Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen i utökad sammansättning)

23 september 2015 *

”HIKP — Förordning nr 2494/95 — Harmoniserade konsumentprisindex med konstant skattenivå (konstantskatteindex, HIKP-CT) — Förordning nr 119/2013 — Egnahemsprisindex — Förordning nr 93/2013 — Eurostat — Kommittéförfarande — Åtgärder för genomförande — Föreskrivande förfarande med kontroll”

I de förenade målen T-261/13 och T-86/14,

Konungariket Nederländerna, företrätt av M. Bulterman och J. Langer, samt i mål T-261/13, av B. Koopman, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Clausen och P. van Nuffel, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående, i mål T-261/13, i första hand, en talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EU) nr 119/2013 av den 11 februari 2013 om ändring av förordning (EG) nr 2214/96 om harmoniserade konsumentprisindex (HIKP): överföring och spridning av HIKP:s delindex, vad gäller införande av harmoniserade konsumentprisindex med konstant skattenivå (EUT L 41, s. 1), och, i andra hand, en talan om ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 119/2013, samt, i mål T-86/14, i första hand, en talan om ogiltigförklaring av kommissionens förordning (EU) nr 93/2013 av den 1 februari 2013 med tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2494/95 om harmoniserade konsumentprisindex vad gäller fastställande av egnahemsprisindex (EUT L 33, s. 14), och i andra hand, en talan om ogiltigförklaring av artikel 4.1 i förordning nr 93/2013,

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen samt domarna F. Dehousse (referent), I. Wiszniewska-Białecka, A.M. Collins och I. Ulloa Rubio,

justitiesekreterare: handläggaren J. Plingers,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 februari 2015,

följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

Dom

Tillämpliga bestämmelser och saken i förevarande mål

Bestämmelserna om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av Europeiska kommissionens genomförandebefogenheter

1 Rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23) antogs med stöd av artikel 202 EG. Beslutet har ändrats genom rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 (EGT L 200, s. 11) genom vars artikel 1.7 det har inrättats ett föreskrivande förfarande med kontroll (nya artikel 5a i beslut 1999/468).

2 I skäl 7a i beslut 1999/468, i ändrad lydelse, anges följande:

”Det är nödvändigt att tillämpa det föreskrivande förfarandet med kontroll för åtgärder med allmän räckvidd vilka är avsedda att ändra icke väsentliga delar av en grundläggande rättsakt som antagits i enlighet med det förfarande som avses i artikel 251 [EG], inbegripet genom strykning av vissa av dessa delar eller komplettering genom tillägg av nya icke väsentliga delar. Detta förfarande bör göra det möjligt för den lagstiftande myndighetens båda parter att utföra en kontroll, innan sådana åtgärder antas. De väsentliga delarna av en rättsakt får endast ändras av lagstiftaren på grundval av fördraget.”

3 I artikel 2.2 i beslut 1999/468, i ändrad lydelse, föreskrivs följande:

”Om det i en grundläggande rättsakt som har antagits i enlighet med förfarandet i artikel 251 [EG] föreskrivs att det skall antas åtgärder med allmän räckvidd vilka är avsedda att ändra icke väsentliga delar av den rättsakten, inbegripet genom strykning av vissa av dessa delar eller komplettering genom tillägg av nya icke väsentliga delar, skall dessa åtgärder antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll.”

4 Genomförandet av förfarandet med kontroll (nedan kallat det föreskrivande förfarandet med kontroll) regleras i artikel 5a i beslut 1999/468 i dess ändrade lydelse. I förfarandet medverkar en kommitté för föreskrivande förfarande med kontroll, vilken ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande. Kommissionens företrädare ska förelägga kommittén ett utkast till åtgärder och kommittén ska yttra sig över utkastet (artikel 5a.1 och 5a.2). Därefter beror förfarandet på om de av kommissionen föreslagna åtgärderna är förenliga med kommitténs yttrande (artikel 5a.3) eller om de inte är det (artikel 5a.4). I vilket fall som helst föreskriver artikel 5a i beslut 1999/468, i dess ändrade lydelse, det förfarande som ska tillämpas och i vilket rådet och Europaparlamentet får motsätta sig ett utkast.

5 I artikel 12 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, s. 13) föreskrivs att beslut 1999/468 ska upphävas men att artikel 5a i beslutet ska fortsätta att gälla provisoriskt med avseende på befintliga grundläggande akter som hänvisar till den artikeln.

Reglering av prisindex

Förordning (EG) nr 2494/95

6 I syfte att säkerställa jämförbara konsumentsprisindex i medlemsstaterna antog rådet, den 23 oktober 1995, förordning (EG) nr 2494/94 om harmoniserade konsumentprisindex (EGT L 257, s. 1). Denna förordning om harmoniserade konsumentprisindex (nedan kallade HIKP) har ändrats bland annat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009 av den 18 juni 2009 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av vissa rättsakter som omfattas av det förfarande som anges i artikel 251 i fördraget, med avseende på det föreskrivande förfarandet med kontroll – Anpassning till det föreskrivande förfarandet med kontroll (EUT L 188, s. 14).

7 Artikel 4 i förordning nr 2494/95, i ändrad lydelse, har rubriken ”Krav på jämförbarhet” och där föreskrivs följande:

”HIKP skall bara anses jämförbara när de återspeglar de skillnader som finns mellan de nationella prisförändringarna eller konsumtionsmönstren.

HIKP som skiljer sig åt på grund av skillnader i de begrepp, metoder eller tillvägagångssätt som bestämmer definitionen och upprättandet av indexen skall inte anses jämförbara.

Kommissionen (Eurostat) ska fastställa de bestämmelser som ska följas för att jämförbara index ska uppnås. Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning genom att komplettera den, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 14.3.”

8 I artikel 5.3 i förordning nr 2494/95, med rubriken ”Tidtabell och undantag”, föreskrivs följande:

”De åtgärder för genomförande av denna förordning som är nödvändiga för att garantera HIKP:s jämförbarhet, liksom för att bevara och förstärka deras tillförlitlighet och relevans, ska antas av kommissionen. Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning genom att komplettera den, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 14.3. Kommissionen ska begära in ett yttrande från ECB om de åtgärder den föreslår ska läggas fram för kommittén.”

9 I artikel 9 i förordning nr 2494/95, med rubriken ”Framställning av resultat”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska bearbeta de data som samlas in för att utarbeta HIKP på grundval av ett index av Laspeyres-typ, som omfattar kategorierna i den internationella COICOP-klassifikationen (Classification of Individual Consumption by Purpose), vilka ska anpassas av kommissionen för upprättande av jämförbara HIKP. De metoder, förfaranden och formler som ska trygga att villkoren för jämförbarhet iakttas ska fastställas av kommissionen. Dessa åtgärder, som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning, bland annat genom att komplettera den, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 14.3.”

10 I artikel 14.3 i förordning nr 2494/95 föreskrivs följande:

”När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5a.1–5a.4 och artikel 7 i beslut 1999/46 … tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.”

Åtgärder för att genomföra förordning nr 2494/95 i mål T–261/13

11 Förutom kommissionens förordning (EG) nr 1749/96 av den 9 september 1996 om genomförandet av förordning (EG) nr 2494/95 om harmoniserade konsumentprisindex gällande initiala åtgärder för implementering (EGT L 229, s. 3), har kommissionen antagit förordning (EG) nr 2214/96 av den 20 november 1996 om harmoniserade konsumentprisindex: överföring och spridning av HIKP:s delindex (EGT L 296, s. 8) som ändrats flera gånger och senast genom kommissionens förordning (EU) nr 119/2013 av den 11 februari 2013 om ändring av förordning nr 2214/96, vad gäller införande av harmoniserade konsumentprisindex med konstant skattenivå (EUT L 41, s. 1).

12 Genom artikel 1.1 i förordning nr 119/2013 införs ett andra stycke till artikel 2 i förordning nr 2214/96, som numera föreskriver att ”[h]armoniserade konsumentprisindex där skattenivån hålls konstant” (nedan kallat HIKP-CT) innebär index som mäter förändringar i konsumentpriserna utan påverkan av ändrade skattenivåer på produkterna under samma tidsperiod.

13 Enligt artikel 1.2 i förordning nr 119/2013 ska artikel 3 i förordning nr 2214/96 ersättas med följande:

”1. Medlemsstaterna ska varje månad beräkna och till kommissionen (Eurostat) överlämna alla delindex (bilaga I) som har en vikt som överstiger en promille av de totala utgifter som täcks av HIKP. Medlemsstaterna ska även, tillsammans med indexet för januari varje år, överlämna motsvarande uppgifter om viktningen till kommissionen (Eurostat).

2. Dessutom ska medlemsstaterna varje månad beräkna och till kommissionen (Eurostat) överlämna samma delindex beräknade med konstant skattenivå ([HIKP-CT]). Kommissionen (Eurostat) ska i nära samarbete med medlemsstaterna utarbeta riktlinjer för en metod för beräkning av [HIKP-CT] och delindex. Kommissionen (Eurostat) ska vid behov uppdatera referensmetoden i enlighet med förfaranden som godkänts av kommittén för det europeiska statistiksystemet.

3. Index ska tillhandahållas enligt de standarder och förfaranden för tillhandahållande av data och metadata som fastställts av kommissionen (Eurostat).”

Åtgärder för att genomföra förordning nr 2494/95 i mål T-86/14

14 Den 1 februari 2013 antog kommissionen förordning (EU) nr 93/2013 med tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 2494/95 om harmoniserade konsumentprisindex vad gäller fastställande av egnahemsprisindex (EUT L 33, s. 14).

15 Artikel 1 i denna förordning föreskriver att det i förordningen ”fastställs index för egnahempriser för att förbättra relevansen och jämförbarheten i [HIKP]”.

16 I artikel 4 i förordning nr 93/2013, med rubriken ”Metodhandbok”, föreskrivs följande:

”1. Kommissionen (Eurostat) ska i nära samarbete med medlemsstaterna sammanställa en handbok med grundläggande metoder för de egnahemsprisindex och husprisindex som sammanställs enligt denna förordning (nedan kallad handbok). När så krävs ska kommissionen (Eurostat) uppdatera handboken i enlighet med rutiner som ESS-kommittén godkänner.

2. De kvalitetskriterier som avses i artikel 12.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 ska tillämpas på sammanställningen av egnahemsprisindexet och husprisindexet.

3. Medlemsstaterna ska på begäran förse kommissionen (Eurostat) med de uppgifter som krävs för att bedöma om egnahemsprisindexet och husprisindexet uppfyller bestämmelserna i den här förordningen.”

17 Artikel 5.1 i förordning nr 93/2013 föreskriver att ”[m]edlemsstaterna ska sammanställa och till kommissionen (Eurostat) överlämna prisindex för de kategorier som anges i artikel 3 i enlighet med handboken.”

Statistikbestämmelserna

18 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EUT L 87, s. 164) föreskriver att man bör stärka samarbetet och samordningen mellan de myndigheter som medverkar till att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik (skäl 1), och att de nationella statistikansvariga myndigheterna i varje medlemsstat, och unionens statistikkontor inom kommissionen, bör vara yrkesmässigt oberoende samt garantera opartiskhet och hög kvalitet vid framställningen av europeisk statistik för att öka förtroendet för den europeiska statistiken (skäl 20).

19 I artikel 6 i förordning nr 223/2009 föreskrivs följande:

”1. Gemenskapens statistikkontor, som utsetts av kommissionen för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik, ska i denna förordning benämnas kommissionen (Eurostat).

2. På gemenskapsnivå ska kommissionen (Eurostat) se till att framställningen av europeisk statistik följer fastställda regler och statistiska principer. I detta avseende ska den ensam ansvara för att besluta om processer, statistiska metoder, standarder och förfaranden samt om statistikens innehåll och tidsplaner för offentliggörande.

…”

20 I artikel 12 i förordning nr 223/2009 föreskrivs bland annat följande: ”För att man ska kunna säkra kvaliteten på de statistiska resultaten ska den europeiska statistiken utvecklas, framställas och spridas på grundval av enhetliga standarder och harmoniserade metoder”.

21 Genom artikel 3 i kommissionens beslut 2012/504/EU av den 17 september 2012 om Eurostat (EUT L 251, s. 49) inrättades Eurostat (unionens statistikkontor) som det statistikkontor som det hänvisas till i artikel 6.1 i förordning nr 223/2009 och definierades som en av kommissionens tjänsteavdelningar, som leds av en generaldirektör. Eurostats uppgifter är utveckling, framställning och spridning av statistik, och i artikel 6.1 b i beslut 2012/504 föreskrivs för detta ändamål att Eurostat ska utarbeta och främja statistiska standarder, metoder och förfaranden.

22 I artikel 7.1 i detta beslut föreskrivs följande: ”När det gäller europeisk statistik ska Eurostats generaldirektör ensam ansvara för att besluta om processer, statistiska metoder, standarder och förfaranden samt om statistikens innehåll och tidsplaner för offentliggörande, i överensstämmelse med programmet för europeisk statistik och det årliga arbetsprogrammet. Eurostats generaldirektör ska vid utövandet av sitt statistiska uppdrag agera oberoende, och får varken begära eller ta emot instruktioner från unionens institutioner eller organ, från någon medlemsstats regering eller från andra institutioner, organ, byråer eller enheter.”

Saken i målen

23 Såsom framgår av de ovan redovisade tillämpliga bestämmelserna fastställde förordning nr 2494/95 det statistiska underlag som behövs för beräkning av jämförbara index för konsumentpriser på unionsnivå. Olika förordningar har antagits för att uppfylla villkoren för jämförbarhet av indexen, bland annat de i förevarande fall aktuella förordningarna nr 119/2013 och nr 93/2013.

24 Konungariket Nederländerna har angett att det motsatte sig antagandet av nämnda förordningar under deras utarbetande. Nämnda stat riktade nämligen missnöje mot att artikel 1.2 i förordning nr 119/2013 och artikel 4.1 i förordning nr 93/2013 inte föreskrev att riktlinjerna och handboken, som anger vilka metoder som ska tillämpas, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll, i likhet med åtgärder för genomförande, trots att de genom såväl deras innehåll som deras syfte just avser att garantera HIKP:s jämförbarhet, liksom att bevara och förstärka deras tillförlitlighet och relevans, i enlighet med artiklarna 4 tredje stycket och 5.3 i förordning nr 2494/95.

25 Konungariket Nederländernas talan i de nu aktuella målen avser således förordningarna nr 119/2013 och nr 93/2013.

Förfarandet och parternas yrkanden

26 Konungariket Nederländerna väckte talan i de nu aktuella målen genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 3 maj respektive den 25 april 2013.

27 Den 5 mars 2014 begärde kommissionen att målen T-261/13 och T-86/14 skulle förenas. Den 10 mars 2014 meddelade Konungariket Nederländerna att det inte motsatte sig en sådan förening. Ordföranden på tribunalens sjätte avdelning i utökad sammansättning beslutade den 10 december 2014 att förena målen T-261/13 och T-86/14 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen, i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991.

28 Som en åtgärd för processledning uppmanades parterna att skriftligt svara på vissa av tribunalens frågor.

29 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 27 februari 2015.

30 Konungariket Nederländerna har yrkat att tribunalen

— i mål T-261/13 i första hand ska ogiltigförklara förordning nr 119/2013 och i andra hand artikel 1.2 i den förordningen,

— i mål T-86/14 i första hand ska ogiltigförklara förordning nr 93/2013 och i andra hand artikel 4.1 i den förordningen, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Konungariket Nederländerna att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

32 Konungariket Nederländerna har gjort gällande ett åsidosättande av artikel 5.3 i förordning nr 2494/95 och av artikel 13.2 FEU genom att Eurostat och inte kommissionen utsetts till ansvarigt organ för att fastställa och uppdatera riktlinjerna och handboken, vilka är rättsligt bindande akter (första och andra grunden i mål T-261/13, och första grunden i mål T-86/14). I andra hand har Konungariket Nederländerna gjort gällande ett åsidosättande av artikel 338.1 FEUF genom att det är riktlinjerna, och inte de rättsliga instrument som räknas upp i artikel 288 FEUF, som används för att definiera HIKP-CT (tredje grunden i mål T-261/13, och andra grunden i mål T-86/14). I tredje hand har Konungariket Nederländerna gjort gällande ett åsidosättande av artiklarna 5.3 och 14.3 i förordning nr 2494/95, jämförda med artikel 5a i beslut 1999/468, eftersom det är det föreskrivande förfarandet med kontroll som borde ha tillämpats (fjärde grunden i mål T-261/13, och tredje grunden i mål T-86/14). I fjärde hand har Konungariket Nederländerna gjort gällande ett åsidosättande av artikel 291 FEUF, jämförd med förordning nr 182/2011, eftersom det är ett av de förfaranden föreskrivs i förordning nr 182/2011 som borde ha tillämpats vid definitionen och uppdateringen av riktlinjerna (femte grunden i mål T-261/13, och fjärde grunden i mål T-86/14).

33 Kommissionen har å sin sida utgått från att de ifrågavarande metoderna inte utgör rättsligt bindande akter. Kommissionen har gjort gällande att det inte är fråga om vare sig åtgärder för genomförande, i den mening som avses i artikel 5.3 i förordning nr 2494/95, eller, mera allmänt, genomförandebestämmelser, i den mening som avses i artikel 291 FEUF. Enligt kommissionen ingår dessa akter i det administrativa samarbetet mellan unionens statistikmyndigheter och de nationella statistikinstituten, och kunde alltså utformas som riktlinjer utan att antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll. Kommissionen har yrkat att målen ska ogillas vad avser var och en av de åberopade grunderna.

34 Tribunalen påpekar inledningsvis att Konungariket Nederländernas grunder i själva verket avser ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 119/2013 och artikel 4.1 i förordning nr 93/2013, enligt vilka Eurostat, i nära samarbete med medlemsstaterna, är ansvarig för att fastställa och uppdatera metoderna för att beräkna prisindex. Konungariket Nederländerna har dessutom under förhandlingen medgett att talan i mål T-261/13 borde förstås på så sätt att den enbart avser ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 119/2013, och att talan i mål T-86/14 borde förstås på så sätt att den enbart avser ogiltigförklaring av artikel 4.1 i förordning nr 93/2013, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet. Talan i de nu aktuella målen ska följaktligen förstås på så sätt att den enbart avser ogiltigförklaring av artikel 1.2 i förordning nr 119/2013 respektive av artikel 4.1 i förordning nr 93/2013.

35 Tribunalen finner anledning att pröva de grunder som avser åsidosättande av artiklarna 5.3 och 14.3 i förordning nr 2494/95, jämförda med artikel 5a i beslut 1999/468, på grund av att det föreskrivande förfarandet med kontroll borde ha tillämpats (fjärde grunden i mål T-261/13 och tredje grunden i mål T-86/14).

36 I detta avseende har Konungariket Nederländerna gjort gällande att artiklarna 5.3 och 14.3 i förordning nr 2494/95 anger att det föreskrivande förfarandet med kontroll ska tillämpas vid antagandet av åtgärder för genomförande av denna förordning. Konungariket Nederländerna har anfört att de angripna bestämmelserna – enligt vilka det är Eurostat som ska definiera metoderna och garantera och uppdatera dessa utan skyldighet att följa det föreskrivande förfarandet med kontroll – rubbar unionens ”institutionella jämvikt” och därför ska ogiltigförklaras.

37 Kommissionen har å sin sida anfört att de ifrågavarande metoderna inte utgör rättsligt bindande åtgärder för genomförande, i den mening som avses i artikel 5.3 i förordning nr 2494/95 och att det därför inte fanns någon skyldighet att anta dessa i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll, som för övrigt inte är lämpligt för att organisera den typ av administrativt samarbete som är

nödvändigt för att fastställa riktlinjer. När det är fråga om antagande av ett rättsligt icke-bindande genomförandedokument, är det inte nödvändigt att rättsakten genomförs på enhetliga villkor. En rättsligt icke-bindande akt kan för övrigt inte ge upphov till enhetliga genomförandevillkor.

38 Tribunalen erinrar om att artiklarna 4 tredje stycket och 5.3 i förordning nr 2494/95 (punkterna 7 och 8 ovan), jämförda med artikel 14.3 i samma förordning (punkt 10 ovan), föreskriver att kommissionen, i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll, ska fastställa de åtgärder för genomförande som är nödvändiga för att garantera HIKP:s jämförbarhet. Artikel 9 i förordning nr 2494/95, som avser framställning av resultat, föreskriver också tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll vid definitionen av de metoder, förfaranden och formler som krävs för att trygga att villkoren för jämförbarhet iakttas (punkt 9 ovan).

39 Kommissionen har antagit förordningarna nr 119/2013 och nr 93/2013 med stöd av det föreskrivande förfarandet med kontroll. Dessa förordningar utgör åtgärder för genomförande av förordning nr 2494/95.

40 Artikel 1.2 i förordning nr 119/2013 och artikel 4.1 i förordning nr 93/2013 föreskriver att kommissionen (Eurostat) i nära samarbete med medlemsstaterna ska sammanställa en metodhandbok för beräkningen av berörda index, närmare bestämt HIKP-CT och egnahemsprisindexet, det vill säga utan att tillämpa det föreskrivande förfarandet med kontroll.

41 De av Konungariket Nederländerna åberopade grunder som avser att det föreskrivande förfarandet med kontroll inte har tillämpats ger följaktligen upphov till frågan huruvida kommissionen har genomfört förordning nr 2494/95 på ett korrekt sätt när den, i de angripna bestämmelserna, anförtrott Eurostat uppdraget att definiera och uppdatera metoderna för att beräkna index utan krav på att tillämpa det föreskrivande förfarandet med kontroll.

42 I detta avseende erinrar tribunalen om att artikel 291.2 FEUF föreskriver att kommissionen, om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.

43 Av rättspraxis följer att kommissionen, när den tilldelas genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291.2 FEUF, har till uppgift att precisera innehållet i en lagstiftningsakt, för att säkerställa att denna genomförs på enhetliga villkor i samtliga medlemsstater (dom av den 18 mars 2014, kommissionen/parlamentet och rådet, C-427/12, REU, EU:C:2014:170, punkt 39, och dom av den 15 oktober 2014, parlamentet/kommissionen, C-65/13, REU, EU:C:2014:2289, punkt 43).

44 Det framgår vidare av fast rättspraxis att kommissionen – inom gränserna för sin genomförandebefogenhet, vilken i synnerhet ska bedömas utifrån de allmänna grundläggande målen med lagstiftningsakten i fråga – får vidta alla nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för genomförande av lagstiftningsakten, i den mån som åtgärderna inte strider mot denna akt (dom parlamentet/kommissionen, punkt 43 ovan, EU:C:2014:2289, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

45 Härav följer att kommissionen får anses precisera innehållet i lagstiftningsakten, i den mening som avses i den praxis från domstolen som nämns i punkt 43 ovan, om bestämmelserna i den genomförandeakt som kommissionen antar dels är förenliga med de allmänna grundläggande målen som lagstiftningsakten eftersträvar, dels är nödvändiga och lämpliga för lagstiftningsaktens genomförande utan att komplettera eller ändra denna akt (dom parlamentet/kommissionen, punkt 43 ovan, EU:C:2014:2289, punkt 46).

46 Vad gäller de allmänna mål som eftersträvas erinrar tribunalen i förevarande fall om att inflationen, inom ramen för förverkligandet av den ekonomiska och monetära unionen och avseende målet att uppnå en hög grad av prisstabilitet, bör mätas med hjälp av konsumentprisindex på jämförbar grund med hänsyn tagen till skillnader i nationella definitioner (första och andra skälet i förordning

nr 2494/95). Förordningens mål är följaktligen att fastställa det statistiska underlag som behövs för beräkning av jämförbara index för konsumentpriser på unionsnivå och på så sätt, i samband med förvaltningen av den monetära unionen, ha tillgång till tillförlitliga instrument för att mäta inflationen. I tredje skälet i förordning nr 2494/95 anges i detta avseende att unionens fiskala och monetära myndigheter regelbundet och snabbt bör ha tillgång till konsumentprisindex för att kunna jämföra inflationstakterna i det makroekonomiska och internationella sammanhanget, vilka index skiljer sig från dem som används för nationella och mikroekonomiska syften.

47 De i förevarande mål angripna bestämmelserna föreskriver i detta sammanhang antagandet av metoder som består av nödvändiga eller lämpliga tillämpningsåtgärder för genomförande, på enhetliga villkor, av förordning nr 2494/95. Genom metodbestämmelserna går det nämligen att fastställa begrepp, metoder eller tillvägagångssätt genom vilka det går att jämföra HIKP, i den mening som avses i artikel 4 andra stycket i förordning nr 2494/95 (punkt 7 ovan). Metodbestämmelserna utgör alltså en del av de bestämmelser som ska följas för att uppnå jämförbara index, såsom stipuleras i artiklarna 4 tredje stycket och 5.3 i förordning nr 2494/95.

48 Dessa metoder utgör alltså åtgärder för genomförande som måste iakttas för att de tillämpliga förordningarna ska få sin ändamålsenliga verkan och för att garantera HIKP:s jämförbarhet. Som sådana är de ifrågavarande metoderna således, på samma sätt som förordningarna nr 93/2013 och nr 119/2013, åtgärder för genomförande av förordning nr 2494/95, vilka är nödvändiga för att garantera HIKP:s jämförbarhet, liksom för att bevara och förstärka deras tillförlitlighet och relevans, i den mening som avses i artiklarna 4 tredje stycket och 5.3 i förordning nr 2494/95.

49 Tribunalen erinrar härvid om att reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har fastställts genom fördraget och att det varken står medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa. Att ge en institution möjlighet att fastställa rättsliga grunder i sekundärrätten – oavsett om detta leder till att förfarandet för att anta en rättsakt blir strängare eller enklare – skulle leda till att institutionen ges en lagstiftningsmakt som går utöver vad som föreskrivs i fördraget. Det skulle även ge institutionen möjlighet att åsidosätta principen om institutionell jämvikt, vilken innebär att varje institution vid utövandet av sina behörigheter ska respektera de övrigas behörigheter (se, analogt, dom av den 6 maj 2008, parlamentet/rådet, C-133/06, REG, EU:C:2008:257, punkterna 54–57).

50 Av detta följer att de angripna bestämmelserna borde ha föreskrivit att det föreskrivande förfarandet med kontroll ska tillämpas vid antagandet av de nödvändiga genomförandeåtgärderna, i enlighet med vad som anges i förordning nr 2494/95.

51 Kommissionens argument föranleder inte någon annan bedömning.

52 För det första har kommissionen gjort gällande att de ifrågavarande metoderna, vilka inte är några rättsakter i den mening som avses i artikel 288 FEUF, inte är några rättsligt bindande åtgärder för genomförande och därför inte var avsedda att antas enligt det föreskrivande förfarandet med kontroll.

53 Tribunalen konstaterar emellertid att dessa metoder syftar till att precisera och komplettera befintliga förordningar vad gäller begrepp, metoder eller tillvägagångssätt så att de uppställda indexen kan uppfylla de villkor på jämförbarhet som krävs i artiklarna 4 och 5 i förordning nr 2494/95. De utgör alltså, på samma sätt som förordningarna 93/2013 och nr 119/2013, akter med uppgift att precisera innehållet i en lagstiftningsakt, närmare bestämt innehållet i förordning nr 2494/95, för att säkerställa att denna genomförs på enhetliga villkor och att HIKP förblir jämförbara.

54 Detta konstaterande bekräftas för övrigt av omständigheterna i förevarande fall. Vad gäller HIKP-CT föreskriver förordning nr 119/2013 enbart principerna för detta och hänvisar, för beräkningen av det och av delindex, till metoderna vilka i förevarande fall består av bland annat ”referensmetoden”, upprättad år 2011. Tribunalen konstaterar att denna ”referensmetod” ger indikationer vad gäller bland

annat vilka kategorier av skatter som ska beaktas eller inte, de matematiska formlerna och referensperioderna. Denna metod ger också de preciseringar som är nödvändiga för att de upprättade indexen ska uppfylla jämförbarhetskravet i förordning nr 2494/95. I detta avseende framgår det dessutom av de förklaringar som kommissionen lämnat under förhandlingen att upplysningarna i ”referensmetoden” från år 2011 om vilken referensperiod som ska beaktas eller om vilka kategorier av skatter som inte ska tas med i beräkningen är relevanta för indexens jämförbarhet och borde därför ha funnits med i förordning nr 119/2013.

55 På samma sätt framgår det, inom ramen för mål T-86/14 avseende egnahemsprisindexet, av själva lydelsen i artikel 5.1 i förordning nr 93/2013 att nämnda index ska överlämnas ”i enlighet med handboken”. Förordning nr 93/2013 föreskriver alltså ordagrant att medlemsstaterna, och i praktiken de nationella statistikinstituten som upprättar indexen, ska beakta metoderna så att de tillämpliga förordningarna kan genomföras på enhetliga villkor.

56 Av detta följer i förevarande fall att de metoder till vilka de angripna bestämmelserna hänvisar utgör åtgärder för genomförande av förordning nr 2494/95 på samma sätt som förordningarna nr 119/2013 och nr 93/2013.

57 Tribunalen tillägger emellertid att detta konstaterande inte påverkar den omständigheten att de berörda metoderna kunde utarbetas av Eurostat.

58 I artikel 4 tredje stycket i förordning nr 2494/95 nämns nämligen Eurostat uttryckligen. Även om det i artiklarna 5.3 och 9 i förordning nr 2494/95 inte uttryckligen föreskrivs att kommissionen ska ge Eurostat i uppdrag att definiera metoderna, så innehåller de inte heller något förbud mot detta.

59 Lagstiftningen om statistik föreskriver dessutom just att unionens statistikkontor, som utsetts av kommissionen för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik, ska benämnas ”kommissionen (Eurostat)” och att ”kommissionen (Eurostat)”, på unionsnivå, ska se till att framställningen av europeisk statistik följer fastställda regler och statistiska principer. I detta avseende föreskriver artikel 6 i förordning nr 223/2009 att kommissionen (Eurostat) ensam ska ansvara för att besluta om processer, statistiska metoder, standarder och förfaranden samt om statistikens innehåll och tidsplaner för offentliggörande. Med tillämpning av förordning nr 223/2009 inrättades Eurostat, genom beslut 2012/504, som unionens statistikkontor som det hänvisas till i artikel 6 i förordning nr 223/2009 och definierades som en av kommissionens tjänsteavdelningar, som leds av en generaldirektör. Statistikkontorets uppgifter är utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. För detta ändamål ska Eurostat utarbeta och främja statistiska standarder, metoder och förfaranden.

60 Av detta följer att Eurostat, såsom generaldirektorat, verkar vara den avdelning vid kommissionen som är behörig att sammanställa de berörda metoderna.

61 Det finns inte heller skäl att ifrågasätta betydelsen av det administrativa samarbetet och samordningen mellan unionens statistikmyndigheter och de nationella statistikinstituten – som inte är rättsligt bindande – i samband med utarbetandet av dessa metoder.

62 När Eurostat inom ramen för detta administrativa samarbete väl utarbetat de regler som ska följas och de åtgärder för genomförande som preciserar innehållet i lagstiftningsakten, närmare bestämt förordning nr 2494/95, för att säkerställa att denna genomförs på enhetliga villkor, och som är nödvändiga för att garantera HIKP:s jämförbarhet, måste dessa regler och åtgärder emellertid antas av kommissionen med tillämpning av det föreskrivande förfarandet med kontroll, i enlighet med artiklarna 4 tredje stycket och 5.3 i förordning nr 2494/95, jämförda med artikel 14.3 i samma förordning.

63 De angripna bestämmelserna föreskriver emellertid inte att ett sådant förfarande ska användas.

64 De angripna bestämmelserna ska alltså ogiltigförklaras på grund av att de föreskriver antagande av metoder som utgör åtgärder för genomförande i den mening som avses i förordning nr 2494/95, dock utan att föreskriva att det föreskrivande förfarandet med kontroll ska tillämpas, vilket strider mot nämnda förordning.

65 För det andra har kommissionen gjort gällande att det föreskrivande förfarandet med kontroll inte är lämpligt för att organisera den typ av administrativt samarbete som är nödvändigt för att definiera metoder.

66 I egenskap av åtgärder för genomförande borde emellertid dessa metoder ha antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs i förordning nr 2494/95, oavsett huruvida detta förfarande var lämpligt eller inte.

67 Om kommissionen i ett sådant fall, i likhet med vad Konungariket Nederländerna har påpekat, anser att nämnda förfarande är olämpligt, ankommer det på kommissionen att överväga en ändring av förordning nr 2494/95. Den omständigheten att en sådan ändring nyligen har föreslagits av kommissionen, vilket togs upp under förhandlingen, saknar betydelse i förevarande fall. Formuleringen av artikel 4.4 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade index för konsumentpriser och om upphävande av förordning nr 2494/95 (COM/2014/0724 final) är dessutom klar. Denna bestämmelse föreskriver att lämplig metod för att framställa jämförbara harmoniserade index ska fastställas med hjälp av genomförandeakter i syfte att säkra enhetliga villkor. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 11.2, i vilken det hänvisas till artikel 5 i förordning nr 182/2011. Denna bestämmelse bekräftar således att metoderna är genomförandeakter som ska antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs härför.

68 För det tredje har kommissionen anfört att när det är fråga om antagande av ett rättsligt icke-bindande genomförandedokument, är det inte nödvändigt att rättsakten genomförs på enhetliga villkor. En rättsligt icke-bindande akt kan för övrigt inte ge upphov till enhetliga genomförandevillkor.

69 Detta argument kan dock inte godtas. Kravet på HIKP:s jämförbarhet och de tillämpliga förordningarnas ändamålsenliga verkan innebär nämligen just att de metoder som avses i de angripna bestämmelserna måste beaktas och genomföras på enhetliga villkor, för att garantera HIKP:s jämförbarhet.

70 Av det ovan anförda följer att i mål T-261/13 ska talan bifallas på den fjärde grunden och i mål T-86/14 på den tredje grunden, vilka avser åsidosättande av artiklarna 5.3 och 14.3 i förordning nr 2494/95, jämförda med artikel 5a i beslut 1999/468, på grund av att det föreskrivande förfarandet med kontroll borde ha tillämpats vid fastställandet av de avsedda metoderna, vilka utgör åtgärder för genomförande som är nödvändiga för att garantera HIKP:s jämförbarhet.

71 Följaktligen ska artikel 1.2 i förordning nr 119/2013 och artikel 4.1 i förordning nr 93/2013 ogiltigförklaras, varvid det inte finns anledning att pröva de övriga grunderna.

Rättegångskostnader

72 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Konungariket Nederländerna har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Konungariket Nederländernas yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **I mål T-261/13 ska artikel 1.2 i kommissionens förordning (EU) nr 119/2013 av den 11 februari 2013 om ändring av förordning (EG) nr 2214/96 om harmoniserade konsumentprisindex (HIKP): överföring och spridning av HIKP:s delindex, vad gäller införande av harmoniserade konsumentprisindex med konstant skattenivå, ogiltigförklaras.**

2) **I mål T-86/14 ska artikel 4.1 i kommissionens förordning (EU) nr 93/2013 av den 1 februari 2013 med tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 2494/95 om harmoniserade konsumentprisindex vad gäller fastställande av egnahemsprisindex, ogiltigförklaras.**

3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Konungariket Nederländernas rättegångskostnader.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 september 2015.

Underskrifter