Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

20 december 2017*

”Talan om ogiltigförklaring – Genomförandebeslut (EU) 2015/1289 – En medlemsstat åläggs böter inom ramen för övervakningen av de offentliga finanserna i euroområdet – Manipulering av statistiska uppgifter avseende underskottet i den aktuella medlemsstaten – Domstols behörighet – Förordning (EU) nr 1173/2011 – Artikel 8.1 och 8.3 – Delegerat beslut 2012/678/EU – Artiklarna 2.1 och 2.3 samt 14.2 – Förordning (EG) nr 479/2009 – Artiklarna 3.1, 8.1 samt 11 och 11a – Rätten till försvar – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 41.1 – Rätten till god förvaltning – Artiklarna 121, 126 och 136 FEUF – Protokoll nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott – De faktiska omständigheterna kring överträdelsen – Felaktiga uppgifter – Fastställande av böternas belopp – Principen att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan”

I mål C-521/15,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 29 september 2015,

Konungariket Spanien, företrätt av A. Gavela Llopis, A. Rubio González och A. Sampol Pucurull, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen och A. de Gregorio Merino, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz, J-P. Keppenne, M. Clausen och F. Simonetti, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça och J. Malenovský (referent) samt domarna E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras och E. Regan,

* Rättegångsspråk: spanska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 april 2017,

och efter att den 1 juni 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets genomförandebeslut (EU) 2015/1289 av den 13 juli 2015 om att ålägga Spanien böter för manipuleringen av uppgifter om underskott i den autonoma regionen Valencia (EUT L 198, 2015, och rättelse EUT L 291, 2015, s. 10) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Stadgan för Europeiska unionens domstol

2 Artikel 51 i stadgan för Europeiska unionens domstol har följande lydelse:

”Med avvikelse från regeln i artikel 256.1 [FEUF] ska domstolen ha exklusiv behörighet i talan enligt artiklarna 263 och 265 [FEUF] vilken väcks av en medlemsstat

a) mot en rättsakt antagen av Europaparlamentet eller rådet eller av dessa två institutioner gemensamt eller mot dessa institutioners underlåtenhet att vidta åtgärder, med undantag av

– beslut som rådet har fattat med stöd av artikel 108.2 tredje stycket [FEUF],

– rättsakter som rådet har antagit enligt en rådsförordning som rör handelspolitiska skyddsåtgärder i den mening som avses i artikel 207 [FEUF],

– rättsakter antagna av rådet genom vilka detta utövar genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291 andra strecksatsen [FEUF],

…”

Bestämmelserna om ekonomisk och monetär politik

Primärrätt

3 Enligt artikel 119.1 FEUF ska Europeiska unionens och medlemsstaternas verksamhet innefatta förandet av en ekonomisk politik som baseras på bland annat en nära samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik och på fastställda gemensamma mål.

4 Europeiska kommissionen har härvidlag enligt artikel 121.3 FEUF och artikel 126.2 FEUF en roll som består i att övervaka den ekonomiska utvecklingen och budgetsituationen i medlemsstaterna, på grundval av uppgifter som lämnas av dessa, samt bistå rådet i dess övervakningsuppgifter på området.

5 Rådet har för sin del, enligt artikel 121.3 och 4 FEUF, befogenhet att övervaka och bedöma den ekonomiska utvecklingen i medlemsstaterna och den ekonomiska politikens överensstämmelse med de allmänna riktlinjer som fastställts för var och en av dessa samt lämna de rekommendationer som behövs. Rådet kan vidare, enligt artikel 126.6, 126.7, 126.9 och 126.11 FEUF, slå fast att en medlemsstat har eller riskerar att få ett alltför stort underskott och lämna denna medlemsstat rekommendationer och anta beslut, däribland beslut med innebörden att medlemsstaten föreläggs att vidta åtgärder för att minska underskottet samt att ålägga böter. Rådet har slutligen befogenhet att, enligt artikel 136.1 FEUF, för de medlemsstater som har euron som valuta, besluta om åtgärder för att stärka samordningen och övervakningen av dessa staters budgetdisciplin samt för dessa medlemsstater utarbeta riktlinjer och se till att de övervakas.

6 Dessa bestämmelser kompletteras av protokoll nr 12 om alltför stora underskott, vilket fogats till EU-och EUF-fördragen (nedan kallat protokoll nr 12)

Sekundärrätt

7 Rådet antog den 7 juli 1997 ett antal rättsakter vilka benämndes ”stabilitets- och tillväxtpakten” och bestod av bland annat rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (EGT L 209, 1997, s. 1) och rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 1997, s. 6, och rättelse EGT L 46, 1998, s. 20).

8 Den 16 november 2011 antog parlamentet och rådet fem förordningar och ett direktiv i syfte att grundligt reformera stabilitets och tillväxtpakten. Två av dessa förordningar ändrade förordning nr 1466/97 respektive förordning nr 1467/97. De tre övriga förordningarna syftade till att förstärka rådets och kommissionens övervakning av den ekonomiska utvecklingen och budgetsituationen med stöd av artiklarna 121 FEUF och 126 FEUF.

– Förordning (EU) nr 1173/2011

9 Bland de i punkten ovan nämnda förordningarna återfinns Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet (EUT L 306, 2011, s. 1, och rättelse EUT L 325, 2014, s. 30), som utgör rättslig grund för det angripna beslutet och vilken förordning grundar sig på artiklarna 121 FEUF och 136 FEUF.

10 Skälen 7, 8, 16, 17 och 25 i förordningen har följande lydelse:

”(7) Kommissionen bör få en starkare roll i det förstärkta övervakningsförfarandet när det gäller bedömningar som är specifika för varje medlemsstat, övervakning, uppdrag på plats, rekommendationer och varningar. När rådet fattar beslut om sanktioner bör dess roll begränsas, och omröstning med omvänd kvalificerad majoritet bör användas.

(8) För att säkerställa en permanent dialog med medlemsstaterna i syfte att uppnå denna förordnings mål bör kommissionen genomföra övervakningsuppdrag.

…

(16) För att avskräcka från lämnandet av felaktiga uppgifter, oavsett om det sker avsiktligt eller på grund av grov försumlighet, om offentliga underskott och skulder, som utgör avgörande underlag för samordningen av den ekonomiska politiken i unionen, bör de medlemsstater som är ansvariga åläggas böter.

(17) För att komplettera reglerna om beräkning av böter för manipulation av statistik och reglerna om det förfarande som kommissionen ska följa för att utreda sådant handlande, bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 [FEUF] delegeras till kommissionen med avseende på de närmare kriterierna för att fastställa bötesbeloppen och för genomförandet av kommissionens utredningar. …

…

(25) Rådet bör ges befogenhet att anta enskilda beslut för tillämpningen av de sanktioner som föreskrivs i denna förordning. Dessa enskilda beslut utgör en del av den samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik som sker inom rådet såsom föreskrivs i artikel 121.1 [FEUF] och utgör därmed en integrerad uppföljning av de åtgärder som rådet har vidtagit enligt artiklarna 121 och 126 [FEUF] och förordningarna [nr 1466/97 och nr 1467/97].”

11 I artikel 8 i förordningen, med rubriken ”Sanktioner vid manipulation av statistik”, föreskrivs följande:

”1. Rådet får på rekommendation av kommissionen besluta att ålägga en medlemsstat böter, om denna avsiktligt eller på grund av grov försumlighet lämnar felaktiga uppgifter om underskott och skulder som är relevanta för tillämpningen av artikel 121 eller 126 [FEUF] eller för tillämpningen av [protokoll nr 12] om förfarandet vid alltför stora underskott som fogats till EU-fördraget och till EUF-fördraget.

2. De böter som avses i punkt 1 ska vara effektiva och avskräckande samt stå i förhållande till överträdelsens karaktär, allvar och varaktighet. Bötesbeloppet får inte överstiga 0,2 % av den berörda medlemsstatens [bruttonationalprodukt (BNP)].

3. Kommissionen får genomföra de utredningar som är nödvändiga för att fastställa att sådant lämnande av felaktiga uppgifter som avses i punkt 1 föreligger. Den får besluta att inleda en utredning när den anser att det finns allvarliga indikationer på att omständigheter föreligger som skulle kunna utgöra ett sådant lämnande av felaktiga uppgifter. Kommissionen ska utreda det påstådda lämnandet av felaktiga uppgifter med beaktande av eventuella kommentarer från den berörda medlemsstaten. …

Efter att ha slutfört utredningen, och innan ett förslag lämnas till rådet, ska kommissionen ge den berörda medlemsstaten möjlighet att yttra sig om de frågor som är föremål för utredning. Kommissionen ska grunda eventuella förslag till rådet uteslutande på de uppgifter som den berörda medlemsstaten har haft möjlighet att kommentera.

Kommissionen ska fullt ut respektera den berörda medlemsstatens rätt till försvar under utredningen.

4. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 11 avseende

a) närmare kriterier för att fastställa beloppet på de böter som avses i punkt 1,

…

c) närmare förfaranderegler som syftar till att garantera rätten till försvar, tillgång till handlingar i ärendet, juridiska ombud, konfidentialitet och bestämmelser om tidsfrister samt indrivning av de böter som avses i punkt 1.

…”

12 Enligt artikel 9 i förordningen, med rubriken ”Sanktionernas administrativa karaktär”, är de sanktioner som åläggs med stöd av bland annat artikel 8, administrativa.

13 I enlighet med artikel 14 i förordning (EU) nr 1173/2011 trädde förordningen i kraft tjugo dagar efter det att den hade offentliggjorts, den 23 november 2011, i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 13 december 2011.

– Delegerat beslut 2012/678/EU

14 Med stöd av artikel 8.4 i förordning nr 1173/2011 antog kommissionen delegerat beslut 2012/678/EU av den 29 juni 2012 om utredningar och böter vid manipulation av statistik enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 (EUT L 306, 2012, s. 21). Detta beslut trädde, i enlighet med artikel 16 i beslutet, i kraft tjugo dagar efter det att det hade offentliggjorts den 6 november 2012 i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 26 november 2012.

15 Artikel 2 i beslutet, med rubriken ”Inledande av utredningar”, har följande lydelse i punkterna 1 och 3:

”1. Kommissionen ska underrätta den berörda medlemsstaten om sitt beslut att inleda en utredning och då även lämna uppgifter om de allvarliga indikationer som finns på att omständigheter föreligger som skulle kunna utgöra ett fall där felaktiga uppgifter om underskott och skulder inom den offentliga sektorn har lämnats genom manipulation av dessa uppgifter till följd av en avsiktlig handling eller grov försumlighet.

…

3. Kommissionen får besluta att genomföra en sådan utredning först när ett metodiskt besök har genomförts i enlighet med ett beslut som kommissionen (Eurostat) fattat enligt [rådets förordning (EG) nr 479/2009 av den 25 maj 2009 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EUT L 145, 2009, s. 1)]”

16 I artikel 14 i det delegerade beslutet, med rubriken ”Kriterier för bötesbeloppet”, föreskrivs följande:

”1. Kommissionen ska se till att de böter som rekommenderas är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Bötesbeloppet ska fastställas på grundval av ett referensbelopp som får justeras uppåt eller nedåt med beaktande av de särskilda omständigheter som avses i punkt 3.

2. Referensbeloppet ska vara lika med 5 % av den största effekten på lämnandet av felaktiga uppgifter avseende antingen det offentliga underskottet eller den offentliga skulden hos medlemsstaten för de relevanta år som omfattas av delgivningen i samband med förfarandet vid alltför stora underskott.

3. Med beaktande av det högsta bötesbelopp som fastställts i artikel 13 ska kommissionen, om det är relevant, i varje enskilt fall ta hänsyn till följande omständigheter:

…

c) Om lämnandet av felaktiga uppgifter var en handling av ett organ som agerade ensamt eller en följd av en samordnad åtgärd av två eller flera organ.

…

e) Den grad av omsorg och samarbete, eller grad av förhindrande, som den berörda medlemsstaten har visat när det påvisades att felaktiga uppgifter hade lämnats och i samband med utredningarna.”

– Förordning nr 479/2009

17 Förordning nr 479/2009, i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 679/2010 av den 26 juli 2010 (EUT L 198, 2010, s. 1) (nedan kallad förordning nr 479/2009) antogs, såsom anges i skäl 1, för att kodifiera rådets förordning (EG) nr 3605/93 av den 22 november 1993 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EGT L 332, 1993, s. 7), vilken trädde i kraft den 1 januari 1994 och därefter ändrats flera gånger. I enlighet med artikel 19 i förordning nr 479/2009 trädde förordningen i kraft tjugo dagar efter det att den hade offentliggjorts den 10 juni 2009, i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 30 juni 2009.

18 I skälen 9 och 10 i förordning nr 479/2009 anges följande:

”(9) Uppdraget som statistikmyndighet utövas för kommissionens räkning i detta avseende av Eurostat. Som den tjänstegren inom kommissionen som fått i uppdrag att framställa gemenskapsstatistik för kommissionens räkning ska Eurostat utföra sina uppgifter i enlighet med principerna om opartiskhet, tillförlitlighet, relevans, kostnadseffektivitet, statistikens förtrolighet och insyn …. Medlemsstaternas och gemenskapens statistikmyndigheters genomförande av kommissionens rekommendation av den 25 maj 2005 om medlemsstaternas och gemenskapens statistikmyndigheters oberoende, integritet och ansvar bör stärka principen om yrkesmässigt oberoende, resursernas tillräcklighet och de statistiska uppgifternas kvalitet.

(10) … [Det] är … Eurostat som för kommissionens räkning ansvarar för att bedöma uppgifternas kvalitet och tillhandahålla de uppgifter som ska användas i samband med förfarandet vid alltför stora underskott...”

19 Kapitel II, med rubriken ”Regler och tillämpningsområde för meddelande av sifferuppgifter”, innehåller bland annat artiklarna 3 och 6.

20 Artikel 3 i förordningen har följande lydelse i punkterna 1 och 2:

”1. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen (Eurostat) om sina förväntade och faktiska offentliga underskott och om sin offentliga skuldnivå två gånger om året, första gången före den 1 april det innevarande året (år n) och andra gången före den 1 oktober år n.

…

2. Före den 1 april år n ska medlemsstaterna

a) underrätta kommissionen (Eurostat) om sina förväntade offentliga underskott för år n, den senaste uppskattningen av sina faktiska offentliga underskott för år n-1 och sina faktiska offentliga underskott för åren n-2, n-3 och n-4,

…”

21 Artikel 6.1 i förordningen har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen (Eurostat) om varje betydande revidering av redan rapporterade uppgifter om faktiskt och förväntat offentligt underskott och faktisk och förväntad offentlig skuldnivå, så snart dessa uppgifter blir tillgängliga.”

22 Kapitel III i förordning nr 479/2009, med rubriken ”Uppgifternas kvalitet”, innehåller bland annat artiklarna 8, 11 och 11a.

23 I artikel 8.1 i förordningen föreskrivs följande:

”Kommissionen (Eurostat) ska regelbundet bedöma kvaliteten på både de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar och de enligt ENS 95 sammanställda offentliga sektorsräkenskaper som utgör underlaget … För att de faktiska, statistiska uppgifterna ska anses hålla hög kvalitet krävs att de följer redovisningsreglerna och är fullständiga, tillförlitliga, aktuella och konsekventa. …”

24 I artikel 11 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Kommissionen (Eurostat) ska se till att det förs en kontinuerlig dialog med medlemsstaternas statistikmyndigheter. Kommissionen (Eurostat) ska därför genomföra såväl regelbundna dialogbesök som eventuella metodiska besök.

2. När kommissionen (Eurostat) organiserar dialogbesök och metodiska besök i medlemsstaterna, ska den översända sina preliminära resultat till den berörda medlemsstaten för kommentarer.”

25 Artikel 11a i förordningen har följande lydelse:

”Syftet med dialogbesöken är att se över faktiska uppgifter som rapporterats … utreda metodfrågor, diskutera de statistiska rutiner och källor som beskrivs i förteckningarna samt bedöma huruvida redovisningsreglerna följs. Dialogbesöken ska användas till att konstatera risker eller potentiella problem i samband med de rapporterade uppgifternas kvalitet.”

Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

26 Den 30 mars 2012 lämnade Konungariket Spanien uppgifter om sitt förväntade och faktiska offentliga underskott för åren 2008–2012 till Europeiska unionens statistikbyrå (Eurostat), åtföljda av motsvarande uppgifter (nedan kallat underrättelsen av den 30 mars 2012).

27 Den 17 maj 2012 meddelade Spanien Eurostat att beloppen av dessa underskott hade behövt revideras för att kunna beakta att vissa autonoma regioner under åren 2008–2011 haft utgifter som översteg vad som beaktas för att fastställa de belopp som lämnade genom underrättelsen av den 30 mars 2012. Dessa icke redovisade utgifter uppgick till 4,5 miljarder euro (det vill säga 0,4 procent av BNP), varav 1,9 miljarder euro (det vill säga 0,2 procent av BNP) avsåg Comunitat Valenciana (den autonoma regionen Valencia, Spanien).

28 Med anledning av dessa uppgifter genomförde Eurostat ett antal besök i Spanien under maj, juni och september 2012 liksom under september 2013.

29 Med stöd av artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011 antog kommissionen beslut C(2014) 4856, av den 11 juli 2014 om att inleda en utredning avseende manipulation av statistik i Spanien (nedan kallat beslutet att inleda utredningen).

30 Den 7 maj 2015 antog kommissionen en rapport i vilken den drog slutsatsen att Konungariket Spanien hade rapporterat felaktiga uppgifter avseende dess underskott, i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011. Kommissionen ansåg närmare bestämt att medlemsstaten i fråga hade varit grovt försumlig när den i rapporten från den 30 mars 2012 lämnade felaktiga uppgifter om den autonoma regionen Valencia, trots att Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (revisionsrätten i den autonoma regionen Valencia, Spanien) varje år hade angett att Intervención General de la Generalitat Valenciana (revisionsmyndigheten i den autonoma regionen Valencia, Spanien) godkände räkenskaper som var behäftade med felaktigheter i samband med att vissa utgifter

för hälsovård inte hade bokförts samt att periodiseringsprincipen inte hade iakttagits. Kommissionen rekommenderade med anledning härav rådet att anta ett beslut att ålägga Konungariket Spanien böter.

31 Den13 juli 2015 antog rådet det angripna beslutet. I nämnda beslut slog rådet fast att Konungariket Spanien genom grov försumlighet hade lämnat felaktiga uppgifter till Eurostat under mars 2012 (skäl 5) och fastställde de böter som medlemsstaten i fråga skulle åläggas (skälen 6–13). Rådet ansåg för det första att mot bakgrund av de aktuella uppgifternas effekt skulle böternas referensbelopp, i enlighet med artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, fastställas till 94,65 miljoner euro. Rådet fann vidare att detta belopp skulle minskas med hänsyn till förmildrande omständigheter, bland annat på grund av att en enda regional myndighet hade varit upphov till dessa uppgifter och att de nationella statistikmyndigheterna för sin del samarbetat med utredningen.

32 I artikel 1 i det angripna beslutet föreskrivs följande:

”Böter på 18,93 miljoner [euro] åläggs [Konungariket]Spanien för att landet på grund av grov försumlighet lämnat felaktiga uppgifter om offentliga skulder enligt vad som fastställts i [kommissionens] rapport om utredningen av manipulation av statistik i Spanien enligt förordning [nr] 1173/2011.”

33 Beslutet delgavs Spanien den 20 juli 2015 och offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 28 juli 2015.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

34 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska

– i första hand, ogiltigförklara det angripna beslutet,

– i andra hand, sätta ned de böter som ålagts genom det angripna beslutet genom att låta böterna avse endast perioderna efter det att förordning nr 1173/2011 trädde i kraft, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

35 Rådet har yrkat att domstolen ska:

– slå fast att talan omfattas av Europeiska unionens tribunals behörighet och hänvisa talan dit,

– i andra hand, ogilla talan, samt

– förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

36 Genom beslut av domstolens ordförande den 26 januari 2016 tilläts kommissionen intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Domstolens behörighet

Parternas argument

37 Rådet och kommissionen har hävdat att talan riktas mot en rättsakt genom vilken rådet har utövat en genomförandebefogenhet i enlighet med artikel 291.2 FEUF, med följd att den omfattas av tribunalens behörighet enligt artikel 51 första stycket a tredje strecksatsen i Stadgan för Europeiska unionens

domstol. Befogenheten att anta beslut om att ålägga medlemsstater böter på grund av manipulation av statistiska uppgifter, vilken befogenhet föreskrivs i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, kan nämligen inte anses utgöra något annat än en genomförandebefogenhet i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF, eftersom den utgör ett genomförande av förordningen. Såsom det anges i skäl 25 i förordningen bör en sådan befogenhet ges till rådet och inte till kommissionen.

38 Konungariket Spanien har genmält att det är tveksamt huruvida det angripna beslutet kan anses utgöra ett genomförandebeslut i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF, eftersom rådets befogenhet att ålägga medlemsstaterna sanktioner vid manipulation av statistiska uppgifter enligt skäl 25 i förordning nr 1173/2011 hör till den institutionens befogenheter enligt EUF-fördraget avseende den ekonomiska politiken, och inte syftar till att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av förordningen.

Domstolens bedömning

39 Enligt artikel 51 första stycket a i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domstolen, med avvikelse från regeln i artikel 256.1 FEUF, ha exklusiv behörighet i talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan enligt artiklarna 263 FEUF och 265 FEUF vilken väcks av en medlemsstat, mot en rättsakt antagen av Europaparlamentet eller rådet eller av dessa två institutioner gemensamt.

40 Enligt tredje strecksatsen i nämnda bestämmelse i stadgan för Europeiska unionens domstol, undantas emellertid rättsakter antagna av rådet genom vilka detta utövar genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291.2 FEUF från denna exklusiva behörighet.

41 Det är i förevarande mål fråga om en talan om ogiltigförklaring vilken väckts av en medlemsstat och som riktas mot en rättsakt antagen av rådet. Talan omfattas således av domstolens behörighet såvida inte den angripna rättsakten utgör en rättsakt antagen av rådet genom vilken detta utövar genomförandebefogenheter i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF.

42 I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs att om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen, eller i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.

43 Det ska för det första anges att artikel 291.1 FEUF inte är den enda unionsrättsliga bestämmelse som enligt vilken rådet tilldelas genomförandebefogenheter. Rådet tilldelas nämligen en sådan befogenhet genom andra primärrättsliga bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2014, parlamentet och kommissionen/rådet, C-103/12 och C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 50, och dom av den 7 september 2016, Tyskland/parlamentet och rådet, C-113/14, EU:C:2016:635, punkterna 55 och 56). Vidare kan genomförandebefogenheter vid sidan om den ordning som föreskrivs i artikel 291 FEUF tilldelas genom sekundärrättsliga akter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 januari 2014, Förenade kungariket/parlamentet och rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 78–86 och 98)

44 Det angripna beslut ska dessutom, eftersom det i beslutet konstateras en överträdelse och den medlemsstat som begått överträdelsen åläggs en sanktion med stöd av den befogenhet som rådet tilldelats genom artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, anses utgöra en akt som antagits vid utövandet av genomförandebefogenheter (se, analogt, dom av den 27 oktober 1992, Tyskland/kommissionen, C-240/90, EU:C:1992:408, punkterna 38 och39, och dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 36). Artikel 291.2 FEUF utgör vidare endast en möjlig rättslig grund bland andra för att rådet ska kunna utöva en sådan befogenhet. Det ska därför prövas huruvida denna befogenhet, i det aktuella fallet, verkligen omfattas av nämnda bestämmelse.

45 Härvidag ska hela artikel 291 FEUF beaktas, eftersom artikel 291.2 FEUF inte kan läsas oberoende av artikel 291.1 FEUF. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.

46 Artikel 291 FEUF återfinns visserligen under avsnitt 1, med rubriken ”Unionens rättsakter”, i kapitel 2 i den sjätte delen i EUF-fördraget, vilken avser institutionella och finansiella bestämmelser. Denna artikel avser emellertid, såsom framgår av dess led 1 och 2, inte samtliga unionens rättsakter utan endast en särskild kategori, nämligen ”rättsligt bindande akter” Denna hänvisning, vilken är gemensam för de båda leden, till ”rättsligt bindande akter” medför att betydelsen avser hela artikel 291 FEUF.

47 Medan artikel 291.1 FEUF ger uttryck för principen att det ankommer på de olika medlemsstaterna att vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter, föreskrivs i punkt 2 i samma artikel att rådet och kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter i samtliga fall där ett enhetligt genomförande krävs. I ett sådant fall innebär nämligen målet med ett enhetligt genomförande av dessa akter att detta inte kan ske genom nationella lagstiftningsåtgärder i de olika medlemsstaterna, som leder till en uppenbar risk för olikheter som följer av potentiellt olika genomförandeåtgärder i unionens rättsordning.

48 Härav följer att artikel 291.2 FEUF endast avser sådana unionens rättsligt bindande akter som i princip kan genomföras av medlemsstaterna, i likhet med dem som avses i artikel 291.1 FEUF, men vilka i motsats till dessa, av ett visst skäl bör genomföras av kommissionen och rådet, och inte av varje berörd medlemsstat, för att ett enhetligt genomförande ska säkerställas i unionen.

49 Så är uppenbarligen inte fallet med en akt genom vilken det inrättas en befogenhet att ålägga en medlemsstat böter. En sådan akt kan nämligen inte på något sätt genomföras av medlemsstaterna själva, eftersom ett sådant genomförande skulle innebära ett antagande av bindande åtgärder med en av dem.

50 Den ovan gjorda analysen finner för övrigt stöd i en samlad läsning av undantagen från domstolens behörighet i den andra och den tredje strecksatsen i artikel 51 första stycket a i stadgan för Europeiska unionens domstol. En tolkning av den tredje strecksatsen i nämnda bestämmelse som innebär att undantaget skulle tillämpas på samtliga rådets genomförandeakter skulle medföra att undantaget i den andra strecksatsen skulle fråntas all ändamålsenlig verkan. Det sistnämnda undantaget avser nämligen akter som antagits av rådet med stöd av en förordning avseende handelspolitiska skyddsåtgärder i enlighet med artikel 207 FEUF, och avser en situation i vilken rådet genomför en unionsakt.

51 Mot denna bakgrund kan ett beslut såsom det angripna beslutet inte anses ha antagits med stöd av en genomförandebefogenhet som tilldelats rådet enligt artikel 291.2 FEUF.

52 Det ska vidare konstateras att förordning nr 1173/2011, med stöd av vilken det angripna beslutet antogs, inte innehåller någon hänvisning till artikel 291.2 FEUF.

53 Såsom anges i punkt 9 i förevarande dom, grundas denna förordning på artiklarna 121 FEUF och 136 FEUF. Tilldelningen, med stöd av dessa artiklar, av den befogenhet som mynnat ut i beslutet motiveras inte av vad som krävs för att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av förordningen, utan i stället, såsom anges i skälen 16 och 25, av syftet att avskräcka medlemsstater från att lämna felaktiga uppgifter som utgör avgörande underlag för genomförandet av det ansvar som rådet har enligt artiklarna 121 FEUF och 136 FEUF vad gäller att samordna och övervaka medlemsstaternas ekonomiska politik och budgetpolitik.

54 Av det anförda följer att domstolen är behörig att pröva förevarande talan.

Prövning av talan

55 Konungariket Spanien har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Dessa avser åsidosättande av rätten till försvar, åsidosättande av rätten till god förvaltning, att det inte skett någon överträdelse och att de böter som ålagts av rådet är oproportionerliga.

Den första grunden: Åsidosättande av rätten till försvar

Parternas argument

56 Konungariket Spanien har hävdat att dess rätt till försvar, som den garanteras i artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011 samt delegerat beslut 2012/678, åsidosatts i det angripna beslutet, eftersom Spanien i det angripna beslutet anklagas för en överträdelse med stöd av uppgifter som insamlats under en serie besök i Spanien under maj, juni och september 2012 samt september 2013.

57 De tre första besöken under vilka uppgifter insamlades skedde nämligen vid en tidpunkt då rätten till försvar inte säkerställdes med avseende på medlemsstater som var föremål för utredningar enligt artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011, eftersom delegerat beslut 2012/678 ännu inte hade trätt i kraft. Vidare hade samtliga uppgifter insamlats redan innan utredningsförfarandet inleddes i juli 2014, således vid sidan om det förfarande som föreskrivs i det delegerade beslutet och med åsidosättande av den rätt till information som den berörda medlemsstaten tillerkänns enligt sistnämnda beslut. Enligt samma delegerade beslut ska kommissionen för övrigt genomföra ett metodiskt besök innan utredningen inleds, något som emellertid inte skett.

58 Villkoren för hur uppgifterna insamlades var dessutom inte förenliga med unionslagstiftarens krav för att garantera rätten till försvar. Konungariket Spanien har härvidlag gjort gällande att förordning nr 479/2009 inte utgör en rättslig grund för Eurostat att samla in information om möjliga felaktiga uppgifter, i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, och att Spanien inte i förväg informerats om det verkliga syftet med de besök som genomförts. De spanska myndigheterna hade under dessa omständigheter samarbetat med kommissionen utan att föreställa sig att de uppgifter som samlats in senare kunde användas för att motivera att ett utredningsförfarande inleddes.

59 Rådet har, med stöd av kommissionen, genmält att de föregående besök som ägde rum innan utredningen inleddes skedde med stöd av förordning nr 479/2009 och skedde i syfte att bedöma de reviderade uppgifterna, som lämnats av Konungariket Spanien i maj 2012, efter det att preliminära uppgifter lämnats i april 2012.

60 Kommissionen har dessutom respekterat Konungariket Spaniens rätt till försvar alltsedan beslutet att inleda utredningen. I synnerhet har kommissionen, vid delgivningen av nämnda beslut, upplyst denna medlemsstat om att de uppgifter som kommissionen förfogade över innehöll allvarliga indikationer på att omständigheter förelåg som skulle kunna utgöra ett fall där felaktiga uppgifter lämnats, i enlighet med delegerat beslut 2012/678. Kommissionen respekterade därefter de olika rättigheter som Konungariket Spanien tillerkänns genom artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011. Även om det skett ett åsidosättande av rätten till försvar har Konungariket Spanien under alla omständigheter inte visat att detta påverkat resultatet av förfarandet och att en ogiltigförklaring av det angripna beslutet därför är motiverad.

Domstolens bedömning

61 Det framgår av domstolens fasta praxis att rätten till försvar i alla förfaranden som inleds mot en person, och som kan leda till en rättsakt som går denne emot, är en allmän princip i unionsrätten som ska iakttas även när det saknas särskilda regler om detta. Denna princip innebär ett krav på dels

på att en person mot vilken ett sådant förfarande har inletts ska beredas tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig angående de omständigheter och de åsidosättanden av unionsrätten som läggs denne till last, dels på att inget beslut som väsentligt påverkar dennes intressen kan fattas dessförinnan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1986, Belgien/kommissionen, 40/85, EU:C:1986:305, punkt 28; dom av den 12 februari 1992, Nederländerna m.fl./kommissionen, C-48/90 och C-66/90, EU:C:1992:63, punks 44 och 45, och dom av den 14 juni 2016, Marchiani/parlamentet, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punkt 51).

62 Det har inte bestritts att det angripna beslutet bygger på information som samlats in av en av kommissionens tjänstegrenar, nämligen Eurostat, vid besök i Spanien under maj, juni och september 2012 samt september 2013, det vill säga innan beslutet att inleda utredningen fattades den 11 juli 2014, och vad gäller tre av besöken, innan delegerat beslut 2012/678 trädde i kraft den 26 november 2012.

63 Domstolen ska därför först pröva huruvida den omständigheten att informationen samlades in innan dessa två händelser innebär att det angripna beslutet medfört ett åsidosättande av rätten till försvar.

64 Det ska härvidlag erinras om att vad gäller utredningsförfaranden, såsom det som mynnat ut i det angripna beslutet, har parlamentet och rådet antagit särskilda bestämmelser för att rätten till försvar ska iakttas. Dessa återfinns i artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011 och tillämpas sedan förordningen trädde i kraft den 13 december 2011. I dessa anges att kommissionen får besluta att inleda en utredning när den anser att det finns allvarliga indikationer på att omständigheter föreligger som skulle kunna utgöra lämnande av felaktiga uppgifter. Enligt samma bestämmelse ska kommissionen då den använder sig av denna befogenhet, fullt ut respektera den berörda medlemsstatens rätt till försvar under utredningen och beakta kommentarer från den berörda medlemsstaten, och särskilt, ge den berörda medlemsstaten möjlighet att yttra sig på så sätt att förslag till rådet uteslutande grundas på de uppgifter som den berörda medlemsstaten har haft möjlighet att kommentera.

65 Kommissionen har således inte endast befogenhet att sedan den 13 december 2011 samla in information om allvarliga indikationer på att omständigheter föreligger som skulle kunna utgöra lämnande av felaktiga uppgifter, i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, utan även en skyldighet att samla in sådan information innan ett utredningsförfarande enligt artikel 8.3 i förordningen inletts, samtidigt som den berörda medlemsstatens rätt till försvar fullt ut ska respekteras.

66 Eftersom de olika besöken i Spanien skedde från och med maj 2012, och således sedan förordning nr 1173/2011 trätt i kraft den 13 december 2011, innebär mot denna bakgrund den omständigheten att Eurostat vid dessa besök samlade in den information som avses i punkt 62 i förevarande dom inte att det angripna beslutet har åsidosatt rätten till försvar.

67 Vad vidare gäller Konungariket Spaniens argument att denna information samlats in under villkor som var oförenliga med de villkor som ställts upp av unionslagstiftaren för att säkerställa att rätten till försvar respekteras, erinras om att i likhet med vad som framgår av punkt 64 i förevarande dom är det i princip efter inledandet av utredningsförfarandet enligt artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011 som den berörda medlemsstatens rätt till försvar under utredningen fullt ut kan göras gällande. Det är nämligen enbart detta förfarande som kan utmynna i ett beslut om sanktioner mot nämnda medlemsstat på grund av att den lämnat felaktiga uppgifter i den mening som avses i artikel 8.1.

68 Det framgår även av domstolens praxis att utövandet av rätten till försvar i ett förfarande som kan mynna ut i en rättsakt i vilken en överträdelse konstateras, inte äventyras när åtgärder vidtas, vilka föregår inledandet av utredningsförfarandet, i syfte att samla in information som kan vara avgörande för att visa att det förekommit en sådan överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den

7 januari 2004, Aalborg Portland m.fl./kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkterna 63–65, och dom av den 27 april 2017, FSL m.fl./kommissionen, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punkt 43).

69 I förevarande mål hade Eurostat med stöd av förordning nr 479/2009 genomfört fyra besök som möjliggjort insamling av information på vilken rådet grundade det angripna beslutet. Såsom framgår av skrivelser och rapporter som bifogats ansökan anordnades de två besök som skedde i juni och september 2012 som ”dialogbesök” i den mening som avses i artikel 11 a i förordningen. Det besök som ägde rum i maj 2012 skedde som ”förberedande tekniskt besök” före de två dialogbesöken. Under september 2013 anordnades slutligen ett ”ad hoc-besök”.

70 Det ska under dessa omständigheter fastställas huruvida insamling av information avseende möjliga felaktiga uppgifter i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, är tillåten enligt förordning nr 479/2009, och, om så är fallet, om de villkor som uppställs för hur besöken under vilka informationen samlas in organiseras respekterat de förfaranderegler som ställts upp av unionslagstiftaren och gjort det möjligt för Konungariket Spanien att under det följande utredningsförfarandet utöva sin rätt till försvar.

71 Vad för det första gäller frågan om huruvida insamling av information om eventuellt felaktiga uppgifter medges enligt förordning nr 479/2009, erinras om att enligt artikel 3.1 i förordningen ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om sina förväntade och faktiska offentliga underskott och om sin offentliga skuldnivå två gånger om året, för att kommissionen och rådet ska kunna utöva sina respektive uppgifter enligt artiklarna 121 FEUF och 126 FEUF samt protokoll nr 12. Det är emellertid just i de fall då dessa uppgifter från en medlemsstat är felaktiga som rådet enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 kan ålägga medlemsstaten en sanktion, vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 66 i sitt förslag till avgörande.

72 Enligt artikel 8.1 i förordning nr 479/2009, jämförd med skälen 9 och 10 i förordningen, är det Eurostat som för kommissionens räkning ansvarar för att med opartiskhet och oberoende bedöma dessa uppgifters kvalitet, genom att kontrollera att de överensstämmer med redovisningsreglerna och är fullständiga, tillförlitliga, aktuella och konsekventa. Eurostat kan i detta syfte bland annat, med stöd av artikel 11a i förordningen, genomföra dialogbesök i medlemsstaterna för att se över faktiska uppgifter som rapporterats, utreda metodfrågor samt konstatera risker eller potentiella problem i samband med de rapporterade uppgifternas kvalitet.

73 Således utgör förordning nr 479/2009, och närmare bestämt artikel 11a en rättslig grund för Eurostat att under sådana besök som de i punkt 69 angivna två första dialogbesöken och det förberedande tekniska besöket, samla in information om möjliga felaktiga uppgifter.

74 Vad gäller det fjärde besök som anges i samma punkt, vilket genomfördes i syfte att särskilt kontrollera den autonoma regionen Valencias räkenskaper, är sådana besök visserligen inte uttryckligen föreskrivna i förordning nr 479/2009.

75 Eurostat ska emellertid enligt artikel 11 i förordningen se till att det förs en kontinuerlig dialog med medlemsstaternas statistikmyndigheter. En sådan kontinuerlig dialog måste dock innebära att Eurostat kan genomföra andra besök och uppdrag för att utföra sina uppgifter, utöver vad som föreskrivs i ovannämnda artikel. I skälen 7 och 8 i förordning nr 1173/2011 uppmanas kommissionen särskilt att inom ramen för denna dialog genomföra uppdrag på plats och övervakningsuppdrag i medlemsstaterna.

76 Under dessa omständigheter utgjorde artikel 11 i förordning nr 479/2009 en rättslig grund för Eurostat att samla in information avseende eventuella felaktiga uppgifter vid detta fjärde besök.

77 Vad därefter gäller det argument som framförts av Konungariket Spanien, att ett metodiskt besök skulle ha genomförts innan utredningsförfarandet inleddes, är det tillräckligt att konstatera att det i artikel 2.3 i delegerat beslut 2012/678 föreskrivs att kommissionen kan välja att inte inleda ett utredningsförfarande när ett sådant besök inte skett, men att detta inte innebär en skyldighet för kommissionen härvidlag.

78 Vad för det andra gäller frågan huruvida de fyra aktuella besöken skedde i enlighet med unionslagstiftarens krav på förfarandet och utan att äventyra Konungariket Spaniens rätt till försvar i det följande utredningsförfarandet ska det anges i artikel 11.2 i förordning nr 479/2009 föreskrivs att de preliminära resultaten av dialogbesök i medlemsstaterna ska översändas till den berörda medlemsstaten för kommentarer.

79 De i förevarande mål aktuella preliminära resultaten av det föreberedande tekniska besöket och de två dialogbesöken som anges i punkt 69 ovan översändes till Konungariket Spanien för kommentarer. Detta framgår av den rapport från Eurostat som bifogats ansökan, och i vilken kommentarerna från medlemsstaten i fråga till följd av översändandet av en preliminär version av denna handling, framgår. Dessutom hade denna medlemsstat i förväg informerats i detalj om syftet med besöken, i synnerhet att de bland annat avsåg frågor kring den autonoma regionen Valencia, vilket framgår av de handlingar som anges i punkt 69 i förevarande dom.

80 Konungariket Spanien informerades dessutom före besöket i september 2013, på ett tillräckligt klart och tydligt sätt, att besöket bland annat avsåg eventuella felaktiga uppgifter gällande uppgifter kring den autonoma regionen Valencia, vilket framgår av samma handlingar.

81 Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att villkoren för de besök som Eurostat genomförde i Konungariket Spanien under maj, juni och september 2012 samt september 2013, vid vilka den information som låg till grund för det angripna beslutet samlades in, var förenliga med de unionsrättsliga kraven på förfarandet.

82 Konungariket Spaniens rätt till försvar under det utredningsförfarande som föregått det angripna beslutet har följaktligen inte åsidosatts genom de olika besök som Eurostat genomförde för att samla in information innan detta förfarande inleddes.

83 Av det anförda följer att rådet utan att åsidosätta Konungariket Spaniens rätt till försvar kunde lägga information som samlats in under dessa besök till grund för det angripna beslutet.

84 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av rätten till en god förvaltning

Parternas argument

85 Konungariket Spanien har hävdat att det angripna beslutet åsidosätter rätten till en god förvaltning, som den anges i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

86 Det är nämligen oförenligt med kravet på objektiv opartiskhet som ingår i denna rätt att kommissionen anförtror ledningen av ett utredningsförfarande enligt artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011 till personer som tidigare deltagit i besök som föranlett kommissionen att anse att det fanns allvarliga indicier som motiverade att ett sådant förfarande inleddes. I förevarande fall var det tre av 14 tjänstemän som deltagit i Eurostats besök i Spanien innan beslutet att inleda utredningsförfarandet antogs som även deltog i den grupp på fyra personer som därefter uppdrogs av kommissionen att medverka i förfarandet. Dessutom fanns det en risk för att den tjänstegren som dessa tre personer

tillhör, nämligen Eurostat, var partisk, eftersom den varit ansvarig för utvärderingen av uppgifterna avseende skulder och underskott lämnats av medlemsstaterna och att Eurostat därför hade ett intresse av att utredningsförfarandet skulle inledas mot den medlemsstat som av Eurostat klandrats för att ha manipulerat uppgifterna. Under dessa omständigheter har utredningsförfarandet skett under förhållanden som inte säkerställer att kommissionen objektivt sett var opartisk och detta åsidosättande av rätten till en god förvaltning medför att det beslut som antogs av rådet efter förfarandet är rättsstridigt.

87 Rådet har, med stöd av kommissionen, medgett att medlemsstaten i fråga kan åberopa rätten till en god förvaltning som en allmän unionsrättslig princip, men samtidigt hävdat att Konungariket Spanien inte kan göra gällande artikel 41.1 i stadgan, eftersom det är fråga om en medlemsstat och inte en person i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Den omständigheten att kommissionen uppdrog åt de tjänstemän som tidigare deltagit i besök som genomförts med stöd av förordning nr 479/2009 att leda ett utredningsförfarande som inletts med stöd av förordning nr 1173/2011 innebär inte att denna princip har åsidosatts, eftersom de två regelverken för förfarandet är rättsligt sett olika. Detta gäller i än högre grad när det efter ett sådant förfarande är en annan institution än kommissionen, nämligen rådet, som har att anta ett beslut om manipulation av statistiska uppgifter och ålägga berörd medlemsstat böter.

Domstolens bedömning

88 I artikel 41.1 i stadgan, med rubriken ”Rätt till god förvaltning”, som ingår i avdelning V i stadgan, med rubriken ”Medborgarnas rättigheter”, föreskrivs bland annat att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt av unionens institutioner.

89 I förevarande mål har denna bestämmelse åberopats av en medlemsstat. Utan att ta ställning till huruvida medlemsstaten kan betraktas som, eller likställas med, ”var och en” i denna bestämmelse och därmed i denna egenskap åberopa den rätt som anges i bestämmelsen, vilket rådet och kommissionen har bestritt, erinras om att denna rätt återspeglar en allmän princip i unionsrätten (dom av den 8 maj 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49), vilken kan åberopas av medlemsstaterna. Det angripna beslutets lagenlighet ska följaktligen prövas mot denna bakgrund.

90 Det följer nämligen av domstolens praxis att unionens institutioner är skyldiga att respektera nämnda allmänna princip i unionsrätten under administrativa förfaranden mot medlemsstater som kan utmynna i beslut som går dem emot (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2004, Spanien/kommissionen, C-501/00, EU:C:2004:438, punkt 52, och dom av den 24 juni 2015, Tyskland/kommissionen, C-549/12 P och C-54/13 P, EU:C:2015:412, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

91 Det ankommer i synnerhet på dessa institutioner att följa kravet på opartiskhet i dess två delar, nämligen dels subjektiv opartiskhet, som innebär att ingen företrädare för den berörda institutionen får ta ställning för en part eller hysa en förutfattad mening, dels objektiv opartiskhet, enligt vilken institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta allt tvivel vad gäller eventuell en eventuell förutfattad mening (dom av den 11 juli 2013, Ziegler/kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punkterna 154 och 155 samt där angiven rättspraxis).

92 I förevarande mål har Konungariket Spanien visserligen inte ifrågasatt kommissionens subjektiva opartiskhet, men har däremot hävdat att det angripna beslutet är rättsstridigt på grund av att kommissionen har brustit vad gäller kravet på objektiv opartiskhet genom att låta utredningsförfarandet ledas av en grupp som till stor del var sammansatt av tjänstemän från Eurostat som redan deltagit i besök i Spanien som anordnats av denna tjänstegren innan förfarandet inleddes.

93 Det ska inledningsvis anges att, såsom Konungariket Spanien med rätta har gjort gällande, rådet och kommissionen inte kan ha framgång med påståendet att en sådan argumentation ska underkännas därför att det är rådet, och inte kommissionen, som har antagit det angripna beslutet efter utredningsförfarandet.

94 Mot bakgrund av domstolens praxis som den anges i punkt 91 i förevarande dom, konstateras att när flera av unionens institutioner har tilldelats egna och särskilda uppgifter under ett förfarande som inletts mot en medlemsstat och som kan utmynna i ett beslut som går denna emot, är var och en av institutionerna skyldiga att, för sin del, följa kravet på objektiv opartiskhet. Även om endast en av institutionerna har brustit med avseende på detta krav, innebär detta följaktligen att det beslut som antas efter det berörda förfarandet är rättsstridigt.

95 Det ankommer således på domstolen att pröva huruvida kommissionen ger tillräckliga garantier för att alla rimliga tvivel avseende en eventuell förutfattad mening hos denna institution, för det fall kommissionen uppdrar ledningen av ett förfarande som det som lett till antagandet av det angripna beslutet åt en grupp som till stor del består av tjänstemän vid Eurostat som redan dans deltagit i besök som anordnats av denna tjänstegren i den berörda medlemsstaten, innan förfarandet inleddes.

96 Dessa besök å ena sidan, och utredningsförfarandet å andra sidan, omfattas av skilda regelverk och har olika syften.

97 De besök som Eurostat kan genomföra i medlemsstaterna med stöd av artiklarna 11 och 11a i förordning 479/2009 har nämligen till syfte att möjliggöra för denna tjänstegren att i enlighet med artikel 8.1 i förordningen bedöma kvaliteten på både de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar två gånger per år avseende det faktiska underskottet och den faktiska skuldnivån, vilket framgår av punkterna 72 och 75 i förevarande dom.

98 Utredningsförfarandet regeleras å sin sida i artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011 och har enligt denna bestämmelse till syfte att kommissionen ska få genomföra de utredningar som är nödvändiga för att fastställa att lämnande av felaktiga uppgifter föreligger, avsiktligt eller på grund av grov försumlighet, när den anser att det finns allvarliga indikationer på att omständigheter föreligger som skulle kunna utgöra ett sådant lämnande av felaktiga uppgifter.

99 Mot bakgrund av de skilda regelverken och de olika syften som gäller för besöken respektive utredningarna, och även om de uppgifter som besöken och utredningen avser till viss del kan sammanfalla, är däremot de bedömningar som Eurostat och kommissionen ska göra avseende dessa uppgifter med nödvändighet olika.

100 De bedömningar som gjordeds av Eurostat rörande kvaliteten av vissa uppgifter, sedan besöken i medlemsstaten avslutats, innebär följaktligen i sig inte att kommissionen hade en förutfattad mening avseende huruvida samma uppgifter var felaktiga då denna institution därefter beslutade att inleda utredningsförfarandet.

101 Härav följer att den omständigheten att kommissionen uppdrog ledningen av ett utredningsförfarande enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 åt en grupp som till stor del bestod av tjänstemän vid Eurostat som redan deltagit i besök som anordnats av denna tjänstegren i den berörda medlemsstaten med stöd av förordning nr 479/2009, innan förfarandet inleddes, inte i sig medför att domstolen kan slå fast att det beslut som antogs efter utredningsförfarandet i fråga är rättsstridigt på grund av att kommissionen inte uppfyllt kravet på objektiv opartiskhet.

102 Det är för övrigt inte Eurostat, vars ansvarsområden i likhet med vad som angetts i punkt 72 i förevarande dom, tydligt anges i förordning nr 479/2009, utan kommissionen, och således dess ledamöter kollektivt som enligt artikel 8.3 i förordning nr 1173/2011, för det första har befogenhet att beslut om att inleda utredningsförfarandet, för det andra att genomföra utredningen och för det tredje, att lämna rådet de rekommendationer och förslag som den anser lämpliga efter utredningsförfarandet.

103 I förordning nr 1173/2011 ges Eurostats tjänstemän inte något eget ansvar för att genomföra utredningsförfarandet.

104 Det ska under dessa omständigheter konstateras att den roll som anförtrotts tjänstemännen vid Eurostat i nämnda utredningsförfarande inte var av avgörande betydelse för genomförandet av utredningen och inte heller för dess resultat.

105 Av det anförda följer att den omständigheten att kommissionen uppdrog ledningen av utredningsförfarandet åt en grupp som till stor del bestod av tjänstemän vid Eurostat som redan deltagit i besök som anordnats av denna tjänstegren i Spanien, innan förfarandet inleddes, inte i sig medför att det beslut som antogs efter utredningsförfarandet i fråga är rättsstridigt på grund av att kommissionen inte uppfyllt kravet på objektiv opartiskhet.

106 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

107 Konungariket Spanien har hävdat att de olika villkoren för att rådet ska kunna konstatera en överträdelse, i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, inte var uppfyllda i det aktuella fallet.

108 Denna medlemsstat har för det första gjort gällande att de omständigheter som tillskrivs medlemsstaten inte kan betraktas som ”felaktiga uppgifter”. Det ska nämligen göras en skillnad mellan lämnade av felaktiga uppgifter, vilket utgör en överträdelse enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, och enbart en revidering av uppgifter som lämnats till Eurostat, vilket är tillåtet enligt artikel 6 i förordning nr 479/2009. Artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 ska närmare bestämt förstås på så sätt att rådet endast kan ålägga sanktioner vid felaktiga uppgifter som lämnats av medlemsstaterna vad gäller faktiska uppgifter. Däremot omfattas inte uppgifter som lämnats vad gäller förväntade uppgifter av nämnda bestämmelses tillämpningsområde. En motsatt tolkning skulle nämligen minska räckvidden av artikel 6 i förordning nr 479/2009, eftersom medlemsstaterna enligt denna bestämmelse kan revidera förväntade uppgifter som tidigare lämnats till Eurostat. De omständigheter som avses i det angripna beslutet skulle ha betraktats som en revidering av förväntade uppgifter som lämnats till kommissionen i underrättelsen av den 30 mars 2012, vilket Eurostat noterat genom att publicera de reviderade uppgifterna.

109 För det andra innebär inte artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 att rådet kan meddela sanktioner mot alla felaktiga uppgifter utan endast de uppgifter som kan påverka samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som ankommer på rådet samt kommissionen enligt artiklarna 121 FEUF och 126 FEUF samt protokoll nr 12. I förevarande fall har de felaktiga uppgifter som tillskrivits Konungariket Spanien inte på något betydande sätt hindrat rådet och kommissionen i sina ansvarsområden härvidlag, på grund av att de aktuella uppgifterna därefter reviderats, och de aktuella utgifternas belopp.

110 För det tredje har Konungariket Spanien inte visat grov försumlighet. Det angripna beslutet avsåg nämligen i huvudsak felaktiga uppgifter avseende underskottet i en enda autonom enhet, inom ramen för hela underskottet i de offentliga finanserna, medan den berörda medlemsstaten totalt sett visat

omsorg. I beslutet tas vidare ingen hänsyn till det samarbete som medlemsstaten visat prov på under kommissionens utredning, sedan den självmant uppmärksammat kommissionen på de aktuella felaktigheterna.

111 Rådet har, med stöd av kommissionen, anfört att den omständigheten att Eurostat publicerat de reviderade uppgifterna enligt artikel 6 i förordning nr 479/2009 inte utgör hinder för att medlemsstaten kan åläggas sanktioner enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 när publicering skett till följd av lämnande av felaktiga uppgifter.

112 Rådet och kommissionen har vidare anfört att enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 kan samtliga fall av lämnande av felaktiga uppgifter avseende underskott och skulder som omfattats av tillämpningsområdet för artiklarna 121 FEUF och 126 FEUF samt protokoll nr 12 bli föremål för sanktioner. Samtliga dessa uppgifter är nämligen nödvändiga för deras uppgift att samordna och övervaka den ekonomiska utvecklingen och budgetsituationen, vilket framgår av skäl 16 i förordning nr 1173/2011. Under dessa omständigheter ska effekten av lämnandet av felaktiga uppgifter beaktas, inte för att avgöra om en överträdelse föreligger utan endast vid beräkningen av böterna, i enlighet med delegerat beslut 2012/678, vilket skett i förevarande fall.

113 Vad slutligen gäller frågan om Konungariket Spanien har gjort sig skyldig till grov försumlighet, anser rådet och kommissionen att denna medlemsstat ska hållas ansvarig för dess territoriella enheters handlande, såsom i en talan om fördragsbrott, och att det inte är korrekt att påstå att medlemsstaten i fråga självmant uppmärksammat kommissionen på de felaktiga uppgifterna. Det samarbete som en sådan medlemsstat visat under utredningen saknar dessutom betydelse för frågan huruvida det föreligger en överträdelse enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, men kan likväl beaktas som en förmildrande omständighet vid beräkningen av böterna, vilket medges i enlighet med delegerat beslut 2012/678, vilket har skett i förevarande fall.

Domstolens bedömning

114 Inledningsvis konstaterar domstolen att Konungariket Spanien inte har bestritt de omständigheter rådet har åberopat mot denna medlemsstat. Det är således ostridigt att i de uppgifter som lämnades till Eurostat av nämnda medlemsstat den 30 mars 2012 hade de faktiska och förväntade offentliga underskotten för åren 2008–2011 minskats med 4,5 miljarder euro, varav 1,9 miljarder euro endast avsåg den autonoma regionen Valencia, vidare att minskningen avseende denna enhet förklaras av att dess revisionsverk under flera år godkänt räkenskaper med brister vad gäller att vissa utgifter kring hälsovård inte bokförts och att periodiseringsprincipen inte iakttagits, och slutligen att denna situation fortgått trots att revisionsrätten i denna autonoma region vid upprepade tillfällen påpekat bristerna.

115 Konungariket Spanien har däremot ifrågasatt hur dessa omständigheter som åberopats av rådet ska kvalificeras rättsligt och har härvidlag gjort gällande tre argument vilka i huvudsak återges i punkterna 108–110 i förevarande dom. Vid prövningen av dessa ska i första hand artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 tolkas.

116 Enligt nämnda bestämmelse måste tre villkor vara uppfyllda för att rådet ska kunna konstatera en överträdelse. För det första måste medlemsstaten ha lämnat felaktiga uppgifter, för det andra ska de felaktiga uppgifterna avse underskott och skulder som omfattats av tillämpningsområdet för artiklarna 121 FEUF och 126 FEUF samt protokoll nr 12, och för det tredje de måste de ha lämnats av medlemsstaten avsiktligt eller av grov försumlighet.

117 Konungariket Spanien har med avseende på det första villkoret, i likhet med vad som framgår av punkt 108 i förevarande dom, hävdat att artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 ska tolkas så, att felaktiga uppgifter avseende förväntade uppgifter inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

118 Det ska emellertid erinras om att enligt ordlydelsen i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 avses samtliga felaktiga uppgifter som lämnats av medlemsstaterna, utan begränsning av tillämpningsområdet till vissa typer av felaktiga uppgifter eller fel. I skäl 16 i förordning nr 1173/2011, där syftet med bestämmelsen anges, nämns vidare att detta syfte är att avskräcka medlemsstaterna från lämnandet av felaktiga uppgifter, utan att någon åtskillnad görs mellan olika typer.

119 Tillämpningsområdet för artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 omfattar således, mot bakgrund av skäl 16 i förordningen, samtliga fall av lämnande av felaktiga uppgifter från medlemsstater avseende underskott och skulder som ska rapporteras till Eurostat enligt artikel 3 i förordning nr 479/2009, vilka, såsom anges i punkt 71 i förevarande dom, även avser förväntade uppgifter.

120 Denna slutsats påverkas inte av Konungariket Spaniens argument att om lämnande av felaktiga uppgifter avseende förväntade uppgifter skulle inbegripas i tillämpningsområdet för artikel l8.1 i förordning nr 1173/2011, skulle artikel 6 i förordning nr 479/2009 förlora sin räckvidd, eftersom medlemsstater enligt den sistnämna bestämmelsen kan revidera förväntade uppgifter som redan lämnats till Eurostat.

121 Såsom det framgår av ordalydelsen i artikel 6 i förordning nr 479/2009 syftar denna bestämmelse nämligen inte till att ge medlemsstaterna möjligheten att informera Eurostat i de särskilda fall då de reviderar förväntade uppgifter till följd av att felaktiga uppgifter har upptäckts i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, utan att allmänt ange att de är skyldiga att underrätta Eurostat om alla betydande revideringar av tidigare lämnade uppgifter. Medlemsstaterna är således skyldiga att meddela såväl revidering av förväntade uppgifter som revidering av faktiska uppgifter, oberoende av rådets befogenhet att ålägga böter om de aktuella uppgifter som lämnats var felaktiga. Den omständigheten att felaktiga uppgifter avseende förväntade uppgifter ingår i tillämpningsområdet för artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 saknar således betydelse för räckvidden av artikel 6 i förordning nr 479/2009.

122 Konungariket Spaniens argument att artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 ska tolkas så, att felaktiga uppgifter avseende förväntade uppgifter inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, saknar således grund.

123 Vad därefter gäller det andra villkoret som anges i punkt 116 i förevarande dom, har Konungariket Spanien gjort gällande att artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 endast ger rådet möjlighet att meddela sanktioner för felaktiga uppgifter som kan påverka samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som ankommer på rådet samt kommissionen enligt artiklarna 121 FEUF och 126 FEUF samt protokoll nr 12.

124 Enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 får rådet besluta att ålägga en medlemsstat böter, om denna lämnar felaktiga uppgifter om underskott och skulder som är relevanta för tillämpningen av artikel 121 FEUF eller 126 FEUF eller protokoll nr 12. I nämnda bestämmelse definieras således sådant lämnande av uppgifter genom föremålet för uppgifterna, nämligen den aktuella medlemsstatens underskott och skulder. I bestämmelsen nämns däremot ingenting om den effekt som dessa felaktiga uppgifter kan få, tvärtemot vad Konungariket Spanien har hävdat.

125 Artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 ska under dessa omständigheter tolkas så, att den ger rådet möjlighet att meddela sanktioner för alla felaktiga uppgifter avseende medlemsstatens underskott och skulder, oberoende av huruvida dessa kan påverka samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som ankommer på rådet samt kommissionen.

126 Konungariket Spaniens argument, för vilket det redogörs i punkt 123 i förevarande dom, saknar således grund.

127 Vad slutligen gäller det tredje villkoret som avses i punkt 116 i förevarande dom, som innebär att den berörda medlemsstaten måste ha agerat avsiktligt eller av grov försumlighet, har konungariket Spanien hävdat att villkoret inte är uppfyllt, eftersom de felaktiga uppgifterna endast avsåg underskottet i en enda autonom enhet, inom ramen för hela underskottet i de offentliga finanserna, och att Spanien samarbetat under kommissionens utredning, efter att självmant ha uppmärksammat kommissionen på de aktuella felaktigheterna.

128 Vad gäller argumentet att de felaktiga uppgifterna endast avsåg underskottet i en enda autonom enhet, inom ramen för hela underskottet i de offentliga finanserna, erinras om att bedömningen av huruvida den berörda medlemsstaten varit grovt försumlig vid kvalificeringen av en överträdelse enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 inte beror på hur stora de fel som ligger bakom de felaktiga uppgifterna från medlemsstaten är, utan graden av åsidosättande från medlemsstatens sida av det krav på omsorg som ska visas vid utarbetande och kontroll av de uppgifter som Eurostat ska underrättas om enligt artikel 3 i förordning nr 479/2009.

129 Vad vidare gäller att Spanien samarbetat under kommissionens utredning, efter att självmant ha uppmärksammat kommissionen på de aktuella felaktigheterna, erinras om att, såsom anges i punkt 65 i förevarande dom, inledandet av utredningsförfarandet enligt artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 ska motiveras av allvarliga indikationer på att omständigheter föreligger som skulle kunna utgöra lämnande av felaktiga uppgifter, avsiktligt eller av grov försumlighet.

130 Härav följer att frågan huruvida det förekommit grov försumlighet ska bedömas mot bakgrund av de omständigheter som utgör lämnade av felaktiga uppgifter, utan hänsyn till nämnda medlemsstats handlande sedan uppgifterna lämnats.

131 Tvärtemot vad Konungariket Spanien har hävdat kan varken den omständigheten att de aktuella felaktiga uppgifterna endast avser underskottet i endast en autonom enhet, inom ramen för hela underskottet i de offentliga finanserna, eller att Spanien samarbetat under kommissionens utredning, efter att självmant ha uppmärksammat kommissionen på de aktuella felaktigheterna, påverka kommissionens bedömning att det rör sig om grov försumlighet.

132 Även om den omständigheten att den berörda medlemsstaten samarbetat i samband med att de felaktiga uppgifterna upptäcktes och under utredningen kan beaktas som förmildrande omständighet vid beräkningen av böter, enligt artikel 14.3 e i delgerat beslut 2012/678, saknar den betydelse för bedömningen av huruvida det förekommit en överträdelse.

133 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Böterna är oproportionerliga

Parternas argument

134 Konungariket Spanien har i sin ansökan hävdat att de böter som ålagts genom det angripna beslutet är oproportionerliga på grund av den felaktiga definitionen av den tidsmässiga ramen vid beräkningen av böterna.

135 Denna medlemsstat har gjort gällande att rådet åsidosatte artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, enligt vilken böterna ska beräknas från ett referensbelopp som ska vara lika med 5 procent av ”den största effekten på lämnandet av felaktiga uppgifter avseende … underskottet … för de relevanta år som omfattas av delgivningen”. Detta uttryck ska nämligen förstås på så sätt att rådet först ska bedöma effekten på lämnandet av felaktiga uppgifter för varje år avseende underskottet som omfattas av delgivningen, och därefter fastställa för vilket år effekten varit störst, och sedan, för att fastställa böterna, grunda sig enbart på denna effekt. I förevarande fall skulle en sådan tolkning ha medfört att

rådet fastställde referensbeloppet på grundval av de utgifter som inte redovisats av Konungariket Spanien, enbart avseende år 2011 (det vill säga 862 miljoner euro). Rådet fastställde emellertid referensbeloppet på grundval av utgifter som inte redovisats av samtliga år som omfattades av underrättelsen av den 30 mars 2012 avseende felaktigt lämnade uppgifter, nämligen åren 2008–2011 (det vill säga cirka 1,9 miljarder euro). Domstolen bör således korrigera detta fel genom att sätta ned referensbeloppet till 43,1 miljoner euro (i stället för 94,65 miljoner euro) och följaktligen, böterna till 8,62 miljoner euro (i stället för 18,93 miljoner euro).

136 Konungariket Spanien har i sin replik, och därefter vid förhandlingen, tillagt att rådets fel även lett till att rådet åsidosatt principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan.

137 Rådet har i sin svarsskrivelse, med stöd av kommissionen, genmält att de böter som ålagts genom det angripna beslutet hade beräknats i enlighet med artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678. Bestämmelsen ska nämligen tokas så, att rådet först ska fastställa vilka år som omfattas av delgivningen som de felaktiga uppgifterna avser, därefter bedöma effekten av de felaktiga uppgifterna på nivån av underskottet för samtliga av de aktuella åren och slutligen grunda sig på denna effekt när det fastställer böternas referensbelopp. I förevarande fall har en sådan bedömning helt riktigt medfört att rådet fastställt referensbeloppet på grundval av de utgifter som inte redovisats av Konungariket Spanien för samtliga år som omfattas av underrättelsen av den 30 mars 2012, det vill säga åren 2008–2011.

138 I samma skrivelse har rådet även, för det fall Konungariket Spanien har bestritt att förordning nr 1173/2011 kan tillämpas retroaktivt, gjort gällande att de felaktiga uppgifter som beaktats vid beräkningen av böterna lämnades den 30 mars 2012, det vill säga sedan förordning nr 1173/2011 hade trätt i kraft den 13 december 2011.

139 Vid förhandlingen gjorde emellertid rådet och kommissionen gällande att åberopandet av principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan ska betraktas som en grund som tagits upp i repliken, det vill säga en ny grund i den mening som avses i artikel 127.1 i domstolens rättegångsregler, och som således inte kan prövas.

Domstolens bedömning

– Upptagande till prövning

140 Enligt artikel 127.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.

141 Det är dock domstolens fasta praxis att ett argument som utgör en vidareutveckling av en grund som tidigare framförts i ansökan och som har ett direkt samband med denna ska anses kunna prövas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, kommissionen/parlamentet och rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 13 och där angiven rättspraxis).

142 I förevarande mål ska det för det första konstateras att Konungariket Spaniens argument att de böter som ålagts genom det angripna beslutet innebar ett åsidosättande av principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan ingår bland de argument i repliken som utgör en vidareutveckling av den fjärde grunden i ansökan. En analys av detta argument och denna grund visar vidare att båda utgör kritik av en och samma aspekt av det angripna beslutet, nämligen att rådet beräknat referensbeloppet av de böter som det avsåg ålägga Konungariket Spanien på grundval av samtliga felaktiga uppgifter som lämnats med underrättelsen av den 30 mars 2012, avseende icke redovisade utgifter för åren 2008–2011, i stället för att beakta enbart de felaktiga uppgifterna för år 2011 som lämnats av denna medlemsstat. Argumentet och grunden i fråga uppvisar således ett direkt samband med varandra.

143 Av dessa skäl ska argument avseende åsidosättande av principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan tas upp till prövning.

– Prövning i sak

144 Domstolen ska pröva argumentet avseende åsidosättande av principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan, eftersom detta argument ifrågasätter de böter som Konungariket Spanien har ålagts som sådana, därefter argumenten avseende åsidosättande av artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, som endast berör hur dessa böter beräknats.

145 Vad för det första gäller argumentet avseende åsidosättande av principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan ska det inledningsvis anges att det framgår av domstolens praxis att principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan utgör en allmän princip i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, punkt 22, och dom av den 8 februari 2007, Groupe Danone/kommissionen, C-3/06 P, EU:C:2007:88, punkt 87). Enligt denna allmänna rättsprincip krävs att den överträdelse som läggs en person till last och den påföljd som åläggs måste motsvara vad som föreskrevs vid tidpunkten då det handlande eller den underlåtelse som utgör överträdelsen ägde rum (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, punkt 21, och dom av den 8 september 2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 56).

146 Denna allmänna princip är närmare bestämt även tillämplig på böter av administrativ karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juni 2005, Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 202). Nämnda princip ska således tillämpas på åläggande av böter med stöd av artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, trots att dessa enligt artikel 9 i förordningen är av administrativ karaktär.

147 Vidare har även medlemsstaterna rätt att åberopa den allmänna principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan för att ifrågasätta lagenligheten av böter som åläggs dem för åsidosättande av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2012, kommissionen/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 51).

148 När det gäller frågan huruvida denna allmänna rättsprincip har åsidosatts i förevarande mål, vilket Konungariket Spanien har hävdat, erinras för det första om att enligt artikel 3.2 i förordning nr 479/2009 och den i materiellt hänseende motsvarande tidigare bestämmelsen i förordning nr 3605/93, vilken trädde i kraft den 1 januari 1994, är medlemsstaterna sedan denna tidpunkt skyldiga att före den 1 april varje år underrätta Eurostat om sina förväntade offentliga underskott för år n, den senaste uppskattningen av sina faktiska offentliga underskott för år n-1 och sina faktiska offentliga underskott för åren n-2, n-3 och n-4.

149 Det är med stöd av denna bestämmelse som Konungariket Spanien lämnade underrättelsen av den 30 mars 2012 till Eurostat, med bland annat uppgifter om de offentlig underskotten för åren 2008–2011, vilket är ostridigt mellan parterna.

150 Vidare föreskrivs i artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, sedan ikraftträdandet av denna förordning den 13 december 2011, att om en medlemsstat avsiktligt eller på grund av grov försumlighet lämnar felaktiga uppgifter om underskott och skulder som ingår i en sådan underrättelse utgör detta en överträdelse som kan medföra böter.

151 Det är emellertid ostridigt mellan parterna att underrättelsen av den 30 mars 2012, som skedde efter det att förordning nr 1173/2011 trädde i kraft, innehöll felaktiga uppgifter avseende medlemsstatens offentliga underskott för åren 2008–2011, och närmare bestämt, minskade underskotten för den autonoma regionen Valencia för dessa år, vilket framgår av punkterna 114, 135 och 137 i förevarande dom.

152 Den överträdelse som Konungariket Spanien anses ha begått liksom den sanktion som ålagts med stöd av artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 motsvarar vad som föreskevs då dessa underrättelser lämnades. Följaktligen är påståendet att det angripna beslutet åsidosätter principen om att straffrättsliga bestämmelser inte kan ha retroaktiv verkan utan grund.

153 Vad vidare gäller Konungariket Spaniens argument om åsidosättande av artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, på grund av att beräkningen av de böter som medlemsstaten i fråga ålagts var felaktig, konstasteras i likhet med vad som framgår av skäl 7 i det angripna beslutet, att rådet fastställde referensbeloppet för böterna med stöd av nämnda bestämmelse, vilken antagits med stöd av artikel 8.4 i förordning nr 1173/2011 i det syfte som anges i skäl 17 i förordningen.

154 Enligt artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, ska referensbeloppet vara lika med 5 procent av den största effekten på lämnandet av felaktiga uppgifter avseende nivån på underskottet för de relevanta år som omfattas av underrättelsen av den 30 mars 2012.

155 Det är ostridigt mellan parterna, för det första, att de ”relevanta år som omfattas” av denna delgivning, i den mening som avses i bestämmelsen, är åren 2008–2011, för det andra, att effekten av de felaktiga uppgifterna avseende nivån på Spaniens underskott i den mening som avses i samma bestämmelse motsvarar beloppet av de utgifter för den autonoma regionen Valencia som inte redovisats under dessa år, och, för det tredje, att dessa utgifter uppgick till 29 miljoner euro för år 2008, 378 miljoner euro för år 2009, 624 miljoner euro för år 2010, och862 miljoner euro för år 2011, det vill säga totalt nästan 1,9 miljarder euro.

156 Såsom anges i punkterna 135 och 137 i förevarande dom skiljer sig däremot parternas uppfattningar vad gäller definitionen av den ”största effekten” i den mening som avses i artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, då detta begrepp inte definieras i nämnda beslut.

157 Detta begrepp kan, såsom generaladvokaten har angett i punkt 163 i sitt förslag till avgörande, inte ges en klar och otvetydig tolkning med stöd av de olika språkversionerna där det förekommer,

158 Under dessa omständigheter ska begreppet tolkas mot bakgrund av det sammanhang i vilket det ingår och bestämmelsens syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 februari 2016, C & J Clark International och Puma, C-659/13 och C-34/14, EU:C:2016:74, punkt 122 och där angiven rättspraxis).

159 Artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678 har till syfte att precisera kriterierna för fastställande av böter som åläggs med stöd av artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011, varför den ska tolkas mot bakgrund av syftet med den sistnämnda bestämmelsen.

160 Såsom angetts i punkt 118 i förevarande dom är syftet med artikel 8.1 i förordning nr 1173/2011 att avskräcka medlemsstaterna från lämnandet av felaktiga uppgifter, genom att rådet ges möjlighet att vidta sanktioner mot sådana underrättelser. I artikel 8.2 preciseras att de böter som avses i punkt 1 ska vara effektiva och avskräckande samt stå i förhållande till överträdelsens karaktär, allvar och varaktighet.

161 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 165 i sitt förslag till avgörande, om begreppet ”den största effekten” i artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678 ska tolkas på så sätt att böter ska beräknas på grundval av den effekt som felaktiga uppgifter har haft under ett enda år trots att underrättelserna avser flera år, kommer de inte att vara proportionerliga till den period som omfattas av underrättelserna och följaktligen inte heller, avskräckande.

162 Under dessa omständigheter ska begreppet ”den största effekten” i den mening som avses i artikel 14.2 i delegerat beslut 2012/678, mot bakgrund av bestämmelsens syfte, tolkas så, att det avser den totala effekten som de felaktiga uppgifterna haft på underskott eller skulder i den medlemsstat som lämnat uppgifterna, under samtliga år som omfattas av delgivningen och som avser sådana underrättelser.

163 Rådet har i förevarande fall med rätta kunnat anse, i skäl 7 i det angripna beslutet, att referensbeloppet för de böter som skulle åläggas Konungariket Spanien skulle fastställas till 5 procent av det totala beloppet av oredovisade utgifter av nämnda medlemsstat, avseende den autonoma regionen Valencia, under åren 2008–2011.

164 Talan kan, mot bakgrund av vad som anförts ovan, således inte bifallas på den fjärde grunden.

165 Då Konungariket Spaniens samtliga grunder underkänts ska talan i sin helhet ogillas.

Rättegångskostnader

166 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Konungariket Spanien ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Spanien har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

167 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Konungariket Spanien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter