



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba w składzie powiększonym)

z dnia 23 września 2015 r.*

ZWCK — Rozporządzenie (WE) nr 2494/95 — Zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych przy stałych stawkach podatkowych (ZWCK-SP) — Rozporządzenie (UE) nr 119/2013 — Wskaźniki cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela — Rozporządzenie (UE) nr 93/2013 — Eurostat — Komitologia — Środki wykonawcze — Procedura regulacyjna połączona z kontrolą

W sprawach połączonych T-261/13 i T-86/14

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez M. Bulterman oraz J. Langer, a w sprawie T-261/13, przez B. Koopman, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez M. Clausen oraz P. van Nuffela, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mających za przedmiot, w sprawie T-261/13, tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (UE) nr 119/2013 z dnia 11 lutego 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2214/96 dotyczące zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych (ZWCK): przekazywanie i upowszechnianie wskaźników częściowych ZWCK, w odniesieniu do ustalenia zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych przy stałych stawkach podatkowych (Dz.U. L 41, s. 1), a tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013, a w sprawie T-86/14, tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (UE) nr 93/2013 z dnia 1 lutego 2013 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 2494/95 dotyczącego zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych w odniesieniu do ustanawiania wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela (Dz.U. L 33, s. 14), a tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/13,

SĄD (szósta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Frimodt Nielsen, prezes, F. Dehousse (sprawozdawca), I. Wiszniewska-Białecka, A.M. Collins i I. Ulloa Rubio, sędziowie,

sekretarz: J. Plingers, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 lutego 2015 r.,

* Język postępowania: niderlandzki.

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne i przedmiot niniejszych skarg

Przepisy dotyczące warunków wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji Europejskiej

- 1 Na podstawie art. 202 WE została przyjęta decyzja Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23). Została ona zmieniona decyzją Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. L 200, s. 11), której art. 1 pkt 7 wprowadził procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą (nowy art. 5a decyzji 1999/468).
- 2 Zmieniony motyw 7a decyzji 1999/468 ma następujące brzmienie:

„W dziedzinie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu przyjętego zgodnie z procedurą określoną w art. 251 [WE], w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów, należy przestrzegać procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Procedura ta powinna umożliwić obu organom władzy prawodawczej przeprowadzenie kontroli przed przyjęciem takich środków. Istotne elementy aktu prawnego mogą być zmienione jedynie przez prawodawcę na podstawie Traktatu”.
- 3 Zmieniony art. 2 ust. 2 decyzji 1999/468 stanowi:

„Jeżeli akt podstawowy przyjęty zgodnie z procedurą określoną w art. 251 [WE] przewiduje przyjęcie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów tego aktu, w tym wykreślenie niektórych z tych elementów lub dodanie nowych, innych niż istotne elementów, środki te są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą”.
- 4 Przebieg procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (zwanej dalej „PRPK”) reguluje art. 5a zmienionej decyzji 1999/468. W procedurze tej uczestniczy komitet ds. regulacji połączonej z kontrolą złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji Europejskiej. Przedstawiciel Komisji przedkłada komitetowi projekt dotyczący środków, jakie należy podjąć. Komitet przedstawia swoją opinię w sprawie projektu (art. 5a ust. 1 i 2). Następnie procedura różni się w zależności od tego, czy przewidziane środki są zgodne z opinią komitetu (art. 5a ust. 3), czy środki te nie są zgodne z opinią komitetu lub jeżeli opinia nie została przedstawiona (art. 5a ust. 4). We wszystkich tych wypadkach art. 5a zmienionej decyzji 1999/468 przewiduje odpowiednią procedurę, angażującą Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski, które mogą sprzeciwić się proponowanemu środkom.
- 5 Artykuł 12 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55, s. 13) przewiduje, że uchyla się decyzję 1999/468, lecz że utrzymuje się skutki art. 5a tej decyzji na użytek istniejących aktów podstawowych, zawierających odesłania do tego artykułu.

Rozporządzenie dotyczące wskaźników cen

Rozporządzenie (WE) nr 2494/95

- 6 W celu zapewnienia, aby Unia Europejska dysponowała porównywalnymi wskaźnikami cen konsumpcyjnych w państwach członkowskich, w dniu 23 października 1995 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 2494/95 dotyczące zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych (Dz.U. L 257, s. 1). To rozporządzenie, dotyczące zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych (zwanych dalej „ZWCK”), zostało zmienione w szczególności rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 596/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. dostosowującym do decyzji 1999/468 niektóre akty podlegające procedurze, o której mowa w art. 251 traktatu, w zakresie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą (Dz.U. L 188, s. 14).
- 7 Artykuł 4 tak zmienionego rozporządzenia nr 2494/95, zatytułowany „Porównywalność”, przewiduje:
„ZWCK są uważane za porównywalne, jeżeli odzwierciedlają tylko różnice w zmianach cen lub przyzwyczajeniach konsumpcyjnych między krajami.

ZWCK, które [różnią się] z powodu różnego zastosowania koncepcji, metod czy praktyk wykorzystywanych do ich definiowania i obliczania, nie są uważane za porównywalne.

Komisja (Eurostat) przyjmuje zasady, których należy przestrzegać przy sporządzaniu porównywalnego ZWCK. Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez jego uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 14 ust. 3”.
- 8 Artykuł 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95, zatytułowany „Harmonogram i odstępstwa od niego”, stanowi:
„Komisja przyjmuje środki wykonawcze do niniejszego rozporządzenia, konieczne w celu zapewnienia porównywalności ZWCK, a także utrzymania i podwyższenia ich niezawodności i przydatności. Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez jego uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 14 ust. 3. Komisja zwraca się do EBC o wydanie opinii w sprawie środków, które proponuje przedłożyć Komitetowi”.
- 9 Artykuł 9 rozporządzenia nr 2494/95, zatytułowany „Opracowanie wyników”, stanowi:
„Państwa członkowskie opracowują zebrane dane w celu sporządzenia ZWCK na podstawie wskaźnika typu Laspeyres, określającego kategorie międzynarodowej klasyfikacji COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose), które Komisja dostosowuje w celu sporządzania porównywalnych ZWCK. Komisja określa metody, sposoby postępowania i formuły, które zapewniają spełnienie wymogów porównywalności. Środki te, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia, między innymi poprzez uzupełnienie go, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 14 ust. 3”.
- 10 Artykuł 14 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 przewiduje:
„W przypadku odesłania do niniejszego ustępu, stosuje się art. 5a ust. 1–4 oraz art. 7 decyzji [1999/468], z uwzględnieniem jej art. 8”.

Środki wykonawcze rozporządzenia nr 2494/95 w sprawie T-261/13

- 11 Oprócz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1749/96 z dnia 9 września 1996 r. w sprawie wstępnych środków koniecznych do wykonania rozporządzenia nr 2494/95 (Dz.U. L 229, s. 3), Komisja przyjęła rozporządzenie (WE) nr 2214/96 z dnia 20 listopada 1996 r. dotyczące zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych (ZWCK): przekazywanie i upowszechnianie wskaźników częściowych ZWCK (Dz.U. L 296, s. 8), wielokrotnie zmieniane, ostatnio jej rozporządzeniem (UE) nr 119/2013 z dnia 11 lutego 2013 r. zmieniającym rozporządzenie nr 2214/96, w odniesieniu do ustalenia zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych przy stałych stawkach podatkowych (Dz.U. L 41, s. 1).
- 12 Artykuł 1 pkt 1 rozporządzenia nr 119/2013 wprowadza akapit drugi do art. 2 rozporządzenia nr 2214/96, który obecnie stanowi, że „zharmonizowane wskaźniki cen konsumpcyjnych przy stałych stawkach podatkowych” (zwane dalej „ZWCK-SP”) oznaczają wskaźniki, które mierzą zmiany cen konsumpcyjnych bez uwzględniania wpływu zmian w podatkach od produktów w tym samym okresie.
- 13 Artykuł 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013 zastępuje art. 3 rozporządzenia nr 2214/96 następującym tekstem:

„1. Państwa członkowskie sporządzają i przekazują Komisji (Eurostatowi) co miesiąc wszystkie wskaźniki częściowe (załącznik I), których wagi wynoszą więcej niż jeden promil łącznych wydatków ujętych w ZWCK. Wraz ze wskaźnikiem na styczeń każdego roku państwa członkowskie przekazują Komisji (Eurostatowi) odnośne informacje dotyczące ważeń statystycznych.

2. Ponadto państwa członkowskie sporządzają i przekazują Komisji (Eurostatowi) co miesiąc te same wskaźniki częściowe obliczone przy założeniu stałych stawek podatkowych (ZWCK-SP). Komisja (Eurostat) w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi określa wytyczne zapewniające metodologiczne ramy obliczania wskaźników i wskaźników częściowych ZWCK-SP. W uzasadnionych przypadkach Komisja (Eurostat) aktualizuje odnośną metodologię zgodnie z procedurami zatwierdzonymi przez Komitet ds. Europejskiego Systemu Statystycznego.

3. Wskaźniki są przekazywane zgodnie ze standardami i procedurami przekazywania danych określonymi przez Komisję (Eurostat)”.

Środki wykonawcze rozporządzenia nr 2494/95 w sprawie T-86/14

- 14 W dniu 1 lutego 2013 r. Komisja przyjęła rozporządzenie (UE) nr 93/2013 ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 2494/95, w odniesieniu do ustanawiania wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela (Dz.U. L 33, s. 14).
- 15 Artykuł 1 rozporządzenia nr 93/2013 stanowi, że rozporządzenie to „ustanawia wskaźniki cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela celem zwiększenia przydatności i porównywalności [...] [ZWCK]”.
- 16 Artykuł 4 rozporządzenia nr 93/2013, zatytułowany „Podręcznik metodologiczny”, stanowi:

„1. Komisja (Eurostat) w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi opracowuje podręcznik, który określi ramy metodologiczne dotyczące wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela oraz wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych tworzonych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem (dalej zwany »podręcznikiem OOH-HPI«). W należyście uzasadnionych przypadkach Komisja (Eurostat) uaktualnia podręcznik, stosując się do uzgodnień proceduralnych zatwierdzonych przez Komitet ds. ESS.

2. W zestawianiu wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela oraz wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zastosowanie mają kryteria jakościowe, o których mowa w art. 12 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009.

3. Państwa członkowskie dostarczają Komisji (Eurostatowi), na jej wniosek, informacje niezbędne w celu oceny zgodności wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela oraz wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych z przepisami niniejszego rozporządzenia”.

- 17 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013 przewiduje, że „[p]aństwa członkowskie zestawiają i dostarczają Komisji (Eurostatowi) wskaźniki cen obejmujące kategorie określone w art. 3 zgodnie z podręcznikiem OOH-HPI”.

Przepisy z dziedziny statystyki

- 18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87, s. 164), przewiduje, że należy wzmocnić współpracę i koordynację pomiędzy organami, które przyczyniają się do opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania europejskich danych statystycznych (motyw 1), oraz że w celu zwiększenia zaufania do statystyki europejskiej krajowe organy statystyczne w każdym państwie członkowskim, jak również organ statystyczny Unii wewnątrz Komisji powinny cieszyć się niezależnością zawodową i zapewniać bezstronność oraz wysoką jakość przy tworzeniu statystyki europejskiej (motyw 20).

- 19 Artykuł 6 rozporządzenia nr 223/2009 stanowi:

„1. Organ statystyczny Wspólnoty, zwany dalej w niniejszym rozporządzeniu »Komisja (Eurostat)« wyznaczony jest przez Komisję do opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej.

2. Na poziomie Wspólnoty Komisja (Eurostat) zapewnia tworzenie statystyki europejskiej zgodnie z ustalonymi przepisami i zasadami statystycznymi. W tym zakresie ponosi ona wyłączną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie procesów, metod, standardów i procedur statystycznych, jak również w sprawie treści i ram czasowych publikacji statystycznych.

[...]”.

- 20 Artykuł 12 rozporządzenia nr 223/2009 przewiduje w szczególności, że „[w] celu zagwarantowania jakości wyników europejskie dane statystyczne są opracowywane, tworzone i rozpowszechniane w oparciu o jednolite standardy i zharmonizowane metody”.

- 21 Artykuł 3 decyzji Komisji 2012/504/UE z dnia 17 września 2012 r. w sprawie Eurostatu (Dz.U. L 251, s. 49) ustanowił Eurostat (urząd statystyczny Unii Europejskiej) jako organ statystyczny Unii, o którym mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 223/2009. Jest on określony jako służba Komisji, którą kieruje dyrektor generalny. Jego zadaniem jest opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyk europejskich, a art. 6 ust. 1 lit. b) decyzji 2012/504 przewiduje, że w tym celu Eurostat w szczególności opracowuje i propaguje normy, metody i procedury statystyczne.

22 Artykuł 7 ust. 1 decyzji 2012/504 przewiduje, że „[w] odniesieniu do statystyk europejskich dyrektor generalny Eurostatu ponosi wyłączną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie procesów, metod, norm i procedur statystycznych lub w sprawie treści i ram czasowych publikacji statystycznych zgodnie z Europejskim Programem Statystycznym i rocznym programem prac”. Wyjaśnia on, że „[w] toku wykonywania tych zadań statystycznych dyrektor generalny Eurostatu działa w sposób niezależny; nie może on przyjmować instrukcji od instytucji ani organów Unii, rządu żadnego z państw członkowskich ani od żadnych innych instytucji, organów, urzędów ani podmiotów, ani też zwracać się o takie instrukcje”.

W przedmiocie niniejszych skarg

23 Jak wynika z przedstawionych powyżej ram prawnych, rozporządzenie nr 2494/95 stworzyło niezbędne podstawy statystyczne do obliczania porównywalnych wskaźników cen konsumpcyjnych na płaszczyźnie Unii. Przyjęto szereg rozporządzeń w celu spełnienia warunków porównywalności wskaźników, wśród nich będące przedmiotem niniejszego postępowania rozporządzenia nr 119/2013 i 93/2013.

24 Królestwo Niderlandów wskazuje, że sprzeciwiało się przyjęciu tych rozporządzeń podczas ich opracowywania. Zarzucało ono bowiem, że art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013 i art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013 nie przewidywały, aby wytyczne i podręcznik, dostarczające właściwych ram metodologicznych, zostały przyjęte zgodnie z procedurą regulacyjną z zastosowaniem kontroli, podobnie jak środek wykonawczy, mimo faktu, że zarówno pod względem treści, jak i celu dążyły one do zapewnienia porównywalności ZWCK, a także utrzymania i podwyższenia ich niezawodności i przydatności zgodnie z art. 4 akapit trzeci i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95.

25 Rozporządzenia nr 119/2013 i 93/2013 są zatem przedmiotem niniejszych skarg.

Przebieg postępowania i żądania stron

26 Pismami złożonymi odpowiednio w dniach 3 maja i 25 kwietnia 2013 r. Królestwo Niderlandów wniosło niniejsze skargi.

27 W dniu 5 marca 2014 r. Komisja wniosła o połączenie spraw T-261/13 i T-86/14. W dniu 10 marca 2014 r. Królestwo Niderlandów zawiadomiło, że nie sprzeciwia się temu połączeniu. Postanowieniem prezesa szóstej izby w składzie powiększonym Sądu z dnia 10 grudnia 2014 r. sprawy T-261/13 oraz T-86/14 zostały, stosownie do art. 50 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r., połączone dla celów procedury ustnej oraz wydania wyroku.

28 W ramach środków organizacji postępowania strony zostały wezwane do udzielenia odpowiedzi na piśmie na szereg pytań Sądu.

29 Na rozprawie w dniu 27 lutego 2015 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

30 Królestwo Niderlandów wnosi do Sądu o:

- w ramach skargi T-261/13, tytułem żądania głównego: stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 119/2013, a tytułem żądania ewentualnego: stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013;

- w ramach skargi T-86/14, tytułem żądania głównego: stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 93/2013, a tytułem żądania ewentualnego: stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31 Komisja wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania.

Co do prawa

- 32 Po pierwsze, Królestwo Niderlandów zarzuca naruszenie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 i art. 13 ust. 2 TUE, ponieważ Eurostat został wyznaczony, zamiast Komisji, jako jednostka opracowująca i aktualizująca wytyczne i podręcznik, które stanowią akty prawnie wiążące (zarzuty pierwszy i drugi w sprawie T-261/13 oraz zarzut pierwszy w sprawie T-86/14). Po drugie, tytułem ewentualnym podnosi ono naruszenie art. 338 ust. 1 TFUE w zakresie, w jakim wytyczne są wykorzystywane do zdefiniowania ZWCK-SP, zamiast instrumentów prawnych wymienionych w art. 288 TFUE (zarzut trzeci w sprawie T-261/13 oraz zarzut drugi w sprawie T-86/14). Po trzecie, dalszym tytułem ewentualnym podnosi ono naruszenie art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 w związku z art. 5a decyzji 1999/468 na tej podstawie, że należało ustanowić PRPK (zarzut czwarty w sprawie T-261/13 oraz zarzut trzeci w sprawie T-86/14). Po czwarte, dalszym tytułem ewentualnym podnosi ono naruszenie art. 291 TFUE w związku z rozporządzeniem nr 182/2011 na tej podstawie, że w celu opracowania i uaktualnienia wytycznych należało ustanowić jedną z procedur przewidzianych przez rozporządzenie nr 182/2011 (zarzut piąty w sprawie T-261/13 oraz zarzut trzeci w sprawie T-86/14).
- 33 Komisja z kolei opiera się na przesłance, że rozpatrywane ramy metodologiczne nie są aktami prawnie wiążącymi. Podnosi ona, że nie chodzi o środki wykonawcze w rozumieniu art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95, ani, ogólniej rzecz biorąc, o środki wykonawcze w rozumieniu art. 291 TFUE. Jej zdaniem dokumenty te należą do współpracy administracyjnej pomiędzy organem Unii do spraw statystyki a krajowymi instytucjami statystycznymi, a zatem mogą być opracowane w formie wytycznych bez konieczności ich przyjęcia w trybie PRPK. Wnosi ona o oddalenie wszystkich powołanych zarzutów.
- 34 Tytułem wstępu Sąd zauważa, że w rzeczywistości zarzuty podniesione przez Królestwo Niderlandów mają na celu stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013 oraz art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013, na podstawie których Eurostat, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, jest zobowiązany do opracowania i aktualizacji ram metodologicznych w celu obliczenia wskaźników cen. Ponadto Królestwo Niderlandów przyznało na rozprawie, że skargę w sprawie T-261/13 należy rozumieć jako mającą na celu tylko stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013, a skargę w sprawie T-86/14 – jako mającą na celu tylko stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy. Należy zatem uznać, że niniejsze skargi w rzeczywistości dotyczą jedynie stwierdzenia nieważności, odpowiednio, art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013 i art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013.
- 35 Sąd jest zdania, że należy zbadać zarzuty oparte na naruszeniu art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 w związku z art. 5a decyzji 1999/468 na tej podstawie, że należało ustanowić PRPK (zarzut czwarty w sprawie T-261/13 oraz zarzut trzeci w sprawie T-86/14).

- 36 W tym względzie Królestwo Niderlandów podnosi, że art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 ustanawiają PRPK w celu przyjęcia środków wykonawczych do tego rozporządzenia, a także w celu przyjęcia przepisów wprowadzających w życie te środki. Jego zdaniem zaskarżone przepisy, które przewidują, że Eurostat określa ramy metodologiczne i zapewnia ich aktualizację bez obowiązku stosowania PRPK, naruszają „równowagę instytucjonalną” Unii, a zatem powinny zostać uznane za nieważne.
- 37 Komisja utrzymuje z kolei, że rozpatrywane ramy metodologiczne nie stanowią prawnie wiążących środków wykonawczych w rozumieniu art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95, a zatem nie muszą być przyjmowane w trybie PRPK, która nie jest zresztą właściwa do organizacji tego rodzaju współpracy administracyjnej koniecznej do określenia wytycznych. Jej zdaniem, jeżeli został przyjęty dokument wykonawczy niewiążący prawnie, nie ma miejsca sytuacja, w której konieczne jest, aby akt prawny został wprowadzony w życie na jednolitych warunkach. Akt niewiążący nie mógłby ponadto ustanawiać jednolitych warunków wykonawczych.
- 38 Sąd przypomina, że art. 4 akapit trzeci i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 (pkt 7 i 8 powyżej) w związku z art. 14 ust. 3 tego rozporządzenia (pkt 10 powyżej) przewidują, iż Komisja przyjmuje, zgodnie z PRPK, środki wykonawcze konieczne w celu zapewnienia porównywalności ZWCK. Artykuł 9 rozporządzenia nr 2494/95 dotyczący opracowania wyników również przewiduje stosowanie PRPK w odniesieniu do określenia metod, sposobów postępowania i formuł, które zapewniają spełnienie wymogów porównywalności (pkt 9 powyżej).
- 39 W trybie PRPK Komisja przyjęła rozporządzenia nr 119/2013 i nr 93/2013, które ustanawiają środki wykonawcze do rozporządzenia nr 2494/95.
- 40 Artykuł 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013 i art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013 przewidują z kolei, że Komisja (Eurostat) określa rozpatrywane ramy metodologiczne w celu obliczenia wskaźników cen, czyli ZWCK-SP i ustanawia wskaźniki cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela (zwane dalej „OOH”), w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, a zatem bez zastosowania PRPK.
- 41 Zarzuty podniesione przez Królestwo Niderlandów dotyczące braku zastosowania PRPK narzucają zatem pytanie, czy rozporządzenie nr 2494/95 zostało prawidłowo wykonane przez Komisję, jeżeli w zaskarżonych przepisach powierzyła ona Eurostatowi zadanie opracowania i aktualizacji ram metodologicznych w celu obliczenia wskaźników, nie przewidując stosowania PRPK.
- 42 W tym względzie Sąd przypomina, że art. 291 ust. 2 TFUE przewiduje, iż jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji.
- 43 Z orzecznictwa wynika, że kiedy Komisji powierza się uprawnienie wykonawcze na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE, Komisja powinna uściślić treść aktu prawodawczego, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich (wyroki: z dnia 18 marca 2014 r., Komisja/Parlament i Rada, C-427/12,;C:2014:170, pkt 39, z dnia 15 października 2014 r., Parlament/Komisja, C-65/13, EU:C:2014:2289, pkt 43).
- 44 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w ramach uprawnień wykonawczych, których granice są wyznaczone w szczególności przez zasadnicze, ogólne cele danego aktu prawodawczego, Komisja jest uprawniona do podejmowania wszelkich środków wykonawczych niezbędnych lub przydatnych dla wykonania tego aktu, o ile nie są one z nim sprzeczne (zob. ww. w pkt 43 wyrok Parlament/Komisja, EU:C:2014:2289, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 45 W związku z powyższym należy uznać, że Komisja dokonuje uściślenia aktu prawodawczego w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 43 niniejszego wyroku, jeżeli przepisy przyjmowanego przez nią aktu wykonawczego, po pierwsze, są zgodne z zasadniczymi, ogólnymi celami aktu prawodawczego, a po drugie, są niezbędne lub przydatne dla wykonania tego aktu (zob. podobnie ww. w pkt 43 wyrok Parlament/Komisja, EU:C:2014:2289, pkt 46).
- 46 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do ogólnych celów należy przypomnieć, że w ramach stworzenia unii gospodarczej i walutowej i dla osiągnięcia wysokiego stopnia stabilności cen, inflację należy mierzyć za pomocą wskaźnika cen konsumpcyjnych opartego na porównywalnej podstawie z uwzględnieniem różnych jego definicji krajowych (motywy pierwszy i drugi rozporządzenia nr 2494/95). Właściwe przepisy mają zatem na celu stworzenie niezbędnych podstaw statystycznych do obliczania porównywalnych wskaźników cen konsumpcyjnych na płaszczyźnie Unii, aby dysponować niezawodnymi instrumentami pomiaru inflacji do zarządzania polityką monetarną. Motyw trzeci rozporządzenia nr 2494/95 przypomina w tym względzie, że władze fiskalne i organy polityki pieniężnej Unii powinny mieć regularne i aktualne wskaźniki cen konsumpcyjnych w celu porównania stóp inflacji w kontekście makroekonomicznym i międzynarodowym; wskaźniki te różnią się od takich, które są sporządzane na potrzeby kraju i w celach mikroekonomicznych.
- 47 W tym kontekście przepisy zakwestionowane w niniejszych skargach przewidują przyjęcie ram metodologicznych, które stanowią niezbędne lub użyteczne środki wprowadzenia w życie na jednolitych warunkach rozporządzenia nr 2494/95. Przepisy tych ram metodologicznych mają bowiem na celu stworzenie koncepcji, metod czy praktyk umożliwiających porównywalność ZWCK w rozumieniu art. 4 akapit drugi rozporządzenia nr 2494/95 (pkt 7 powyżej), a zatem należą do zasad, których należy przestrzegać przy sporządzaniu porównywalnego ZWCK, jak przewiduje art. 4 akapit trzeci i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95.
- 48 Te ramy metodologiczne stanowią zatem środki wykonawcze, których należy przestrzegać w celu nadania właściwym rozporządzeniom skuteczności (effet utile) i zapewnienia porównywalności ZWCK. Jako takie, przewidziane ramy metodologiczne stanowią zatem, na tej samej podstawie co rozporządzenia nr 93/2013 i nr 119/2013, środki wykonawcze rozporządzenia nr 2494/95, które są konieczne w celu zapewnienia porównywalności ZWCK, a także utrzymania i podwyższenia ich niezawodności i przydatności, w rozumieniu art. 4 akapit trzeci i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95.
- 49 Należy w tym względzie przypomnieć, że normy regulujące sposób dochodzenia do decyzji przez instytucje Unii ustanowione są przez traktat i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji. Uznanie, że instytucja ma możliwość wprowadzania wtórnych podstaw prawnych – niezależnie od tego, czy zmierzałyby one do usztywnienia, czy też złagodzenia trybu wydawania aktu – oznaczałoby przyznanie jej uprawnień prawodawczych wykraczających poza to, co przewiduje traktat. Prowadziłoby to również do zezwolenia jej na naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada, C-133/06, Rec, EU:C:2008:257, pkt 54–57).
- 50 Wynika z tego, że zaskarżone przepisy powinny były przewidywać stosowanie PRPK w celu przyjęcia niezbędnych środków wykonawczych, zgodnie z tym, co stanowi rozporządzenie nr 2494/95.
- 51 Argumenty Komisji nie podważają tego twierdzenia.
- 52 Po pierwsze, Komisja twierdzi, że rozpatrywane ramy metodologiczne, które nie są aktami prawnymi w rozumieniu art. 288 TFUE, nie stanowią prawnie wiążących środków wykonawczych, a zatem nie muszą być przyjmowane w trybie PRPK.

- 53 Należy jednak stwierdzić, że ramy metodologiczne mają uściślać i uzupełniać istniejące rozporządzenia na płaszczyźnie koncepcji, metod czy praktyk, w celu umożliwienia, aby opracowane wskaźniki spełniały warunki porównywalności wymagane przez art. 4 i 5 rozporządzenia nr 2494/95. Stanowią one zatem co do zasady, na tej samej podstawie co rozporządzenia nr 93/2013 i nr 119/2013, akty przeznaczone do uściślenia treści aktu prawodawczego, czyli rozporządzenia nr 2494/95, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie na jednolitych warunkach, w celu uzyskania porównywalności ZWCK.
- 54 Tę konstatację potwierdzają zresztą okoliczności spraw. W odniesieniu do ZWCK-SP, rozporządzenie nr 119/2013 ogranicza się bowiem do określenia ich zasady i w celu ich obliczenia i obliczenia wskaźników częściowych, w ramach metodologicznych składających się w niniejszym wypadku w szczególności z „odnośnej metodologii” opracowanej w 2011 r. Należy stwierdzić, że ta „odnośna metodologia” dostarcza wskazówek dotyczących w szczególności podatków, jakie należy ewentualnie uwzględnić, formuł matematycznych i okresów odniesienia. Metodologia ta dostarcza zatem uściśleń niezbędnych do tego, aby opracowane wskaźniki spełniały warunki porównywalności wymagane przez rozporządzenie nr 2494/95. W tym względzie z informacji dostarczonych przez Komisję na rozprawie wynika ponadto, że elementy dotyczące okresu odniesienia, jakie należy uwzględnić lub kategorii podatków, jakie należy wyłączyć z zakresu stosowania obliczenia, określone przez „odnośną metodologię” opracowaną w 2011 r., stanowią zasadnicze elementy porównywalności wskaźników i powinny być znalezione w rozporządzeniu nr 119/2013.
- 55 Podobnie w ramach skargi T-86/14 dotyczącej OOH, z samego tekstu art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013 wynika, że OOH są komunikowane „zgodnie z podręcznikiem OOH-HPI”. Zatem sam tekst rozporządzenia nr 93/2013 przewiduje, że ramy metodologiczne powinny być przestrzegane przez państwa członkowskie, a w praktyce przez krajowe instytuty statystyczne, które dostarczają wskaźniki, aby zapewnić wprowadzenie w życie właściwych rozporządzeń na jednolitych warunkach.
- 56 Wynika z tego, że w niniejszej sytuacji ramy metodologiczne, do których odsyłają zaskarżone przepisy, stanowią środki wykonawcze rozporządzenia nr 2494/95 na tej samej podstawie, co rozporządzenia nr 119/2013 i nr 93/2013.
- 57 Należy dodać, że to stwierdzenie nie ma wpływu na fakt, że rozpatrywane normy metodologiczne mogły być opracowane przez Eurostat.
- 58 Artykuł 4 akapit trzeci rozporządzenia nr 2494/95 wyraźnie bowiem wymienia Eurostat. Nawet jeśli art. 5 ust. 3 i art. 9 rozporządzenia nr 2494/95 nie przewidywały wyraźnie, że Komisja powierza Eurostatowi zadanie określenia ram metodologicznych, to w każdym razie tego nie zakazały.
- 59 Ponadto przepisy z dziedziny statystyki wyraźnie przewidują, że organ statystyczny Unii wyznaczony przez Komisję do opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania statystyki europejskiej nosi nazwę „Komisja (Eurostat)”, oraz że na poziomie Unii „Komisja (Eurostat)” zapewnia tworzenie statystyki europejskiej zgodnie z ustalonymi przepisami i zasadami statystycznymi. W tym zakresie art. 6 rozporządzenia nr 223/2009 przewiduje, że Komisja (Eurostat) ponosi wyłączną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w sprawie procesów, metod, standardów i procedur statystycznych, jak również w sprawie treści i ram czasowych publikacji. Na podstawie rozporządzenia nr 223/2009 decyzją 2012/504 ustanowiła Eurostat jako organ statystyczny Unii, o którym mowa w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 223/2009 i określiła go jako służbę Komisji, którą kieruje dyrektor generalny. Jego zadaniem jest opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyk europejskich. W tym celu Eurostat w szczególności opracowuje i propaguje normy, metody i procedury statystyczne.
- 60 Wynika z tego, że Eurostat, jako dyrekcja generalna, wydaje się właściwą służbą Komisji do opracowania omawianych ram metodologicznych.

- 61 Nie należy ponadto podważać znaczenia współpracy administracyjnej i koordynacji pomiędzy statystykami europejskimi i krajowymi, pod względem prawnym bez skutku wiążącego, w ramach procedury opracowywania owych ram metodologicznych.
- 62 Ponadto, gdy zostaną opracowane przez Eurostat, w ramach tej współpracy administracyjnej, zasady postępowania i środki wykonawcze przeznaczone do uściślenia treści aktu prawodawczego, czyli rozporządzenia nr 2494/95, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie na jednolitych warunkach, i które okażą się konieczne w celu zapewnienia porównywalności ZWCK, powinny podlegać przyjęciu przez Komisję po zastosowaniu PRPK, na podstawie art. 4 akapit trzeci i art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 w związku z art. 14 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 63 Zaskarżone przepisy nie przewidują skorzystania z takiej procedury.
- 64 Należy zatem stwierdzić nieważność przepisów zakwestionowanych niniejszymi skargami na tej podstawie, że przewidują one przyjęcie ram metodologicznych stanowiących środki wykonawcze w rozumieniu rozporządzenia nr 2494/95, nie przewidując jednak stosowania PRPK, z naruszeniem tego rozporządzenia.
- 65 Po drugie, Komisja podnosi, że PRPK nie jest właściwa do organizacji tego rodzaju współpracy administracyjnej koniecznej do określenia ram metodologicznych.
- 66 Jako środki wykonawcze te ramy metodologiczne powinny być jednak zostać przyjęte według procedury przewidzianej przez rozporządzenie nr 2494/95, niezależnie od pytania, czy ta procedura była właściwa, czy też nie.
- 67 W tym względzie, jak wskazuje Królestwo Niderlandów, jeśli Komisja uważa tę procedurę za niewłaściwą, powinna rozważyć zmianę rozporządzenia nr 2494/95. Przywołana na rozprawie okoliczność, że taka zmiana niedawno była przedmiotem wniosku Komisji, nie ma znaczenia dla spraw. Co więcej, sformułowanie art. 4 ust. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych i uchylającego rozporządzenie nr 2494/95 (COM 2014/724 final) wydaje się jasne. Zgodnie z tym przepisem, w celu zapewnienia jednakowych warunków określa się w drodze aktów wykonawczych odpowiednią metodykę tworzenia porównywalnych zharmonizowanych wskaźników. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 11 ust. 2, który to przepis odsyła do art. 5 rozporządzenia nr 182/2011. Przepis ten potwierdza zatem, że ramy metodologiczne są aktami wykonawczymi, które powinny być przyjmowane zgodnie z przewidzianą w tym zakresie procedurą.
- 68 Po trzecie, według Komisji, jeżeli został przyjęty dokument wykonawczy niewiążący prawnie, nie ma miejsca sytuacja, w której konieczne jest, aby akt prawny został wykonany na jednolitych warunkach. Akt niewiążący nie mógłby ponadto ustanawiać jednolitych warunków wykonawczych.
- 69 Argument ten należy jednak oddalić. Wymóg porównywalności ZWCK i skuteczność (effet utile) właściwych rozporządzeń wyraźnie wymagają, aby ramy metodologiczne przewidziane przez zaskarżone przepisy były przestrzegane i wykonywane na jednolitych warunkach w celu zapewnienia porównywalności ZWCK.
- 70 Z powyższego wynika, że należy przyjąć zarzut czwarty w sprawie T-261/13 i zarzut trzeci w sprawie T-86/14, oparte na naruszeniu art. 5 ust. 3 i art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 2494/95 w związku z art. 5a decyzji 1999/468 na tej podstawie, iż należało przewidzieć PRPK do przyjęcia przewidzianych ram metodologicznych, które stanowią środki wykonawcze niezbędne w celu zapewnienia porównywalności ZWCK.
- 71 Wynika z tego, że należy stwierdzić nieważność art. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 119/2013 i art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 93/2013, bez konieczności badania pozostałych zarzutów.

W przedmiocie kosztów

⁷² Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania poniesionymi przez Królestwo Niderlandów, zgodnie z wnioskiem tego ostatniego.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **W sprawie T-261/13 stwierdza się nieważność art. 1 pkt 2 rozporządzenia Komisji (UE) nr 119/2013 z dnia 11 lutego 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2214/96 dotyczące zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych (ZWCK): przekazywanie i upowszechnianie wskaźników częściowych ZWCK, w odniesieniu do ustalenia zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych przy stałych stawkach podatkowych.**
- 2) **W sprawie T-86/14 stwierdza się nieważność art. 4 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 93/2013 z dnia 1 lutego 2013 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 2494/95 dotyczącego zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych w odniesieniu do ustanawiania wskaźników cen mieszkań i domów mieszkalnych zajmowanych przez właściciela.**
- 3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Królestwo Niderlandów.**

Frimodt Nielsen

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Collins

Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 23 września 2015 r.

Podpisy