ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid)

23 september 2015*

„GICP — Verordening (EG) nr. 2494/95 — Geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen tegen constante belastingtarieven (HICP-CT) — Verordening (EU) nr. 119/2013 — Indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen — Verordening (EU) nr. 93/2013 — Eurostat — Comitologie — Uitvoeringsmaatregelen — Regelgevingsprocedure met toetsing”

In de gevoegde zaken T-261/13 en T-86/14,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Bulterman en J. Langer, en in zaak T-261/13 tevens door B. Koopman, als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Clausen en P. Van Nuffel als gemachtigden,

verweerster,

betreffende, in zaak T-261/13, primair een verzoek om nietigverklaring van verordening (EU) nr. 119/2013 van de Commissie van 11 februari 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2214/96 inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen: indiening en verspreiding van subindexcijfers van het GICP, wat betreft de vaststelling van geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen tegen constante belastingtarieven (PB L 41, blz. 1) en subsidiair een verzoek om nietigverklaring van artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013, alsook, in zaak T-86/14, primair een verzoek om nietigverklaring van verordening (EU) nr. 93/2013 van de Commissie van 1 februari 2013 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen, wat de vaststelling van indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen betreft (PB L 33, blz. 14) en subsidiair een verzoek om nietigverklaring van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013,

wijst

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Frimodt Nielsen, president, F. Dehousse (rapporteur), I. Wiszniewska-Białecka, A. M. Collins en I. Ulloa Rubio, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 februari 2015,

* Procestaal: Nederlands.

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen en voorwerp van de onderhavige beroepen

Regeling betreffende de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Europese Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden

1 Op basis van artikel 202 EG heeft de Raad besluit 1999/468/EG van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23) aangenomen. Hij heeft dit besluit gewijzigd bij besluit 2006/512/EG van 17 juli 2006 (PB L 200, blz. 11), waarvan artikel 1, punt 7, de regelgevingsprocedure met toetsing heeft ingevoerd (nieuw artikel 5 bis van besluit 1999/468).

2 Overweging 7 bis van besluit 1999/468, zoals gewijzigd, luidt als volgt:

„Het is noodzakelijk gebruik te maken van de regelgevingsprocedure met toetsing voor maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van een volgens de procedure van artikel 251 van het [EG-]Verdrag aangenomen besluit, ook wanneer de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen. Deze procedure moet de twee takken van de wetgevingsautoriteit in staat stellen een toetsing te verrichten voordat de maatregelen in kwestie worden aangenomen. De essentiële onderdelen van een wetgevingsbesluit kunnen alleen door de wetgever worden gewijzigd, op basis van het Verdrag”.

3 Artikel 2, lid 2, van besluit 1999/468, zoals gewijzigd, bepaalt:

„Wanneer in een volgens de procedure van artikel 251 van het [EG-]Verdrag aangenomen basisbesluit is bepaald dat maatregelen van algemene strekking worden aangenomen tot wijziging van niet-essentiële onderdelen van dat besluit, ook indien de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen, worden de maatregelen vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing.”

4 Het verloop van de regelgevingsprocedure met toetsing (hierna: „RMT”) is beschreven in artikel 5 bis van besluit 1999/468, zoals gewijzigd. In het kader van die procedure is een rol weggelegd voor het comité regelgeving met toetsing, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Europese Commissie. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp van de te nemen maatregelen voor. Het comité brengt advies over dit ontwerp uit (artikel 5 bis, leden 1 en 2). Het verdere verloop van de procedure is anders wanneer de beoogde maatregelen in overeenstemming zijn met het advies van het comité (artikel 5 bis, lid 3), dan wanneer zij niet in overeenstemming zijn met dat advies of wanneer er geen advies is uitgebracht (artikel 5 bis, lid 4). Voor elk van deze gevallen is in artikel 5 bis van besluit 1999/468, zoals gewijzigd, bepaald welke procedure moet worden gevolgd. In die procedures is steeds een rol weggelegd voor de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement, die bezwaar kunnen maken tegen de voorgenomen maatregelen.

5 Artikel 12 van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

(PB L 55, blz. 13) bepaalt dat besluit 1999/468 wordt ingetrokken, maar dat de gevolgen van artikel 5 bis van dit besluit gehandhaafd blijven voor de toepassing van bestaande basishandelingen waarin naar dat artikel wordt verwezen.

Regeling inzake prijsindices

Verordening nr. 2494/95

6 Om ervoor te zorgen dat alle lidstaten van de Europese Unie beschikken over vergelijkbare indexcijfers van de consumptieprijzen, heeft de Raad op 23 oktober 1995 verordening (EG) nr. 2494/95 inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen (PB L 257, blz. 1) aangenomen. Deze verordening, die ziet op geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen (hierna: „GICP's"), is met name gewijzigd bij verordening nr. 596/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot aanpassing aan besluit 1999/468 van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft (PB L 188, blz. 14).

7 Artikel 4 van verordening nr. 2494/95, „Vergelijkbaarheidsvereiste", bepaalt na wijziging:

„GICP's zijn vergelijkbaar wanneer zij uitsluitend nationale verschillen in prijs of consumptiepatronen weergeven.

GICP's die verschillen als gevolg van het gebruik van uiteenlopende begrippen, methoden of procedures bij hun definitie en vaststelling, zijn niet vergelijkbaar.

De Commissie (Eurostat) zal regels vaststellen ter verkrijging van vergelijkbare GICP's. Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze verordening beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 14, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing."

8 Artikel 5 van verordening nr. 2494/95, met het opschrift „Tijdschema en derogatie daarvan", bepaalt in lid 3:

„De uitvoeringsmaatregelen van deze verordening – die noodzakelijk zijn om de vergelijkbaarheid van de GICP's te verzekeren en om hun betrouwbaarheid en relevantie te handhaven en te versterken – worden vastgesteld door de Commissie. Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze verordening beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 14, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing. De Commissie verzoekt de ECB om advies over de maatregelen die zij voornemens is aan het comité voor te leggen."

9 Artikel 9 van verordening nr. 2494/95, „Productie van resultaten", luidt:

„De lidstaten verwerken de verzamelde gegevens, teneinde het GICP – dat een index van het Laspeyres-type moet zijn die geldt voor de categorieën van de internationale COICOP-indeling (Classification of Individual Consumption by Purpose) [...], die door de Commissie zullen worden aangepast ten behoeve van de vaststelling van vergelijkbare GICP's – te produceren. De Commissie omschrijft de methoden, procedures en formules die de naleving van het vergelijkbaarheidsvereiste garanderen. Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze verordening beogen te wijzigen, onder meer door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 14, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing."

10 Artikel 14, lid 3, van verordening nr. 2494/95 luidt als volgt:

„Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn artikel 5 bis, leden 1 tot en met 4, en artikel 7 van besluit 1999/468[...] van toepassing, met inachtneming van artikel 8 daarvan."

Maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 2494/95 in zaak T-261/13

11 De Commissie heeft in dit verband niet alleen verordening (EG) nr. 1749/96 van 9 september 1996 inzake initiële maatregelen tot uitvoering van verordening nr. 2494/95 (PB L 229, blz. 3) vastgesteld, maar tevens verordening (EG) nr. 2214/96 van 20 november 1996 inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen: indiening en verspreiding van subindexcijfers van het GICP (PB L 296, blz. 8), die meermaals is gewijzigd en laatstelijk bij verordening (EU) nr. 119/2013 van de Commissie van 11 februari 2013 tot wijziging van verordening nr. 2214/96, wat betreft de vaststelling van geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen tegen constante belastingtarieven (PB L 41, blz. 1).

12 Bij artikel 1, punt 1, van verordening nr. 119/2013 is aan artikel 2 van verordening nr. 2214/96 een tweede alinea toegevoegd, volgens welke „[g]eharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen tegen constante belastingtarieven" (hierna: „HICP-CT's") worden gedefinieerd als indexcijfers die de veranderingen in de consumptieprijzen meten zonder de gevolgen van veranderingen in de tarieven van productgebonden belastingen gedurende dezelfde periode.

13 Artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 vervangt artikel 3 van verordening nr. 2214/96 door de volgende tekst:

„1. Elke maand produceren de lidstaten alle subindexcijfers (bijlage I) met een gewicht van meer dan een duizendste van de totale door het GICP bestreken uitgaven en verstrekken zij deze aan de Commissie (Eurostat). Samen met het indexcijfer voor januari van elk jaar verstrekken de lidstaten de desbetreffende informatie over de gewichten aan de Commissie (Eurostat).

2. Daarnaast produceren de lidstaten elke maand dezelfde subindexcijfers berekend in constante belastingtarieven (HICP-CT) en verstrekken zij deze aan de Commissie (Eurostat). De Commissie (Eurostat) stelt in nauwe samenwerking met de lidstaten richtsnoeren vast die een methodologisch kader bieden voor de berekening van de HICP-CT-index en de subindexcijfers. Indien naar behoren gemotiveerd, werkt de Commissie (Eurostat) de referentiemethode bij overeenkomstig de door het Comité voor het Europees statistisch systeem goedgekeurde procedurele regelingen.

3. De indexcijfers worden verstrekt overeenkomstig de normen en procedures voor de verstrekking van gegevens en metagegevens zoals vastgesteld door de Commissie (Eurostat)."

Maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 2494/95 in zaak T-86/14

14 Op 1 februari 2013 heeft de Commissie verordening (EU) nr. 93/2013 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 2494/95, wat de vaststelling van indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen betreft (PB L 33, blz. 14) vastgesteld.

15 Luidens artikel 1 van verordening nr. 93/2013 worden bij deze verordening „indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen vastgesteld, met als doel de relevantie en vergelijkbaarheid van de [GICP's] te verbeteren".

16 Artikel 4 van verordening nr. 93/2013, „Methodologische handleiding", luidt als volgt:

„1. De Commissie (Eurostat) stelt in nauwe samenwerking met de lidstaten een handleiding op die een methodologisch kader biedt voor de indexcijfers van door de eigenaar bewoonde woningen en van de huizenprijzen die uit hoofde van deze verordening worden geproduceerd (hierna de ‚OOH-HPI-handleiding' genoemd). Wanneer dit naar behoren gerechtvaardigd is, werkt de Commissie (Eurostat) de handleiding volgens een door het ESS-comité goedgekeurde procedure bij.

2. De kwaliteitscriteria als bedoeld in artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad [...] zijn van toepassing op de samenstelling van indexcijfers van door de eigenaar bewoonde woningen en van de huizenprijzen.

3. De lidstaten verstrekken de Commissie (Eurostat) desgevraagd de nodige informatie om te beoordelen of de indexcijfers van door de eigenaar bewoonde woningen en van de huizenprijzen voldoen aan de bepalingen van deze verordening."

17 Volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 93/2013 „[stellen] [d]e lidstaten [...] voor de in artikel 3 opgenomen categorieën prijsindexcijfers samen volgens de OOH-HPI-handleiding en dienen [zij] deze in bij de Commissie (Eurostat)".

Regeling op het gebied van de statistiek

18 In verordening (EG) nr. 223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, verordening (EG) nr. 322/97 van de Raad betreffende de communautaire statistiek en besluit 89/382/EEG, Euratom van de Raad tot oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen (PB L 87, blz. 164) heet het (in overweging 1) dat de samenwerking en coördinatie tussen de instanties die aan de ontwikkeling, productie en verspreiding van Europese statistieken bijdragen, moeten worden versterkt, en (in overweging 20) dat de nationale statistische instanties in iedere lidstaat en de Statistische Instantie van de Unie binnen de Commissie, teneinde het vertrouwen in de Europese statistieken te vergroten, professionele onafhankelijkheid moeten genieten en zorg moeten dragen voor onpartijdigheid en een hoge kwaliteit bij de productie van Europese statistieken.

19 Artikel 6 van verordening nr. 223/2009 luidt:

„1. De communautaire autoriteit voor de statistiek wordt door de Commissie aangewezen voor het ontwikkelen, produceren en verspreiden van Europese statistieken en zal in deze verordening ‚de Commissie (Eurostat)' genoemd worden.

2. De Commissie (Eurostat) draagt er op communautair niveau zorg voor dat Europese statistieken volgens de vastgestelde regels en statistische beginselen worden geproduceerd. Zij heeft in dit verband als enige de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van processen, statistische methoden, normen en procedures en over de inhoud en het tijdstip van statistische publicaties.

[...]"

20 Artikel 12 van verordening nr. 223/2009 bepaalt met name dat „[o]m een goede kwaliteit van de resultaten te waarborgen, [de] Europese statistieken [worden] ontwikkeld, geproduceerd en verspreid op basis van uniforme normen en geharmoniseerde methoden".

21 Bij artikel 3 van besluit 2012/504/EU van de Commissie van 17 september 2012 betreffende Eurostat (PB L 251, blz. 49) is Eurostat (het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie) aangewezen als de in artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 223/2009 bedoelde statistische autoriteit van de Unie en is zij omschreven als een dienst van de Commissie die wordt geleid door een directeur-generaal. Zij heeft tot taak de Europese statistieken te ontwikkelen, te produceren en te verspreiden, en daartoe dient zij volgens artikel 6, lid 1, onder b), van besluit 2012/504 met name statistische normen, methoden en procedures te ontwikkelen en te bevorderen.

22 Volgens artikel 7, lid 1, van besluit 2012/504 is „[t]en aanzien van Europese statistieken [...] alleen de directeur-generaal van Eurostat verantwoordelijk voor besluiten over processen en statistische methoden, normen en procedures of over de inhoud en het tijdstip van statistische berichten, in overeenstemming met het Europees statistisch programma en het jaarprogramma van de werkzaamheden". Volgens diezelfde bepaling „[handelt de directeur-generaal van Eurostat bij] de uitvoering van deze statistische taken [...] onafhankelijk" en „[vraagt] hij of zij [...] geen instructies aan en neemt [hij of zij] geen instructies aan van de instellingen of organen van de Unie, van de regering van een lidstaat, of van andere instellingen, organen, instanties of entiteiten".

Voorwerp van de onderhavige beroepen

23 Zoals uit het hierboven geschetste rechtskader blijkt, is bij verordening nr. 2494/95 de noodzakelijke statistische basis gelegd voor de berekening van vergelijkbare indexcijfers van de consumptieprijzen op het niveau van de Unie. Om ervoor te zorgen dat aan de voorwaarden inzake vergelijkbaarheid van de indices wordt voldaan, zijn diverse verordeningen aangenomen, waaronder de verordeningen nr. 119/2013 en nr. 93/2013, die in de onderhavige gedingen aan de orde zijn.

24 Het Koninkrijk der Nederlanden geeft aan dat het zich tijdens de voorbereiding van die verordeningen tegen de vaststelling ervan heeft verzet. Het betreurde namelijk dat in artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013 niet was bepaald dat de richtsnoeren en de handleiding, die de toepasselijke methodologische kaders vastlegden, evenals uitvoeringsmaatregelen moesten worden vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing, hoewel zij zowel naar inhoud als naar doel juist erop gericht zijn overeenkomstig de artikelen 4, derde alinea, en 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95 de vergelijkbaarheid van de GICP's te verzekeren en de betrouwbaarheid en relevantie ervan te handhaven en te versterken.

25 De verordeningen nr. 119/2013 en nr. 93/2013 maken aldus het voorwerp van de onderhavige beroepen uit.

Procesverloop en conclusies van partijen

26 Bij verzoekschriften, neergelegd op respectievelijk 3 mei en 25 april 2013, heeft het Koninkrijk der Nederlanden de onderhavige beroepen ingesteld.

27 Op 5 maart 2014 heeft de Commissie verzocht om voeging van de zaken T-261/13 en T-86/14. Op 10 maart 2014 heeft het Koninkrijk der Nederlanden aangegeven dat het zich daar niet tegen verzette. Bij beschikking van 10 december 2014 heeft de president van de Zesde kamer (uitgebreid) van het Gerecht de zaken T-261/13 en T-86/14 overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 gevoegd voor de mondelinge behandeling en voor het arrest.

28 Bij wege van maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht partijen verzocht om schriftelijk bepaalde vragen te beantwoorden.

29 Ter terechtzitting van 27 februari 2015 hebben partijen pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

30 Het Koninkrijk der Nederlanden verzoekt het Gerecht:

— in het kader van zaak T-261/13, primair, verordening nr. 119/2013 nietig te verklaren en, subsidiair, artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 nietig te verklaren;

— in het kader van zaak T-86/14, primair, verordening nr. 93/2013 nietig te verklaren en, subsidiair, artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013 nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

31 De Commissie verzoekt het Gerecht:

— het beroep te verwerpen;

— het Koninkrijk der Nederlanden te verwijzen in de kosten.

In rechte

32 Ten eerste voert het Koninkrijk der Nederlanden aan dat de Commissie artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95 en artikel 13, lid 2, VEU heeft geschonden, aangezien zij Eurostat en niet zichzelf heeft aangewezen als de entiteit die de richtsnoeren en de handleiding – beide juridisch bindende handelingen – vaststelt en bijwerkt (eerste en tweede middel in zaak T-261/13 en eerste middel in zaak T-86/14). Ten tweede stelt het, subsidiair, dat de Commissie artikel 338, lid 1, VWEU heeft geschonden, aangezien voor de vaststelling van de HICP-CT's wordt gebruikgemaakt van richtsnoeren en niet van de in artikel 288 VWEU opgesomde rechtsinstrumenten (derde middel in zaak T-261/13 en tweede middel in zaak T-86/14). Ten derde betoogt het, meer subsidiair, dat de Commissie de artikelen 5, lid 3, en 14, lid 3, van verordening nr. 2494/95, gelezen in samenhang met artikel 5 bis van besluit 1999/468, heeft geschonden, omdat zij had moeten voorzien in de toepassing van de RMT (vierde middel in zaak T-261/13 en derde middel in zaak T-86/14). Ten vierde voert het Koninkrijk der Nederlanden, nog meer subsidiair, aan dat de Commissie artikel 291 VWEU, gelezen in samenhang met verordening nr. 182/2011, heeft geschonden, aangezien zij een in verordening nr. 182/2011 neergelegde procedure had moeten voorschrijven voor de vaststelling en de bijwerking van de richtsnoeren (vijfde middel in zaak T-261/13 en vierde middel in zaak T-86/14).

33 De Commissie gaat uit van de premisse dat de methodologische kaders in kwestie geen juridisch bindende handelingen zijn. Zij betoogt dat het niet om uitvoeringsmaatregelen gaat in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95, noch – meer in het algemeen – om uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 291 VWEU. Volgens haar maken deze documenten deel uit van de administratieve samenwerking tussen de statistische autoriteit van de Unie en de nationale instituten voor de statistiek, zodat zij mochten worden vastgesteld in de vorm van richtsnoeren en niet hoefden te worden vastgesteld volgens de RMT. Zij verzoekt het Gerecht de aangevoerde middelen af te wijzen.

34 Om te beginnen merkt het Gerecht op dat de door het Koninkrijk der Nederlanden aangevoerde middelen in feite strekken tot nietigverklaring van artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013, waarbij Eurostat is gelast om in nauwe samenwerking met de lidstaten de methodologische kaders voor de berekening van de prijsindices vast te stellen en bij te werken. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft ter terechtzitting overigens erkend dat het beroep in zaak T-261/13 aldus moet worden opgevat dat het enkel strekt tot nietigverklaring van artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 en dat het beroep in zaak T-86/14 aldus moet worden

opgevat dat het enkel strekt tot nietigverklaring van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de onderhavige beroepen in werkelijkheid uitsluitend strekken tot nietigverklaring van artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013, respectievelijk artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013.

35 Het Gerecht is van oordeel dat de middelen moeten worden onderzocht waarmee verzoeker stelt dat de Commissie de artikelen 5, lid 3, en 14, lid 3, van verordening nr. 2494/95, gelezen in samenhang met artikel 5 bis van besluit 1999/468, heeft geschonden, omdat zij de RMT had moeten voorschrijven (vierde middel in zaak T-261/13 en derde middel in zaak T-86/14).

36 In dit verband betoogt het Koninkrijk der Nederlanden dat volgens de artikelen 5, lid 3, en 14, lid 3, van verordening nr. 2494/95 de RMT moet worden gevolgd voor de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van deze verordening en voor de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van deze uitvoeringsmaatregelen. De bestreden voorschriften, waarin is bepaald dat Eurostat de methodologische kaders vaststelt en de bijwerking daarvan verzorgt, zonder dat zij in dat verband de RMT hoeft toe te passen, verstoren volgens deze lidstaat het „institutionele evenwicht" van de Unie en moeten dus nietig worden verklaard.

37 De Commissie voert aan dat de methodologische kaders in kwestie geen juridisch bindende uitvoeringsmaatregelen zijn in de zin van artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95 en dat het niet de bedoeling was dat zij werden vastgesteld volgens de RMT, die bovendien niet geschikt is om het soort administratieve samenwerking te organiseren dat nodig is om richtsnoeren vast te stellen. In situaties waarin een niet juridisch bindend uitvoeringsdocument wordt vastgesteld, is het volgens haar niet noodzakelijk dat de rechtshandeling volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Een niet-bindende handeling kan overigens geen uniforme voorwaarden voor de uitvoering vaststellen.

38 Het Gerecht brengt in herinnering dat de artikelen 4, derde alinea, en 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95 (punten 7 en 8 hierboven), gelezen in samenhang met artikel 14, lid 3, van die verordening (punt 10 hierboven), bepalen dat de Commissie overeenkomstig de RMT de uitvoeringsmaatregelen vaststelt die noodzakelijk zijn om de vergelijkbaarheid van de GICP's te verzekeren. Artikel 9 van verordening nr. 2494/95, dat de productie van resultaten betreft, bepaalt ook dat de Commissie de RMT moet volgen wanneer zij de methoden, procedures en formules omschrijft die de naleving van het vergelijkbaarheidsvereiste garanderen (punt 9 hierboven).

39 De Commissie heeft op grond van de RMT de verordeningen nr. 119/2013 en nr. 93/2013 vastgesteld, die beide uitvoeringsmaatregelen van verordening nr. 2494/95 vormen.

40 Artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013 bepalen dat de Commissie (Eurostat) de methodologische kaders voor de berekening van de indices in kwestie, te weten de HICP-CT's en de indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen (hierna: „OOHPI's"), vaststelt in nauwe samenwerking met de lidstaten, en dus zonder gebruik te maken van de RMT.

41 De middelen waarmee het Koninkrijk der Nederlanden bekritiseert dat de RMT niet is toegepast, stellen dus de vraag aan de orde of verordening nr. 2494/95 correct is uitgevoerd door de Commissie, die in de bestreden bepalingen aan Eurostat de taak heeft opgedragen om de methodologische kaders voor de berekening van de indices vast te stellen en bij te werken, zonder gebruik te maken van de RMT.

42 In dit verband brengt het Gerecht in herinnering dat artikel 291, lid 2, VWEU bepaalt dat bij juridisch bindende handelingen van de Unie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend aan de Commissie, indien het nodig is dat die handelingen volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd.

43 Uit de rechtspraak volgt dat de Commissie, wanneer haar op grond van artikel 291, lid 2, VWEU uitvoeringsbevoegdheden zijn verleend, met de nadere bepaling van de inhoud van de wetgevingshandeling is belast, teneinde ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd (arresten van 18 maart 2014, Commissie/Parlement en Raad, C-427/12, Jurispr., EU:C:2014:170, punt 39, en van 15 oktober 2014, Parlement/Commissie, C-65/13, Jurispr., EU:C:2014:2289, punt 43).

44 Verder vloeit uit vaste rechtspraak voort dat de Commissie in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheid, waarvan de grenzen met name aan de hand van de algemene hoofddoelen van de wetgevingshandeling in kwestie worden beoordeeld, bevoegd is alle maatregelen te treffen die nodig of nuttig zijn voor de uitvoering van die handeling, voor zover deze niet in strijd zijn met die handeling (zie arrest Parlement/Commissie, punt 43 supra, EU:C:2014:2289, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de Commissie de wetgevingshandeling nader bepaalt in de zin van de in punt 43 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak indien de bepalingen van de door haar vastgestelde uitvoeringshandeling de door de wetgevingshandeling nagestreefde algemene hoofddoelen eerbiedigen en zij voorts noodzakelijk of nuttig zijn voor de uitvoering van die handeling (zie in die zin arrest Parlement/Commissie, punt 43 supra, EU:C:2014:2289, punt 46).

46 Wat in casu de nagestreefde algemene doelen betreft, moet eraan worden herinnerd dat in het kader van de totstandbrenging van de Economische en Monetaire Unie en ter bereiking van een hoge mate van prijsstabiliteit, het inflatiepercentage moet worden berekend aan de hand van het indexcijfer van de consumptieprijzen op een vergelijkbare basis, rekening houdend met de verschillen in de nationale definities (eerste twee overwegingen van verordening nr. 2494/95). De toepasselijke regeling heeft dus tot doel de noodzakelijke statistische basis te leggen voor de berekening van vergelijkbare indexcijfers van de consumptieprijzen op het niveau van de Unie, teneinde met het oog op het voeren van het monetaire beleid over betrouwbare instrumenten voor het meten van de inflatie te beschikken. In de derde overweging van verordening nr. 2494/95 wordt dienaangaande in herinnering gebracht dat de fiscale en monetaire autoriteiten van de Unie behoefte hebben aan regelmatige en actuele indexcijfers van consumptieprijzen om vergelijkingen van de inflatie te kunnen verschaffen in een macro-economische en internationale context en dat die indexcijfers verschillen van de indexcijfers die in nationale en micro-economische contexten worden gebruikt.

47 In dit verband schrijven de bepalingen die met de onderhavige beroepen worden bestreden voor dat methodologische kaders worden vastgesteld die noodzakelijk of nuttig zijn om verordening nr. 2494/95 volgens eenvormige voorwaarden te kunnen uitvoeren. De voorschriften van deze methodologische kaders strekken er immers toe de begrippen, methoden en procedures vast te leggen die ervoor moeten zorgen dat de GICP's vergelijkbaar zijn in de zin van artikel 4, tweede alinea, van verordening nr. 2494/95 (punt 7 hierboven) en maken aldus deel uit van de regels die moeten worden nageleefd om tot vergelijkbare GICP's te komen, zoals door artikel 4, derde alinea, en artikel 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95 is voorgeschreven.

48 Deze methodologische kaders zijn derhalve uitvoeringsmaatregelen die in acht moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de toepasselijke verordeningen nuttige werking hebben en de GICP's vergelijkbaar zijn. De bedoelde methodologische kaders zijn als zodanig dus, net als de verordeningen nr. 93/2013 en nr. 119/2013, maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 2494/95, die noodzakelijk zijn om de vergelijkbaarheid van de GICP's te verzekeren en om de betrouwbaarheid en de relevantie ervan te handhaven en te versterken, in de zin van de artikelen 4, derde alinea, en 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95.

49 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn vastgelegd in het Verdrag en niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf. Een instelling de mogelijkheid geven om afgeleide rechtsgrondslagen vast te

stellen, hetzij door versterking hetzij door verzwakking van de regels ter vaststelling van een handeling, zou erop neerkomen dat aan die instelling een wetgevende bevoegdheid wordt verleend die de in het Verdrag vastgelegde bevoegdheid te boven gaat. Dat zou tevens inhouden dat die instelling werd toegestaan afbreuk te doen aan het institutionele evenwicht, volgens hetwelk elke instelling haar bevoegdheden dient uit te oefenen met inachtneming van die van de andere instellingen (zie naar analogie arrest van 6 mei 2008, Parlement/Raad, C-133/06, Jurispr., EU:C:2008:257, punten 54-57).

50 De bestreden bepalingen hadden dus moeten voorschrijven dat de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen volgens de RMT moesten worden vastgesteld, overeenkomstig het bepaalde in verordening nr. 2494/95.

51 De argumenten van de Commissie doen niet af aan die conclusie.

52 Ten eerste betoogt de Commissie dat de betrokken methodologische kaders, die geen rechtshandelingen zijn in de zin van artikel 288 VWEU, geen juridisch bindende uitvoeringsmaatregelen zijn en dat het dus niet de bedoeling was dat zij volgens de RMT werden vastgesteld.

53 Evenwel moet worden opgemerkt dat deze methodologische kaders de bestaande verordeningen nader bepalen en aanvullen, wat begrippen, methoden en procedures betreft, teneinde ervoor te zorgen dat de geproduceerde indexcijfers voldoen aan de in de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 2494/95 gestelde vergelijkbaarheidsvoorwaarden. In beginsel vormen zij dus, net als de verordeningen nr. 93/2013 en nr. 119/2013, handelingen die tot doel hebben de inhoud te preciseren van de wetgevingshandeling, te weten verordening nr. 2494/95, en er aldus voor te zorgen dat deze verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd en dat vergelijkbare GICP's worden geproduceerd.

54 De omstandigheden van de onderhavige gevallen schragen deze vaststelling overigens. Wat de HICP-CT's betreft, poneert verordening nr. 119/2013 immers uitsluitend als beginsel dat deze indices moeten worden verstrekt, en verwijst zij voor de berekening van deze indices en van de subindices naar het methodologische kader, dat in casu met name wordt gevormd door de in 2011 vastgestelde „referentiemethode". Die „referentiemethode" geeft aanwijzingen over met name de categorieën van belastingen die al of niet in aanmerking moeten worden genomen, de wiskundige formules en de referentieperiodes. Zij biedt dus de nodige preciseringen om ervoor te zorgen dat de geproduceerde indices voldoen aan de door verordening nr. 2494/95 vereiste vergelijkbaarheidsvoorwaarden. In dit verband volgt bovendien uit de preciseringen die de Commissie ter terechtzitting heeft verstrekt dat bepaalde in de „referentiemethode" van 2011 opgenomen aanwijzingen betreffende de in aanmerking te nemen referentieperiode of de categorieën van belastingen die moeten worden uitgesloten van de werkingssfeer van de berekening, van wezenlijk belang zijn voor de vergelijkbaarheid van de indices en in verordening nr. 119/2013 hadden moeten staan.

55 Evenzo vloeit in het kader van zaak T-86/14, die de OOHPI's betreft, uit de tekst zelf van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 93/2013 voort dat de OOHPI's worden meegedeeld „volgens de OOH-HPI-handleiding". In de tekst zelf van verordening nr. 93/2013 is dus bepaald dat het methodologische kader moet worden geëerbiedigd door de lidstaten, en meer concreet door de nationale instituten voor de statistiek die de indexcijfers verstrekken, dit om ervoor te zorgen dat de toepasselijke verordeningen volgens uniforme voorwaarden worden uitgevoerd.

56 In de onderhavige zaken maken de methodologische kaders waarnaar de bestreden bepalingen verwijzen dus maatregelen ter uitvoering van verordening nr. 2494/95 uit, net als de verordeningen nr. 119/2013 en nr. 93/2013.

57 Daaraan moet worden toegevoegd dat deze vaststelling niets verandert aan het feit dat de betrokken methodologische kaders door Eurostat konden worden vastgesteld.

58 Artikel 4, derde alinea, van verordening nr. 2494/95 maakt immers uitdrukkelijk melding van Eurostat. In de artikelen 5, lid 3, en 9 van verordening nr. 2494/95 is weliswaar niet uitdrukkelijk bepaald dat de Commissie Eurostat de opdracht geeft het methodologische kader vast te stellen, maar deze artikelen hebben dit evenmin verboden.

59 Bovendien bepaalt de regeling op het gebied van de statistiek juist dat de autoriteit voor de statistiek van de Unie die door de Commissie wordt aangewezen voor het ontwikkelen, produceren en verspreiden van Europese statistieken „de Commissie (Eurostat)" genoemd zal worden, en dat „de Commissie (Eurostat)" er op het niveau van de Unie zorg voor draagt dat Europese statistieken volgens de vastgestelde regels en statistische beginselen worden geproduceerd. Volgens artikel 6 van verordening nr. 223/2009 heeft de Commissie (Eurostat) in dit verband als enige de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van processen, statistische methoden, normen en procedures en over de inhoud en het tijdstip van statistische publicaties. Overeenkomstig verordening nr. 223/2009 is Eurostat bij besluit 2012/504 aangewezen als de in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 223/2009 bedoelde statistische autoriteit van de Unie en omschreven als een dienst van de Commissie die wordt geleid door een directeur-generaal. Het heeft tot taak de Europese statistieken te ontwikkelen, te produceren en te verspreiden. Daartoe dient het met name statistische normen, methoden en procedures te ontwikkelen en te bevorderen.

60 Eurostat, als directoraat-generaal, blijkt derhalve de dienst van de Commissie te zijn die bevoegd is om de bedoelde methodologische kaders vast te stellen.

61 Verder hoeft de relevantie van de administratieve samenwerking en de coördinatie tussen Europese en nationale statistici, die geen juridisch bindende gevolgen teweegbrengen, in het kader van het proces ter vaststelling van deze methodologische kaders niet ter discussie te worden gesteld.

62 De te volgen regels en de uitvoeringsmaatregelen die de inhoud van de wetgevingshandeling, te weten verordening nr. 2494/95, nader bepalen teneinde ervoor te zorgen dat deze verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en die noodzakelijk zijn om de vergelijkbaarheid van de GICP's te verzekeren, moeten evenwel – wanneer zij eenmaal in het kader van deze administratieve samenwerking door Eurostat zijn vastgesteld – door de Commissie worden aangenomen nadat zij eerst de RMT heeft gevolgd, overeenkomstig de artikelen 4, derde alinea, en 5, lid 3, van verordening nr. 2494/95, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 3, van deze verordening.

63 De bestreden bepalingen bepalen echter niet dat gebruik moet worden gemaakt van die procedure.

64 Derhalve moeten de met de onderhavige beroepen bestreden bepalingen nietig worden verklaard op grond dat zij voorzien in de vaststelling van methodologische kaders die uitvoeringsmaatregelen vormen in de zin van verordening nr. 2494/95, maar niet bepalen dat de RMT dient te worden toegepast, wat een schending van deze verordening oplevert.

65 Ten tweede betoogt de Commissie dat de RMT niet geschikt is om het soort administratieve samenwerking te organiseren dat nodig is om methodologische kaders vast te stellen.

66 Deze methodologische kaders, die uitvoeringsmaatregelen uitmaken, hadden evenwel moeten worden vastgesteld volgens de in verordening nr. 2494/95 neergelegde procedure, of die procedure nu geschikt was of niet.

67 Zoals het Koninkrijk der Nederlanden aangeeft, staat het aan de Commissie om een wijziging van verordening nr. 2494/95 te overwegen indien zij deze procedure ongeschikt acht. Het feit dat de Commissie onlangs een voorstel tot een dergelijke wijziging heeft ingediend, zoals ter terechtzitting is aangehaald, is in casu irrelevant. De formulering van artikel 4, lid 4, van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen en tot intrekking van verordening nr. 2494/95 (COM 2014/724 final) is overigens

duidelijk. Volgens deze bepaling wordt, om te zorgen voor uniforme voorwaarden, de desbetreffende methodologie voor de productie van vergelijkbare geharmoniseerde indexcijfers vastgesteld door middel van uitvoeringshandelingen, en worden deze uitvoeringshandelingen vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure van artikel 11, lid 2, waarin verwezen wordt naar artikel 5 van verordening nr. 182/2011. Deze bepaling bevestigt dus dat de methodologische kaders uitvoeringshandelingen zijn die moeten worden vastgesteld overeenkomstig de daarvoor voorgeschreven procedure.

68 Ten derde betoogt de Commissie dat het in situaties waarin een niet juridisch bindend uitvoeringsdocument wordt vastgesteld, niet nodig is dat de rechtshandeling volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Een niet-bindende handeling kan volgens haar overigens geen eenvormige voorwaarden voor de uitvoering vaststellen.

69 Dit argument moet evenwel worden afgewezen. Gelet op het vereiste dat de GICP's vergelijkbaar zijn en dat de nuttige werking van de toepasselijke verordeningen wordt verzekerd, moeten de in de bestreden bepalingen bedoelde methodologische kaders immers in acht worden genomen en volgens uniforme voorwaarden worden uitgevoerd, zodat de vergelijkbaarheid van de GICP's wordt verzekerd.

70 Uit een en ander volgt dat het vierde middel in zaak T-261/13 en het derde middel in zaak T-86/14, die zien op schending van de artikelen 5, lid 3, en 14, lid 3, van verordening nr. 2494/95, gelezen in samenhang met artikel 5 bis van besluit 1999/468, moeten worden aanvaard, omdat had moeten worden voorzien in de toepassing van de RMT voor de vaststelling van de bedoelde methodologische kaders, die uitvoeringsmaatregelen vormen die noodzakelijk zijn om de vergelijkbaarheid van de GICP's te verzekeren.

71 Artikel 1, punt 2, van verordening nr. 119/2013 en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 93/2013 moeten derhalve nietig worden verklaard, zonder dat de andere middelen hoeven te worden onderzocht.

Kosten

72 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van het Koninkrijk der Nederlanden te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) In zaak T-261/13 wordt artikel 1, punt 2, van verordening (EU) nr. 119/2013 van de Commissie van 11 februari 2013 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2214/96 inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen: indiening en verspreiding van subindexcijfers van het GICP, wat betreft de vaststelling van geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen tegen constante belastingtarieven, nietig verklaard.

2) In zaak T-86/14 wordt artikel 4, lid 1, van verordening (EU) nr. 93/2013 van de Commissie van 1 februari 2013 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen, wat de vaststelling van indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen betreft, nietig verklaard.

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten en die van het Koninkrijk der Nederlanden.

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 september 2015.

ondertekeningen