BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

3 september 2015*

„Beroep tot nietigverklaring — Artikel 8, lid 3, van verordening (EU) nr. 1173/2011 — Effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied — Manipulatie van statistieken — Besluit van de Commissie om een onderzoek te openen — Niet voor beroep vatbare handeling — Voorbereidende handeling — Niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-676/14,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Rubio González, Abogado del Estado,

verzoeker,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz en M. Clausen als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit C(2014) 4856 final van de Commissie van 11 juli 2014 om op grond van verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied een onderzoek naar de manipulatie van statistieken in Spanje te openen,

geeft

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, M. Kancheva en C. Wetter (rapporteur), rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

* Procestaal: Spaans.

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding

1 Tegen de achtergrond van de met de schulden van overheden in de eurozone samenhangende crisis, de zogenaamde staatsschuldencrisis, heeft het Koninkrijk Spanje met ingang van het eerste kwartaal van 2012 een uitzonderlijk mechanisme ingevoerd om te zorgen voor de continuïteit van de economische betrekkingen tussen de Spaanse autonome regio's en hun leveranciers. Bij dit mechanisme was sprake van het kwijtschelden van schulden en het verstrekken van betalingsgaranties.

2 Naar aanleiding van de invoering van dat speciale mechanisme is gebleken dat bepaalde door Spaanse autonome regio's eind 2011 gedane uitgaven niet waren meegenomen in de gegevens die in de buitensporigtekortprocedure aan de Europese Commissie waren meegedeeld.

3 Het Koninkrijk Spanje wijst erop dat de Spaanse organen die verantwoordelijk zijn voor het samenstellen en verspreiden van statistieken, zodra zij op de hoogte waren van de nieuwe gegevens, namelijk in mei 2012, hiervan officieel kennis hebben gegeven aan het bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat). In oktober 2012 is in de buitensporigtekortprocedure met die correctie rekening gehouden.

4 Na de in mei 2012 gedane kennisgeving aan Eurostat heeft Eurostat een aantal bezoeken gebracht aan Spanje, die plaatsvonden tussen 24 mei 2012 en 26 en 27 september 2013.

5 Op 5 december 2013 heeft Eurostat een conceptrapport doen toekomen aan het Instituto Nacional de Estadística (Spaans nationaal instituut voor de statistiek), met het verzoek opmerkingen kenbaar te maken.

6 Op 10 december 2013 heeft het Instituto Nacional de Estadística een aantal opmerkingen onder de aandacht van Eurostat gebracht, met name wat het bepalen van de referentieperiode betreft.

7 Op 11 juli 2014 is besluit C(2014) 4856 final om op grond van verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied een onderzoek naar de manipulatie van statistieken in Spanje te openen (hierna: „bestreden besluit") door de Commissie vastgesteld.

Procesverloop en conclusies van partijen

8 Op 22 september 2014 heeft het Koninkrijk Spanje beroep ingesteld tegen het bestreden besluit. Het verzoekt het Gerecht:

— het bestreden besluit nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

9 Op 11 november 2014 heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991 een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zij verzoekt het Gerecht:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

10 Het Koninkrijk Spanje heeft op 7 januari 2015 zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend ter griffie van het Gerecht en meent dat zijn beroep geheel ontvankelijk is.

In rechte

11 Volgens artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kan het Gerecht, indien een partij daarom verzoekt, hetgeen in casu het geval is, uitspraak doen over de niet-ontvankelijkheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan. Overeenkomstig lid 6 van dat artikel vindt de mondelinge behandeling slechts plaats indien het Gerecht daartoe beslist. In casu acht het Gerecht zich voldoende ingelicht door de door partijen tijdens de schriftelijke behandeling overgelegde stukken en gegeven toelichtingen. Daar het Gerecht over alle noodzakelijke gegevens beschikt om uitspraak te doen, behoeft niet tot mondelinge behandeling te worden overgegaan.

12 Volgens vaste rechtspraak kan een natuurlijke of rechtspersoon krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU slechts opkomen tegen handelingen die bindende rechtsgevolgen hebben, welke zijn belangen aantasten doordat zij zijn rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie beschikkingen van 30 april 2003, Schmitz-Gotha Fahrzeugwerke/Commissie, T-167/01, Jurispr., EU:T:2003:121, punt 46, en 31 januari 2006, Schneider Electric/Commissie, T-48/03, Jurispr., EU:T:2006:34, punt 44).

13 Handelingen die in een uit verscheidene fasen bestaande interne procedure tot stand komen, zijn in beginsel slechts vatbaar voor beroep wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van de procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen. Hiertoe behoren dus niet de voorlopige maatregelen ter voorbereiding van het eindbesluit; eventuele gebreken van die maatregelen kunnen worden aangevoerd in een beroep tegen dat eindbesluit (arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr., EU:C:1981:264, punten 10-12, en 27 juni 1995, Guérin automobiles/Commissie, T-186/94, Jurispr., EU:T:1995:114, punt 39; beschikking Schneider Electric/Commissie, punt 12 supra, EU:T:2006:34, punt 45).

14 Het zou slechts anders zijn indien handelingen of besluiten die in de loop van de voorbereidende procedure tot stand zijn gekomen, zelf het einde markeren van een bijzondere procedure die onderscheiden is van die welke de instelling in staat moet stellen ten gronde te beslissen (arrest IBM/Commissie, punt 13 supra, EU:C:1981:264, punt 11, en beschikking van 9 juni 2004, Camós Grau/Commissie, T-96/03, Jurispr., EU:T:2004:172, punt 30).

15 Zoals de Commissie terecht opmerkt, zijn maatregelen waarbij zij besluit een onderzoek te openen, slechts voorbereidende handelingen, zodat zij geen bindende rechtsgevolgen hebben die de belangen van de verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen als bedoeld in artikel 263 VWEU. Dat geldt met name voor het door de Commissie uitbrengen van een met redenen omkleed advies en voor haar besluit om zich in het kader van de niet-nakomingsprocedure van artikel 258 VWEU tot het Hof te wenden (arrest van 29 september 1998, Commissie/Duitsland, C-191/95, Jurispr., EU:C:1998:441, punten 44-47), voor het besluit om op grond van artikel 102 VWEU een procedure te starten (arrest IBM/Commissie, punt 13 supra, EU:C:1981:264, punt 21) en voor het besluit van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) om een onderzoek te starten (beschikking Camós Grau/Commissie, punt 14 supra, EU:T:2004:172, punten 33 en 36).

16 Ook ten aanzien van het systeem dat door de Uniewetgever is ingevoerd bij verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PB L 306, blz. 1), kan voor de door de Commissie op grond van artikel 8, lid 3, van die verordening geopende onderzoeken geen andere conclusie worden getrokken dan die van punt 15 van de onderhavige beschikking. Volgens de genoemde bepaling kan de Commissie alle onderzoeken uitvoeren, die nodig zijn om het bestaan vast te stellen van verkeerde voorstellingen van gegevens aangaande overheidstekort en overheidsschuld,

die van belang zijn voor de toepassing van artikel 121 VWEU of artikel 126 VWEU of het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. De Commissie kan besluiten een onderzoek te openen als zij meent dat er serieuze indicaties zijn voor het bestaan van feiten die een dergelijke verkeerde voorstelling kunnen vormen.

17 Hieruit volgt dat een lidstaat slechts tegen het bezwarend besluit – blijkens de bewoordingen van artikel 8, leden 1 en 5, van verordening nr. 1173/2011 gaat het om het besluit van de Raad om een boete op te leggen aan die lidstaat – beroep kan instellen in het kader van artikel 263 VWEU. Overeenkomstig artikel 261 VWEU verleent artikel 8, lid 5, van de verordening volledige rechtsmacht aan de Unierechter, die „de aldus opgelegde boete [kan] intrekken, verminderen of verhogen". Eventuele gebreken van de maatregelen die voorafgaan aan de vaststelling van dat besluit door de Raad, in het bijzonder met betrekking tot het openen van een onderzoek door de Commissie, kunnen dus slechts worden aangevoerd tot staving van een dergelijk beroep (zie in die zin arrest van 7 april 1965, Weighardt/Commissie van de EGA, 11/64, Jurispr., EU:C:1965:38; arrest IBM/Commissie, punt 13 supra, EU:C:1981:264, punt 12, en beschikking Schneider Electric/Commissie, punt 12 supra, EU:T:2006:34, punt 45). Anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, kan dan ook pas in dat stadium, indien nodig, worden gekeken naar de rechtsgrondslag op basis waarvan de Commissie feiten van voor 13 december 2011, de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1173/2011, heeft onderzocht.

18 Het door het Koninkrijk Spanje naar voren gebrachte argument van feitelijke aard, namelijk dat de onderhavige zaak het allereerste besluit van de Commissie betreft om een onderzoek naar de manipulatie van statistieken door een lidstaat te openen en dat daar ruime bekendheid aan is gegeven, waardoor deze lidstaat aanzienlijke schade heeft geleden op de internationale financiële markten, kan niet worden aanvaard omdat dergelijke overwegingen geen invloed kunnen hebben op de beoordeling van het rechtskarakter van het bestreden besluit, namelijk dat het niet om een bezwarende handeling in de zin van artikel 263 VWEU gaat. De stelling van het Koninkrijk Spanje ziet niet op de voor het Gerecht opgeworpen vraag naar de ontvankelijkheid van de zaak en kan de aard van het onderhavige beroep niet wijzigen, zodat zij geen doel treft.

19 Derhalve slaagt de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, zodat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Kosten

20 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

21 Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Achtste kamer)

beschikt:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.

Luxemburg, 3 september 2015.

De griffier
E. Coulon

De president
D. Gratsias