku 4. stavku 3. Uredbe br. 2494/95 izričito se navodi Eurostat. Iako člankom 5. stavkom 3. i člankom 9. Uredbe br. 2494/95 nije izričito predviđeno da Komisija Eurostatu povjerava zadatak određivanja metodološkog okvira, to nije ni zabranjeno.

59 Štoviše, propisima u području statistike jasno se predviđa da se statističko tijelo Unije koje Komisija imenuje za razvoj, proizvodnju i diseminaciju europskih statistika naziva „Komisija (Eurostat)”, i da na razini Unije, „Komisija (Eurostat)” osigurava izradu europskih statistika prema uspostavljenim pravilima i statističkim načelima. U tom pogledu, člankom 6. Uredbe br. 223/2009 predviđa se da Komisija (Eurostat) ima isključivu odgovornost za donošenje odluka u vezi s procesima, statističkim metodama, standardima i postupcima te sadržajem i rasporedom statističkih priopćenja. U skladu s Uredbom br. 223/2009, Odlukom 2012/504 osnovan je Eurostat kao statističko tijelo Unije iz članka 6. stavka 1. Uredbe 223/2009 te je određen kao služba Komisije na čelu koje je glavni direktor. Zadaća tog statističkog tijela jest razvoj, izrada i distribucija europskih statistika. U tu svrhu, ono osobito razvija i promiče statističke standarde, metode i postupke.

60 Iz toga slijedi da je Eurostat, kao Glavna uprava, služba koja je unutar Komisije nadležna za razvijanje predmetnih metodoloških okvira.

61 Osim toga, više nije potrebno dovoditi u pitanje relevantnost administrativne suradnje i koordinacije među europskim i nacionalnim statističarima, koje nisu pravno obvezujuće, u okviru procesa razvoja navedenih metodoloških okvira.

62 Međutim, to ne mijenja činjenicu da kada Eurostat u okviru te administrativne suradnje razvije pravila kojih se treba pridržavati i provedbene mjere kojima se pojašnjava sadržaj zakonodavnog akta, odnosno Uredbe br. 2494/95, kako bi se osigurala njegova provedba u jedinstvenim uvjetima i koje su potrebne da bi se osigurala usporedivost HIPC-a, Komisija ih treba donijeti nakon primjene RPSK-a, u skladu s člankom 4. stavkom 3. i člankom 5. stavkom 3. Uredbe br. 2494/95, u vezi s njezinim člankom 14. stavkom 3..

63 Unatoč tome, pobijanim odredbama ne predviđa se primjena takvog postupka.

64 Stoga se odredbe koje se pobijaju ovim tužbama trebaju poništiti zbog toga što je njima predviđeno donošenje metodoloških okvira koji čine provedbene mjere u smislu Uredbe br. 2494/95, a da pritom nije predviđena primjena RPSK-a, čime je povrijeđena navedena Uredba.

65 Kao drugo, Komisija tvrdi da RPSK nije primjeren za uređenje one vrste administrativne suradnje koja je potrebna za određivanje metodoloških okvira.

66 Međutim, te metodološki okvire trebalo je, kao provedbene mjere, donijeti u skladu s postupkom koji je predviđen Uredbom br. 2494/95, neovisno o pitanju je li taj postupak primjeren.

67 S obzirom na to, kao što navodi Kraljevina Nizozemska, ako Komisija taj postupak smatra neprimjerenim, na njoj je da razmotri mogućnost izmjene Uredbe br. 2494/95. Činjenica da je takva izmjena nedavno bila predmet prijedloga koji je Komisija istaknula na raspravi ne utječe na ovaj slučaj. Konačno, tekst članka 4. stavka 4. Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena i stavljanju izvan snage Uredbe br. 2494/95 (COM 2014/724 *final*) čini se jasan. U skladu s tom odredbom, kako bi se osigurali jedinstveni uvjeti, odgovarajuća metodologija za izradu usporedivih harmoniziranih indeksa utvrđuje se provedbenim aktima, koji se donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 11. stavka 2., pri čemu se ta odredba odnosi na članak 5. Uredbe br. 182/2011. Ta odredba potvrđuje da su metodološki okviri provedbeni akti koji se trebaju donijeti u skladu s postupkom predviđenim u tom području.

68 Kao treće, prema mišljenju Komisije, kada se donosi provedbeni dokument koji nije pravno obvezujući, ne radi se o situaciji u kojoj je potrebno da se pravni akt provodi u jedinstvenim uvjetima. Aktom koji nije obvezujući, uostalom, ne mogu se utvrditi jedinstveni uvjeti provedbe.

69 Međutim, taj argument treba odbiti. Naime, zahtjevom usporedivosti HIPC-a i korisnim učinkom primjenjivih uredbi jasno se nalaže da se metodološki okviri na koje se odnose pobijane odredbe trebaju poštovati i primjenjivati u jedinstvenim uvjetima, kako bi se osigurala usporedivost HIPC-a.

70 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da treba prihvatiti četvrti tužbeni razlog u predmetu T-261/13 i treći tužbeni razlog u predmetu T-86/14, koji se temelje na povredi članka 5. stavka 3. i članka 14. stavka 3. Uredbe br. 2494/95, u vezi s člankom 5.a Odluke 1999/468, zato što je za donošenje predmetnih metodoloških okvira, koji čine provedbene mjere potrebne kako bi se osigurala usporedivost HIPC-a, trebalo predvidjeti RPSK.

71 Iz toga slijedi da treba poništiti članak 1. stavak 2. Uredbe br. 119/2013 i članak 4. stavak 1. Uredbe br. 93/2013, a da nije potrebno ispitati druge tužbene razloge.

Troškovi

72 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova Kraljevine Nizozemske sukladno njezinom zahtjevu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (šesto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **U predmetu T-261/13, poništava se članak 1. točka 2. Uredbe Komisije (EU) br. 119/2013 od 11. veljače 2013. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 2214/96 o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena (HIPS): prijenos i diseminacija podindeksa HIPC-a, u vezi s utvrđivanjem harmoniziranih indeksa potrošačkih cijena po stalnim poreznim stopama.**

2. **U predmetu T-86/14, poništava se članak 4. stavak 1. Uredbe Komisije (EU) br. 93/2013 od 1. veljače 2013. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 2494/95 o harmoniziranim indeksima potrošačkih cijena u vezi s utvrđivanjem indeksa cijena stambenih objekata u vlasništvu stanara.**

3. **Europska komisija snosit će vlastite troškove, kao i troškove Kraljevine Nizozemske.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 23. rujna 2015.

Potpisi