Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (šesti razširjeni senat)

z dne 23. septembra 2015*

„HICP — Uredba (ES) št. 2494/95 — Harmonizirani indeksi cen življenjskih potrebščin po stalnih davčnih stopnjah (HICP-CT) — Uredba (EU) št. 119/2013 — Indeksi cen za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki — Uredba (EU) št. 93/2013 — Eurostat — Komitologija — Izvedbeni ukrepi — Regulativni postopek s pregledom“

V združenih zadevah T-261/13 in T-86/14,

Kraljevina Nizozemska, ki jo zastopata M. Bulterman in J. Langer ter v zadevi T-261/13 tudi B. Koopman, zastopniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata M. Clausen in P. van Nuffel, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi, v zadevi T-261/13, predloga za razglasitev ničnosti Uredbe Komisije (EU) št. 119/2013 z dne 11. februarja 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 2214/96 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin (HICP): posredovanje in diseminacija podindeksov HICP v zvezi z določitvijo harmoniziranih indeksov cen življenjskih potrebščin po stalnih davčnih stopnjah (UL L 41, str. 1) in, podredno, razglasitve ničnosti člena 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 ter zaradi, v zadevi T-86/14, predloga za razglasitev ničnosti Uredbe Komisije (EU) št. 93/2013 z dne 1. februarja 2013 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 2494/95 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin v zvezi z določitvijo indeksov cen za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki (UL L 33, str. 14) in, podredno, razglasitve ničnosti člena 4(1) Uredbe št. 93/2013,

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti razširjeni senat),

v sestavi S. Frimodt Nielsen, predsednik, F. Dehousse (poročevalec), I. Wiszniewska-Białecka, sodnica, A. M. Collins in I. Ulloa Rubio, sodnika,

sodni tajnik: J. Plingers, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. februarja 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

Pravni okvir in predmet obravnavanih tožb

Ureditev v zvezi s podrobnimi pravili za izvajanje izvedbenih pooblastil Evropske komisije

1 Na podlagi člena 202 ES je bil sprejet Sklep Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (1999/468/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124). Spremenjen je bil s Sklepom Sveta 2006/512/ES z dne 17. julija 2006 (UL L 200, str. 11), katerega člen 1, točka 7, je uvedel regulativni postopek s pregledom (novi člen 5a Sklepa 1999/468).

2 V uvodni izjavi 7a Sklepa 1999/468, kakor je bil spremenjen, je navedeno:

„Regulativni postopek s pregledom je treba uporabiti v primeru ukrepov splošnega obsega za spreminjanje nebistvenih določb akta, sprejetega v skladu s postopkom iz člena 251 [ES], vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih nebistvenih določb. Ta postopek mora obema vejama zakonodajne oblasti omogočiti pregled teh ukrepov še pred njihovim sprejetjem. Bistvene določbe zakonodajnega akta lahko spremeni samo zakonodajalec na podlagi Pogodbe. […]“

3 Člen 2(2) Sklepa 1999/468, kakor je bil spremenjen, določa:

„Če je v temeljnem aktu, sprejetem po postopku iz člena 251 [ES], predvideno sprejetje ukrepov splošnega obsega za spreminjanje nebistvenih določb tega akta, vključno s črtanjem nekaterih takšnih določb ali z dodajanjem novih nebistvenih določb, se takšni ukrepi sprejmejo po regulativnem postopku s pregledom.“

4 Potek regulativnega postopka s pregledom (v nadaljevanju: RPSP) ureja člen 5a Sklepa 1999/468, kakor je bil spremenjen. V okviru tega postopka sodeluje odbor za regulativni postopek s pregledom, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije. Predstavnik Komisije predloži odboru osnutek potrebnih ukrepov. Odbor poda mnenje o njem (člen 5a(1) in (2)). Potem se postopek razlikuje glede na to, ali so načrtovani ukrepi v skladu z mnenjem tega odbora (člen 5a(3)) ali ti niso v skladu s takšnim mnenjem oziroma ta odbor mnenja ni podal (člen 5a(4)). V vsakem primeru člen 5a Sklepa 1999/468, kakor je bil spremenjen, določa ustrezen postopek, ki vključuje Svet Evropske unije in Evropski parlament, ki lahko nasprotujeta osnutku ukrepov.

5 Člen 12 Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL L 55, str. 13), določa, da se Sklep 1999/468 razveljavi, da pa se učinki člena 5a tega sklepa ohranijo zaradi obstoječih temeljnih aktov, ki se sklicujejo na ta člen.

Ureditev indeksov cen

Uredba (ES) št. 2494/95

6 Svet je, da bi zagotovil, da ima Evropska unija na voljo primerljive indekse cen življenjskih potrebščin v državah članicah, 23. oktobra 1995 sprejel Uredbo (ES) št. 2494/95 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 39). Ta uredba o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin (v nadaljevanju: HICP) je bila med drugim

spremenjena z Uredbo (ES) št. 596/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o prilagoditvi nekaterih aktov, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe, Sklepu Sveta 1999/468/ES glede regulativnega postopka s pregledom (UL L 188, str. 14).

7 Člen 4 tako spremenjene Uredbe št. 2494/95, naslovljen „Primerljivost“, določa:

„HICP štejejo za primerljive, če izražajo samo razlike v spremembah cen ali v strukturah potrošnje med državami.

HICP, ki se ločijo med seboj zaradi razlik v uporabljenih konceptih, metodah ali postopkih pri opredelitvi in izračunavanju, se ne štejejo kot primerljivi.

Komisija (Eurostat) sprejme pravila za zagotavljanje primerljivosti HICP. Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te uredbe z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 14(3).“

8 Člen 5(3) Uredbe št. 2494/95, naslovljen „Časovni razpored in odstopanja“, določa:

„Komisija […] sprejme izvedbene ukrepe za to uredbo, ki so potrebni za zagotavljanje primerljivosti indeksov HICP ter za vzdrževanje in izboljšanje njihove zanesljivosti in ustreznosti. Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te uredbe z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 14(3). Komisija od ECB zahteva, da poda mnenje o ukrepih, ki jih namerava predložiti odboru.“

9 Člen 9 Uredbe št. 2494/95, naslovljen „Priprava rezultatov“, določa:

„Države članice obdelajo zbrane podatke za pripravo indeksa HICP, in sicer vrste Laspeyres, ki zajema kategorije mednarodne klasifikacije Coicop (klasifikacija individualne potrošnje po namenu), Komisija pa ga prilagodi za namen določitve primerljivih indeksov HICP. Komisija določi metode, postopke in formule, ki zagotavljajo izpolnjevanje zahtev po primerljivosti. Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te uredbe, med drugim z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 14(3).“

10 Člen 14(3) Uredbe št. 2494/95 določa:

„Pri sklicevanju na ta odstavek se uporabljata člen 5a(1) do (4) in člen 7 Sklepa 1999/468[…], ob upoštevanju določb člena 8 Sklepa.“

Ukrepi za izvajanje Uredbe št. 2494/95 v zadevi T-261/13

11 Komisija je poleg Uredbe (ES) št. 1749/96 z dne 9. septembra 1996 o začetnih izvedbenih ukrepih za Uredbo Sveta (ES) št. 2494/95 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 45) sprejela Uredbo Komisije (ES) št. 2214/96 z dne 20. novembra 1996 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin: posredovanje in diseminacija podindeksov HICP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 53), ki je bila večkrat spremenjena, nazadnje z Uredbo (EU) št. 119/2013 z dne 11. februarja 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 2214/96 v zvezi z določitvijo harmoniziranih indeksov cen življenjskih potrebščin po stalnih davčnih stopnjah (UL L 41, str. 1).

12 Člen 1, točka 1, Uredbe št. 119/2013 členu 2 Uredbe št. 2214/96 dodaja drugi pododstavek, ki od takrat določa, da „[h]armonizirani indeksi cen življenjskih potrebščin po stalnih davčnih stopnjah“ (v nadaljevanju: HICP-CT) pomenijo indekse, ki merijo spremembe cen življenjskih potrebščin brez učinka sprememb davčnih stopenj na proizvode v istem časovnem obdobju.

13 Člen 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 nadomešča člen 3 Uredbe št. 2214/96 s tem besedilom:

„1. Države članice vsak mesec pripravijo in posredujejo Komisiji (Eurostatu) vse podindekse (Priloga I), katerih utež je večja od ene tisočinke celotnih izdatkov, zajetih s HICP. Vsako leto države članice skupaj z indeksom za januar predložijo ustrezne informacije o utežeh Komisiji (Eurostatu).

2. Poleg tega države članice vsak mesec pripravijo in predložijo Komisiji (Eurostatu) enake podindekse, izračunane po stalnih davčnih stopnjah (HICP-CT). Komisija (Eurostat) v tesnem sodelovanju z državami članicami pripravi smernice za zagotovitev metodološkega okvira za izračun indeksa HICP-CT in podindeksov. Kadar je to ustrezno utemeljeno, Komisija (Eurostat) posodobi referenčno metodologijo v skladu s postopki, ki jih odobri Odbor za evropski statistični sistem.

3. Indeksi se zagotovijo po standardih in postopkih za zagotavljanje podatkov in metapodatkov, ki jih je določila Komisija (Eurostat).“

Ukrepi za izvedbo Uredbe št. 2494/95 v zadevi T-86/14

14 Komisija je 1. februarja 2013 sprejela Uredbo (EU) št. 93/2013 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 2494/95 v zvezi z določitvijo indeksov cen za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki (UL L 33, str. 14).

15 Člen 1 Uredbe št. 93/2013 določa, da ta uredba „uvaja indekse cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, z namenom izboljšanja ustreznosti in primerljivosti […] HICP“.

16 Člen 4 Uredbe št. 93/2013, naslovljen „Metodološki priročnik“, določa:

„1. Komisija (Eurostat) v tesnem sodelovanju z državami članicami pripravi priročnik, ki določa metodološki okvir za indekse cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, in indekse cen stanovanjskih nepremičnin, pripravljene v skladu s to uredbo (v nadaljnjem besedilu: Priročnik OOH-HPI (owner-occupied housing and house price indices)). Kadar je ustrezno utemeljeno, Komisija (Eurostat) posodobi priročnik v skladu s postopki, ki jih odobri Odbor ESS.

2. Merila kakovosti iz člena 12(1) Uredbe (ES) št. 223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta se uporabljajo za pripravo indeksov cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, ter indeksov cen stanovanjskih nepremičnin.

3. Države članice Komisiji (Eurostatu) na njeno zahtevo zagotovijo informacije, ki so potrebne za oceno skladnosti indeksov cen stanovanjskih nepremičnin, v katerih bivajo lastniki, ter indeksov cen stanovanjskih nepremičnin z določbami te uredbe.“

17 Člen 5(1) Uredbe št. 93/2013 določa, da „[d]ržave članice pripravijo in Komisiji (Eurostatu) predložijo indekse cen za kategorije iz člena 3 v skladu s Priročnikom OOH-HPI“.

Ureditev na področju statistike

18 Uredba (ES) št. 223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o evropski statistiki ter razveljavitvi Uredbe (ES, Euratom) št. 1101/2008 Evropskega parlamenta in Sveta o prenosu zaupnih podatkov na Statistični urad Evropskih skupnosti, Uredbe Sveta (ES) št. 322/97 o statističnih podatkih Skupnosti in Sklepa Sveta 89/382/EGS, Euratom, o ustanovitvi Odbora za statistične programe Evropskih skupnosti (UL L 87, str. 164) določa, da je treba okrepiti sodelovanje in koordinacijo med organi, ki prispevajo k razvoju, pripravi in izkazovanju evropske statistike (uvodna izjava 1) in da bi

morali biti, da bi povečali zaupanje v navedeno statistiko, nacionalni statistični organi v vseh državah članicah in statistični organ Unije v okviru Komisije strokovno neodvisni, zagotavljati pa bi morali nepristranskost in visoko kakovost pri pripravi te statistike (uvodna izjava 20).

19 Člen 6 Uredbe št. 223/2009 določa:

„1. Statistični organ Skupnosti, ki ga imenuje Komisija za razvoj, pripravo in izkazovanje evropske statistike, se v tej uredbi imenuje ‚Komisija (Eurostat)'.

2. Na ravni Skupnosti Komisija (Eurostat) zagotavlja pripravo evropske statistike v skladu z veljavnimi pravili in statističnimi načeli. V tem smislu ima Komisija (Eurostat) izključno odgovornost za sprejemanje odločitev glede procesov, statističnih metod, standardov in postopkov ter glede vsebine in časovne razporeditve statističnih objav.

[…]"

20 Člen 12 Uredbe št. 223/2009 med drugim določa, da se „[z]a zagotavljanje kakovosti rezultatov […] evropska statistika razvija, pripravlja in izkazuje na podlagi enotnih standardov in usklajenih metod".

21 Člen 3 Sklepa Komisije z dne 17. septembra 2012 o Eurostatu (2012/504/EU) (UL L 251, str. 49) je določil, da je Eurostat (Statistični urad Evropske unije) statistični organ Unije iz člena 6(1) Uredbe (ES) št. 223/2009, in ga opredelil kot službo Komisije, ki jo vodi generalni direktor. Njene naloge so razvijanje, pripravljanje in izkazovanje evropske statistike, člen 6(1)(b) Sklepa 2012/504 pa določa, da Eurostat v zvezi s tem zlasti razvija in spodbuja statistične standarde, metode in postopke.

22 Člen 7(1) Sklepa 2012/504 določa, da je „[g]eneralni direktor Eurostata […] glede evropske statistike izključno odgovoren za sprejemanje odločitev glede procesov, statističnih metod, standardov in postopkov ali za vsebino in časovno razporeditev objav statističnih podatkov v skladu z evropskim statističnim programom in letnim delovnim programom". Pojasnjuje, da „[g]eneralni direktor Eurostata pri izvajanju teh statističnih nalog deluje neodvisno" in da „ne zahteva in ne sprejema navodil od institucij ali organov Unije, katere koli vlade države članice ali katere koli druge institucije, organa, urada ali agencije".

Predmet obravnavanih tožb

23 Kot je razvidno iz zgoraj navedenega pravnega okvira, je Uredba št. 2494/95 vzpostavila statistično podlago, potrebno za izračunavanje primerljivih indeksov cen življenjskih potrebščin na ravni Unije. Za izpolnitev zahteve po primerljivosti indeksov je bilo sprejetih več uredb, med katerimi sta obravnavani uredbi št. 119/2013 in št. 93/2013.

24 Kraljevina Nizozemska navaja, da je v postopku priprave teh uredb nasprotovala njunemu sprejetju. Grajala je namreč, da člen 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 in člen 4(1) Uredbe št. 93/2013, nista določila, da se smernice in priročnik o določitvi upoštevnih metodoloških okvirov kot izvedbeni ukrepi sprejmejo v regulativnem postopku s pregledom, čeprav je v skladu s členoma 4, tretji odstavek, in 5(3) Uredbe št. 2494/95 njihov namen tako po vsebini kot po cilju zagotoviti primerljivost indeksov HICP ter vzdrževati in izboljšati njihovo zanesljivost in ustreznost.

25 Tako sta predmet obravnavanih tožb uredbi št. 119/2013 in št. 93/2013.

Postopek in predlogi strank

26 Kraljevina Nizozemska je 3. maja 2013 in 25. aprila 2013 vložila ti tožbi.

27 Komisija je 5. marca 2014 predlagala združitev zadev T-261/13 in T-86/14. Kraljevina Nizozemska je 10. marca 2014 sporočila, da tej združitvi ne nasprotuje. Predsednik šestega razširjenega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 10. decembra 2014 odločil, da se zadevi T-261/13 in T-86/14 združita za ustni postopek in izdajo sodbe v skladu s členom 50 Poslovnika z dne 2. maja 1991.

28 Stranki sta bili z ukrepi procesnega vodstva pozvani, naj pisno odgovorita na nekatera vprašanja Splošnega sodišča.

29 Stranki sta na obravnavi 27. februarja 2015 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

30 Kraljevina Nizozemska Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— v okviru tožbe v zadevi T-261/13 razglasi Uredbo št. 119/2013 za nično in, podredno, razglasi člen 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 za ničen;

— v okviru tožbe v zadevi T-86/14 razglasi Uredbo št. 93/2013 za nično in, podredno, razglasi člen 4(1) Uredbe št. 93/2013 za ničen;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

31 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov.

Pravo

32 Prvič, Kraljevina Nizozemska zatrjuje, da sta, s tem da je kot organ, ki je pooblaščen za določitev in posodabljanje smernic in priročnika, ki so pravno zavezujoči akti, namesto Komisije določen Eurostat, kršena člen 5(3) Uredbe št. 2494/95 in člen 13(2) PEU (prvi in drugi tožbeni razlog v zadevi T-261/13 in prvi tožbeni razlog v zadevi T-86/14). Drugič, podredno zatrjuje, da je, s tem da so za opredelitev indeksov HICP-CT namesto pravnih aktov, naštetih v členu 288 PDEU, uporabljene smernice, kršen člen 338(1) PDEU (tretji tožbeni razlog v zadevi T-261/13 in drugi tožbeni razlog v zadevi T-86/14). Tretjič, bolj podredno zatrjuje kršitev členov 5(3) in 14(3) Uredbe št. 2494/95 v povezavi s členom 5a Sklepa 1999/468, ker bi bilo treba določiti postopek RPSP (četrti tožbeni razlog v zadevi T-261/13 in tretji tožbeni razlog v zadevi T-86/14). Četrtič, še bolj podredno zatrjuje kršitev člena 291 PDEU v povezavi z Uredbo št. 182/2011, ker bi bilo treba za določitev in posodabljanje smernic določiti enega od postopkov iz Uredbe št. 182/2011 (peti tožbeni razlog v zadevi T-261/13 in četrti tožbeni razlog v zadevi T-86/14).

33 Komisija pa izhaja iz predpostavke, da zadevni metodološki okviri niso pravno zavezujoči akti. Zatrjuje, da ne gre za izvedbene ukrepe v smislu člena 5(3) Uredbe št. 2494/95 niti splošneje za izvedbene ukrepe v smislu člena 291 PDEU. Po njenem mnenju so ti dokumenti del upravnega sodelovanja med organom Unije za statistiko in nacionalnimi statističnimi institucijami, zaradi česar jih je mogoče določiti v obliki smernic, ne da bi jih bilo treba sprejeti v postopku RPSP. Komisija predlaga zavrnitev vseh tožbenih razlogov.

34 Splošno sodišče najprej poudarja, da Kraljevina Nizozemska s tožbenimi razlogi dejansko predlaga razglasitev ničnosti člena 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 in člena 4(1) Uredbe št. 93/2013, na podlagi katerih se Eurostatu nalaga, da v tesnem sodelovanju z državami članicami določa in posodablja metodološke okvire za izračun indeksov cen. Kraljevina Nizozemska je poleg tega na obravnavi

potrdila, da je treba tožbo v zadevi T-261/13 razumeti tako, da se nanaša le na razglasitev ničnosti člena 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013, in da je treba tožbo v zadevi T-86/14 razumeti tako, da se nanaša le na razglasitev ničnosti člena 4(1) Uredbe št. 93/2013, kar je bilo vneseno v zapisnik. Tako je treba šteti, da se z obravnavanima tožbama dejansko predlaga samo razglasitev ničnosti člena 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 in člena 4(1) Uredbe št. 93/2013.

35 Splošno sodišče presoja, da je treba preučiti tožbena razloga v zvezi s kršitvijo členov 5(3) in 14(3) Uredbe št. 2494/95 v povezavi s členom 5a Sklepa 1999/468, ker naj bi bilo treba določiti postopek RPSP (četrti tožbeni razlog v zadevi T-261/13 in tretji tožbeni razlog v zadevi T-86/14).

36 Kraljevina Nizozemska v zvezi s tem zatrjuje, da člena 5(3) in 14(3) Uredbe št. 2494/95 za sprejetje ukrepov za izvedbo te uredbe in za sprejetje ukrepov, s katerimi se izvajajo ti izvedbeni ukrepi, določata postopek RPSP. Po njenem mnenju pa izpodbijani določbi, v skladu s katerima Eurostat določi metodološke okvire in zagotavlja njihovo posodabljanje brez obveznosti izvedbe postopka RPSP, kršita „institucionalno ravnovesje“ Unije, zaradi česar ju je treba razglasiti za nični.

37 Komisija pa zatrjuje, da zadevni metodološki okviri niso pravno zavezujoči izvedbeni ukrepi v smislu člena 5(3) Uredbe št. 2494/95 in da jih tako ni bilo treba sprejeti v postopku RPSP, ki poleg tega ni primeren za urejanje vrste upravnega sodelovanja, ki je potrebna za določanje smernic. Kadar se sprejme pravno nezavezujoč izvedbeni dokument, po njenem mnenju ne gre za položaj, v katerem bi se moral pravni akt izvesti pod enotnimi pogoji. Nezavezujoč akt naj poleg tega ne bi mogel določati enotnih pogojev izvedbe.

38 Splošno sodišče opozarja, da člena 4, tretji odstavek, in 5(3) Uredbe št. 2494/95 (točki 7 in 8 zgoraj) v povezavi s členom 14(3) te uredbe (točka 10 zgoraj) določata, da Komisija v skladu s postopkom RPSP sprejme izvedbene ukrepe, ki so potrebni za zagotavljanje primerljivosti indeksov HICP. Člen 9 Uredbe št. 2494/95 v zvezi s pripravo rezultatov prav tako določa uporabo postopka RPSP za določitev metod, postopkov in formul, ki zagotavljajo izpolnjevanje zahtev po primerljivosti (točka 9 zgoraj).

39 Komisija je v postopku RPSP sprejela uredbi št. 119/2013 in št. 93/2013, ki sta ukrepa za izvedbo Uredbe št. 2494/95.

40 Člen 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 in člen 4(1) Uredbe št. 93/2013 pa določata, da Komisija (Eurostat) določi metodološke okvire za izračun zadevnih indeksov, torej indeksov HICP-CT in indeksov cen za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki (v nadaljevanju: OOH), v tesnem sodelovanju z državami članicami in tako brez uporabe postopka RPSP.

41 S tožbenimi razlogi Kraljevine Nizozemske v zvezi z odsotnostjo napotitve na postopek RPSP se tako postavlja vprašanje, ali je Komisija Uredbo št. 2494/95 pravilno izvedla, ker je z izpodbijanima določbama Eurostatu naložila določitev in posodabljanje metodoloških okvirov za izračun indeksov, ne da bi določila uporabo postopka RPSP.

42 Splošno sodišče v zvezi s tem opozarja, da člen 291(2) PDEU določa, da se, če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, s temi akti na Komisijo prenesejo izvedbena pooblastila.

43 Iz sodne prakse izhaja, da mora Komisija, kadar so ji na podlagi člena 291(2) PDEU podeljena izvedbena pooblastila, natančno določiti vsebino zakonodajnega akta, da bi zagotovila njegovo izvedbo pod enotnimi pogoji v vseh državah članicah (sodbi z dne 18. marca 2014, Komisija/Parlament in Svet, C-427/12, ZOdl., EU:C:2014:170, točka 39, in z dne 15. oktobra 2014, Parlament/Komisija, C-65/13, ZOdl., EU:C:2014:2289, točka 43).

44 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da lahko Komisija v okviru svojih izvedbenih pooblastil, katerih meje so določene zlasti glede na bistvene splošne cilje zadevnega zakonodajnega akta, sprejme vse potrebne oziroma primerne ukrepe za izvajanje tega akta, če niso v nasprotju z njim (glej zgoraj v točki 43 navedeno sodbo Parlament/Komisija, EU:C:2014:2289, točka 44 in navedena sodna praksa).

45 Tako je treba ugotoviti, da Komisija pojasni zakonodajni akt v smislu sodne prakse, navedene v točki 43 te sodbe, če določbe izvedbenega akta, ki ga Komisija sprejme, spoštujejo bistvene splošne cilje zakonodajnega akta in so potrebne oziroma primerne za njegovo izvedbo (glej v tem smislu zgoraj v točki 43 navedeno sodbo Parlament/Komisija, EU:C:2014:2289, točka 46).

46 V zvezi z uresničevanimi splošnimi cilji je treba v obravnavanem primeru opozoriti, da je treba v okviru uresničevanja ekonomske in monetarne unije in ob namenu doseganja visoke stopnje stabilnosti cen inflacijo meriti z indeksom cen življenjskih potrebščin na primerljivi podlagi ob upoštevanju razlik pri nacionalnih definicijah (prva in druga uvodna izjava Uredbe št. 2494/95). Cilj upoštevne ureditve je tako vzpostavitev statistične podlage, potrebne za izračunavanje primerljivih indeksov cen življenjskih potrebščin na ravni Unije, da bi imela iz vidika vodenja monetarne politike na voljo zanesljive instrumente za merjenje inflacije. Tretja uvodna izjava Uredbe št. 2494/95 v zvezi s tem opozarja, da mora Unija in zlasti njene davčne in monetarne oblasti imeti na voljo redne in aktualne indekse cen življenjskih potrebščin za zagotavljanje primerjav inflacije v makroekonomskem in mednarodnem smislu, ločene od indeksov za nacionalne in mikroekonomske namene.

47 V teh okoliščinah določbi, ki se izpodbijata z obravnavanima tožbama, nalagata sprejetje metodoloških okvirov, ki so potrebni oziroma primerni ukrepi za izvajanje Uredbe št. 2494/95 pod enotnimi pogoji. Namen določb teh metodoloških okvirov je namreč določitev konceptov, metod in postopkov, ki omogočajo primerljivost indeksov HICP v smislu člena 4, drugi odstavek, Uredbe št. 2494/95 (točka 7 zgoraj) in so tako del pravil za zagotavljanje primerljivosti HICP, kot je to določeno v členih 4, tretji odstavek, in 5(3) Uredbe št. 2494/95.

48 Ti metodološki okviri so tako izvedbeni ukrepi, ki jih je treba upoštevati, da imajo upoštevne uredbe polni učinek in da se zagotovi primerljivost indeksov HICP. Kot taki so zadevni metodološki okviri zato na enaki podlagi kot uredbi št. 93/2013 in št. 119/2013 ukrepi za izvedbo Uredbe št. 2494/95, ki so potrebni za zagotavljanje primerljivosti indeksov HICP ter za vzdrževanje in izboljšanje njihove zanesljivosti in ustreznosti, v smislu členov 4, tretji odstavek, in 5(3) Uredbe št. 2494/95.

49 V zvezi s tem pa je treba opozoriti, da so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v Pogodbi in z njimi ne morejo razpolagati niti države članice niti institucije. Če bi instituciji priznali možnost ustvarjanja izvedenih pravnih podlag v smislu otežitve ali poenostavljanja podrobnih pravil za sprejetje akta, bi s tem instituciji dodelili zakonodajno pooblastilo, ki presega pooblastilo iz Pogodbe. To bi ji prav tako dovoljevalo kršitev načela institucionalnega ravnovesja, ki pomeni, da mora vsaka institucija izvrševati lastna pooblastila ob spoštovanju pooblastil drugih institucij (glej po analogiji sodbo z dne 6. maja 2008, Parlament/Svet, C-133/06, ZOdl., EU:C:2008:257, točke od 54 do 57).

50 Iz tega izhaja, da bi morali izpodbijani določbi v skladu s tem, kar določa Uredba št. 2494/95, za sprejetje potrebnih izvedbenih ukrepov nalagati uporabo postopka RPSP.

51 Trditve Komisije te ugotovitve ne omajajo.

52 Prvič, Komisija zatrjuje, da zadevni metodološki okviri, ki niso pravni akti v smislu člena 288 PDEU, niso pravno zavezujoči izvedbeni ukrepi, zaradi česar jih ni bilo treba sprejeti v postopku RPSP.

53 Vendar je treba poudariti, da je namen teh metodoloških okvirov pojasnitev in dopolnitev obstoječih uredb glede konceptov, metod in postopkov, da bi omogočili, da pripravljeni indeksi izpolnjujejo pogoje primerljivosti, ki jih zahtevata člena 4 in 5 Uredbe št. 2494/95. Tako jih je treba na enaki podlagi kot

uredbi št. 93/2013 in št. 119/2013 v bistvu šteti za akte, katerih namen je pojasnitev vsebine zakonodajnih aktov, namreč Uredbe št. 2494/95, da bi se zagotovila njena izvedba pod enotnimi pogoji in da bi se tako pridobili primerljivi indeksi HICP.

54 To ugotovitev poleg tega potrjujejo okoliščine obravnavane zadeve. Uredba št. 119/2013 se namreč v zvezi z indeksi HICP-CT omejuje na določitev njihovega temelja, za njihov izračun in za izračun podindeksov v okviru metodologije, določene v obravnavani zadevi, pa napotuje zlasti na referenčno metodologijo, ki je bila določena leta 2011. Ugotoviti pa je treba, da ta „referenčna metodologija“ vsebuje podatke med drugim v zvezi s skupinami dajatev, ki jih je treba upoštevati, matematičnimi formulami in referenčnimi obdobji. Ta metodologija tako podaja pojasnila, ki so potrebna za to, da pripravljeni indeksi izpolnjujejo pogoje primerljivosti, ki jih zahteva Uredba št. 2494/95. Poleg tega je v zvezi s tem iz pojasnil, ki jih je posredovala Komisija na obravnavi, razvidno, da so podatki v zvezi z referenčnim obdobjem, ki ga je treba upoštevati, ali v zvezi s skupinami dajatev, ki jih je treba izključiti s področja uporabe izračuna, ki jih določa „referenčna metodologija“ iz leta 2011, podatki, ki so bistveni za primerljivost indeksov in ki bi morali biti vsebovani v Uredbi št. 119/2013.

55 V okviru tožbe v zadevi T-86/14 glede RPSP je prav tako iz samega besedila člena 5(1) Uredbe št. 93/2013 razvidno, da se indeksi OOH predložijo „v skladu s Priročnikom OOH-HPI“. Zato je v samem besedilu Uredbe št. 93/2013 določeno, da morajo države članice in, v praksi, nacionalne statistične institucije, ki predložijo indekse, upoštevati metodološki okvir, da se izvajanje upoštevnih uredb zagotovi pod enotnimi pogoji.

56 Iz tega izhaja, da so v obravnavanem primeru metodološki okviri, na katere napotujeta izpodbijani odločbi, na enaki podlagi kot uredbi št. 119/2013 in št. 93/2013 ukrepi za izvedbo Uredbe št. 2494/95.

57 Dodati je treba, da ta ugotovitev ne posega v to, da je zadevne metodološke okvire lahko določil Eurostat.

58 Člen 4, tretji odstavek, Uredbe št. 2494/95 namreč izrecno omenja Eurostat. Čeprav člena 5(3) in 9 Uredbe št. 2494/95 nista izrecno določila, da Komisija nalogo določitve metodoloških okvirov zaupa Eurostatu, pa tega vendar nista prepovedala.

59 Poleg tega ureditev na področju statistike natančno določa, da se statistični organ Unije, ki ga imenuje Komisija za razvoj, pripravo in izkazovanje evropske statistike, imenuje „Komisija (Eurostat)“ in da na ravni Unije „Komisija (Eurostat)“ zagotavlja pripravo evropske statistike v skladu z veljavnimi pravili in statističnimi načeli. Člen 6 Uredbe št. 223/2009 v zvezi s tem določa, da ima „Komisija (Eurostat)“ izključno odgovornost za sprejemanje odločitev glede procesov, statističnih metod, standardov in postopkov ter glede vsebine in časovne razporeditve statističnih objav. Na podlagi Uredbe št. 223/2009 je Sklep 2012/504 določil, da je Eurostat (Statistični urad Evropske unije) statistični organ Unije iz člena 6(1) Uredbe (ES) št. 223/2009, in ga opredelil kot službo Komisije, ki jo vodi generalni direktor. Naloge tega statističnega organa so razvijanje, pripravljanje in izkazovanje evropske statistike. V ta namen zlasti razvija in spodbuja statistične standarde, metode in postopke.

60 Iz tega izhaja, da je Eurostat kot generalni direktorat služba, ki je znotraj Komisije odgovorna za določanje zadevnih metodoloških okvirov.

61 Prav tako ni razloga za dvom o pomembnosti upravnega sodelovanja in usklajevanja med evropskimi in nacionalnimi statistiki, ki sta pravno nezavezujoča, v okviru postopka določanja navedenih metodoloških okvirov.

62 Vendar mora Komisija kljub temu pravila, ki jih je treba upoštevati, in izvedbene ukrepe, ki pojasnjujejo vsebino zakonodajnega akta, namreč Uredbe št. 2494/95, da bi se zagotovila njena izvedba pod enotnimi pogoji, in ki se izkažejo kot potrebni za zagotavljanje primerljivosti indeksov HICP –

potem ko jih je Eurostat določil v okviru navedenega upravnega sodelovanja – sprejeti ob uporabi postopka RPSP na podlagi členov 4, tretji odstavek, in 5(3) Uredbe št. 2494/95 v povezavi s členom 14(3) te uredbe.

63 Izpodbijani določbi pa ne nalagata uporabe takega postopka.

64 Določbi, ki se izpodbijata s tema tožbama, je treba zato razglasiti za nični, saj nalagata sprejetje metodoloških okvirov, ki so izvedbeni ukrepi v smislu Uredbe št. 2494/95, ne pa tudi uporabe postopka RPSP, s čimer kršita navedeno uredbo.

65 Drugič, Komisija zatrjuje, da postopek RPSP ni primeren za urejanje vrste upravnega sodelovanja, ki je potrebna za določitev metodoloških okvirov.

66 Vendar pa naj bi bilo treba te metodološke okvire kot izvedbene ukrepe sprejeti v postopku, ki ga določa Uredba št. 2494/95, ne glede na to, ali je bil ta postopek primeren.

67 V zvezi s tem, kot to navaja Kraljevina Nizozemska, mora Komisija, če meni, da ta postopek ni primeren, razmisliti o spremembi Uredbe št. 2494/95. To, da je Komisija pred nedavnim predlagala tako spremembo, kar je bilo zatrjevano na obravnavi, je v obravnavanem primeru brezpredmetno. Najprej, besedilo člena 4(4) Predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2494/95 (COM(2014) 724 final) se zdi jasno. V skladu s to določbo se za zagotovitev enotnih pogojev z izvedbenimi akti opredeli ustrezna metodologija za pripravo primerljivih harmoniziranih indeksov, pri čemer se navedeni akti sprejmejo v skladu s postopkom pregleda iz člena 11(2), ta člen pa napotuje na člen 5 Uredbe št. 182/201. Ta določba tako lahko potrdi to, da so metodološki okviri izvedbeni akti, ki jih je treba sprejeti v skladu s postopkom, ki je določen na tem področju.

68 Tretjič, kadar se sprejme pravno nezavezujoč izvedbeni dokument, po mnenju Komisije ne gre za položaj, v katerem bi se moral pravni akt izvesti pod enotnimi pogoji. Nezavezujoč akt naj poleg tega ne bi mogel določati enotnih pogojev izvedbe.

69 To trditev pa je treba zavrniti. Zahteva po primerljivosti indeksov HICP in polni učinek upoštevnih uredb namreč ravno nalagata, da se metodološki okviri, na katere se nanašata izpodbijani določbi, upoštevajo in izvajajo pod enotnimi pogoji, da se zagotovi primerljivost indeksov HICP.

70 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba sprejeti četrti tožbeni razlog v zadevi T-261/13 in tretji tožbeni razlog v zadevi T-86/14 v zvezi s kršitvijo členov 5(3) in 14(3) Uredbe št. 2494/95 v povezavi s členom 5a Uredbe št. 1999/468, ker bi moral biti za sprejetje zadevnih metodoloških okvirov, ki so izvedbeni ukrepi, potrebni za zagotovitev primerljivosti indeksov HICP, določen postopek RPSP.

71 Iz tega izhaja, da je treba člen 1, točka 2, Uredbe št. 119/2013 in člen 4(1) Uredbe št. 93/2013 razglasiti za nična, ne da bi bilo treba preučiti preostale tožbene razloge.

Stroški

72 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija ni uspela, zato se ji v skladu s predlogom Kraljevine Nizozemske naloži plačilo njenih stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (šesti razširjeni senat)

razsodilo:

1. **V zadevi T-261/13 se člen 1, točka 2, Uredbe Komisije (EU) št. 119/2013 z dne 11. februarja 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 2214/96 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin (HICP): posredovanje in diseminacija podindeksov HICP v zvezi z določitvijo harmoniziranih indeksov cen življenjskih potrebščin po stalnih davčnih stopnjah razglasi za ničen.**

2. **V zadevi T-86/14 se člen 4(1) Uredbe Komisije (EU) št. 93/2013 z dne 1. februarja 2013 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 2494/95 o harmoniziranih indeksih cen življenjskih potrebščin v zvezi z določitvijo indeksov cen za stanovanjske nepremičnine, v katerih bivajo lastniki razglasi za ničen.**

3. **Evropska komisija nosi svoje stroške in naloži se ji plačilo stroškov, ki jih je priglasila Kraljevina Nizozemska.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 23. septembra 2015.

Podpisi