Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Tužba za poništenje – Provedbena odluka (EU) 2015/1289 – Nametanje novčane kazne državi članici u okviru gospodarskog i proračunskog nadzora europodručja – Manipulacija statističkim podacima o deficitu dotične države članice – Sudska nadležnost – Uredba (EU) br. 1173/2011 – Članak 8. stavci 1. i 3. – Delegirana odluka 2012/678/EU – Članak 2. stavci 1. i 3. i članak 14. stavak 2. – Uredba (EZ) br. 479/2009 – Članak 3. stavak 1., članak 8. stavak 1. i članci 11. i 11.a – Prava obrane – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 41. stavak 1. – Pravo na dobru upravu – Članci 121., 126. i 136. UFEU-a – Protokol br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita – Postojanje povrede – Pogrešno prikazivanje – Određivanje novčane kazne – Načelo zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi”

U predmetu C-521/15,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 29. rujna 2015.,

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju A. Gavela Llopis, A. Rubio González i A. Sampol Pucurull, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen i A. de Gregorio Merino, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire:

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen i F. Simonetti, u svojstvu agenata,

intervenijent,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça i J. Malenovský (izvjestitelj), predsjednici vijeća, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

* Jezik postupka: španjolski

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. travnja 2017.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 1. lipnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom Kraljevina Španjolska od Suda zahtijeva poništenje Provedbene odluke Vijeća (EU) 2015/1289 od 13. srpnja 2015. o nametanju novčane kazne Španjolskoj za manipuliranje podacima o deficitu u Autonomnoj zajednici Valenciji (SL 2015., L 198, str. 19. i ispravak SL 2015., L 291, str. 10., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

Statut Suda Europske unije

2 Članak 51. Statuta Suda Europske unije glasi kako slijedi:

„Odstupajući od pravila utvrđenog u članku 256. stavku 1. [UFEU-a], Sud zadržava nadležnost u postupcima iz članaka 263. i 265. [UFEU-a] kada ih države članice pokreću protiv:

(a) akta ili propuštanja djelovanja Europskog parlamenta ili Vijeća, ili obje spomenute institucije kad odlučuju zajednički, osim:

– odluka koje donosi Vijeće na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka [UFEU-a];

– akata Vijeća donesenih na temelju uredbe Vijeća o mjerama za zaštitu trgovine u smislu članka 207. UFEU-a;

– akata Vijeća kojima Vijeće izvršava provedbene ovlasti u skladu s člankom 291. stavkom 2. [UFEU-a];

[…]”

Odredbe o ekonomskoj i monetarnoj politici

Primarno pravo

3 Na temelju članka 119. stavka 1. UFEU-a, aktivnosti Europske unije i država članica uključuju utvrđivanje ekonomske politike koja se temelji, među ostalim, na bliskoj koordinaciji ekonomskih politika država članica i na određivanju zajedničkih ciljeva.

4 U tom okviru Europskoj komisiji se osobito člankom 121. stavkom 3. i člankom 126. stavkom 2. UFEU-a povjerava uloga koja se sastoji od ispitivanja stanja ekonomije i proračuna država članica, na temelju obavijesti koje joj potonje dostavljaju i potpore Vijeću u njegovoj zadaći nadzora koja mu je dodijeljena u tom području.

5 Vijeće pak, sukladno članku 121. stavcima 3. i 4. UFEU-a, raspolaže ovlašću da nadzire i ocjenjuje ekonomski razvoj država članica i poštovanje općih smjernica ekonomske politike od strane svake od njih te da im upućuje potrebne preporuke. Osim toga, ovlašteno je, na temelju članka 126. stavaka 6., 7., 9. i 11. UFEU-a, utvrditi da u nekoj državi članici postoji prekomjeran deficit ili postoji opasnost od prekomjernog deficita i uputiti joj različite preporuke i odluke, među kojima su odluke o pozivanju potonje da poduzme mjere za smanjenje svojega deficita i odluke kojima joj se izriče novčana kazna. Naposljetku, Vijeće je na temelju članka 136. stavka 1. UFEU-a ovlašteno donijeti mjere za države članice čija je valuta euro, s ciljem jačanja koordinacije i nadzora nad njihovom proračunskom disciplinom i utvrđivanja smjernica ekonomske politike država članica i izvršavanjem njihova nadzora.

6 Te odredbe upotpunjene su Protokolom br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita koji je priložen UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Protokol br. 12).

Sekundarno pravo

7 Dana 7. srpnja 1997. Vijeće je donijelo niz akata pod zajedničkim nazivom „Pakt o stabilnosti i rastu” koji je sadržavao, među ostalim, Uredbu (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL 1997., L 209, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 27.) i Uredbu (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL 1997., L 209, str. 6.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 27.).

8 Dana 16. studenoga 2011. Parlament i Vijeće donijeli su pet uredbi i jednu direktivu za temeljitu reformu Pakta o stabilnosti i rastu. Dvjema od tih uredbi izmijenjene su uredbe br. 1466/97 i 1467/97. Trima preostalima cilj je bio ojačati ekonomski i proračunski nadzor koji izvršavaju Vijeće i Komisija na temelju članaka 121. i 126. UFEU-a.

– Uredba (EU) br. 1173/2011

9 Među uredbama iz prethodne točke nalazi se Uredba (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju (SL 2011., L 306, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 236.), koja je pravna osnova pobijane odluke i koja se sâma temelji na člancima 121. i 136. UFEU-a.

10 Uvodne izjave 7., 8., 16., 17. i 25. te uredbe glase:

„(7) Komisija bi trebala imati snažniju ulogu u postupku pojačanog nadzora u vezi s ocjenama koje su specifične za pojedinu državu članicu, praćenjem, izravnim misijama, preporukama i upozorenjima. […]

(8) Radi osiguranja trajnog dijaloga s državama članicama čiji je cilj ostvarivanje ciljeva ove Uredbe, Komisija bi trebala obavljati nadzorne misije.

[…]

(16) Kako bi se spriječilo pogrešno prikazivanje, bez obzira na to je li namjerno ili zbog krajnje nepažnje, podataka o javnom deficitu i o dugu koji predstavljaju bitan doprinos za usklađivanje ekonomske politike u Uniji, odgovornim državama članicama trebalo bi uvesti novčane kazne.

(17) Radi dopune pravila o izračunu novčane kazne za manipuliranje statistikom kao i pravila o postupku kojeg se treba pridržavati Komisija prilikom istraživanja takvih postupaka, Komisiji bi trebalo delegirati ovlast da u skladu s člankom 290. [UFEU-a] donosi akte o detaljnim kriterijima za određivanje iznosa novčane kazne i za provođenje istraživanja Komisije. […]

[…]

(25) Vijeću bi trebalo dati ovlast da donosi pojedinačne odluke za primjenu sankcija predviđenih ovom Uredbom. Kao dio usklađivanja ekonomskih politika država članica koje se provodi u Vijeću, kako je predviđeno člankom 121. stavkom 1. [UFEU-a], te pojedinačne odluke sastavni su dio daljnjeg praćenja mjera koje donese Vijeće u skladu s člancima 121. i 126. [UFEU-a] i uredbama [br. 1466/97 i 1467/97].”

11 Člankom 8. navedene uredbe pod naslovom „Sankcije koje se odnose na manipuliranje statističkim podacima” propisuje se:

„1. Vijeće, na preporuku Komisije, može odlučiti uvesti novčanu kaznu državi članici koja namjerno ili zbog krajnje nepažnje pogrešno prikazuje podatke o deficitu i dugu koji su bitni za primjenu članaka 121. i 126. [UFEU-a] ili za primjenu Protokola [br. 12] postupku u vezi s prekomjernim deficitom koji je priložen UEU-u i UFEU-u.

2. Novčane kazne iz stavka 1. moraju biti učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne vrsti, ozbiljnosti i trajanju pogrešnog prikazivanja. Iznos novčane kazne ne smije prijeći 0,2 % [bruto društvenog proizvoda (BDP-a)] dotične države članice.

3. Komisija može provesti sve istrage koje su potrebne kako bi se utvrdilo postojanje pogrešnog prikazivanja iz stavka 1. Ona se može odlučiti za pokretanje istrage kad smatra da postoje ozbiljni pokazatelji o postojanju činjenica koje bi mogle predstavljati takvo pogrešno prikazivanje. Komisija istražuje navodna pogrešna prikazivanja, vodeći računa o svim komentarima koje dostavi dotična država članica. […]

Po zaključenju svoje istrage, a prije podnošenja bilo kojeg prijedloga Vijeću, Komisija dotičnoj državi članici daje mogućnost da bude saslušana u vezi s pitanjima koja se istražuju. Komisija bilo koji prijedlog upućen Vijeću temelji samo na činjenicama koje je dotična država članica imala mogućnost komentirati.

Tijekom istraga, Komisija u cijelosti poštuje pravo na obranu dotične države članice.

4. Komisija se ovlašćuje donositi delegirane akte u skladu s člankom 11. vezano za:

(a) detaljne kriterije za utvrđivanje iznosa novčane kazne iz stavka 1.;

[…]

(c) detaljan poslovnik namijenjen jamčenju prava na obranu, pristupa spisu, pravnog zastupanja, povjerljivosti i odredaba u vezi s rokovima i naplatom novčanih kazni iz stavka 1.

[…]”

12 U skladu s člankom 9. te uredbe pod naslovom „Administrativna priroda sankcija”, sankcije uvedene u skladu s, među ostalim, člankom 8. administrativne su prirode.

13 Sukladno članku 14., Uredba br. 1173/2011 stupila je na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*, to jest 13. prosinca 2011.

– *Delegirana odluka 2012/678/EU*

14 Komisija je na temelju članka 8. stavka 4. Uredbe br. 1173/2011 donijela Delegiranu odluku 2012/678/EU od 29. lipnja 2012. o istragama i novčanim kaznama povezanima s manipuliranjem statistikama kako je navedeno u Uredbi (EU) br. 1173/2011 (SL 2012., L 306, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 163.), koja je u skladu s člankom 16. stupila na snagu dvadesetog dana od dana objave 6. studenoga 2012. u *Službenom listu Europske unije*, to jest 26. studenoga 2012.

15 Člankom 2. te delegirane odluke pod naslovom „Pokretanje istraga" u stavcima 1. i 3. određuje se osobito:

„1. Komisija obavješćuje dotičnu državu članicu o svojoj odluci o pokretanju istrage kao i o informacijama o ozbiljnim indikacijama o postojanju činjenica koje bi mogle predstavljati pogrešno prikazivanje podataka o deficitu i dugu opće države koje proizlazi iz manipulacije tim podacima bilo kao rezultat namjernog čina ili ozbiljnog nemara.

[…]

3. Komisija može odlučiti da ne provodi takvu istragu dok ne provede metodološku posjetu u skladu s odlukom koju donosi Komisija (Eurostat) u skladu s [Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni Protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (SL 2009., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 1., str. 291.)]"

16 Člankom 14. navedene delegirane odluke pod naslovom „Kriteriji u vezi s iznosom novčane kazne" određuje se:

„1. Komisija osigurava da preporučena novčana kazna bude učinkovita, proporcionalna i odvraćajuća. Novčana kazna utvrđuje se na temelju referentnog iznosa koji se može uskladiti prema gore ili prema dolje uzimajući u obzir specifične okolnosti iz stavka 3.

2. Referentni iznos odgovora iznosu od 5 % učinka pogrešnog prikazivanja na razini deficita ili na razini duga opće države članice, odnosno većeg od navedenih učinaka, u relevantnim godinama koje su obuhvaćene obaviješću u kontekstu prekomjernog deficita.

3. Uzimajući u obzir maksimalni iznos utvrđen u članku 13., Komisija u svakom slučaju uzima u obzir, prema potrebi, sljedeće okolnosti:

[…]

(c) činjenicu da je pogrešno prikazivanje rezultat samostalnog djelovanja jednog subjekta ili da je pogrešno prikazivanje rezultat usklađenog djelovanja dvaju ili više subjekata;

[…]

(e) stupanj revnosti i suradnje, odnosno stupanj sprečavanja koje pokaže dotična država članica u otkrivanju pogrešnog prikazivanja i tijekom istraga."

– Uredba br. 479/2009

17 Uredba br. 479/2009, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) br. 679/2010 od 26. srpnja 2010. (SL 2010., L 198, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 2., str. 286., u daljnjem tekstu: Uredba br. 479/2009), donesena je, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 1., s ciljem kodifikacije Uredbe Vijeća (EZ) br. 3605/93 od 22. studenoga 1993. o primjeni Protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (SL 1993., L 332, str. 7.), koja je stupila na snagu 1. siječnja 1994. i potom bila naknadno izmijenjena. Uredba br. 479/2009, sukladno članku 19., stupila je na snagu dvadesetog dana od dana objave 10. lipnja 2009. u *Službenom listu Europske unije*, to jest 30. lipnja 2009.

18 U uvodnim izjavama 9. i 10. Uredbe br. 479/2009 navedeno je:

„(9) U tom kontekstu ulogu Komisije, kao nadležnog statističkog tijela, izričito izvršava Eurostat, u ime Komisije. Kao odjel Komisije odgovoran za izvršavanje zadaća iz nadležnosti Komisije u pogledu izrade statistika Zajednice, Eurostat je dužan izvršavati svoje zadaće u skladu s načelima nepristranosti, pouzdanosti, relevantnosti, troškovne učinkovitosti, statističke povjerljivosti i transparentnosti […]. Provedba Preporuke Komisije od 25. svibnja 2005. o neovisnosti, integritetu i odgovornosti nacionalnih tijela i tijela Zajednice od strane nacionalnih nadležnih statističkih tijela i nadležnih statističkih tijela Zajednice bi trebala doprinijeti jačanju načela profesionalne neovisnosti, primjerenosti resursa i kvaliteti statističkih podataka.

(10) Eurostat je, u ime Komisije, odgovoran za procjenu kvalitete podataka i za pružanje podataka potrebnih u kontekstu postupka u slučaju prekomjernog deficita […]”

19 Poglavlje II. pod naslovom „Pravila i opseg izvješćivanja” te uredbe sadržava, među ostalim, članke 3. i 6.

20 Člankom 3. navedene uredbe u stavcima 1. i 2. propisuje se, među ostalim:

„1. Države članice dostavljaju Komisiji (Eurostatu) planirane i stvarne državne deficite u visini državnog duga dva puta godišnje, i to prvi put do 1. travnja tekuće godine (godina n) i drugi puta do 1. listopada godine n.

[…]

2. Do 1. travnja godine n, države članice:

(a) obavješćuju Komisiju (Eurostat) o njihovom planiranom državnom deficitu za godinu n, o ažuriranim procjenama stvarnog državnog deficita za godinu n-1 i stvarnog državnog deficita za godine n-2, n-3 i n-4;

[…]”

21 Članak 6. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Države članice obavješćuju Komisiju (Eurostat) o svakoj većoj reviziji njihovog stvarnog i planiranog državnog deficita i visini duga, u odnosu na dostavljene podatke, čim podaci o tome budu dostupni.”

22 Poglavlje III. pod naslovom „Kvaliteta podataka” sadržava, među ostalim, članke 8., 11. i 11.a.

23 Člankom 8. stavkom 1. te uredbe određuje se:

„Komisija (Eurostat) redovito izvršava procjenu kvalitete kako stvarnih podataka koje su dostavile države članice tako i temeljnih računa državnog sektora prikupljenih u skladu s ESA-om 95 […]. Kvaliteta stvarnih podataka podrazumijeva poštovanje računovodstvenih pravila, potpunost, pouzdanost, pravovremenost i dosljednost statističkih podataka. […]”

24 Člankom 11. navedene uredbe propisuje se:

„1. Komisija (Eurostat) osigurava trajni dijalog sa statističkim tijelima država članica. S tim ciljem Komisija (Eurostat) obavlja redovite posjete za dijalog u svim državama članicama, kao i eventualne metodološke posjete.

2. Prilikom organizacije posjeta za dijalog i metodoloških posjeta, Komisija (Eurostat) dostavlja privremene zaključke dotičnim državama članicama za potrebe podnošenja primjedbi.”

25 U skladu s člankom 11.a te uredbe:

„Posjeti za dijalog namijenjeni su za pregled [dostavljenih] podataka […], za provjeru metodoloških pitanja, raspravu o statističkim procesima i izvorima opisanima u popisima i ocjenu poštovanja računovodstvenih pravila. Posjeti za dijalog služe za prepoznavanje rizika ili mogućih problema u vezi s kvalitetom dostavljenih podataka.”

Okolnosti spora i pobijana odluka

26 Kraljevina Španjolska obavijestila je 30. ožujka 2012. Statistički ured Europske unije (Eurostat) o iznosu svojih stvarnih i procijenjenih državnih deficita za godine 2008. do 2012., zajedno s odgovarajućim podacima (u daljnjem tekstu: obavijest od 30. ožujka 2012.).

27 Dana 17. svibnja 2012. Kraljevina Španjolska obavijestila je Eurostat da treba revidirati iznos toga deficita kako bi se uzelo u obzir da su određene autonomne zajednice, tijekom godina 2008. do 2011., imale veće rashode od onih koji su bili uzeti u obzir za utvrđivanje dostavljenih iznosa u okviru obavijesti od 30. ožujka 2012. Ti neprijavljeni rashodi iznosili su 4,5 milijarde eura (odnosno više od 0,4 % BDP-a), od čega 1,9 milijardu eura (odnosno gotovo 0,2 % BDP-a) samo za Comunitat Valenciana (Autonomna zajednica Valencija, Španjolska).

28 Zbog te informacije Eurostat je obavio niz posjeta u Španjolskoj tijekom svibnja, lipnja i rujna 2012. i rujna 2013.

29 Na temelju članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1173/2011 Komisija je donijela Odluku C(2014) 4856 od 11. srpnja 2014. o pokretanju istrage o manipuliranju statistikama u Španjolskoj (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju istrage).

30 Dana 7. svibnja 2015. Komisija je donijela izvješće u kojem je zaključila da je Kraljevina Španjolska pogrešno prikazala podatke o svojem deficitu u smislu članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011. Preciznije, smatrala je da je država pokazala krajnju nepažnju prosljeđujući, u svojoj obavijesti od 30. ožujka 2012., pogrešne podatke o računima Autonomne zajednice Valencije iako je Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Revizorski sud Autonomne zajednice Valencije, Španjolska) svake godine prijavljivao da je Intervención General de la Generalitat Valenciana (Revizorski ured Autonomne zajednice Valencije, Španjolska) potvrđivao račune zahvaćene nepravilnostima povezanim s neknjiženjem određenih rashoda u zdravstvu i nepoštovanjem obračunskog načela. Zbog toga je Komisija preporučila Vijeću da donese odluku o nametanju novčane kazne Kraljevini Španjolskoj.

31 Vijeće je 13. srpnja 2015. donijelo pobijanu odluku u kojoj je zaključilo da je Kraljevina Španjolska krajnjom nepažnjom netočno izvijestila Eurostat u ožujku 2012. (uvodna izjava 5.) i odredilo iznos novčane kazne koji treba nametnuti toj državi članici (uvodne izjave 6. do 13.). U tu svrhu Vijeće je prije svega smatralo da, vodeći računa o utjecaju prikazivanja o kojemu je riječ, referentni iznos novčane kazne sukladno članku 14. stavku 2. Delegirane odluke 2012/678 treba odrediti na 94,65 milijuna eura. Zatim je utvrdilo da bi taj iznos trebalo smanjiti kako bi se uzele u obzir različite olakotne okolnosti, povezane osobito s činjenicom da je za to prikazivanje odgovorno samo jedno regionalno tijelo i okolnosti da su tijela zadužena za nacionalnu statistiku surađivala u istrazi.

32 Člankom 1. pobijane odluke određuje se:

„[Kraljevini] Španjolskoj se nameće novčana kazna u iznosu od 18,93 milijuna [eura] za pogrešno prikazivanje, zbog ozbiljne nepažnje, podataka o državnom deficitu, kako je utvrđeno u izvješću [Komisije] o istrazi povezanoj s manipuliranjem statističkim podacima u Španjolskoj kako je određeno u Uredbi (EU) [br.] 1173/2011.”

33 Pobijana odluka dostavljena je Kraljevini Španjolskoj 20. srpnja 2015. prije nego što je objavljena u *Službenom listu Europske unije* 28. srpnja 2015.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

34 Kraljevina Španjolska od Suda zahtijeva da:

– ponajprije, poništi pobijanu odluku;

– podredno, smanji iznos novčane kazne nametnute pobijanom odlukom ograničavajući je na razdoblje nakon stupanja na snagu Uredbe br. 1173/2011, i

– naloži Vijeću snošenje troškova.

35 Vijeće od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je za tužbu nadležan Opći sud Europske unije i njemu uputi ovaj predmet;

– u suprotnom, odbije tužbu, i

– Kraljevini Španjolskoj naloži snošenje troškova.

36 Odlukom od 26. siječnja 2016. predsjednik Suda dopustio je Komisiji da intervenira u postupak podupirući zahtjeve Vijeća.

O nadležnosti

Argumentacija stranaka

37 Vijeće i Komisija ističu da je tužba upućena protiv akta kojim je Vijeće izvršavalo provedbenu ovlast, sukladno članku 291. stavku 2. UFEU-a, tako da je ona, na temelju članka 51. prvog stavka točke (a) treće alineje Statuta Suda Europske unije, u nadležnosti Općeg suda. Naime, ne može se smatrati da ovlast donošenja odluka kojima se državama članicama nameću novčane kazne u slučaju manipulacija statistikama, propisana u članku 8. stavku 1. Uredbe br. 1173/2011, ulazi u provedbene ovlasti u smislu

članka 291. stavka 2. UFEU-a jer uključuje jedinstvenu provedbu te uredbe. Osim toga, i kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 25. navedene uredbe, opravdano je dodijeliti takvu nadležnost Vijeću, a ne Komisiji.

38 Kraljevina Španjolska odgovara, u biti, da je upitno pobijanu odluku prikazivati provedbenom odlukom u smislu članka 291. stavka 2. UFEU-a jer se uvodnom izjavom 25. Uredbe br. 1173/2011 pojedinačne odluke kojima Vijeće državama članicama nameće novčane kazne u slučaju manipulacije statistikama ne veže na nužnost jamčenja jedinstvenih uvjeta za provedbu te uredbe, nego na nadležnosti koje su toj instituciji izravno dodijeljene UFEU-om u ekonomskom području.

Ocjena Suda

39 U skladu s člankom 51. prvim stavkom točkom (a) Statuta Suda Europske unije, Sud zadržava, odstupajući od pravila utvrđenog u članku 256. stavku 1. UFEU-a, nadležnost za tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta iz članka 263. i 265. UFEU-a kada ih države članice pokreću protiv, s jedne strane, akta Parlamenta, Vijeća ili, s druge strane, obiju tih institucija kada odlučuju zajednički.

40 Međutim, na temelju treće alineje te odredbe Statuta Suda Europske unije, iz tog zadržavanja nadležnosti isključeni su akti Vijeća kojima Vijeće izvršava provedbene ovlasti u skladu s člankom 291. stavkom 2. UFEU-a.

41 U ovom slučaju riječ je o tužbi za poništenje koju je, s jedne strane, pokrenula država članica i, s druge strane, koja je usmjerena protiv akta Vijeća. Stoga ova tužba ulazi u nadležnost Suda, osim ako pobijana odluka nije akt kojim je Vijeće izvršavalo provedbenu ovlast u smislu članka 291. stavka 2. UFEU-a.

42 Potonjom odredbom propisuje se da se, kada su potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, tim aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u posebnim valjano utemeljenim slučajevima i u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP).

43 U tom pogledu treba prije svega istaknuti da članak 291. stavak 2. UFEU-a nije jedina odredba prava Unije kojom se Vijeću dodjeljuje provedbena ovlast. Naime, i drugim odredbama primarnog prava može mu se izravno dodijeliti takva ovlast (vidjeti u tom smislu presude od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 50., i od 7. rujna 2016., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-113/14, EU:C:2016:635, t. 55. i 56.). Usto, aktima sekundarnog prava mogu se uspostaviti provedbene ovlasti izvan sustava propisanog u članku 291. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 22. siječnja 2014., Ujedinjena Kraljevina/Parlament i Vijeće, C-270/12, EU:C:2014:18, t. 78. do 86. i 98.).

44 Nadalje, s obzirom na to da se pobijana odluka, zbog toga što se njome utvrđuje postojanje povrede i izriče sankcija njezinu počinitelju na temelju ovlasti dodijeljenih člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011, treba smatrati aktom donesenim u okviru izvršavanja provedbene ovlasti (vidjeti po analogiji presude od 27. listopada 1992., Njemačka/Komisija, C-240/90, EU:C:1992:408, t. 38. i 39., i od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće, C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 36.), i da je članak 291. stavak 2. UFEU-a samo jedna od mogućih pravnih osnova za izvršavanje takve ovlasti od strane Vijeća, u ovom slučaju treba utvrditi ulazi li ta ovlast doista u tu odredbu.

45 U tu svrhu članak 291. UFEU-a treba razmotriti u cijelosti s obzirom na to da se stavak 2. toga članka ne može tumačiti a da se pritom ne uzme u obzir njegov stavak 1., kojim se propisuje da države članice usvajaju sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije.

46 Točno je da se članak 291. UFEU-a nalazi u odjeljku 1. pod naslovom „Pravni akti Unije” poglavlja 2. glave I. dijela šestog UFEU-a koji se odnosi na institucionalne i financijske odredbe. Međutim, taj članak ne obuhvaća, kao što to proizlazi iz teksta stavaka 1. i 2., sve pravne akte Unije, nego samo posebnu kategoriju među njima, odnosno „pravno obvezujuće akte”. To upućivanje, zajedničko navedenim stavcima, na pojam „pravno obvezujući akti” zahtijeva određivanje njegova smisla za cijeli članak 291. UFEU-a.

47 U tom pogledu, dok se u stavku 1. članka 291 UFEU-a navodi načelo prema kojem je na različitim državama članicama da usvajaju sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije, stavkom 2. toga članka propisuje se da se istim aktima provedbene ovlasti dodjeljuju Komisiji ili Vijeću u svim slučajevima kada su potrebni jedinstveni uvjeti za njihovu provedbu. Naime, u takvoj situaciji, cilj jedinstvene provedbe isključuje to da ih mogu provesti različite države članice mjerama usvojenima na temelju njihova nacionalnog prava, iz čega očito proizlazi rizik postojanja različitosti svojstven supostojanju potencijalno različitih nacionalnih provedbenih mjera unutar pravnog poretka Unije.

48 Iz toga proizlazi da treba smatrati da se člankom 291. stavkom 2. UFEU-a obuhvaćaju samo pravno obvezujući akti Unije koji su načelno pogodni za provedbu od strane država članica, poput onih na koje se poziva u članku 291. stavku 1. UFEU-a, ali koji se, za razliku od njih, zbog određenog razloga moraju izvršiti mjerama koje ne usvaja svaka dotična država članica, nego Komisija ili Vijeće, kako bi se osigurala jedinstvena primjena unutar Unije.

49 Međutim, to svakako nije slučaj s aktom kojim se uspostavlja ovlast uvođenja novčane kazne državi članici. Naime, takav akt nije pogodan za provedbu od strane samih država članica jer takva provedba uključuje donošenje prisilne mjere u odnosu na jednu od njih.

50 Uostalom, prethodna analiza potkrijepljena je zajedničkim tumačenjem iznimaka od pridržaja nadležnosti Suda propisanih u drugoj i trećoj alineji članka 51. stavka prvog točke (a) Statuta Suda Europske unije. U tom pogledu tumačenje treće alineje te odredbe, a prema kojem bi u iznimku koja je njome propisana ulazili svi provedbeni akti koje je donijelo Vijeće, oduzelo bi svaki koristan učinak iznimci koja se nalazi u drugoj alineje iste odredbe. Naime, potonja iznimka obuhvaća akte Vijeća donesene na temelju uredbe o mjerama za zaštitu trgovine u smislu članka 207. UFEU-a i odnosi se stoga upravo na situaciju u kojoj ta institucija izvršava neki akt Unije.

51 S obzirom na navedeno, ne može se smatrati da je odluka poput pobijane donesena u okviru izvršavanja provedbene ovlasti dodijeljene Vijeću sukladno članku 291. stavku 2. UFEU-a.

52 Osim toga, treba utvrditi da Uredba br. 1173/2011, na temelju koje je pobijana odluka donesena, ne sadržava nikakvo upućivanje na članak 291. stavak 2. UFEU-a.

53 Usto se ta uredba zasniva na člancima 121. i 136. UFEU-a, kao što je navedeno u točki 9. ove presude. Međutim, dodjela na temelju tih članaka ovlasti izvršavanja Vijeću koja se manifestira u toj odluci nije opravdana nužnošću jedinstvenog izvršavanja navedene uredbe, nego, kao što se to navodi u uvodnim izjavama 16. i 25. te uredbe, zadanim ciljem koji se sastoji od toga da se države članice spriječi da pogrešno prikazuju podatke koji su bitni za provedbu odgovornosti koje se člancima 121. i 126 UFEU-a Vijeću dodjeljuju u području koordinacije i nadzora ekonomskih i proračunskih politika država članica.

54 Iz toga slijedi da je Sud nadležan za odlučivanje o ovoj tužbi.

O tužbi

55 U potporu svojoj tužbi Kraljevina Španjolska ističe četiri tužbena razloga, koji se temelje na povredi prava obrane, na povredi prava na dobru upravu, na nepostojanju povrede i na neproporcionalnosti novčane kazne koju joj je nametnulo Vijeće.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava obrane

Argumentacija stranaka

56 Kraljevina Španjolska ističe da se pobijanom odlukom povređuju prava obrane, kako su zajamčena člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1173/2011 i Delegiranom odlukom 2012/678, jer joj se tom odlukom pripisuje povreda oslanjajući se na informacije prikupljene prilikom niza posjeta obavljenih u Španjolskoj tijekom svibnja, lipnja i rujna 2012. i rujna 2013.

57 Naime, s jedne strane, prva tri posjeta tijekom kojih su prikupljene te informacije dogodila su se u trenutku u kojem poštovanje prava obrane još nije bilo zajamčeno državama članicama koje su bile predmet istražnih postupaka na temelju članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1173/2011 jer Delegirana odluka 2012/678 još nije bila stupila na snagu. Osim toga, sve te informacije prikupljene su još prije otvaranja istražnog postupka u srpnju 2014., i stoga izvan postupka propisanog tom delegiranom odlukom i uz nepoštovanje prava da bude obaviještena, što se navedenom delegiranom odlukom jamči dotičnoj državi članici. Nadalje, istom delegiranom odlukom nalaže se Komisiji da obavi metodološki posjet prije otvaranja istrage, ali takav posjet u ovom slučaju nije bio obavljen.

58 S druge strane, uvjeti u kojima su te informacije prikupljene nisu bili u skladu sa zahtjevima koje je zakonodavac Unije propisao radi osiguravanja poštovanja prava obrane. U tom pogledu Kraljevina Španjolska ističe da Uredba br. 479/2009 nije pravna osnova kojom se Eurostatu dopušta da prikuplja informacije o mogućem pogrešnom prikazivanju u smislu članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011 i da ona nije bila prethodno obaviještena o stvarnom cilju posjeta koji su izvršeni u ovom slučaju. U tim okolnostima španjolska tijela surađivala su s Komisijom a da pritom nisu znala da bi se informacije koje će ta institucija prikupiti kasnije mogle upotrijebiti kako bi se opravdalo pokretanje istrage.

59 Vijeće, koje podupire Komisija, odgovara, kao prvo, da su posjeti koji su prethodili odluci o pokretanju istrage organizirani na temelju Uredbe br. 479/2009 i s ciljem revizije revidiranih podataka koje je Kraljevina Španjolska dostavila u svibnju 2012., nakon preliminarne dostave u travnju 2012.

60 Kao drugo, Komisija je poštovala prava obrane Kraljevine Španjolske počevši od odluke o pokretanju istrage. Osobito je toj državi članici prilikom dostave navedene odluke priopćila informacije kojima je raspolagala o postojanju ozbiljnih indicija o činjenicama koje bi mogle predstavljati pogrešno prikazivanje, sukladno Delegiranoj odluci 2012/678. Slijedom toga, Komisija je poštovala različita prava koja su Kraljevini Španjolskoj zajamčena člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1173/2011. U svakom slučaju, čak i da je počinjena povreda prava obrane, Kraljevina Španjolska nije dokazala da je to imalo utjecaja na ishod postupka i da bi zbog toga bilo opravdano poništiti pobijanu odluku.

Ocjena Suda

61 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da poštovanje prava obrane u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji negativno utječe na prava te osobe čini temeljno načelo prava Unije koje mora biti zajamčeno, pa i onda kada ne postoje posebne odredbe o tomu, s jedne strane, i da ono nalaže da se osobi protiv koje je takav postupak pokrenut omogući da korisno iznese svoje stajalište o činjenicama i povredama prava Unije koje joj se stavljaju na teret prije nego

što se donese odluka koja značajno utječe na njezine interese, s druge strane (vidjeti u tom smislu presude od 10. srpnja 1986., Belgija/Komisija, 40/85, EU:C:1986:305, t. 28.; od 12. veljače 1992., Nizozemska i dr./Komisija, C-48/90 i C-66/90, EU:C:1992:63, t. 44. i 45., i od 14. lipnja 2016., Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, t. 51.).

62 U ovom slučaju nije osporavano da se pobijana odluka oslanja na informacije koje je prikupila Komisijina služba, odnosno Eurostat, prilikom posjeta obavljenih u Španjolskoj u svibnju, lipnju i rujnu 2012. i u rujnu 2013., to jest prije donošenja odluke o pokretanju istrage 11. srpnja 2014., i, za tri među njima, prije stupanja na snagu Delegirane odluke 2012/678 dana 26. studenoga 2012.

63 Stoga kao prvo treba ispitati sadržava li pobijana odluka povredu prava obrane zbog činjenice da su te informacije bile prikupljene prije ta dva događaja.

64 U tom pogledu treba istaknuti da su, što se tiče istražnih postupaka poput onog koji je doveo do pobijane odluke, Parlament i Vijeće donijeli posebne odredbe radi osiguranja poštovanja prava obrane. One se nalaze u članku 8. stavku 3. Uredbe br. 1173/2011 i primjenjuju se od njezina stupanja na snagu 13. prosinca 2011. Tim posebnim odredbama propisuje se da Komisija ima ovlast odlučiti pokrenuti istragu kada smatra da postoje ozbiljne indicije o postojanju činjenica koje bi mogle predstavljati pogrešno prikazivanje. Osim toga, istim odredbama se toj instituciji nalaže da, u slučajevima u kojima se koristi tom ovlasti, u cijelosti poštuje prava obrane dotične države članice i, određenije, da vodi računa o svim komentarima koje je ta država članica dostavila tijekom istrage i da je sasluša prije nego što podnese prijedlog odluke Vijeću, tako da se ona temelji samo na činjenicama koje je navedena država članica imala mogućnost komentirati.

65 Dakle, Komisija je ne samo ovlaštena, od 13. prosinca 2011., prikupljati informacije o postojanju ozbiljnih indicija o činjenicama koje bi mogle predstavljati pogrešno prikazivanje u smislu članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, nego ima i obvezu prikupiti takve informacije prije svakog pokretanja istrage na temelju članka 8. stavka 3. te uredbe, u okviru koje se potom mora osigurati poštovanje u cijelosti prava obrane zajamčenih dotičnoj državi članici.

66 U tim okolnostima treba smatrati da, s obzirom na to da su različiti posjeti obavljeni u ovom slučaju u Španjolskoj bili organizirani od svibnja 2012. i stoga nakon stupanja na snagu Uredbe br. 1173/2011 dana 13. prosinca 2011., činjenica da je Eurostat prilikom tih posjeta prikupio informacije iz točke 62. ove presude ne znači da su pobijanom odlukom povrijeđena prava obrane.

67 Kao drugo, što se tiče argumenata Kraljevine Španjolske koji se temelje na tome da uvjeti u kojima su te informacije prikupljene nisu sukladni sa zahtjevima koje je zakonodavac Unije propisao kako bi se osiguralo poštovanje prava obrane, treba smatrati da načelno, kao što proizlazi iz točke 64. ove presude, nakon pokretanja istrage propisane u članku 8. stavku 3. Uredbe br. 1173/2011 dotična država članica može u potpunosti isticati navedena prava jer se samo na temelju tog postupka može donijeti odluka kojom se navedenoj državi članici izriče sankcija zbog pogrešnog prikazivanja u smislu stavka 1. tog članka.

68 S obzirom na navedeno, iz sudske prakse Suda proizlazi i da je važno osigurati da korištenje prava obrane, u okviru postupka koji može dovesti do akta kojim se utvrđuje postojanje povrede, ne bude ugroženo u slučajevima u kojima se, prije pokretanja tog postupka, organiziraju operacije kojima se omogućava prikupljanje informacija koje mogu biti odlučujuće za utvrđivanje takve povrede (vidjeti u tom smislu presude od 7. siječnja 2004., Aalborg Portland i dr./Komisija, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, t. 63. do 65., i od 27. travnja 2017., FSL i dr./Komisija, C-469/15 P, EU:C:2017:308, t. 43.).

69 U ovom slučaju treba utvrditi da je Eurostat, temeljeći se na Uredbi br. 479/2009, izvršio četiri posjeta koji su mu omogućili da prikupi informacije na koje se Vijeće oslonilo u pobijanoj odluci. Naime, kao što proizlazi iz elektroničke pošte i izvješća navedenih u prilogu tužbi, prije svega, dva posjeta koja su

se odvila u lipnju i rujnu 2012. bila su organizirana kao „posjeti za dijalog” u smislu članka 11.a te uredbe, potom, onaj koji se dogodio u svibnju 2012. kao „pripremni tehnički posjet” nakon prvog od tih dvaju posjeta za dijalog, a onaj organiziran tijekom rujna 2013. kao „*ad hoc* posjet”.

70 U tim okolnostima treba utvrditi je li činjenica prikupljanja informacija koje se odnose na postojanje mogućeg pogrešnog prikazivanja, u smislu članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, dopuštena Uredbom br. 479/2009 i, u slučaju potvrdnog odgovora, jesu li se uvjetima organizacije posjeta tijekom kojih su te informacije prikupljene u ovom slučaju poštovali postupovni zahtjevi koje je propisao zakonodavac Unije i očuvala mogućnost za Kraljevinu Španjolsku da koristi svoja prava obrane u okviru istrage koja je uslijedila.

71 Kao prvo, što se tiče pitanja je li činjenica prikupljanja informacija koje se odnose na postojanje mogućeg pogrešnog prikazivanja dopuštena Uredbom br. 479/2009, treba istaknuti, s jedne strane, da se člankom 3. stavkom 1. te uredbe državama članicama nalaže da Komisiji dostave dva puta godišnje planirane i stvarne državne deficite u visini državnog duga kako bi se toj instituciji i Vijeću omogućilo da izvršavaju svoje odgovornosti na temelju članaka 121. i 126. UFEU-a i Protokola br. 12. Međutim, upravo su ti podaci predmet pogrešnog prikazivanja države članice za koje se člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011 omogućuje Vijeću da joj pripiše povredu i nametne novčanu kaznu, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 66. svojega mišljenja.

72 S druge strane, člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 479/2009 u vezi s uvodnim izjavama 9. i 10. te uredbe upravo se Eurostatu daje odgovornost da u ime Komisije provede nepristranu i neovisnu procjenu kvalitete tih podataka, nadzirući njihovu usklađenost s računovodstvenim pravilima, njihovu potpunost, pouzdanost, pravovremenost i dosljednost. U tu svrhu Eurostat osobito ima ovlast da na temelju članka 11.a te uredbe u državama članicama obavlja takozvane posjete „za dijalog” s ciljem pregleda dostavljenih podataka, njihove metodološke i računovodstvene procjene i prepoznavanja rizika ili mogućih problema u vezi s njihovom kvalitetom. Ta Komisijina služba je dakle ovlaštena utvrditi, u tom okviru i općenito, moguće rizike i probleme u vezi s pouzdanošću podataka o kojima je riječ.

73 Uredba br. 479/2009 i, preciznije, njezin članak 11.a su dakle pravna osnova kojom se Eurostat ovlašćuje da u okviru posjeta, poput dvaju posjeta za dijalog i pripremnog tehničkog posjeta iz točke 69. ove presude, prikuplja informacije koje se odnose na moguće pogrešno prikazivanje.

74 Što se tiče četvrtog posjeta navedenog u istoj točki, a koji je obavljen kako bi se osobito istražilo pitanje računa Autonomne zajednice Valencije, treba utvrditi da takav posjet doista nije izričito propisan Uredbom br. 479/2009.

75 Člankom 11. te uredbe propisuje se da Eurostat održava trajni dijalog s nadležnim statističkim tijelima država članica. Međutim, takav trajni dijalog nužno znači da Eurostat može obavljati različite posjete i misije koji proizlaze iz provedbe njegovih odgovornosti, pored posjeta koji su izričito obuhvaćeni navedenim člankom. Usto, uvodnim izjavama 7. i 8. Uredbe br. 1173/2011 izričito se potiče Komisija da, u okviru navedenog trajnog dijaloga, izvršava izravne i nadzorne misije u državama članicama.

76 U tim okolnostima treba smatrati da je članak 11. Uredbe br. 479/2009 pravna osnova kojom se Eurostat ovlašćuje da prikuplja informacije o mogućem pogrešnom prikazivanju u okviru tog četvrtog posjeta.

77 Usto, što se tiče argumenta Kraljevine Španjolske prema kojem bi metodološki posjet trebalo obaviti prije pokretanja istrage, dovoljno je utvrditi da se Delegiranom odlukom 2012/678 u članku 2. stavku 3. propisuje da Komisija može odlučiti ne provoditi istragu dok ne obavi takav posjet te joj se stoga ne nalaže obveza u tom pogledu.

78 Kao drugo, što se tiče pitanja jesu li četiri posjeta o kojima je riječ provedena uz poštovanje postupovnih zahtjeva koje je propisao zakonodavac Unije i na način kojim nije bilo ugroženo izvršavanje prava obrane zajamčenih Kraljevini Španjolskoj u okviru istražnog postupka koji je uslijedio, treba napomenuti, s jedne strane, da se člankom 11. stavkom 2. Uredbe br. 479/2009 propisuje da se privremeni zaključci doneseni prilikom posjeta radi dijaloga organiziranih u državama članicama moraju dostaviti potonjima za potrebe podnošenja primjedbi.

79 U ovom slučaju privremeni zaključci doneseni prilikom pripremnog tehničkog posjeta i dvaju posjeta radi dijaloga iz točke 69. ove presude bili su dostavljeni Kraljevini Španjolskoj za potrebe podnošenja primjedbi, kao što se to potvrđuje Eurostatovim izvješćem dostavljenim u prilogu tužbi, a koji obuhvaća primjedbe koja je ta država članica podnijela nakon dostave preliminarne verzije toga dokumenta. Usto, navedena država članica bila je prethodno detaljno obaviještena o točnom predmetu tih posjeta, a osobito o činjenici da će se oni, među ostalim pitanjima, odnositi na podatke o Autonomnoj zajednici Valenciji, kao što proizlazi iz dokumenata navedenih u toj točki 69.

80 S druge strane, Kraljevina Španjolska bila je prije posjeta organiziranog u rujnu 2013. dovoljno jasno i precizno obaviještena da će se on odnositi osobito na moguće pogrešno prikazivanje podataka koji se odnose na Autonomnu zajednicu Valenciju, kao što to pokazuju isti dokumenti.

81 U tim okolnostima treba smatrati da su se uvjetima organizacije posjeta koje je Eurostat obavio u Španjolskoj u svibnju, lipnju i rujnu 2012. i u rujnu 2013., i tijekom kojih su prikupljene informacije na kojima se temelji pobijana odluka, poštovali postupovni zahtjevi propisani pravom Unije.

82 Zatim, treba smatrati da korištenje prava obrane Kraljevine Španjolske u okviru istražnog postupka koji je prethodio pobijanoj odluci nije bilo ugroženo različitim posjetima na temelju kojih je Eurostat prikupio navedene informacije prije pokretanja tog postupka.

83 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da se Vijeće u pobijanoj odluci oslonilo na informacije prikupljene tijekom tih posjeta a da pritom nije povrijedilo prava obrane Kraljevine Španjolske.

84 Slijedom toga, prvi tužbeni razlog nije osnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na dobru upravu

Argumentacija stranaka

85 Kraljevina Španjolska tvrdi da se pobijanom odlukom povređuje pravo na dobru upravu, utvrđeno u članku 41. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

86 Naime, ne bi bilo sukladno zahtjevu nepristranosti svojstvenom tom pravu da Komisija vođenje istražnog postupka na temelju članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1173/2011 povjeri osobama koje su prethodno sudjelovale u posjetima na temelju kojih je ta institucija zaključila da postoje ozbiljne indicije koje opravdavaju pokretanje takvog postupka. Međutim, u ovom slučaju su tri od četrnaest agenata koji su sudjelovali u posjetima koje je Eurostat obavio u Španjolskoj prije donošenja odluke o pokretanju istrage bili i dio tima od četiri osobe koje je Komisija naknadno angažirala u okviru takvog postupka. Osim toga, za službu iz koje potječu te tri osobe, odnosno Eurostat, postoji rizik pristranosti jer je on odgovoran za ocjenu podataka o dugu i deficitu koje su države članice dostavile i zato ima interes da se provede postupak istrage na teret države članice kojoj se prigovara da je manipulirala tim podacima. U tim okolnostima trebalo bi zaključiti da je postupak istrage vođen u okolnostima koje ne osiguravaju objektivnu nepristranost Komisije i da je zbog te povrede prava na dobru upravu pobijana odluka koju je Vijeće donijelo na kraju toga postupka nezakonita.

87 Ističući pritom da se Kraljevina Španjolska ne može pozivati na članak 41. stavak 1. Povelje jer je država članica a ne osoba u smislu te odredbe, Vijeće, koje podržava Komisija, slaže se da se ta država članica može u svoju korist pozvati na načelo dobre uprave kao opće načelo prava Unije. S obzirom na navedeno, činjenicom da je Komisija vođenje postupka istrage koji je pokrenula na temelju Uredbe br. 1173/2011 povjerila agentima koji su prethodno sudjelovali u posjetima organiziranima na temelju Uredbe br. 479/2009 ne povređuje se to načelo jer su dva postupovna okvira o kojima je riječ pravno različita. To vrijedi tim više što je na kraju takvog istražnog postupka institucija različita od Komisije, odnosno Vijeće, pozvana da donese odluku o postojanju manipulacije statistikama i nametne novčanu kaznu dotičnoj državi članici.

Ocjena Suda

88 U članku 41. stavku 1. Povelje pod naslovom „Pravo na dobru upravu” i koji je sastavni dio odredaba glave V. Povelje, naslovljene „Prava građana”, navodi se osobito da svatko ima pravo da institucije Unije obrađuju njegove predmete nepristrano.

89 U ovom slučaju na tu se odredbu poziva država članica. Bez zauzimanja stajališta o pitanju može li se ona smatrati ili biti izjednačena sa „svakim” u smislu navedene odredbe, i može li se u tom smislu pozivati na pravo koje je u njoj navedeno, a što Vijeće i Komisija osporavaju, treba istaknuti da to pravo predstavlja opće načelo prava Unije (presuda od 8. svibnja 2014., N., C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49.), na koje se mogu pozivati države članice i u pogledu kojeg, slijedom toga, treba ocjenjivati zakonitost pobijane odluke.

90 Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da su institucije Unije dužne poštovati navedeno opće načelo prava u okviru upravnih postupaka pokrenutih protiv država članica i koji mogu dovesti do odluka koje su za njih štetne (vidjeti u tom smislu presude od 15. srpnja 2004., Španjolska/Komisija, C-501/00, EU:C:2004:438, t. 52., i od 24. lipnja 2015., Njemačka/Komisija, C-549/12 P i C-54/13 P, EU:C:2015:412, t. 89. i navedenu sudsku praksu).

91 Na tim institucijama je osobito da ispune zahtjev nepristranosti u oba njegova vida, a to su, s jedne strane, subjektivna nepristranost, na temelju koje nijedan član institucije u pitanju ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude, i, s druge strane, objektivna nepristranost, sukladno kojoj ta institucija mora pružiti dovoljno jamstva da isključi svaku legitimnu sumnju o mogućoj predrasudi (presuda od 11. srpnja 2013., Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 154. i 155. i navedena sudska praksa).

92 U ovom slučaju, iako Kraljevina Španjolska nije dovela u pitanje Komisijinu subjektivnu nepristranost, ona, nasuprot tomu, tvrdi da je pobijana odluka nezakonita zato što je ta institucija povrijedila zahtjev objektivne nepristranosti time što je vođenje istražnog postupka povjerila timu koji se u velikom dijelu sastojao od agenata Eurostata koji su već sudjelovali u posjetima koje je ta služba organizirala u Španjolskoj prije pokretanja navedenog postupka.

93 Uvodno treba istaknuti da, kao što to opravdano ističe Kraljevina Španjolska, Vijeće i Komisija ne mogu osnovano tvrditi da takvu argumentaciju treba odbiti zbog toga što je Vijeće, a ne Komisija, donijelo pobijanu odluku na kraju tog istražnog postupka.

94 Naime, vodeći računa o sudskoj praksi Suda navedenoj u točki 91. ove presude, treba smatrati da je, ako se nekoliko institucija Unije dodijele vlastite i odvojene odgovornosti u okviru postupka koji je pokrenut protiv neke države članice, a koji može dovesti do odluke na njezinu štetu, svaka od tih institucija dužna, u dijelu u kojem se to na nju odnosi, ispuniti zahtjev objektivne nepristranosti. Slijedom toga, čak i u slučaju u kojem samo jedna od njih ne ispuni taj zahtjev, takav propust može učiniti nezakonitom odluku koju je druga donijela na kraju dotičnog postupka.

95 Naposljetku je na Sudu da odredi pruža li Komisija dovoljno jamstva da isključi svaku legitimnu sumnju o mogućoj predrasudi s njezine strane u slučaju kada ona vođenje istražnog postupka poput onog koji je završio pobijanom odlukom povjeri timu koji se u velikom dijelu sastojao od agenata Eurostata koji su već sudjelovali u posjetima koje je ta služba organizirala u dotičnoj državi članici prije pokretanja navedenog postupka.

96 U tom pogledu treba utvrditi da su ti posjeti, s jedne strane, i taj postupak istrage, s druge strane, dio različitih pravnih okvira i imaju različit cilj.

97 Naime, posjeti koje Eurostat može obaviti u državama članicama, na temelju članaka 11. i 11.a Uredbe br. 479/2009, imaju za cilj omogućiti toj Komisijinoj službi da, sukladno članku 8. stavku 1. te uredbe, provede ocjenu kvalitete podataka o državnom dugu i deficitu koje države članice dostavljaju dva puta godišnje, kao što proizlazi iz točaka 72. i 75. ove presude.

98 Istražni postupak je pak uređen člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1173/2011 i ima za cilj, sukladno toj odredbi, omogućiti Komisiji da provede sve istrage koje su potrebne kako bi se utvrdilo postojanje pogrešnog prikazivanja u vezi s navedenim podacima, namjerno ili zbog krajnje nepažnje, kad ona smatra da postoje ozbiljne indicije o postojanju činjenica koje bi mogle predstavljati takvo pogrešno prikazivanje.

99 S obzirom na odvojene pravne okvire i te različite ciljeve, treba smatrati da su, čak i ako se podaci obuhvaćeni tim posjetima, s jedne strane, i tim istražnim postupkom, s druge strane, djelomično mogu preklapati, ocjene koje su Eurostat i Komisija pozvani donijeti o tim podacima, nasuprot tomu, nužno različite.

100 Slijedom toga, ocjene koje Eurostat donese o kvaliteti pojedinih od tih podataka, nakon posjeta izvršenih u nekoj državi članici, ne utječu, sâme po sebi, na stajalište koje bi Komisija mogla zauzeti o postojanju pogrešnog prikazivanja tih istih podataka ako ta institucija odluči nakon toga pokrenuti istražni postupak o tom pitanju.

101 Iz toga slijedi da činjenica povjeravanja vođenja istražnog postupka koji se temelji na članku 8. stavku 1. Uredbe br. 1173/2011 timu koji se u velikom dijelu sastoji od agenata Eurostata koji su već sudjelovali u posjetima koje je ta služba organizirala u dotičnoj državi članici na temelju Uredbe br. 479/2009, prije pokretanja tog postupka, ne omogućava kao takva Sudu da zaključi da je odluka donesena na kraju navedenog postupka nezakonita zbog povrede zahtjeva nepristranosti koji je Komisija dužna ispuniti.

102 Povrh toga treba istaknuti, s jedne strane, da člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1173/2011 nije Eurostatu, čije su odgovornosti jasno definirane Uredbom br. 479/2009, kao što je to izloženo u točki 72. ove presude, nego Komisiji, i stoga povjerenicima koji djeluju u kolegiju, pridržana, kao prvo, ovlast odlučivanja o pokretanju istražnog postupka, kao drugo, odgovornost vođenja istrage i, kao treće, mogućnost podnošenja Vijeću preporuka i prijedloga koji su potrebni na kraju te istrage.

103 S druge strane, Uredbom br. 1173/2011 ne povjerava se nikakva vlastita odgovornost agentima Eurostata prilikom vođenja istražnog postupka.

104 U tim okolnostima treba smatrati da uloga koja je agentima Eurostata povjerena u navedenom istražnom postupku nije odlučna ni za tijek ni za završetak toga postupka.

105 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se ne može smatrati da je, zbog činjenice da je vođenje istražnog postupka povjereno timu koji se u velikom dijelu sastoji od agenata Eurostata koji su već sudjelovali u posjetima koje je ta služba organizirala u Španjolskoj prije pokretanja toga postupka, pobijana odluka zahvaćena navodnom Komisijinom povredom zahtjeva objektivne nepristranosti.

106 Slijedom toga, drugi tužbeni razlog nije osnovan.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju povrede

Argumentacija stranaka

107 Kraljevina Španjolska tvrdi da u ovom slučaju nisu bili ispunjeni različiti uvjeti koji se zahtijevaju člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011 kako bi Vijeće moglo osnovano utvrditi postojanje povrede.

108 U tom pogledu navedena država članica kao prvo smatra da se činjenice koje joj se stavljaju na teret ne mogu kvalificirati kao „pogrešno prikazivanje”. Naime, treba razlikovati činjenice koje mogu predstavljati pogrešno prikazivanje, što je povreda zabranjena člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011, od onih koje ulaze u jednostavnu reviziju podataka koji su prethodno dostavljeni Eurostatu, a što je postupanje koje je dopušteno člankom 6. Uredbe br. 479/2009. Preciznije, članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1173/2011 treba razumjeti na način da se njime jedino Vijeću dopušta da sankcionira pogrešno prikazivanje država članica o stvarnim podacima. Nasuprot tomu, treba smatrati da pogrešno prikazivanje planiranih podataka ne ulazi u područje primjene te odredbe. Naime, protivno tumačenje oduzelo bi njegov doseg članku 6. Uredbe br. 479/2009 jer se njime državama članicama dopušta da preispitaju planirane podatke koje su prethodno dostavile Eurostatu. Međutim, u ovom slučaju činjenice obuhvaćene pobijanom odlukom trebale su se smatrati dijelom revizije planiranih podataka koji su Komisiji bili priopćeni u obavijesti od 30. ožujka 2012., a što je Eurostat imao u vidu kada je objavio revidirane podatke o kojima je riječ.

109 Kao drugo, treba smatrati da se člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011 Vijeću ne dopušta da sankcionira svako pogrešno prikazivanje, nego samo ona koja mogu ugroziti ekonomsku i proračunsku koordinaciju i nadzor koje osiguravaju Vijeće i Komisija na temelju članaka 121. i 126. UFEU-a i Protokola br. 12. Međutim, u ovom slučaju pogrešno prikazivanje koje se stavlja na teret Kraljevini Španjolskoj nije bitno spriječilo Vijeće i Komisiju da izvršavaju svoje odgovornosti u tom pogledu zbog brzine kojom su podaci o kojima je riječ naknadno revidirani i iznosa dotičnih rashoda.

110 Kao treće, Kraljevini Španjolskoj ne može se pripisati krajnja nepažnja. Naime, pobijana odluka usredotočena je na postojanje pogrešnog prikazivanja koje se odnosi na deficit samo jednog autonomnog subjekta unutar ukupnog javnog deficita iako je dotična država članica u svojoj ukupnosti pokazala revnost. Osim toga, tom odlukom uopće se ne vodi računa o suradnji koju je navedena država članica pokazala tijekom istrage koju je Komisija vodila, nakon što je toj instituciji spontano prijavila nepravilnosti o kojima je riječ.

111 Vijeće, koje podupire Komisija, prije svega prigovara da činjenica da Eurostat objavljuje revidirane podatke na temelju članka 6. Uredbe br. 479/2009 nije prepreka tomu da se dotična država članica može sankcionirati na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011 ako je objava tih podataka uslijedila nakon pogrešnog prikazivanja.

112 Potom Vijeće i Komisija navode da se člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011 omogućuje sankcioniranje svakog pogrešnog prikazivanja podataka o deficitu i dugu koji su bitni za primjenu članaka 121. i 126. UFEU-a i Protokola br. 12. Naime, svi ti podaci nužni su u njihovim misijama ekonomske i proračunske koordinacije i nadzora, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 16. Uredbe br. 1173/2011. U tim okolnostima, učinak pogrešnog prikazivanja ne bi se trebao uzimati u obzir u svrhu utvrđivanja postojanja povrede, nego samo kako bi se izračunala odgovarajuća novčana kazna, kao što se to dopušta Delegiranom odlukom 2012/678 i kao što je to bilo učinjeno u ovom slučaju.

113 Naposljetku, što se tiče postojanja krajnje nepažnje koja se može pripisati Kraljevini Španjolskoj, Vijeće i Komisija smatraju, s jedne strane, da tu državu članicu treba smatrati odgovornom za djelovanja njezinih teritorijalnih jedinica, kao što bi to bilo u okviru tužbe zbog povrede obveze, i da tvrdnja da je navedena država članica Komisiji prijavila postojanje pogrešnog prikazivanja nije u skladu s činjeničnim stanjem. S druge strane, suradnja koju je takva država članica pokazala tijekom istrage ne utječe na utvrđivanje povrede propisane u članku 8. stavku 1. Uredbe br. 1173/2011, ali se ipak može uzeti u obzir kao olakotna okolnost prilikom izračuna novčane kazne, kao što se to dopušta Delegiranom odlukom 2012/678 i kao što je to učinjeno u ovom slučaju.

Ocjena Suda

114 Prije svega treba utvrditi da Kraljevina Španjolska ne osporava činjenice koje je Vijeće utvrdilo protiv nje. Stoga je, prije svega, nesporno da su podaci koje je ta država članica dostavila Eurostatu 30. ožujka 2012. njezin stvarni i planirani javni deficit za godine 2008. do 2011. umanjili za 4,5 milijarde eura, od čega se 1,9 milijarda eura odnosi samo na Autonomnu zajednicu Valenciju, zatim, da se umanjenje koje se odnosi na tu jedinicu pojašnjava činjenicom da je Revizorski ured te autonomne zajednice nekoliko godina potvrđivao račune zahvaćene nepravilnostima povezanima s neknjiženjem određenih rashoda u zdravstvu i nepoštovanjem obračunskog načela i, naposljetku, da je ta situacija trajala unatoč prijavama koje je u nekoliko navrata izvršio Revizorski sud te autonomne zajednice.

115 Nasuprot tomu, Kraljevina Španjolska dovodi u pitanje pravnu kvalifikaciju činjenica koje je Vijeće utvrdilo trima nizovima argumenata, na koje se podsjeća, u bitnome, u točkama 108. do 110. ove presude, a čija se ocjena prije svega odnosi na tumačenje članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011.

116 U skladu s tom odredbom, moraju se ispuniti tri uvjeta kako bi Vijeće moglo utvrditi postojanje neke povrede, odnosno, kao prvo, dotična država članica mora pogrešno prikazati podatke, kao drugo, to pogrešno prikazivanje mora se odnositi na podatke o deficitu i dug koji su bitni za primjenu članaka 121. i 126. UFEU-a ili Protokola br. 12 i, kao treće, ta država članica mora postupati s namjerom ili krajnjom nepažnjom.

117 Prije svega, što se tiče prvog od tih triju uvjeta, Kraljevina Španjolska tvrdi, kao što proizlazi iz točke 108. ove presude, da članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1173/2011 treba razumjeti na način da pogrešno prikazivanje planiranih podataka ne ulazi u područje primjene te odredbe.

118 Međutim, u tom pogledu treba istaknuti da se tekst članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011 odnosi na svako pogrešno prikazivanje koje su počinile države članice a da se pritom ne ograničava područje primjene te odredbe na određene vrste prikazivanja ili pogrešaka. Osim toga, u uvodnoj izjavi 16. Uredbe br. 1173/2011, u kojoj se izlaže cilj koji se želi postići navedenom odredbom, navodi se da se njome nastoji spriječiti da države članice pogrešno prikazuju podatke a da se pritom ne razlikuju različite vrste.

119 Treba dakle smatrati da područje primjene članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, u vezi s uvodnom izjavom 16. te uredbe, obuhvaća svako pogrešno prikazivanje država članica podataka o njihovu deficitu i dugu, koji se moraju prijaviti Eurostatu na temelju članka 3. Uredbe br. 479/2009, kako se ističe u točki 71. ove presude, u što ulaze ona koja se odnose na planirane podatke.

120 Taj zaključak ne dovodi se u pitanje argumentom Kraljevine Španjolske prema kojem bi uključivanje, u područje primjene članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, pogrešnog prikazivanja u vezi s planiranim podacima oduzelo njegov doseg članku 6. Uredbe br. 479/2009 jer se njime državama članicama dopušta da revidiraju planirane podatke koje su prethodno dostavile Eurostatu.

121 Naime, kao što proizlazi iz sâmog njegova teksta, člankom 6. Uredbe br. 479/2009 ne nastoji se državama članicama dati mogućnost da obavijeste Eurostat u posebnom slučaju u kojem su revidirale planirane podatke nakon otkrivanja pogrešnog prikazivanja u smislu članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, nego ih se želi općenito obvezati da obavijeste tu službu o svim slučajevima veće revizije prethodno dostavljenih podataka. Stoga se njime države članice obvezuje da prijave i slučajeve revizije planiranih podataka i revizije stvarnih podataka, neovisno o mogućnosti koja je dana Vijeću da im nametne sankciju iako podaci o kojima je riječ nisu bili predmet pogrešnog prikazivanja. Činjenica da uzimanje u obzir pogrešnog prikazivanja koje se odnosi na planirane podatke ulazi u područje primjene članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011 stoga nema nikakva utjecaja na doseg članka 6. Uredbe br. 479/2009.

122 Slijedom toga, argument Kraljevine Španjolske prema kojem članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1173/2011 treba razumjeti na način da pogrešno prikazivanje o planiranim podacima ne ulazi u područje primjene te odredbe nije osnovan.

123 Zatim, što se tiče drugog uvjeta iz točke 116. ove presude, Kraljevina Španjolska ističe da članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1173/2011 omogućava jedino Vijeću da sankcionira pogrešno prikazivanje koje može ugroziti ekonomski i proračunski nadzor koji osiguravaju Vijeće i Komisija na temelju članaka 121. i 126. UFEU-a i Protokola br. 12.

124 U tom pogledu treba podsjetiti da je na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011 Vijeće ovlašteno sankcionirati pogrešno prikazivanje koje su države članice izvršile o podacima o deficitu i dugu koji su bitni za primjenu članaka 121. i 126. UFEU-a i Protokola br. 12. Tom odredbom se dakle definira takvo prikazivanje u odnosu na predmet dotičnih podataka, odnosno deficita i duga države članice o kojoj je riječ. Nasuprot tomu, ona ne sadržava nijedan element koji se poziva na precizan učinak za koji se smatra da to prikazivanje proizvodi, za razliku od onoga na što se poziva Kraljevina Španjolska.

125 U tim okolnostima članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1173/2011 treba razumjeti na način da se njime Vijeću dopušta da sankcionira svako pogrešno prikazivanje podataka koji se odnose na dug i deficit dotične države članice, neovisno o pitanju mogu li oni ugroziti koordinaciju i ekonomski i proračunski nadzor koji osiguravaju Vijeće i Komisija.

126 Slijedom toga, argument Kraljevine Španjolske iz točke 123. ove presude nije osnovan.

127 Naposljetku, što se tiče trećeg uvjeta iz točke 116. ove presude, na temelju kojeg dotična država članica mora djelovati s namjerom ili krajnjom nepažnjom kako bi joj se povreda mogla pripisati, Kraljevina Španjolska tvrdi da se taj uvjet ne može smatrati ispunjenim jer se pogrešno prikazivanje o kojem je riječ u ovom slučaju odnosi samo na deficit jedne autonomne zajednice unutar ukupnog javnog deficita, s jedne strane, i da je ona surađivala u istrazi koju je Komisija vodila, nakon što je toj instituciji spontano prijavila nepravilnosti o kojima je riječ, s druge strane.

128 Kao prvo, što se tiče argumenta koji se temelji na činjenici da se pogrešno prikazivanje o kojemu je riječ u ovom slučaju odnosi na deficit samo jedne autonomne zajednice unutar ukupnog javnog deficita, dovoljno je istaknuti da ocjena postojanja krajnje nepažnje dotične države članice, u svrhe kvalifikacije povrede propisane u članku 8. stavku 1. Uredbe br. 1173/2011, ne ovisi o više ili manje ograničenoj naravi nepravilnosti od kojih potječe pogrešno prikazivanje koje je izvršila ta država članica, nego o važnosti povrede obveze revnosti navedene države članice koja joj se nameće prilikom izrade i provjere podataka koje treba dostaviti Eurostatu na temelju članka 3. Uredbe br. 479/2009.

129 Kao drugo, glede okolnosti da je Kraljevina Španjolska surađivala u istrazi koju je vodila Komisija, nakon što je toj instituciji prijavila nepravilnosti o kojima je riječ, treba podsjetiti na to da se, kao što je to bilo istaknuto u točki 65. ove presude, pokretanje istražnog postupka propisanog u članku 8. stavku 3. Uredbe br. 1173/2011 treba opravdati postojanjem ozbiljnih indicija o postojanju činjenica koje bi mogle predstavljati pogrešno prikazivanje, namjerno ili zbog krajnje nepažnje.

130 Iz toga proizlazi da postojanje te krajnje nepažnje treba ocjenjivati s obzirom na činjenice koje mogu predstavljati pogrešno prikazivanje, neovisno o ponašanju navedene države članice nakon takvog prikazivanja.

131 Stoga, protivno onomu što tvrdi Kraljevina Španjolska, ni okolnost da se pogrešno prikazivanje o kojemu je riječ u ovom slučaju odnosi na deficit samo jedne autonomne zajednice unutar ukupnog javnog deficita, ni činjenica da je ta država članica surađivala u istrazi koju je vodila Komisija, nakon što je toj instituciji spontano prijavila nezakonitosti o kojima je riječ, ne mogu dovesti u pitanje kvalifikaciju krajnje nepažnje koju je utvrdilo Vijeće.

132 Ipak, treba istaknuti da, iako to nema utjecaja na postojanje povrede, činjenica da je dotična država članica pokazala da želi suradnju prilikom otkrivanja pogrešnog prikazivanja i tijekom istrage može se uzeti u obzir kao olakotna okolnost prilikom izračuna novčane kazne, na temelju članka 14. stavka 3. točke (e) Delegirane odluke 2012/678.

133 Zbog svih prethodnih razloga treći tužbeni razlog u cijelosti treba odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na neproporcionalnosti novčane kazne

Argumentacija stranaka

134 U svojoj tužbi Kraljevina Španjolska je tvrdila da je novčana kazna nametnuta pobijanom odlukom neproporcionalna zbog pogrešne definicije vremenskog okvira koji je uzet u obzir za njezin izračun.

135 U tom pogledu navedena država članica istaknula je da je Vijeće povrijedilo članak 14. stavak 2. Delegirane odluke 2012/678, u skladu s kojim se novčana kazna treba izračunati na temelju referentnog iznosa koji odgovara 5 % „učinka pogrešnog prikazivanja na razini […] deficita […] u relevantnim godinama koje su obuhvaćene obaviješću”. Naime, taj izraz trebao bi se razumjeti na način da Vijeće mora, prije svega, izmjeriti učinak pogrešnog prikazivanja na razini deficita za svaku godinu obuhvaćenu obaviješću i koja se odnosi na takvo prikazivanje, potom, odrediti godinu za koju je učinak najvažniji i, naposljetku, odrediti referentni iznos samo na temelju tog učinka. U ovom slučaju, takvo tumačenje moralo je navesti Vijeće na to da odredi referentni iznos na temelju rashoda koje Kraljevina Španjolska nije prijavila jedino za 2011. (862 milijuna eura). Međutim, ta institucija odredila je navedeni referentni iznos na temelju rashoda koji nisu bili prijavljeni za sve godine obuhvaćene obaviješću od 30. ožujka 2012. i na koje se odnosi pogrešno prikazivanje, to jest za godine 2008. do 2011. (ili otprilike 1,9 milijarda eura). Stoga bi bilo opravdano da Sud ispravi tu pogrešku smanjenjem referentnog iznosa na 43,1 milijuna eura (umjesto 94,65 milijuna eura) i, posljedično, novčane kazne na 8,62 milijuna eura (umjesto 18,93 milijuna eura).

136 U svojoj replici, a potom na raspravi, Kraljevina Španjolska dodala je u vezi s tim da je pogreška koju je Vijeće počinilo dovelo tu instituciju i do toga da povrijedi načelo zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi.

137 U svojem odgovoru na tužbu je Vijeće, koje podupire Komisija, odgovorilo da je novčana kazna nametnuta pobijanom odlukom bila izračunana sukladno članku 14. stavku 2. Delegirane odluke 2012/678. Naime, tu odredbu treba razumjeti na način da Vijeće mora, prije svega, odrediti koje su godine obuhvaćene obaviješću i na koje se odnosi pogrešno prikazivanje, potom, izmjeriti ukupan

učinak pogrešnog prikazivanja na razini deficita za sve godine o kojima je riječ i, naposljetku, odrediti referentni iznos novčane kazne na temelju tog ukupnog učinka. U ovom slučaju takvo tumačenje opravdano je dovelo Vijeće do toga da referentni iznos odredi na temelju rashoda koje Kraljevina Španjolska nije prijavila za sve godine obuhvaćene njezinom obaviješću od 30. ožujka 2012. i na koje se odnosi pogrešno prikazivanje, to jest za godine 2008. do 2011.

138 U istom odgovoru Vijeće je također istaknulo, u vezi s osporavanjem retroaktivne primjene Uredbe br. 1173/2011 od strane Kraljevine Španjolske, da se pogrešno prikazivanje koje je uzeto u obzir kako bi se izračunala novčana kazna dogodilo 30. ožujka 2012., ili nakon stupanja na snagu Uredbe br. 1173/2011 dana 13. prosinca 2011.

139 Ipak, na raspravi su Vijeće i Komisija istaknuli da pozivanje na načelo zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi treba smatrati tužbenim razlogom istaknutim u stadiju replike, odnosno novim tužbenim razlogom u smislu članka 127. stavka 1. Poslovnika Suda, i nedopuštenim na temelju te odredbe.

Ocjena Suda

– *Dopuštenost*

140 U skladu s člankom 127. stavkom 1. Poslovnika, tijekom postupka zabranjeno je iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.

141 S obzirom na navedeno, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Suda, argument koji čini dopunu tužbenog razloga iznesenog u tužbi kojom se pokreće postupak i koji je usko vezan uz isti, valja proglasiti dopuštenim (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2015., Komisija/Parlament i Vijeće, C-88/14, EU:C:2015:499, t. 13. i navedenu sudsku praksu).

142 U ovom slučaju treba, prije svega, utvrditi da je argument Kraljevine Španjolske prema kojem je pobijanom odlukom novčana kazna nametnuta uz povredu načela zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi dio argumenata replike koji predstavljaju dopunu četvrtog tužbenog razloga istaknutog u njegovoj tužbi kojom se pokreće postupak. Nadalje, iz analize tog argumenta i tog tužbenog razloga proizlazi da se njima objema kritizira jedan i isti aspekt pobijane odluke, odnosno činjenica da je Vijeće izračunalo referentni iznos novčane kazne koju je namjeravalo izreći Kraljevini Španjolskoj vodeći računa o svakom pogrešnom prikazivanju te države članice u obavijesti od 30. ožujka 2012. o rashodima koji nisu bili prijavljeni za godine 2008. do 2011., umjesto da vodi računa samo o pogrešnom prikazivanju te države članice za 2011. Stoga su argument i tužbeni razlog o kojemu je riječ usko povezani.

143 Zbog tih razloga argument koji se temelji na povredi načela zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi treba proglasiti osnovanim.

– *Meritum*

144 Potrebno je ispitati argument koji se temelji na povredi načela zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi jer se njime dovodi u pitanje sâma novčana kazna nametnuta Kraljevini Španjolskoj, a potom argumente koji se odnose na povredu članka 14. stavka 2. Delegirane odluke 2012/678, kojima se obrađuju samo načini izračuna te novčane kazne.

145 Kao prvo, što se tiče argumenta koji se temelji na povredi načela zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi, uvodno treba istaknuti da iz sudske prakse Suda proizlazi da je načelo zabrane retroaktivnosti opće načelo prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 10. srpnja 1984., Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, t. 22., i od 8. veljače 2007., Groupe Danone/Komisija, C-3/06 P, EU:C:2007:88, t. 87.). To opće načelo

prava zahtijeva da povreda koja se pripisuje nekoj osobi i sankcija izrečena u tom smislu odgovaraju onima koje su bile propisane u trenutku kada je počinjena radnja ili propuštanje koje čini tu povredu (vidjeti u tom smislu presude od 10. srpnja 1984., Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, t. 21., i od 8. rujna 2015., Taricco i dr., C-105/14, EU:C:2015:555, t. 56.).

146 Preciznije, navedeno opće načelo prava, s jedne strane, primjenjuje se i na novčane kazne koje su upravne naravi (vidjeti u tom smislu presudu od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 202.). Slijedom toga, nametanje novčane kazne, na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, ne može se izuzeti iz primjene istog općeg načela prava, neovisno o činjenici da se člankom 9. te uredbe precizira da je takva sankcija upravne naravi.

147 S druge strane, i države članice imaju pravo pozivati se na opće načelo zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi kako bi dovele u pitanje zakonitost novčanih kazni koje im se izriču u slučaju nepoštovanja prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 51.).

148 Što se tiče pitanja je li to opće načelo prava povrijeđeno u ovom predmetu, kao što to tvrdi Kraljevina Španjolska, treba, prije svega, podsjetiti da su, sukladno članku 3. stavku 2. Uredbe br. 479/2009 i sadržajno istovjetnoj odredbi koja se ranije nalazila u Uredbi br. 3605/93, a koja je stupila na snagu 1. siječnja 1994., države članice od toga dana dužne dostaviti Eurostatu, do 1. travnja svake godine, predviđeni javni deficit za godinu o kojoj je riječ, aktualnu procjenu njihova stvarnog javnog deficita za godinu n-1 i njihove stvarne javne deficite za godine n-2, n-3 i n-4.

149 Na temelju te odredbe Kraljevina Španjolska uputila je Eurostatu obavijest od 30. ožujka 2012., navevši, među ostalim, podatke o svojem javnom deficitu za godine 2008. do 2011., kao što je nesporno među strankama.

150 Nadalje, člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 1173/2011 propisuje se da, od stupanja na snagu te uredbe 13. prosinca 2011., činjenica da neka država članica pogrešno prikazuje, s namjerom ili ozbiljnim nemarom, podatke koji se nalaze u takvoj obavijesti čini povredu koja može dovesti do izricanja novčane kazne.

151 Međutim, u ovom slučaju je nesporno među strankama da obavijest od 30. ožujka 2012., a koja je uslijedila nakon stupanja na snagu Uredbe br. 1173/2011, sadržava pogrešno prikazivanje podataka koji se odnose na javne deficite te države članice za godine 2008. do 2011. i, preciznije, da umanjuje deficite Autonomne zajednice Valencije tijekom tih godina, kao što proizlazi iz točaka 114., 135. i 137. ove presude.

152 Stoga povreda koja se pripisuje Kraljevini Španjolskoj i sankcija izrečena toj državi članici na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011 odgovaraju onima koje su bile propisane u trenutku kada su ti podaci bili prikazani. Posljedično, kao neosnovanu treba odbiti tvrdnju prema kojoj se pobijanom odlukom povređuje načelo zabrane retroaktivnosti kaznenih odredbi.

153 Kao drugo, što se tiče argumenta Kraljevine Španjolske koji se temelji na povredi članka 14. stavka 2. Delegirane odluke 2012/678 zbog toga što je izračun novčane kazne izrečene navedenoj državi članici pogrešan, treba utvrditi da je, kao što proizlazi iz uvodne izjave 7. pobijane odluke, Vijeće odredilo referentni iznos te novčane kazne na temelju te odredbe, a koja je sama donesena na temelju članka 8. stavka 4. Uredbe br. 1173/2011 i s ciljem koji je naveden u uvodnoj izjavi 17. te uredbe.

154 U skladu s člankom 14. stavkom 2. Delegirane odluke 2012/678, navedeni iznos u ovom slučaju treba odrediti na 5 % učinka pogrešnog prikazivanja Kraljevine Španjolske na razini njezina deficita za relevantne godine obuhvaćene njezinom obavijesti od 30. ožujka 2012.

155 U tom pogledu je među strankama nesporno, kao prvo, da su „relevantne godine obuhvaćene" tom obavijesti, u smislu navedene odredbe, godine 2008. do 2011., kao drugo, da „učinak" pogrešnog prikazivanja na razini deficita Kraljevine Španjolske, u smislu iste odredbe, odgovara iznosu rashoda Autonomne zajednice Valencije koji nisu prijavljeni tijekom tih godina i, kao treće, da je iznos tih rashoda 29 milijuna eura za godinu 2008., 378 milijuna eura za godinu 2009., 624 milijuna eura za godinu 2010. i 862 milijuna eura za godinu 2011., ili ukupno gotovo 1,9 milijardi eura.

156 Nasuprot tomu, kao što je navedeno u točkama 135. i 137. ove presude, stranke se ne slažu o načinu definicije pojma „učinak" u smislu članka 14. stavka 2. Delegirane odluke 2012/678 zbog nepostojanja bilo kakve definicije u potonjoj odluci.

157 Međutim, različite jezične verzije odredbe u kojoj se nalazi taj pojam ne omogućavaju određivanje smisla jasno i nedvojbeno, kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točki 163. svojega mišljenja.

158 U tim okolnostima, pojam o kojemu je riječ treba tumačiti s obzirom na kontekst i cilj navedene odredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2016., C & J Clark International i Puma, C-659/13 i C-34/14, EU:C:2016:74, t. 122. i navedenu sudsku praksu).

159 U tom pogledu, budući da se člankom 14. stavkom 2. Delegirane odluke 2012/678 nastoje precizirati kriteriji utvrđivanja iznosa novčanih kazni koje se nameću na temelju članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1173/2011, tekst treba tumačiti s obzirom na cilj koji se želi postići potonjom odredbom.

160 Kao što je to bilo navedeno u točki 118. ove presude, članak 8. stavak 1. Uredbe br. 1173/2011 ima za cilj spriječiti države članice da pogrešno prikazuju podatke, omogućujući Vijeću da sankcionira takvo prikazivanje. Člankom 8. stavkom 2. te uredbe precizira se da novčane kazne iz stavka 1. tog članka moraju biti učinkovite, odvraćajuće i proporcionalne vrsti, ozbiljnosti i trajanju pogrešnog prikazivanja.

161 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 165. svojega mišljenja, ako se pojam „učinak" koji se nalazi u članku 14. stavku 2. Delegirane odluke 2012/678 treba shvatiti na način da se novčana kazna treba izračunati na osnovi učinka koji je pogrešno prikazivanje imalo tijekom samo jedne godine, iako se to prikazivanje odnosi na nekoliko godina, ona ne bi bila proporcionalna ni razdoblju obuhvaćenom tim prikazivanjem ni, prema tome, odvraćajuća.

162 U tim okolnostima pojam „učinak" u smislu članka 14. stavka 2. Delegirane odluke 2012/678, s obzirom na cilj koji se nastoji postići odredbom o kojoj je riječ, treba razumjeti na način da se njime upućuje na ukupni učinak koje je pogrešno prikazivanje imalo na deficit ili na dug države članice koja je pogrešno prikazala podatke, tijekom svih godina obuhvaćenih njezinom obavijesti i na koje se to prikazivanje odnosi.

163 U ovom slučaju Vijeće je stoga moglo valjano smatrati, u uvodnoj izjavi 7. pobijane odluke, da referentni iznos sankcije koju treba izreći Kraljevini Španjolskoj treba odrediti na 5 % ukupnog iznosa rashoda koje ta država članica nije prijavila u pogledu Autonomne zajednice Valencije za godine 2008. do 2011.

164 S obzirom na sva prethodna razmatranja, četvrti tužbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

165 Budući da treba odbiti sve tužbene razloge koje je Kraljevina Španjolska istaknula u potporu svojoj tužbi za poništenje, treba odbiti tužbu u cijelosti.

Troškovi

166 Članak 138. stavak 1. Poslovnika Suda određuje da je stranka koja ne uspije u postupku dužna, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U ovom slučaju, budući da Kraljevina Španjolska nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Vijeća, sukladno zahtjevu te institucije.

167 Osim toga, članak 140. stavak 1. navedenog Poslovnika određuje da države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Komisija snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Kraljevini Španjolskoj nalaže se da osim svojih troškova snosi i troškove koji su nastali Vijeću Europske unije.**

3. **Europska komisija snosi vlastite troškove.**

Potpisi