Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

20 päivänä joulukuuta 2017*

Kumoamiskanne – Täytäntöönpanopäätös (EU) 2015/1289 – Sakon määrääminen jäsenvaltiolle euroalueen taloudellisen tilanteen ja talousarviotilanteen valvonnan yhteydessä – Asianomaisen jäsenvaltion alijäämää koskevien tilastotietojen väärentäminen – Tuomioistuimen toimivalta – Asetus (EU) N:o 1173/2011 – 8 artiklan 1 ja 3 kohta – Delegoitu päätös 2012/678/EU – 2 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 14 artiklan 2 kohta – Asetus (EY) N:o 479/2009 – 3 artiklan 1 kohta, 8 artiklan 1 kohta sekä 11 ja 11 a artikla – Puolustautumisoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 41 artiklan 1 kohta – Oikeus hyvään hallintoon – SEUT 121, 126 ja 136 artikla – Pöytäkirja N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä – Rikkomisen paikkansapitävyys – Tietojen vääristely – Sakon määrittäminen – Rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaate

Asiassa C-521/15,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 29.9.2015,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään A. Gavela Llopis, A. Rubio González ja A. Sampol Pucurull,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen ja A. de Gregorio Merino,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Baquero Cruz, J.-P Keppenne, M. Clausen ja F. Simonetti,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça ja J. Malenovský (esittelevä tuomari) sekä tuomarit E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras ja E. Regan,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.4.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.6.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta vaatii kanteellaan kumottavaksi 13.7.2015 annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2015/1289 sakon määräämisestä Espanjalle alijäämätietojen väärentämisestä Valencian itsehallintoalueella (EUVL 2015, L 198, s. 19; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntö

2 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 51 artiklassa määrätään seuraavaa:

”[SEUT] 256 artiklan 1 kohdassa esitetystä säännöstä poiketen ainoastaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat [SEUT] 263 ja [SEUT] 265 artiklassa tarkoitetut kanteet, jotka jäsenvaltio nostaa:

a) Euroopan parlamentin tai neuvoston tai näiden kahden toimielimen yhdessä toteuttamasta toimesta tai ratkaisun tekemisen laiminlyömisestä, lukuun ottamatta:

– neuvoston päätöksiä, jotka se on tehnyt [SEUT] 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla;

– neuvoston toimia, jotka se on toteuttanut [SEUT] 207 artiklassa tarkoitetuista kauppaa suojaavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen perusteella;

– neuvoston toimia, joilla se käyttää täytäntöönpanovaltaa [SEUT] 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla;

– –”

Määräykset ja säännökset talous- ja rahapolitiikasta

Primaarioikeus

3 SEUT 119 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden toimintaan sisältyy sellaisen talouspolitiikan käyttöön ottaminen, joka perustuu muiden muassa jäsenvaltioiden talouspolitiikan tiiviiseen yhteensovittamiseen ja yhteisten tavoitteiden määrittelemiseen.

4 Tässä yhteydessä Euroopan komissiolle annetaan SEUT 121 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 126 artiklan 2 kohdassa tehtäväksi muun muassa tarkastella jäsenvaltioiden taloudellista tilannetta ja talousarviotilannetta näiden toimittamien tietojen perusteella ja avustaa neuvostoa valvontatehtävässä, joka tälle on annettu kyseisellä alalla.

5 Neuvostolla puolestaan on SEUT 121 artiklan 3 ja 4 kohdan nojalla toimivalta valvoa ja arvioida jäsenvaltioiden taloudellista kehitystä ja niille kullekin vahvistettujen talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen noudattamista sekä toimivalta osoittaa niille tarvittavat suositukset. Lisäksi neuvostolla on SEUT 126 artiklan 6, 7, 9 ja 11 kohdan nojalla toimivalta katsoa, että jäsenvaltio on liiallisen alijäämän tilanteessa tai saattaa joutua tällaiseen tilanteeseen, ja toimivalta osoittaa tälle eri suosituksia ja päätöksiä, kuten päätöksiä, joissa se vaatii jäsenvaltiota toteuttamaan alijäämäänsä pienentäviä toimenpiteitä, ja päätöksiä, joissa jäsenvaltiolle määrätään sakko. Lopuksi neuvostolla on SEUT 136 artiklan 1 kohdan nojalla toimivalta hyväksyä niitä jäsenvaltioita, joiden rahayksikkö on euro, koskevia erityistoimenpiteitä, jotta voidaan tehostaa näiden jäsenvaltioiden talousarvioita koskevan kurinalaisuuden yhteensovittamista ja sen valvontaa ja laatia näitä jäsenvaltioita koskevat talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja huolehtia niiden valvonnasta.

6 Näitä määräyksiä täydennetään EU- ja EUT-sopimusten liitteenä olevassa pöytäkirjassa N:o 12 liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä (jäljempänä pöytäkirja N:o 12).

Johdettu oikeus

7 Neuvosto antoi 7.7.1997 joukon toimia, joita kutsutaan yhdessä nimellä ”vakaus- ja kasvusopimus” ja jotka sisältävät muiden muassa asetuksen (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL 1997, L 209, s. 1) ja asetuksen (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EYVL 1997, L 209, s. 6).

8 Parlamentti ja neuvosto antoivat 16.11.2011 viisi asetusta ja yhden direktiivin vakaus- ja kasvusopimuksen perusteelliseksi uudistamiseksi. Kahdella näistä asetuksista on muutettu asetusta N:o 1466/97 ja asetusta N:o 1467/97. Kolmella muulla on tarkoitus tiukentaa taloudellisen tilanteen ja talousarviotilanteen valvontaa, jota neuvosto ja komissio harjoittavat SEUT 121 ja SEUT 126 artiklan nojalla.

– Asetus (EU) N:o 1173/2011

9 Edellisessä kohdassa mainittujen asetusten joukossa on julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella 16.11.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1173/2011 (EUVL 2011, L 306, s. 1), joka on riidanalaisen päätöksen oikeusperusta ja joka itse perustuu SEUT 121 ja SEUT 136 artiklaan.

10 Tämän asetuksen johdanto-osan 7, 8, 16, 17 ja 25 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(7) Komissiolla olisi oltava vahvempi rooli tehostetussa valvontamenettelyssä jäsenvaltiokohtaisten arviointien, seurannan, valvontakäyntien, suositusten ja varoitusten suhteen. – –

(8) Jotta varmistetaan pysyvä vuoropuhelu jäsenvaltioiden kanssa tämän asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, komission olisi tehtävä valvontakäyntejä.

– –

(16) Julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevat tiedot ovat olennaisia talouspolitiikan koordinoinnin kannalta, minkä vuoksi niiden tahallisesta tai törkeän tuottamuksellisesta vääristelystä olisi määrättävä sakko vastuussa olevalle jäsenvaltiolle.

(17) Jotta tilastojen vääristämisestä määrättävien sakkojen laskemistapaa koskevia sääntöjä sekä menettelysääntöjä, joita komissio soveltaa tällaisten toimien tutkimiseen, voitaisiin täydentää, komissiolle olisi [SEUT] 290 artiklan mukaisesti siirrettävä valta antaa säädöksiä sakon määrän vahvistamiseen sekä komission tutkimusten toteuttamiseen tarkoitettujen yksityiskohtaisten arviointiperusteiden hyväksymisestä. – –

– –

(25) Toimivalta hyväksyä tässä asetuksessa säädettyjen seuraamusten täytäntöönpanoa koskevia yksittäisiä päätöksiä olisi annettava neuvostolle. Osana [SEUT] 121 artiklan 1 kohdassa säädettyä neuvostossa harjoitettua jäsenvaltioiden talouspolitiikan yhteensovittamista kyseiset yksittäiset päätökset ovat olennainen osa niiden toimenpiteiden seurantaa, jotka neuvosto on hyväksynyt [SEUT] 121 ja 126 artiklan sekä asetusten [N:o 1466/97 ja N:o 1467/ 97] mukaisesti.”

11 Asetuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Tilastojen väärentämisestä määrättävät seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto voi komission suosituksesta päättää sakon määräämisestä jäsenvaltiolle, joka vääristelee tahallisesti tai törkeän tuottamuksellisesti alijäämää ja velkaa koskevia tietoja, jotka ovat olennaisia [SEUT] 121 tai [SEUT] 126 artiklan soveltamisen sekä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan [N:o 12] soveltamisen kannalta.

2. Edellä 1 kohdassa mainittujen sakkojen on oltava tehokkaita, varoittavia ja oikeassa suhteessa vääristelyn luonteeseen ja vakavuuteen sekä kestoon. Sakko saa olla enintään 0,2 prosenttia suhteessa kyseisen jäsenvaltion [bruttokansantuotteeseen (BKT)].

3. Komissio voi toteuttaa kaikki tarvittavat tutkinnat 1 kohdassa tarkoitettujen vääristelyjen osoittamiseksi. Komissio voi päättää tutkinnan käynnistämisestä, kun se toteaa, että on vahvoja viitteitä tosiseikoista, jotka todennäköisesti vastaavat sellaisia vääristelyjä. Komissio tutkii epäillyt vääristelyt ottaen huomioon kaikki kyseisen jäsenvaltion esittämät huomautukset. – –

Tutkinnan päätyttyä ja ennen ehdotusten tekemistä neuvostolle komissio antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden tulla kuulluksi tutkinnan kohteena olevista asioista. Komissio perustaa neuvostolle tekemänsä ehdotukset yksinomaan niiden tosiseikkojen varaan, joista asianomaisella jäsenvaltiolla on ollut tilaisuus esittää huomautuksia.

Komissio kunnioittaa tutkinnan aikana kaikilta osin kyseisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia.

4. Siirretään komissiolle valta antaa 11 artiklan mukaisia delegoituja säädöksiä, jotka koskevat

a) edellä 1 kohdassa tarkoitettuja yksityiskohtaisia perusteita sakon suuruuden määrittämistä varten;

– –

c) menettelyä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, joilla pyritään takaamaan puolustautumisoikeudet, mahdollisuus tutustua asiakirjoihin, oikeusapu, luottamuksellisuus, sekä ajalliset säännökset ja 1 kohdassa tarkoitettujen sakkojen periminen.

– –”

12 Saman asetuksen 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Toimenpiteiden hallinnollisuus”, säädetään, että muun muassa sen 8 artiklan mukaisesti määrätyt seuraamukset ovat luonteeltaan hallinnollisia.

13 Asetus N:o 1173/2011 tuli 14 artiklansa mukaisesti voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se oli 23.11.2011 julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 13.12.2011.

– Delegoitu päätös 2012/678/EU

14 Komissio antoi asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 4 kohdan nojalla 29.6.2012 delegoidun päätöksen 2012/678/EU asetuksessa N:o 1173/2011 tarkoitetuista tilastojen väärentämiseen liittyvistä tutkinnoista ja sakoista (EUVL 2012, L 306, s. 21); se tuli 16 artiklansa mukaisesti voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se oli 6.11.2012 julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 26.11.2012.

15 Delegoidun päätöksen 2 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkimusten vireillepano”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle päätöksestään panna tutkinta vireille, mukaan lukien tiedot todetuista vahvoista viitteistä, jotka osoittavat sellaisten tosiseikkojen olemassaolon, jotka todennäköisesti vastaavat julkisyhteisöjen alijäämää ja velkaa koskevien tietojen vääristelyä, joka on seurausta joko tahallisesta tai törkeän tuottamuksellisesta laiminlyönnistä johtuvasta kyseisten tietojen väärentämisestä.

– –

3. Komissio voi päättää olla tekemättä tällaista tutkintaa ennen kuin komission (Eurostatin) [Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta 25.5.2009 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 479/2009 (EUVL 2009, L 145, s. 1)] nojalla tekemän päätöksen mukainen menetelmiä koskeva tarkastuskäynti on tehty.”

16 Delegoidun päätöksen 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Sakon määrää koskevat perusteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio varmistaa, että suositeltava sakko on tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. Sakko vahvistetaan viitemäärään perustuen, jota voidaan 3 kohdassa tarkoitettujen erityisolosuhteiden mukaisesti tarkistaa ylös- tai alaspäin.

2. Viitemäärän on oltava viisi prosenttia vääristelyn vaikutuksesta joko jäsenvaltion julkisyhteisöjen alijäämään tai velkaan, sen mukaan kumman kohdalla vaikutus on suurempi, liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn liittyvän ilmoituksen kattamina vuosina.

3. Komissio ottaa huomioon 13 artiklassa vahvistetun enimmäismäärän ja kussakin tapauksessa tarvittaessa seuraavat olosuhteet:

– –

c) sen, että vääristelyyn osallistui yksi yksikkö yksin, tai vaihtoehtoisesti, että vääristely on seurausta kahden tai useamman yksikön yhteistoiminnasta;

– –

e) asianomaisen jäsenvaltion osoittama huolellisuus ja yhteistyö tai vaihtoehtoisesti tutkinnan estäminen vääristelyn havaitsemisen ja tutkinnan aikana.”

– *Asetus N:o 479/2009*

17 Asetus N:o 479/2009, sellaisena kuin se on muutettuna 26.7.2010 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 679/2010 (EUVL 2010, L 198, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 479/2009), annettiin, kuten sen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, jotta voitiin kodifioida Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta 22.11.1993 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 3605/93 (EYVL 1993, L 332, s. 7), joka oli tullut voimaan 1.1.1994 ja joka oli sittemmin ollut perättäisten muutosten kohteena. Asetus N:o 479/2009 tuli 19 artiklansa mukaisesti voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se oli 10.6.2009 julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 30.6.2009.

18 Asetuksen N:o 479/2009 johdanto-osan yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(9) Komission tehtävää tilastoviranomaisena hoitaa kyseisessä asiayhteydessä komission puolesta Eurostat. Komission tehtävistä yhteisön tilastojen tuottamisessa vastaavana komission yksikkönä Eurostatin on voitava suorittaa tehtävänsä puolueettomuuden, luotettavuuden, olennaisuuden, kustannustehokkuuden, tilastosalaisuuden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti – –. Pannessaan täytäntöön kansallisten ja yhteisön tilastoviranomaisten riippumattomuudesta, rehellisyydestä ja vastuuvelvollisuudesta 25 päivänä toukokuuta 2005 annettua komission suositusta kansallisten ja yhteisön tilastoviranomaisten olisi vahvistettava ammatillista riippumattomuutta, resurssien riittävyyttä ja tilastotietojen laatua koskevan periaatteen toteutumista.

(10) Eurostatin tehtävänä on – – arvioida komission puolesta liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä käytettävien tietojen laatua ja toimittaa nämä tiedot.”

19 Kyseisen asetuksen II luku, jonka otsikko on ”Tietojen toimittamista koskevat säännöt ja tietojen toimittamisen laajuus”, sisältää muun muassa asetuksen 3 ja 6 artiklan.

20 Asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostatille) tiedot ennakoiduista ja toteutuneista julkistalouden alijäämistään ja julkisen velan tasoistaan kahdesti vuodessa, ensimmäisen kerran ennen 1 päivää huhtikuuta kuluvana vuonna (vuosi n) ja toisen kerran ennen 1 päivää lokakuuta vuonna n.

– –

2. Jäsenvaltioiden on ennen 1 päivää huhtikuuta vuonna n:

a) toimitettava komissiolle (Eurostatille) tiedot ennakoidusta julkistalouden alijäämästään vuoden n osalta, ajantasainen arvio toteutuneesta julkistalouden alijäämästään vuoden n-1 osalta ja tiedot toteutuneista julkistalouden alijäämistään vuosien n-2, n-3 ja n-4 osalta;

– –”

21 Saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle (Eurostatille) mahdollisista merkittävistä tarkistuksista jo toimitettuihin toteutunutta ja ennakoitua julkistalouden alijäämää ja julkista velkaa koskeviin lukuihinsa heti kun tarkistukset ovat saatavilla.”

22 Asetuksen N:o 479/2009 III luku, jonka otsikko on ”Tietojen laatu”, sisältää muiden muassa asetuksen 8, 11 ja 11 a artiklan.

23 Asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio (Eurostat) arvioi säännöllisesti sekä jäsenvaltioiden toimittamien toteutuneiden tietojen että niiden perustana olevien EKT-95:n mukaisesti laadittujen sektorikohtaisten julkistalouden tilien – – laadun. Toteutuneiden tietojen laadulla tarkoitetaan sitä, että tilastotiedot ovat kirjaussääntöjen mukaisia, täydellisiä, luotettavia, oikea-aikaisia ja yhtenäisiä. – –”

24 Asetuksen 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissio (Eurostat) varmistaa pysyvän vuoropuhelun jäsenvaltioiden tilastoviranomaisten kanssa. Tätä varten komissio (Eurostat) tekee kaikkiin jäsenvaltioihin säännöllisiä konsultointikäyntejä ja myös menetelmiä koskevia tarkastuskäyntejä, joita mahdollisesti suoritetaan.

2. Konsultointikäyntejä ja menetelmiä koskevia tarkastuskäyntejä järjestäessään komissio (Eurostat) toimittaa alustavat tuloksensa asianomaisille jäsenvaltioille huomautuksia varten.”

25 Saman asetuksen 11 a artiklassa säädetään seuraavaa:

”Konsultointikäyntien tarkoituksena on tarkistaa – – toimitetut toteutuneet tiedot, tarkastella menetelmiä koskevia kysymyksiä, keskustella tilastollisista prosesseista ja kuvauksissa kuvatuista lähteistä sekä arvioida kirjaussääntöjen noudattamista. Konsultointikäyntejä käytetään toimitettujen tietojen laatua koskevien riskien tai mahdollisten ongelmien havaitsemiseen.”

Asian tausta ja riidanalainen päätös

26 Espanjan kuningaskunta ilmoitti 30.3.2012 Euroopan unionin tilastotoimistolle (Eurostat) tiedot ennakoiduista ja toteutuneista julkistalouden alijäämistään vuosilta 2008–2012 (jäljempänä 30.3.2012 päivätty ilmoitus).

27 Espanjan kuningaskunta ilmoitti 17.5.2012 Eurostatille, että kyseisten alijäämien määrää oli tarpeen tarkistaa, jotta voitiin ottaa huomioon se, että joidenkin itsehallintoalueiden menot vuosina 2008–2011 olivat olleet suuremmat kuin menot, jotka oli otettu huomioon vahvistettaessa 30.3.2012 päivätyssä ilmoituksessa tiedoksi annettavia määriä. Näiden ilmoittamatta jätettyjen menojen määrä nousi 4,5 miljardiin euroon (eli yli 0,4 prosenttiin BKT:stä), ja pelkästään Comunitat Valencianan (Valencian itsehallintoalue, Espanja) osuus niistä oli 1,9 miljardia euroa (eli lähes 0,2 prosenttia BKT:stä).

28 Tämä tieto sai Eurostatin tekemään Espanjaan useita tarkastuskäyntejä touko-, kesä- ja syyskuussa 2012 sekä syyskuussa 2013.

29 Komissio teki asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdan nojalla 11.7.2014 päätöksen C(2014) 4856 tilastojen vääristelyyn liittyvän tutkinnan käynnistämisestä Espanjassa (jäljempänä tutkinnan käynnistämispäätös).

30 Komissio antoi 7.5.2015 kertomuksen, jossa se totesi, että Espanjan kuningaskunta oli asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla vääristellyt alijäämäänsä koskevia tietoja. Se katsoi tarkemmin sanottuna, että kyseinen jäsenvaltio oli osoittanut törkeää tuottamuksellisuutta toimittaessaan 30.3.2012 päivätyssä ilmoituksessaan Valencian itsehallintoalueen tilinpidosta virheellisiä tietoja, vaikka Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Valencian itsehallintoalueen talouden tarkastusvirasto, Espanja) ilmoitti joka vuosi, että Intervención General de la Generalitat Valenciana (Valencian itsehallintoalueen tilintarkastusvirasto, Espanja) hyväksyi tilinpitoja, joissa oli tiettyjen terveydenhuoltomenojen kirjaamatta jättämisestä ja suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteen noudattamatta jättämisestä aiheutuneita sääntöjenvastaisuuksia. Tällä perusteella komissio suositteli neuvostolle, että tämä päättäisi määrätä Espanjan kuningaskunnalle sakon.

31 Neuvosto antoi 13.7.2015 riidanalaisen päätöksen, jossa se katsoi, että Espanjan kuningaskunta oli syyllistynyt törkeään tuottamukseen ilmoittaessaan Eurostatille virheellisiä tietoja maaliskuussa 2012 (viides perustelukappale), ja vahvisti kyseiselle jäsenvaltiolle määrättävän sakon määrän (6–13 perustelukappale). Tätä varten neuvosto katsoi ensinnäkin, että kun kyseisen vääristelyn vaikutus otettiin huomioon, sakon viitemääräksi oli delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti vahvistettava 94,65 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen se katsoi, että kyseistä määrää oli syytä vähentää, jotta voitiin ottaa huomioon tiettyjä lieventäviä olosuhteita, jotka liittyivät muun muassa siihen, että kyseisen vääristelyn taustalla oli vain yksi alueviranomainen, ja siihen, että kansallisista tilastoista vastanneet viranomaiset olivat puolestaan tehneet tutkinnassa yhteistyötä.

32 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Määrätään Espanja[n kuningaskunnalle] 18,93 miljoonan euron suuruinen sakko julkisen talouden alijäämää koskevien tietojen törkeän tuottamuksellisesta vääristelystä sen mukaisesti, mitä todetaan [komission] kertomuksessa, joka koskee asetuksen [N:o] 1173/2011 mukaista tutkintaa tilastojen väärentämis[es]tä Espanjassa.”

33 Riidanalainen päätös annettiin Espanjan kuningaskunnalle tiedoksi 20.7.2015 ennen kuin se julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 28.7.2015.

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa sekä asianosaisten ja väliintulijan vaatimukset

34 Espanjan kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– ensisijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen

– toissijaisesti alentaa riidanalaisessa päätöksessä määrätyn sakon määrää rajaamalla sen koskemaan asetuksen N:o 1173/2011 voimaantulon jälkeistä aikaa ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että kanne kuuluu unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan, ja siirtää sen tämän käsiteltäväksi

– tai hylkää kanteen ja

– velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Unionin tuomioistuimen presidentin 26.1.2016 tekemällä päätöksellä komissio hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Toimivalta

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

37 Neuvoston ja komission mielestä kanne kohdistuu toimeen, jolla neuvosto on käyttänyt SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaista täytäntöönpanovaltaa, joten kanne kuuluu unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaan Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla. Asetuksen

N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä valtaa antaa päätöksiä, joilla jäsenvaltioille määrätään sakkoja tilastojen väärentämisestä, on nimittäin pidettävä SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna täytäntöönpanovallan käyttämisenä, koska siinä on kyse mainitun asetuksen yhtenäisestä täytäntöönpanosta. Neuvosto ja komissio väittävät lisäksi, että – kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan 25 perustelukappaleessa todetaan – tällainen valta on perusteltua antaa neuvostolle eikä komissiolle.

38 Espanjan kuningaskunta vastaa tähän pääasiallisesti, että on kyseenalaista pitää riidanalaista päätöstä SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna täytäntöönpanopäätöksenä siltä osin kuin asetuksen N:o 1173/2011 johdanto-osan 25 perustelukappaleen mukaan yksittäistapauksia koskevat päätökset, joilla neuvosto määrää jäsenvaltioille seuraamuksia tilastojen väärentämisestä, eivät liity tarpeeseen varmistaa kyseiselle asetukselle yhdenmukaiset täytäntöönpanoedellytykset vaan toimivaltaan, joka neuvostolle EUT-sopimuksessa suoraan annetaan talouspolitiikan alalla.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

39 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdassa määrätään, että SEUT 256 artiklan 1 kohdassa esitetystä säännöstä poiketen ainoastaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat SEUT 263 ja SEUT 265 artiklassa tarkoitetut kumoamiskanteet ja laiminlyöntikanteet, kun ne yhtäältä ovat jäsenvaltion nostamia ja toisaalta kohdistuvat parlamentin tai neuvoston tai näiden kahden toimielimen yhdessä toteuttamaan toimeen.

40 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön saman määräyksen kolmannessa luetelmakohdassa kuitenkin määrätään, että kyseiseen unionin tuomioistuimelle varattuun toimivaltaan eivät kuulu toimet, joilla neuvosto käyttää täytäntöönpanovaltaa SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

41 Nyt käsiteltävässä asiassa on kyseessä kumoamiskanne, joka yhtäältä on jäsenvaltion nostama ja joka toisaalta kohdistuu neuvoston toimeen. Kanne siis kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan, ellei riidanalainen päätös ole toimi, jolla neuvosto on käyttänyt SEUT 291 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua täytäntöönpanovaltaa.

42 Tämän viimeksi mainitun määräyksen mukaan on niin, että jos unionin oikeudellisesti sitovat toimet edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä toimilla siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yhteydessä, neuvostolle.

43 Tässä yhteydessä on huomattava ensinnäkin, ettei SEUT 291 artiklan 2 kohta ole ainoa unionin oikeuden määräys, jossa neuvostolle annetaan täytäntöönpanovaltaa. Tällaista toimivaltaa nimittäin voidaan antaa sille suoraan muissakin primaarioikeuden määräyksissä (ks. vastaavasti tuomio 26.11.2014, parlamentti ja komissio v. neuvosto, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, 50 kohta ja tuomio 7.9.2016, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, C-113/14, EU:C:2016:635, 55 ja 56 kohta). Lisäksi johdetun oikeuden toimissa voidaan antaa SEUT 291 artiklassa määrätyn järjestelmän ulkopuolista täytäntöönpanovaltaa (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2014, Yhdistynyt kuningaskunta v. parlamentti ja neuvosto, C-270/12, EU:C:2014:18, 78–86 ja 98 kohta).

44 Sitten on todettava, että koska riidanalaista päätöstä on pidettävä siksi, että neuvosto katsoo siinä Espanjan syyllistyneen rikkomiseen ja määrää tälle sakon asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa saamansa toimivallan nojalla, täytäntöönpanovaltaa käyttäen toteutettuna toimena (ks. analogisesti tuomio 27.10.1992, Saksa v. komissio, C-240/90, EU:C:1992:408, 38 ja 39 kohta ja tuomio 1.3.2016, National Iranian Oil Company v. neuvosto, C-440/14 P,

EU:C:2016:128, 36 kohta) ja koska SEUT 291 artiklan 2 kohta on vain yksi mahdollinen oikeusperusta muiden ohella sille, että neuvosto käyttää kyseistä toimivaltaa, nyt käsiteltävässä asiassa on selvitettävä, kuuluuko tällainen toimivalta tosiaankin mainitun määräyksen soveltamisalaan.

45 Tätä varten SEUT 291 artikla on otettava huomioon kokonaisuudessaan, koska tämän artiklan 2 kohtaa ei voida tulkita jättämällä huomiotta sen 1 kohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti sitovien toimien panemiseksi täytäntöön.

46 SEUT 291 artikla sisältyy kyllä EUT-sopimuksen kuudennen osan, jossa on toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevat määräykset, I osaston 2 luvun 1 jaksoon, jonka otsikko on ”Unionin säädökset”. Kyseinen artikla ei kuitenkaan koske – kuten sen 1 ja 2 kohdan sanamuodosta ilmenee – kaikkia unionin oikeudellisia toimia vaan ainoastaan niiden erityistä kategoriaa, nimittäin oikeudellisesti sitovia toimia. Tämä molemmissa mainituissa kohdissa tehty viittaus käsitteeseen oikeudellisesti sitovat toimet edellyttää tämän käsitteen merkityksen selvittämistä koko SEUT 291 artiklan osalta.

47 Tässä yhteydessä on niin, että kun SEUT 291 artiklan 1 kohdassa määrätään periaatteesta, jonka mukaan juuri jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti sitovien toimien täytäntöön panemiseksi, artiklan 2 kohdassa määrätään, että näillä samoilla toimilla siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai neuvostolle kaikissa tapauksissa, joissa kyseisten toimien yhdenmukainen täytäntöönpano sitä edellyttää. Tällaisessa tilanteessa nimittäin kyseisten toimien yhdenmukaisen täytäntöönpanon tavoite sulkee pois sen, että kukin jäsenvaltio voisi panna ne täytäntöön oman kansallisen lainsäädäntönsä nojalla toteutettavilla toimenpiteillä, koska tämä aiheuttaisi selvästi riskin eroista juuri siksi, että unionin oikeusjärjestyksessä olisi rinnakkaisia kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka voisivat poiketa toisistaan.

48 Tämän seurauksena on katsottava, että SEUT 291 artiklan 2 kohta koskee vain niitä unionin oikeudellisesti sitovia toimia, jotka lähtökohtaisesti voidaan panna täytäntöön jäsenvaltioissa niiden toimien tavoin, joihin SEUT 291 artiklan 1 kohdassa viitataan, mutta jotka on viimeksi mainituista poiketen pantava jostakin tietystä syystä täytäntöön toimenpiteillä, jotka eivät ole kunkin asianomaisen jäsenvaltion vaan komission tai neuvoston toteuttamia, jotta niiden yhdenmukainen täytäntöönpano unionissa voidaan varmistaa.

49 Ensin mainitusta tilanteesta ei selvästikään ole kyse toimessa, jossa säädetään toimivallasta määrätä jäsenvaltiolle sakko. Tällainen toimi nimittäin ei missään tapauksessa ole sellainen, jonka jäsenvaltiot itse voisivat panna täytäntöön, koska sen täytäntöönpano edellyttää sellaisen pakkotoimenpiteen toteuttamista, joka kohdistuu yhteen näistä jäsenvaltioista.

50 Edellä esitetty saa sitä paitsi tukea siitä, kun tarkastellaan yhdessä niitä unionin tuomioistuimelle varatun toimivallan poikkeuksia, joista määrätään Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 51 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa. Tässä yhteydessä kyseisen määräyksen kolmannen luetelmakohdan sellainen tulkinta, jonka mukaan siinä määrätyn poikkeuksen soveltamisala kattaisi kaikki neuvoston toteuttamat täytäntöönpanotoimet, veisi saman määräyksen toiseen luetelmakohtaan sisältyvältä poikkeukselta kaiken tehokkaan vaikutuksen. Tämä viimeksi mainittu poikkeus nimittäin koskee toimia, jotka neuvosto on toteuttanut SEUT 207 artiklassa tarkoitetuista kauppaa suojaavista toimenpiteistä annetun asetuksen perusteella, ja koskee siis nimenomaan tilannetta, jossa mainittu toimielin panee unionin toimen täytäntöön.

51 Kun nämä seikat otetaan huomioon, riidanalaisen päätöksen kaltaista päätöstä ei voida katsoa annetun käyttämällä täytäntöönpanovaltaa, joka neuvostolle olisi annettu SEUT 291 artiklan 2 kohdan nojalla.

52 Lisäksi on todettava, että asetuksessa N:o 1173/2011, jonka nojalla riidanalainen päätös on annettu, ei ole mitään viittausta SEUT 291 artiklan 2 kohtaan.

53 Lisäksi kyseinen asetus perustuu SEUT 121 ja SEUT 136 artiklaan, kuten tämän tuomion 9 kohdassa on todettu. Toimivallan, jonka käyttö konkretisoidaan kyseisessä päätöksessä, antaminen neuvostolle mainittujen artiklojen nojalla ei ole perusteltu tarpeella varmistaa kyseisen asetuksen yhdenmukainen täytäntöönpano vaan – kuten tämän asetuksen johdanto-osan 16 ja 25 perustelukappaleessa todetaan – tavoitteella, jolla pyritään siihen, etteivät jäsenvaltiot vääristelisi tietoja, jotka ovat olennaisia niiden tehtävien toteuttamisessa, jotka neuvostolle SEUT 121 ja SEUT 126 artiklassa annetaan jäsenvaltioiden talous- ja budjettipolitiikan yhteensovittamisen ja valvonnan alalla.

54 Tästä seuraa, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään nyt kyseessä olevan kanteen.

Kanne

55 Kanteensa tueksi Espanjan kuningaskunta esittää neljä kanneperustetta, jotka koskevat puolustautumisoikeuksien loukkaamista, hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamista, rikkomisen puuttumista ja neuvoston sille määräämän sakon suhteettomuutta.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan puolustautumisoikeuksia on loukattu

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

56 Espanjan kuningaskunta väittää, että riidanalaisessa päätöksessä loukataan puolustautumisoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdassa ja delegoidussa päätöksessä 2012/678, siltä osin kuin kyseisessä päätöksessä Espanjan kuningaskunnan syyksi luetaan rikkominen tukeutumalla tietoihin, jotka kerättiin Espanjaan tehtyjen lukuisten tarkastuskäyntien yhteydessä touko-, kesä- ja syyskuussa 2012 sekä syyskuussa 2013.

57 Espanjan kuningaskunta nimittäin väittää yhtäältä, että kolme ensimmäistä tarkastuskäyntiä, joiden aikana kyseiset tiedot kerättiin, toteutettiin ajankohtana, jolloin puolustautumisoikeuksien kunnioittamista ei vielä ollut varmistettu asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohtaan perustuvien tutkintamenettelyjen kohteena oleville jäsenvaltioille, koska delegoitu päätös 2012/678 ei vielä ollut tullut voimaan. Lisäksi se toteaa, että kaikki kyseiset tiedot kerättiin jopa ennen tutkintamenettelyn käynnistämistä heinäkuussa 2014 ja siis kyseisessä delegoidussa päätöksessä säädetyn menettelyn ulkopuolella ja vastoin informaation saamista koskevaa oikeutta, joka kyseisessä delegoidussa päätöksessä taataan asianomaiselle jäsenvaltiolle. Lisäksi se väittää, että tässä samassa delegoidussa päätöksessä komissio velvoitetaan tekemään menetelmiä koskeva tarkastuskäynti ennen tutkintamenettelyn käynnistämistä mutta että tällaista käyntiä ei tässä tapauksessa toteutettu.

58 Espanjan kuningaskunta väittää toisaalta, että olosuhteet, joissa tiedot kerättiin, eivät ole niiden vaatimusten mukaiset, joista unionin lainsäätäjä on säätänyt puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi. Tässä yhteydessä Espanjan kuningaskunta väittää, ettei asetus N:o 479/2009 ole oikeusperusta, jonka nojalla Eurostat voisi kerätä tietoja mahdollisesta asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta vääristelystä, eikä sille ilmoitettu etukäteen tässä asiassa tehtyjen tarkastuskäyntien todellisesta kohteesta. Niinpä se väittää Espanjan viranomaisten tehneen komission kanssa yhteistyötä aavistamatta, että tämän toimielimen keräämiä tietoja voitaisiin myöhemmin käyttää perusteena tutkintamenettelyn käynnistämiselle.

59 Neuvosto vastaa tähän komission tukemana ensinnäkin, että tutkinnan käynnistämispäätöstä edeltäneet tarkastuskäynnit järjestettiin asetuksen N:o 479/2009 nojalla niiden tietojen tutkimiseksi, joita Espanjan kuningaskunta oli tarkistanut ja jotka se oli ilmoittanut toukokuussa 2012 toimitettuaan huhtikuussa 2012 väliaikaisia tietoja.

60 Neuvosto väittää toiseksi, että komissio kunnioitti Espanjan kuningaskunnan puolustautumisoikeuksia tutkinnan käynnistämispäätöksestä lähtien. Se toteaa erityisesti, että se ilmoitti tämän päätöksen tiedoksiannon yhteydessä kyseiselle jäsenvaltiolle käytössään olleet tiedot, joiden mukaan oli vahvoja viitteitä tosiseikoista, joissa todennäköisesti olisi kyse tietojen vääristelystä, delegoidun päätöksen 2012/678 mukaisesti. Neuvosto väittää, että tämän jälkeen komissio kunnioitti eri oikeuksia, jotka Espanjan kuningaskunnalle taataan asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdassa. Sen mielestä on joka tapauksessa niin, että vaikka puolustautumisoikeuksia olisikin loukattu, Espanjan kuningaskunta ei osoita, että tällainen loukkaus olisi vaikuttanut menettelyn lopputulokseen ja oikeuttaisi tällä perusteella riidanalaisen päätöksen kumoamisen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

61 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka voi päättyä tälle vastaiseen toimeen, on unionin oikeuden perusperiaate, joka yhtäältä on varmistettava, vaikka tältä osin ei olisi annettu erityisiä säännöksiä, ja joka toisaalta edellyttää, että henkilölle, jota vastaan tällainen menettely on pantu vireille, annetaan tilaisuus ilmaista tehokkaasti kantansa niistä teoista ja unionin oikeuden rikkomisesta, joihin hänen katsotaan syyllistyneen, ennen kuin tehdään päätös, joka vaikuttaa merkittävästi hänen etuihinsa (ks. vastaavasti tuomio 10.7.1986, Belgia v. komissio, 40/85, EU:C:1986:305, 28 kohta; tuomio 12.2.1992, Alankomaat ym. v. komissio, C-48/90 ja C-66/90, EU:C:1992:63, 44 ja 45 kohta ja tuomio 14.6.2016, Marchiani v. parlamentti, C-566/14 P, EU:C:2016:437, 51 kohta).

62 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että riidanalaisessa päätöksessä tukeudutaan tietoihin, jotka yksi komission yksikkö eli Eurostat keräsi Espanjaan tekemiensä tarkastuskäyntien yhteydessä touko-, kesä- ja syyskuussa 2012 sekä syyskuussa 2013 eli ennen tutkinnan käynnistämispäätöksen tekemistä 11.7.2014, ja näistä käynneistä kolmen osalta ennen kuin delegoitu päätös 2012/678 tuli voimaan 26.11.2012.

63 On siis selvitettävä ensinnäkin, merkitseekö se, että kyseiset tiedot kerättiin ennen näitä kahta mainittua tapahtumaa, sitä, että riidanalaisella päätöksellä on loukattu puolustautumisoikeuksia.

64 Tässä yhteydessä on huomattava, että siltä osin kuin kyse on riidanalaisen päätöksen taustalla olevan kaltaisista tutkintamenettelyistä parlamentti ja neuvosto ovat antaneet erityissäännöksiä puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi. Tällaiset säännökset sisältyvät asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohtaan, ja niitä on tullut soveltaa mainitun asetuksen voimaantulosta eli 13.12.2011 lähtien. Näiden erityissäännösten mukaan komissiolla on toimivalta päättää tutkinnan käynnistämisestä, kun se toteaa, että on vahvoja viitteitä tosiseikoista, joissa on todennäköisesti kyse tietojen vääristelyistä. Lisäksi näiden samojen säännösten mukaan kyseisen toimielimen on, mikäli se käyttää kyseistä toimivaltaa, kunnioitettava kaikilta osin asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia ja erityisesti otettava huomioon kyseisen jäsenvaltion tutkinnan aikana esittämät huomautukset sekä kuultava tätä ennen kuin se tekee neuvostolle päätösehdotuksen, jotta tämä perustuisi vain niihin tosiseikkoihin, joista kyseinen jäsenvaltio on voinut esittää huomautuksia.

65 Niinpä komissiolla on ollut 13.12.2011 lähtien paitsi toimivalta kerätä tietoja, jotka koskevat asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vahvoja viitteitä tosiseikoista, joissa on todennäköisesti kyse tietojen vääristelyistä, myös velvollisuus kerätä tällaisia tietoja ennen kuin se käynnistää kyseisen asetuksen 8 artiklan 3 kohtaan perustuvan tutkintamenettelyn, jonka yhteydessä on sitten varmistettava, että asianomaiselle jäsenvaltiolle taattuja puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin.

66 Niinpä on katsottava, että koska Espanjassa tässä yhteydessä toteutetut eri tarkastuskäynnit järjestettiin toukokuusta 2012 lähtien ja siis sen jälkeen, kun asetus N:o 1173/2011 oli tullut voimaan 13.12.2011, se, että Eurostat keräsi niiden yhteydessä tämän tuomion 62 kohdassa mainittuja tietoja, ei merkitse sitä, että riidanalaisella päätöksellä olisi loukattu puolustautumisoikeuksia.

67 Siltä osin kuin on toiseksi kyse Espanjan kuningaskunnan väitteistä, joiden mukaan kyseisten tietojen keräämisolosuhteet eivät olleet niiden vaatimusten mukaiset, joista unionin lainsäätäjä on säätänyt puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi, on katsottava, että – kuten tämän tuomion 64 kohdasta ilmenee – asianomainen jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti vasta asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdassa säädetyn tutkintamenettelyn käynnistämisen jälkeen vedota täysimääräisesti kyseisiin oikeuksiin, koska vain tämä menettely voi johtaa päätökseen, jossa kyseiselle jäsenvaltiolle määrätään sakko mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tietojen vääristelyistä.

68 On kuitenkin huomattava myös, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on huolehdittava siitä, että puolustautumisoikeuksien käyttö menettelyssä, joka voi johtaa rikkomisen olemassaolon toteavaan toimeen, ei vaarannu, mikäli ennen tällaisen menettelyn käynnistämistä järjestetään toimenpiteitä, joiden avulla voidaan kerätä kyseisen rikkomisen osoittamisen kannalta mahdollisesti ratkaisevia tietoja (ks. vastaavasti tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, 63–65 kohta ja tuomio 27.4.2017, FSL ym. v. komissio, C-469/15 P, EU:C:2017:308, 43 kohta).

69 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että Eurostat teki asetuksen N:o 479/2009 nojalla neljä tarkastuskäyntiä, joiden avulla sen oli mahdollista kerätä tiedot, joihin neuvosto on tukeutunut riidanalaisessa päätöksessä. On nimittäin niin, että – kuten kannekirjelmän liitteinä esitetyistä kirjeistä ja kertomuksista ilmenee – ensinnäkin kesä- ja syyskuussa 2012 Espanjassa toteutetut kaksi käyntiä järjestettiin mainitun asetuksen 11 a artiklassa tarkoitettuina ”konsultointikäynteinä”, sitten toukokuussa 2012 toteutettu käynti järjestettiin näistä kahdesta konsultointikäynnistä ensimmäisen teknisenä valmistelukäyntinä, ja lopuksi syyskuussa 2013 toteutettu käynti järjestettiin ad hoc -käyntinä.

70 Niinpä on selvitettävä, onko tietojen kerääminen mahdollisista asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista vääristelyistä asetuksen N:o 479/2009 mukaan sallittua, ja – jos tähän vastataan myöntävästi – olivatko käyntien, joiden aikana kyseiset tiedot tässä tapauksessa kerättiin, järjestämisolosuhteet unionin lainsäätäjän säätämien menettelyvaatimusten mukaiset ja sellaiset, että Espanjan kuningaskunnalla säilyi mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan myöhemmässä tutkintamenettelyssä.

71 Ensinnäkin siitä, onko tietojen kerääminen mahdollisista vääristelyistä asetuksen N:o 479/2009 mukaan sallittua, on huomattava yhtäältä, että tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kahdesti vuodessa tiedot ennakoiduista ja toteutuneista julkistalouden alijäämistään ja julkisen velan tasoistaan, jotta mainittu toimielin ja neuvosto voivat harjoittaa SEUT 121 ja SEUT 126 artiklaan sekä pöytäkirjaan N:o 12 perustuvia tehtäviään. Juuri silloin, kun jäsenvaltio vääristelee näitä tietoja, neuvosto voi asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan nojalla katsoa sen syyllistyneen rikkomiseen ja määrätä sille sakon, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 66 kohdassa.

72 Toisaalta asetuksen N:o 479/2009 8 artiklan 1 kohdassa, luettuna tämän asetuksen johdanto-osan yhdeksännen ja kymmenennen perustelukappaleen valossa, annetaan erityisesti Eurostatin tehtäväksi arvioida komission puolesta puolueettomasti ja riippumattomasti kyseisten tietojen laatua tarkastamalla, että ne ovat kirjaussääntöjen mukaisia, täydellisiä, luotettavia, oikea-aikaisia ja yhtenäisiä. Tätä varten Eurostatilla on saman asetuksen 11 a artiklan nojalla muun muassa toimivalta tehdä jäsenvaltioissa ns. ”konsultointikäyntejä” tarkistaakseen toimitetut tiedot, arvioidakseen niitä menetelmien ja kirjaussääntöjen noudattamisen kannalta sekä havaitakseen tietojen laatua koskevia

riskejä tai mahdollisia ongelmia. Kyseinen komission yksikkö on siis toimivaltainen yksilöimään kyseisessä yhteydessä ja yleisesti kyseisten tietojen luotettavuutta koskevia riskejä ja mahdollisia ongelmia.

73 Niinpä asetus N:o 479/2009, ja erityisesti sen 11 a artikla, oli oikeusperusta, jonka nojalla Eurostatilla oli lupa kerätä tämän tuomion 69 kohdassa mainittujen kahden konsultointikäynnin ja yhden teknisen valmistelukäynnin kaltaisten käyntien yhteydessä tietoja mahdollisista vääristelyistä.

74 Samassa kohdassa mainitusta neljännestä käynnistä, joka toteutettiin erityisesti Valencian itsehallintoalueen tilinpidon tutkimiseksi, on kyllä todettava, ettei tällaisesta käynnistä säädetä nimenomaisesti asetuksessa N:o 479/2009.

75 Tämän asetuksen 11 artiklassa kuitenkin säädetään, että Eurostat varmistaa pysyvän vuoropuhelun jäsenvaltioiden tilastoviranomaisten kanssa. Tällainen pysyvä vuoropuhelu edellyttää välttämättä, että Eurostat voi tehdä tehtäviensä hoitamisen edellyttämät tarkastus- ja valvontakäynnit niiden tarkastuskäyntien lisäksi, jotka kyseisessä artiklassa nimenomaisesti mainitaan. Asetuksen N:o 1173/2011 johdanto-osan seitsemännessä ja kahdeksannessa perustelukappaleessa komissiota sitä paitsi nimenomaisesti kehotetaan tekemään kyseisen pysyvän vuoropuhelun yhteydessä valvontakäyntejä jäsenvaltioissa.

76 Niinpä on katsottava, että asetuksen N:o 479/2009 11 artikla oli oikeusperusta, jonka nojalla Eurostatilla oli kyseisen neljännen käynnin yhteydessä lupa kerätä tietoja mahdollisista vääristelyistä.

77 Siltä osin kuin on lisäksi kyse Espanjan kuningaskunnan argumentista, jonka mukaan menetelmiä koskeva tarkastuskäynti olisi toteutettava ennen tutkintamenettelyn käynnistämistä, on riittävää todeta, että delegoidun päätöksen 2012/678 2 artiklan 3 kohdassa säädetään, että komissio voi päättää olla tekemättä tutkintaa ennen kuin menetelmiä koskeva tarkastuskäynti on tehty, joten siinä ei tältä osin aseteta komissiolle velvollisuutta.

78 Siltä osin kuin on toiseksi kyse siitä, toteutettiinko kyseiset neljä käyntiä noudattaen unionin lainsäätäjän säätämiä menettelyvaatimuksia ja vaarantamatta Espanjan kuningaskunnalle myöhemmässä tutkintamenettelyssä taattujen puolustautumisoikeuksien käyttöä, on huomattava yhtäältä, että asetuksen N:o 479/2009 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioissa järjestettyjen konsultointikäyntien yhteydessä saadut alustavat tulokset on toimitettava asianomaisille jäsenvaltioille, jotta nämä voivat esittää huomautuksensa.

79 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että tämän tuomion 69 kohdassa mainittujen kahden konsultointikäynnin ja yhden teknisen valmistelukäynnin yhteydessä saadut alustavat tulokset toimitettiin Espanjan kuningaskunnalle huomautuksia varten, mistä on osoituksena kannekirjelmän liitteenä esitetty Eurostatin kertomus, joka sisältää kyseisen jäsenvaltion esittämät huomautukset mainitun asiakirjan alustavan version tiedoksiannon jälkeen. Lisäksi kyseiselle jäsenvaltiolle tiedotettiin etukäteen yksityiskohtaisesti kyseisten käyntien tarkasta kohteesta ja erityisesti siitä, että ne koskisivat muiden kysymysten ohella Valencian itsehallintoalueeseen liittyviä tietoja, kuten tämän tuomion samassa 69 kohdassa mainituista asiakirjoista ilmenee.

80 Toisaalta Espanjan kuningaskunnalle tiedotettiin riittävän selvästi ja tarkasti ennen syyskuussa 2013 järjestettyä tarkastuskäyntiä, että tämä käynti koskisi muun muassa mahdollisia Valencian itsehallintoalueen tietojen vääristelyjä, kuten samoista asiakirjoista ilmenee.

81 Niinpä on katsottava, että olosuhteet, joissa järjestettiin Eurostatin Espanjaan touko-, kesä- ja syyskuussa 2012 sekä syyskuussa 2013 tekemät tarkastuskäynnit, joiden aikana kerättiin riidanalaisen päätöksen perustana olevat tiedot, olivat unionin oikeudessa säädettyjen menettelyvaatimusten mukaiset.

82 On siis katsottava, että Espanjan kuningaskunnan puolustautumisoikeuksien käyttöä riidanalaista päätöstä edeltäneen tutkintamenettelyn yhteydessä ei vaarannettu eri tarkastuskäynneillä, joilla Eurostat keräsi kyseiset tiedot ennen mainitun menettelyn käynnistämistä.

83 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei neuvosto ole loukannut Espanjan kuningaskunnan puolustautumisoikeuksia tukeutuessaan riidanalaisessa päätöksessä kyseisten käyntien aikana kerättyihin tietoihin.

84 Ensimmäinen kanneperuste ei siis ole perusteltu.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan on loukattu oikeutta hyvään hallintoon

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

85 Espanjan kuningaskunta väittää, että riidanalaisessa päätöksessä loukataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 1 kohdassa vahvistettua oikeutta hyvään hallintoon.

86 Espanjan kuningaskunnan mielestä nimittäin ei ole tähän oikeuteen erottamattomasti liittyvän objektiivista puolueettomuutta koskevan vaatimuksen mukaista, että komissio antaa asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohtaan perustuvan tutkintamenettelyn toteuttamisen tehtäväksi henkilöille, jotka ovat aikaisemmin osallistuneet tarkastuskäynteihin, jotka saivat kyseisen toimielimen katsomaan, että oli olemassa vahvoja viitteitä kyseisen menettelyn käynnistämisen oikeuttavista tosiseikoista. Espanjan kuningaskunta väittää nyt käsiteltävässä asiassa, että kolme niistä neljästätoista virkailijasta, jotka osallistuivat Eurostatin Espanjassa tekemiin tarkastuskäynteihin ennen tutkinnan käynnistämispäätöksen tekemistä, kuuluivat myös siihen neljän henkilön tiimiin, jolle komissio antoi myöhemmin tehtäväksi toteuttaa kyseisen menettelyn. Lisäksi se väittää, että yksikkö, johon kyseiset kolme henkilöä kuuluvat, eli Eurostat, saattaa olla puolueellinen siltä osin kuin se vastaa jäsenvaltioiden toimittamien velka- ja alijäämätietojen arvioinnista ja sen intressissä siis on, että tutkintamenettelyssä katsotaan toteen näytetyksi väite, jonka mukaan menettelyn kohteena oleva jäsenvaltio on syyllistynyt kyseisten tietojen väärentämiseen. Espanjan kuningaskunnan mukaan on siis katsottava, että tutkintamenettely toteutettiin olosuhteissa, joissa ei varmistettu komission objektiivista puolueettomuutta, ja että tämä hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaus tekee lainvastaiseksi riidanalaisen päätöksen, jonka neuvosto antoi kyseisen menettelyn päätteeksi.

87 Neuvosto toteaa komission tukemana, ettei Espanjan kuningaskunta voi vedota perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohtaan siltä osin kuin se on jäsenvaltio eikä mainitussa määräyksessä tarkoitettu henkilö, mutta myöntää kyllä, että tämä jäsenvaltio voi vedota edukseen hyvän hallinnon periaatteeseen unionin oikeuden yleisenä periaatteena. Neuvoston mukaan on kuitenkin niin, että se, että komissio antaa asetuksen N:o 1173/2011 nojalla käynnistetyn tutkintamenettelyn toteuttamisen tehtäväksi virkailijoille, jotka ovat aikaisemmin osallistuneet asetuksen N:o 479/2009 nojalla järjestettyihin tarkastuskäynteihin, ei ole mainitun periaatteen vastaista, koska kyseiset kaksi menettelyä poikkeavat oikeudellisesti toisistaan. Neuvoston mukaan asia on näin varsinkin, kun kyseisen tutkintamenettelyn päätteeksi on muun toimielimen kuin komission, nimittäin neuvoston, tehtävänä antaa päätös siitä, onko tilastoja väärennetty, ja määrätä asianomaiselle jäsenvaltiolle sakko.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

88 Perusoikeuskirjan 41 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon” ja joka kuuluu perusoikeuskirjan V osaston, jonka otsikko puolestaan on ”Kansalaisten oikeudet”, määräyksiin, 1 kohdassa määrätään muun muassa, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti.

89 Nyt käsiteltävässä asiassa tähän määräykseen vetoaa jäsenvaltio. Ottamatta kantaa siihen, voidaanko jäsenvaltiota pitää mainitussa määräyksessä tarkoitettuna henkilönä tai voidaanko se rinnastaa tällaiseen henkilöön ja voiko jäsenvaltio tällä perusteella vedota kyseisessä määräyksessä annettuun oikeuteen, minkä neuvosto ja komissio kiistävät, on todettava, että kyseinen oikeus ilmentää erästä unionin oikeuden yleistä periaatetta (tuomio 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, 49 kohta), johon puolestaan jäsenvaltiot voivat vedota ja jonka kannalta on siis arvioitava riidanalaisen päätöksen laillisuutta.

90 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että unionin toimielimet ovat velvollisia noudattamaan kyseistä yleistä oikeusperiaatetta jäsenvaltioita vastaan käynnistämissään hallintomenettelyissä, jotka voivat johtaa jäsenvaltioille vastaisiin päätöksiin (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2004, Espanja v. komissio, C-501/00, EU:C:2004:438, 52 kohta ja tuomio 24.6.2015, Saksa v. komissio, C-549/12 P ja C-54/13 P, EU:C:2015:412, 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

91 Unionin toimielinten on erityisesti noudatettava puolueettomuusvaatimusta, jolla on kaksi osaa eli yhtäältä subjektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen jäsenistä ei saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois (tuomio 11.7.2013, Ziegler v. komissio, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 154 ja 155 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että vaikkei Espanjan kuningaskunta olekaan epäillyt komission subjektiivista puolueettomuutta, se väittää sitä vastoin, että riidanalainen päätös on lainvastainen sillä perusteella, että kyseinen toimielin on jättänyt noudattamatta objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta antaessaan tutkintamenettelyn toteuttamisen tehtäväksi tiimille, joka koostui pitkälti Eurostatin virkailijoista, jotka jo olivat osallistuneet mainitun yksikön Espanjassa järjestämiin tarkastuskäynteihin ennen kyseisen menettelyn käynnistämistä.

93 Aluksi on huomattava, että – kuten Espanjan kuningaskunta perustellusti toteaa – neuvosto ja komissio eivät voi väittää perustellusti, että tällainen argumentaatio on hylättävä sillä perusteella, että riidanalaisen päätöksen teki neuvosto eikä komissio tutkintamenettelyn päätteeksi.

94 Tämän tuomion 91 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on nimittäin katsottava, että jos usealle unionin toimielimelle annetaan omia ja erillisiä tehtäviä sellaisessa jäsenvaltiota vastaan käynnistetyssä menettelyssä, joka voi johtaa tälle vastaiseen päätökseen, kukin näistä toimielimistä on omalta osaltaan velvollinen noudattamaan objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta. On siis niin, että vaikka vain yksi näistä toimielimistä olisi jättänyt noudattamatta mainittua vaatimusta, tällainen laiminlyönti voi tehdä lainvastaiseksi päätöksen, jonka toinen toimielin antaa asianomaisen menettelyn päätteeksi.

95 Unionin tuomioistuimen asiana on siis selvittää, antaako komissio riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset sen mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois, kun se antaa riidanalaiseen päätökseen johtaneen kaltaisen tutkintamenettelyn toteuttamisen tehtäväksi tiimille, joka koostui pitkälti Eurostatin virkailijoista, jotka jo olivat osallistuneet mainitun yksikön asianomaisessa jäsenvaltiossa järjestämiin tarkastuskäynteihin ennen kyseisen menettelyn käynnistämistä.

96 Tässä yhteydessä on todettava, että nämä tarkastuskäynnit yhtäältä ja tämä tutkintamenettely toisaalta kuuluvat eri oikeussääntöjen piiriin ja niillä on toisistaan poikkeavat tarkoitukset.

97 Tarkastuskäynneillä, joita Eurostat voi tehdä jäsenvaltioissa asetuksen N:o 479/2009 11 ja 11 a artiklan nojalla, on nimittäin tarkoitus antaa kyseiselle komission yksikölle mahdollisuus arvioida saman asetuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti niiden tietojen laatua, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava kahdesti vuodessa julkisesta velastaan ja julkistalouden alijäämästään, kuten tämän tuomion 72 ja 75 kohdasta ilmenee.

98 Tutkintamenettelyä puolestaan säännellään asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdassa, ja sen tarkoituksena on mainitun säännöksen mukaan antaa komissiolle mahdollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat tutkinnat kyseisten tietojen tahallisen tai törkeän tuottamuksellisen vääristelyn osoittamiseksi, kun se toteaa, että on olemassa vahvoja viitteitä tosiseikoista, joissa todennäköisesti on kyse tällaisesta vääristelystä.

99 Näiden erillisten oikeussääntöjen ja näiden eri tarkoitusten perusteella on katsottava, että vaikka yhtäältä kyseisten tarkastuskäyntien ja toisaalta kyseisen tutkintamenettelyn kohteena olevat tiedot voivat osittain olla yhteneväiset, arvioinnit, jotka Eurostatin ja komission on omalta osaltaan tehtävä kyseisistä tiedoista, poikkeavat sitä vastoin välttämättä toisistaan.

100 Niinpä arvioinneilla, jotka Eurostat tekee joidenkin näiden tietojen laadusta jäsenvaltiossa toteuttamiensa tarkastuskäyntien päätteeksi, ei sinänsä oteta ennalta kantaa näkemykseen, jonka komissio voi esittää samojen tietojen vääristelystä, mikäli tämä toimielin päättää myöhemmin käynnistää niitä koskevan tutkintamenettelyn.

101 Tästä seuraa, että se, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaan perustuvan tutkintamenettelyn toteuttaminen annetaan tehtäväksi tiimille, joka koostuu pitkälti Eurostatin virkailijoista, jotka jo ovat osallistuneet kyseisen yksikön asianomaisessa jäsenvaltiossa asetuksen N:o 479/2009 nojalla järjestämiin tarkastuskäynteihin ennen kyseisen menettelyn käynnistämistä, ei sellaisenaan mahdollista, että unionin tuomioistuin pitäisi kyseisen menettelyn päätteeksi annettua päätöstä lainvastaisena sillä perusteella, ettei komissio ole noudattanut objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta.

102 Kaiken lisäksi on huomattava yhtäältä, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdassa ei varata Eurostatille, jonka tehtävät määritellään selvästi asetuksessa N:o 479/2009, kuten tämän tuomion 72 kohdassa selostettiin, vaan komissiolle ja siis kollegiaalisesti toimiville komission jäsenille ensinnäkin toimivalta päättää tutkintamenettelyn käynnistämisestä, toiseksi tutkinnan toteuttamisvastuu ja kolmanneksi mahdollisuus esittää neuvostolle tutkinnan tulosten edellyttämät suositukset ja ehdotukset.

103 Toisaalta asetuksessa N:o 1173/2011 ei anneta Eurostatin virkailijoille tutkintamenettelyn toteuttamisessa mitään omaa vastuuta.

104 Niinpä on katsottava, että Eurostatin virkailijoille kyseisessä tutkintamenettelyssä annettu rooli ei ole ratkaiseva tämän menettelyn kululle eikä myöskään sen lopputulokselle.

105 Edellä esitetystä seuraa, että sen, että tutkintamenettelyn toteuttaminen annettiin tehtäväksi tiimille, joka koostui pitkälti Eurostatin virkailijoista, jotka jo olivat osallistuneet kyseisen yksikön Espanjassa järjestämiin tarkastuskäynteihin ennen kyseisen menettelyn käynnistämistä, ei voida katsoa tekevän riidanalaisesta päätöksestä lainvastaista sillä perusteella, että komissio olisi jättänyt noudattamatta objektiivisen puolueettomuuden vaatimusta.

106 Toinen kanneperuste ei siis ole perusteltu.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan rikkomista ei ole tapahtunut

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

107 Espanjan kuningaskunta väittää, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa säädetyt eri edellytykset sille, että neuvosto voisi perustellusti katsoa rikkomisen tapahtuneen, eivät täyttyneet nyt käsiteltävässä asiassa.

108 Kyseinen jäsenvaltio toteaa tältä osin ensinnäkin, että sen syyksi luettuja tekoja ei voida pitää ”vääristelynä”. Sen mielestä nimittäin teot, joissa on kyse tietojen vääristelystä eli asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa kielletystä rikkomisesta, on erotettava teoista, jotka kuuluvat pelkkään aikaisemmin Eurostatille ilmoitettujen tietojen tarkistamiseen, joka on asetuksen N:o 479/2009 6 artiklassa sallittu toimenpide. Se toteaa tarkemmin sanottuna, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen mukaan neuvosto voi määrätä seuraamuksia vain siitä, että jäsenvaltiot ovat vääristelleet toteutuneita tietoja. Ennakoitujen tietojen vääristelystä sitä vastoin on katsottava, ettei se kuulu mainitun säännöksen soveltamisalaan. Päinvastainen tulkinta nimittäin tekisi asetuksen N:o 479/2009 6 artiklan merkityksettömäksi siltä osin kuin tämän artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tarkistaa aikaisemmin Eurostatille toimittamiaan ennakoituja tietoja. Espanjan kuningaskunta väittää nyt käsiteltävässä asiassa, että riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettujen tekojen olisi pitänyt katsoa kuuluvan 30.3.2012 päivätyssä ilmoituksessa komissiolle toimitettujen ennakoitujen tietojen tarkistamiseen, minkä Eurostat pani merkille julkaistessaan kyseiset tarkistetut tiedot.

109 Espanjan kuningaskunnan mielestä toiseksi on katsottava, ettei asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa anneta neuvostolle mahdollisuutta määrätä seuraamuksia mistä tahansa tietojen vääristelystä vaan ainoastaan siitä, joka on johtanut neuvoston ja komission SEUT 121 ja SEUT 126 artiklan sekä pöytäkirjan N:o 12 nojalla varmistamien talous- ja budjettipolitiikan yhteensovittamisen ja valvonnan vaarantumiseen. Nyt käsiteltävässä asiassa Espanjan kuningaskunnan syyksi luetut vääristelyt eivät merkittävästi estäneet neuvostoa ja komissiota hoitamasta tähän perustuvia tehtäviään, kun otetaan huomioon se, miten nopeasti kyseiset tiedot myöhemmin tarkistettiin, ja asianomaisten menojen määrä.

110 Espanjan kuningaskunta väittää kolmanneksi, ettei sen syyksi voida lukea törkeää tuottamuksellisuutta. Espanjan kuningaskunnan mielestä nimittäin riidanalaisessa päätöksessä keskitytään tietojen vääristelyyn, joka koskee vain yhden itsehallintoalueen alijäämää koko julkistalouden alijäämän sisällä, kun asianomainen jäsenvaltio taas on kokonaisuutena osoittanut huolellisuutta. Päätöksessä ei myöskään oteta mitenkään huomioon yhteistyötä, jota kyseinen jäsenvaltio osoitti komission toteuttaman tutkinnan aikana ilmoitettuaan spontaanisti kyseessä olleet sääntöjenvastaisuudet mainitulle toimielimelle.

111 Neuvosto puolestaan väittää komission tukemana ensinnäkin, että se, että Eurostat julkaisee asetuksen N:o 479/2009 6 artiklan nojalla tarkistettuja tietoja, ei ole esteenä sille, että asianomaiselle jäsenvaltiolle voidaan määrätä asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaan perustuvia seuraamuksia silloin, kun näiden tietojen julkaiseminen on seurausta tietojen vääristelystä.

112 Seuraavaksi neuvosto ja komissio toteavat, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan mukaan seuraamuksia voidaan määrätä kaikesta SEUT 121 ja SEUT 126 artiklan sekä pöytäkirjan N:o 12 soveltamisen kannalta olennaisten alijäämä- ja velkatietojen vääristelystä. Ne nimittäin pitävät kaikkia näitä tietoja olennaisina talous- ja budjettipolitiikan yhteensovittamis- ja valvontatehtäviensä kannalta, kuten niiden mielestä asetuksen N:o 1173/2011 johdanto-osan 16 perustelukappaleesta ilmenee. Niinpä vääristelyn vaikutusta ei ole otettava huomioon rikkomisen luonnehtimiseksi vaan ainoastaan vastaavan sakon laskemiseksi, mihin delegoidussa päätöksessä 2012/678 annetaan mahdollisuus ja kuten nyt käsiteltävässä asiassa on tehty.

113 Siltä osin kuin on lopuksi kyse Espanjan kuningaskunnan syyksi luettavasta törkeästä tuottamuksellisuudesta, neuvosto ja komissio toteavat yhtäältä, että tämän jäsenvaltion on katsottava olevan vastuussa alueellisten yksiköidensä teoista, kuten se olisi vastuussa niistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, eikä ole asian tosiseikkojen mukaista väittää, että kyseinen jäsenvaltio olisi spontaanisti ilmoittanut tietojen vääristelystä komissiolle. Toisaalta yhteistyö, jota jäsenvaltio on osoittanut tutkinnan aikana, ei vaikuta mitenkään asetuksen

N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa säädetyn rikkomisen luonnehdintaan mutta se voidaan kuitenkin ottaa huomioon lieventävänä seikkana sakon laskemisen yhteydessä, mihin delegoidussa päätöksessä 2012/678 annetaan mahdollisuus ja kuten nyt käsiteltävässä asiassa on tehty.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

114 Heti aluksi on todettava, ettei Espanjan kuningaskunta ole riitauttanut neuvoston sitä vastaan huomioon ottamia tosiseikkoja. On siis riidatonta ensinnäkin, että tämän jäsenvaltion Eurostatille 30.3.2012 ilmoittamissa tiedoissa alennettiin vuosilta 2008–2011 sen julkistalouden toteutuneita ja ennakoituja alijäämiä 4,5 miljardilla eurolla, joista 1,9 miljardia euroa oli pelkästään Valencian itsehallintoalueen osuus, ja että sitten kyseisen alueen tietojen alentaminen selittyy sillä, että tämän itsehallintoalueen tilintarkastusvirasto hyväksyi usean vuoden ajan tilinpitoja, joissa oli tiettyjen terveydenhuoltomenojen kirjaamatta jättämisestä ja suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteen noudattamatta jättämisestä aiheutuneita sääntöjenvastaisuuksia, ja että lopuksi tällainen tilanne jatkui siitä huolimatta, että kyseisen itsehallintoalueen talouden tarkastusvirasto huomautti asiasta toistuvasti.

115 Espanjan kuningaskunta on sitä vastoin riitauttanut neuvoston huomioon ottamien tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan kolmenlaisilla argumenteilla, joiden pääsisältö palautettiin mieleen tämän tuomion 108–110 kohdassa ja joiden arviointi edellyttää ensiksi asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

116 Tämän säännöksen mukaan kolmen edellytyksen on täytyttävä, jotta neuvosto voi katsoa rikkomisen tapahtuneen. Ensinnäkin asianomaisen jäsenvaltion on pitänyt syyllistyä tietojen vääristelyyn, toiseksi tämän vääristelyn on koskettava SEUT 121 ja SEUT 126 artiklan tai pöytäkirjan N:o 12 soveltamisen kannalta olennaisia alijäämä- ja velkatietoja, ja kolmanneksi kyseisen jäsenvaltion toiminnan on pitänyt olla tahallista tai törkeän tuottamuksellista.

117 Ensinnäkin näistä kolmesta edellytyksestä ensimmäisen osalta Espanjan kuningaskunta väittää, kuten tämän tuomion 108 kohdasta ilmenee, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ennakoitujen tietojen vääristely ei kuulu mainitun säännöksen soveltamisalaan.

118 Tästä on kuitenkin huomattava, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan sanamuodossa viitataan kaikkeen jäsenvaltioiden esittämään tietojen vääristelyyn rajoittamatta säännöksen soveltamisalaa koskemaan tietyntyyppisiä vääristelyjä tai virheitä. Lisäksi asetuksen N:o 1173/2011 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa, jossa esitetään mainitun säännöksen tarkoitus, todetaan, että säännöksellä pyritään siihen, etteivät jäsenvaltiot vääristelisi tietojaan, mutta siinä ei kuitenkaan tehdä eroa sen mukaan, minkälaisesta vääristelystä on kyse.

119 Niinpä on katsottava, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan soveltamisala, luettuna asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen valossa, kattaa kaikki tilanteet, joissa jäsenvaltiot vääristelevät Eurostatille asetuksen N:o 479/2009 3 artiklan nojalla ilmoitettavia alijäämäänsä ja velkaansa koskevia tietoja, kuten tämän tuomion 71 kohdassa todettiin, mukaan lukien ennakoitujen tietojen vääristely.

120 Tätä päätelmää ei kyseenalaista Espanjan kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan ennakoitujen tietojen vääristelyn sisällyttäminen asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan tekisi asetuksen N:o 479/2009 6 artiklan merkityksettömäksi siltä osin kuin tämän artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tarkistaa aikaisemmin Eurostatille ilmoittamiaan ennakoituja tietoja.

121 Kuten asetuksen N:o 479/2009 6 artiklan sanamuodostakin jo ilmenee, tämän artiklan tarkoituksena ei nimittäin ole antaa jäsenvaltioille mahdollisuutta tehdä Eurostatille ilmoitus siinä erityistapauksessa, että ne tarkistavat ennakoituja tietoja asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tietojen vääristelyn havaitsemisen seurauksena, vaan velvoittaa ne yleisesti ilmoittamaan kyseiselle

yksikölle kaikista merkittävistä tarkistuksista aikaisemmin toimitettuihin tietoihin. Siinä siis asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ilmoittaa sekä ennakoitujen tietojen tarkistamisesta että toteutuneiden tietojen tarkistamisesta, eikä tähän vaikuta neuvostolle annettu mahdollisuus määrätä niille seuraamus, jos kyseisiä tietoja on vääristelty. Ennakoitujen tietojen vääristelyn huomioon ottaminen asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan soveltamisalassa ei siis vaikuta mitenkään asetuksen N:o 479/2009 6 artiklan ulottuvuuteen.

122 Niinpä Espanjan kuningaskunnan argumentti, jonka mukaan asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ennakoitujen tietojen vääristely ei kuulu mainitun säännöksen soveltamisalaan, ei ole perusteltu.

123 Tämän tuomion 116 kohdassa mainitusta toisesta edellytyksestä Espanjan kuningaskunta väittää, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi määrätä seuraamuksia ainoastaan vääristelystä, joka on johtanut neuvoston ja komission SEUT 121 ja SEUT 126 artiklan sekä pöytäkirjan N:o 12 nojalla varmistamien talous- ja budjettipolitiikan yhteensovittamisen ja valvonnan vaarantumiseen.

124 Tässä yhteydessä on muistutettava, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan mukaan neuvostolla on toimivalta määrätä seuraamuksia SEUT 121 ja SEUT 126 artiklan sekä pöytäkirjan N:o 12 soveltamisen kannalta olennaisten alijäämä- ja velkatietojen vääristelystä jäsenvaltioissa. Niinpä tässä säännöksessä tällainen vääristely määritellään viittaamalla asianomaisten tietojen kohteeseen eli kyseessä olevan jäsenvaltion alijäämään ja velkaan. Se ei sitä vastoin sisällä mitään seikkaa, jolla viitattaisiin johonkin tarkkaan vaikutukseen, joka kyseisellä vääristelyllä oletettaisiin olevan, toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää.

125 Niinpä asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sen mukaan neuvosto voi määrätä seuraamuksia kaikesta asianomaisen jäsenvaltion velkaa ja alijäämää koskevien tietojen vääristelystä riippumatta siitä, onko tällainen vääristely johtanut neuvoston ja komission varmistamien talous- ja budjettipolitiikan yhteensovittamisen ja valvonnan vaarantumiseen.

126 Tämän tuomion 123 kohdassa mainittu Espanjan kuningaskunnan argumentti ei siis ole perusteltu.

127 Siltä osin kuin on lopuksi kyse tämän tuomion 116 kohdassa mainitusta kolmannesta edellytyksestä, jonka mukaan asianomaisen jäsenvaltion toiminnan on pitänyt olla tahallista tai törkeän tuottamuksellista, jotta rikkominen voidaan lukea sen syyksi, Espanjan kuningaskunta väittää, ettei tämän edellytyksen voida katsoa täyttyneen, koska yhtäältä nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva vääristely koskee vain yhden itsehallintoalueen alijäämää koko julkistalouden alijäämän sisällä ja koska toisaalta se teki komission toteuttamassa tutkinnassa yhteistyötä ilmoitettuaan spontaanisti kyseessä olleista sääntöjenvastaisuuksista mainitulle toimielimelle.

128 Ensinnäkin argumentista, jonka mukaan nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva vääristely koskee vain yhden itsehallintoalueen alijäämää koko julkistalouden alijäämän sisällä, on riittävää todeta, että sen arviointi, onko asianomaisen jäsenvaltion toiminta ollut törkeän tuottamuksellista, asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua rikkomista luonnehdittaessa ei riipu jäsenvaltion toteuttaman vääristelyn taustalla olevien sääntöjenvastaisuuksien enemmän tai vähemmän rajallisesta luonteesta vaan siitä, kuinka laajasti kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta huolellisuusvelvollisuuttaan Eurostatille asetuksen N:o 479/2009 3 artiklan nojalla toimitettavien tietojen laatimisessa ja tarkastamisessa.

129 Toiseksi siitä, että Espanjan kuningaskunta teki komission toteuttamassa tutkinnassa yhteistyötä ilmoitettuaan tälle toimielimelle spontaanisti kyseisistä sääntöjenvastaisuuksista, on palautettava mieleen, että – kuten tämän tuomion 65 kohdassa todettiin – asetuksen

N:o 1173/2011 8 artiklan 3 kohdassa säädetyn tutkintamenettelyn käynnistäminen on perusteltava sillä, että on olemassa vahvoja viitteitä tosiseikoista, joissa on todennäköisesti kyse tahallisesta tai törkeän tuottamuksellisesta tietojen vääristelystä.

130 Tästä seuraa, että tällaisen törkeän tuottamuksellisuuden olemassaoloa on arvioitava vääristelyä merkitsevien tekojen kannalta jättäen huomiotta sen, miten jäsenvaltio on käyttäytynyt kyseisen vääristelyn jälkeen.

131 On siis niin, että – toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää – se, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva vääristely koskee vain yhden itsehallintoalueen alijäämää koko julkistalouden alijäämän sisällä, ja se, että jäsenvaltio teki komission toteuttamassa tutkinnassa yhteistyötä ilmoitettuaan tälle toimielimelle spontaanisti kyseisistä sääntöjenvastaisuuksista, eivät ole omiaan kyseenalaistamaan neuvoston tekemää luonnehdintaa törkeäksi tuottamuksellisuudeksi.

132 On kuitenkin huomattava, että vaikka se, että asianomainen jäsenvaltio osoittaa yhteistyötä tietojen vääristelyn havaitsemisessa ja tutkinnan aikana, ei vaikutakaan rikkomisen olemassaoloon, se voidaan delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 3 kohdan e alakohdan nojalla ottaa huomioon lieventävänä seikkana sakkoa laskettaessa.

133 Kaikista edellä esitetyistä syistä koko kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan sakko on suhteeton

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

134 Espanjan kuningaskunta väitti kannekirjelmässään, että riidanalaisella päätöksellä määrätty sakko on suhteeton, koska sen laskemiseksi huomioon otettu ajanjakso on määritelty virheellisesti.

135 Tältä osin kyseinen jäsenvaltio on todennut neuvoston rikkoneen delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan sakko on laskettava sellaisen viitemäärän perusteella, joka on viisi prosenttia ”vääristelyn vaikutuksesta joko – – alijäämään tai velkaan, sen mukaan kumman kohdalla vaikutus on suurempi, – – ilmoituksen kattamina vuosina”. Espanjan kuningaskunnan mielestä nimittäin kyseistä ilmausta on tulkittava siten, että neuvoston on ensin laskettava tietojen vääristelyn vaikutus alijäämään kunakin ilmoituksen kattamana vuotena, jota tällainen vääristely koskee, sitten määritettävä vuosi, jona kyseinen vaikutus on suurin, ja lopuksi vahvistettava viitemäärä pelkästään tämän vaikutuksen perusteella. Nyt käsiteltävässä asiassa tällaisen tulkinnan olisi pitänyt johtaa siihen, että neuvosto vahvistaa viitemäärän tukeutuen Espanjan kuningaskunnan ilmoittamatta jättämiin menoihin vain vuodelta 2011 (näiden menojen määrä on 862 miljoonaa euroa). Espanjan kuningaskunta kuitenkin väittää, että kyseinen toimielin vahvisti viitemäärän tukeutuen ilmoittamatta jätettyihin menoihin kaikilta 30.3.2012 päivätyn ilmoituksen kattamilta vuosilta, joita kyseinen vääristely koskee, eli vuosilta 2008–2011 (kyseisten menojen määrä on noin 1,9 miljardia euroa). Niinpä se pitää perusteltuna, että unionin tuomioistuin oikaisee tämän virheen alentamalla viitemäärän 43,1 miljoonaan euroon (94,65 miljoonan euron asemesta) ja siis sakon määrän 8,62 miljoonaan euroon (18,93 miljoonan euron asemesta).

136 Espanjan kuningaskunta totesi lisäksi tältä osin vastauskirjelmässään ja myöhemmin istunnossa, että neuvoston tekemä virhe oli myös saanut tämän toimielimen loukkaamaan rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatetta.

137 Neuvosto puolestaan vastasi tähän vastineessaan komission tukemana, että riidanalaisella päätöksellä määrätty sakko oli laskettu delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Neuvoston mukaan nimittäin tätä säännöstä on tulkittava siten, että neuvoston on ensin määritettävä ilmoituksen kattamat vuodet, joita tietojen vääristely koskee, sitten laskettava tämän vääristelyn

kokonaisvaikutus alijäämään kaikilta kyseessä olevilta vuosilta ja lopuksi tukeuduttava kyseiseen kokonaisvaikutukseen sakon viitemäärän vahvistamiseksi. Nyt käsiteltävässä asiassa tällainen tulkinta johti perustellusti siihen, että neuvosto vahvisti viitemäärän tukeutuen Espanjan kuningaskunnan ilmoittamatta jättämiin menoihin kaikilta 30.3.2012 päivätyn ilmoituksen kattamilta vuosilta, joita kyseinen vääristely koskee, eli vuosilta 2008–2011.

138 Vastineessaan neuvosto totesi myös, että siltä osin kuin Espanjan kuningaskunta on riitauttanut asetuksen N:o 1173/2011 taannehtivan soveltamisen, sakon laskemiseksi huomioon otettu tietojen vääristely tapahtui 30.3.2012 eli sen jälkeen, kun asetus N:o 1173/2011 oli tullut voimaan 13.12.2011.

139 Istunnossa neuvosto ja komissio kuitenkin väittivät, että vetoamista rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatteeseen on pidettävä vastauskirjelmän vaiheessa esitettynä kanneperusteena eli unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna uutena kanneperusteena, joka on tämän määräyksen nojalla jätettävä tutkimatta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– *Tutkittavaksi ottaminen*

140 Työjärjestyksen 127 artiklan 1 kohdan mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin.

141 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että väitettä, jolla laajennetaan kannekirjelmässä esitettyä kanneperustetta ja joka liittyy tähän kiinteästi, ei voida jättää tutkimatta (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, komissio v. parlamentti ja neuvosto, C-88/14, EU:C:2015:499, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

142 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensinnäkin, että Espanjan kuningaskunnan väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä on määrätty sakko rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatteen vastaisesti, kuuluu vastauskirjelmän sisältämiin väitteisiin, joilla laajennetaan kannekirjelmässä esitettyä neljättä kanneperustetta. Sitten on katsottava, että tämän väitteen ja tämän kanneperusteen tarkastelusta ilmenee, että niissä molemmissa kritisoidaan yhtä ja samaa riidanalaisen päätöksen näkökohtaa eli sitä, että neuvosto laski sakon, jonka se aikoi Espanjan kuningaskunnalle määrätä, viitemäärän ottamalla huomioon kaiken ilmoittamatta jätettyjen menojen vääristelyn, johon tämä jäsenvaltio oli 30.3.2012 päivätyssä ilmoituksessa syyllistynyt vuosilta 2008–2011, sen sijaan, että se olisi ottanut huomioon vain vääristelyn, johon jäsenvaltio syyllistyi vuodelta 2011. Niinpä väite ja kanneperuste liittyvät kiinteästi toisiinsa.

143 Tällä perusteella väite, jonka mukaan rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatetta on loukattu, on otettava tutkittavaksi.

– *Asiakysymys*

144 Rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaamista koskeva väite on tutkittava siltä osin kuin sillä on riitautettu Espanjan kuningaskunnalle määrätyn sakon itse olemassaolo, ja sitten on tutkittava delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevat väitteet, jotka liittyvät vain tämän sakon laskentatapaan.

145 Ensinnäkin rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä on huomattava aluksi, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaate on unionin oikeuden yleinen periaate (ks. vastaavasti tuomio 10.7.1984,

Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, 22 kohta ja tuomio 8.2.2007, Groupe Danone v. komissio, C-3/06 P, EU:C:2007:88, 87 kohta). Tämä yleinen oikeusperiaate edellyttää, että henkilön syyksi luettu rikos ja tällä perusteella määrätty seuraamus vastaavat rikosta ja seuraamusta, joista oli säädetty tämän rikoksen muodostavan teon tai laiminlyönnin tapahtumishetkellä (ks. vastaavasti tuomio 10.7.1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, 21 kohta ja tuomio 8.9.2015, Taricco ym., C-105/14, EU:C:2015:555, 56 kohta).

146 Erityisesti on niin yhtäältä, että kyseistä yleistä oikeusperiaatetta sovelletaan myös sellaisiin sakkoihin, jotka ovat luonteeltaan hallinnollisia (ks. vastaavasti tuomio 28.6.2005, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 202 kohta). Niinpä tätä samaa yleistä oikeusperiaatetta ei voida jättää soveltamatta asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaan perustuvaan sakon määräämiseen, vaikka tämän asetuksen 9 artiklassa täsmennetäänkin, että tällainen seuraamus on luonteeltaan hallinnollinen.

147 Toisaalta jäsenvaltioilla on myös oikeus vedota rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon yleiseen periaatteeseen riitauttaakseen niille unionin oikeuden noudattamatta jättämisestä määrättyjen sakkojen laillisuuden (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2012, komissio v. Espanja, C-610/10, EU:C:2012:781, 51 kohta).

148 Siitä, onko tätä yleistä oikeusperiaatetta loukattu nyt käsiteltävässä asiassa, kuten Espanjan kuningaskunta väittää, on muistutettava ensinnäkin, että asetuksen N:o 479/2009 3 artiklan 2 kohdan ja sen kanssa aineellisesti identtisen säännöksen, joka sisältyi aikaisemmin 1.1.1994 voimaan tulleeseen asetukseen N:o 3605/93, mukaan jäsenvaltiot ovat mainitusta ajankohdasta lähtien olleet velvollisia toimittamaan Eurostatille ennen kunkin vuoden huhtikuun 1. päivää tiedot ennakoidusta julkistalouden alijäämästään kyseessä olevalta vuodelta, ajantasaisen arvion toteutuneesta julkistalouden alijäämästään vuodelta n-1 ja tiedot toteutuneista julkistalouden alijäämistään vuosilta n-2, n-3 ja n-4.

149 Juuri tämän säännöksen nojalla Espanjan kuningaskunta toimitti Eurostatille 30.3.2012 päivätyn ilmoituksen, joka sisälsi muiden muassa tiedot sen julkistalouden alijäämistä vuosilta 2008–2011, kuten on riidatonta asianosaisten välillä.

150 Sitten on huomattava, että asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdassa on säädetty siitä lähtien, kun tämä asetus tuli voimaan 13.12.2011, että siinä, että jäsenvaltio tahallisesti tai törkeän tuottamuksellisesti vääristelee kyseiseen ilmoitukseen sisältyviä tietoja, on kyse rikkomisesta, joka voi johtaa sakon määräämiseen.

151 Asianosaisten välillä on riidatonta nyt käsiteltävässä asiassa, että 30.3.2012 päivätyssä ilmoituksessa, joka toimitettiin asetuksen N:o 1173/2011 voimaantulon jälkeen, oli vääristelty kyseisen jäsenvaltion julkistalouden alijäämätietoja vuosilta 2008–2011 ja että erityisesti oli niin, että siinä alennettiin Valencian itsehallintoalueen alijäämiä kyseisiltä vuosilta, kuten tämän tuomion 114, 135 ja 137 kohdasta ilmenee.

152 Niinpä Espanjan kuningaskunnan syyksi luettu rikkominen ja tälle jäsenvaltiolle määrätty seuraamus, jotka perustuvat asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohtaan, vastaavat rikkomista ja seuraamusta, joista oli säädetty kyseisen vääristelyn toteuttamishetkellä. Niinpä väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä loukataan rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaatetta, on hylättävä perusteettomana.

153 Siltä osin kuin on toiseksi kyse Espanjan kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohtaa on rikottu sillä perusteella, että kyseiselle jäsenvaltiolle määrätyn sakon laskenta on virheellinen, on todettava, että – kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee – neuvosto on määrittänyt sakon

viitemäärän tukeutuen mainittuun säännökseen, joka puolestaan on annettu asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 4 kohdan nojalla ja tämän asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa mainitussa tarkoituksessa.

154 Delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdan mukaan viitemäärä oli tässä tapauksessa vahvistettava viideksi prosentiksi Espanjan kuningaskunnan toteuttaman vääristelyn vaikutuksesta alijäämäänsä 30.3.2012 päivätyn ilmoituksensa kattamilta vuosilta sen mukaan, kumman kohdalla vaikutus on suurempi.

155 Asianosaiset ovat tältä osin yhtä mieltä ensinnäkin siitä, että mainitussa säännöksessä tarkoitetut kyseisen ilmoituksen ”kattamat vuodet” ovat vuodet 2008–2011, toiseksi siitä, että samassa säännöksessä tarkoitettu vääristelyn ”vaikutus” Espanjan kuningaskunnan alijäämään vastaa Valencian itsehallintoalueen ilmoittamatta jätettyjen menojen määrää kyseisiltä vuosilta, ja kolmanneksi siitä, että näiden menojen määrä on 29 miljoonaa euroa vuodelta 2008, 378 miljoonaa euroa vuodelta 2009, 624 miljoonaa euroa vuodelta 2010 ja 862 miljoonaa euroa vuodelta 2011, eli yhteensä lähes 1,9 miljardia euroa.

156 Kuten tämän tuomion 135 ja 137 kohdassa todettiin, asianosaiset ovat sitä vastoin eri mieltä delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”kumman kohdalla vaikutus on suurempi” määrittämistavasta, koska tästä ei ole viimeksi mainitussa päätöksessä mitään määritelmää.

157 Säännöksen, johon kyseinen käsite sisältyy, eri kieliversiot eivät mahdollista käsitteen merkityksen määrittämistä selvästi ja yksiselitteisesti, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 163 kohdassa.

158 Niinpä käsitettä on tulkittava kyseisen säännöksen asiayhteyden ja tarkoituksen valossa (ks. vastaavasti tuomio 4.2.2016, C & J Clark International ja Puma, C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

159 Tässä yhteydessä on niin, että koska delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on esittää asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdan nojalla määrättävien sakkojen määrän vahvistamiskriteerit, sen sanamuotoa on tulkittava tämän viimeksi mainitun säännöksen tarkoituksen kannalta.

160 Kuten tämän tuomion 118 kohdassa todettiin, asetuksen N:o 1173/2011 8 artiklan 1 kohdalla pyritään siihen, etteivät jäsenvaltiot vääristelisi tietojaan, antamalla neuvostolle mahdollisuus määrätä tällaisesta vääristelystä seuraamuksia. Saman asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että tämän artiklan 1 kohdassa mainittujen sakkojen on oltava tehokkaita, varoittavia ja oikeassa suhteessa vääristelyn luonteeseen ja vakavuuteen sekä kestoon.

161 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 165 kohdassa, on niin, että jos delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohtaan sisältyvää käsitettä ”kumman kohdalla vaikutus on suurempi” olisi tulkittava siten, että sakko on laskettava sen vaikutuksen perusteella, joka vääristelyllä on ollut yhtenä ainoana vuotena, vaikka tällainen vääristely koskee useita vuosia, sakko ei olisi oikeassa suhteessa kyseisen vääristelyn kattamaan ajanjaksoon eikä siis myöskään varoittava.

162 Niinpä delegoidun päätöksen 2012/678 14 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”kumman kohdalla vaikutus on suurempi” on tulkittava mainitun säännöksen tarkoituksen perusteella siten, että sillä viitataan kokonaisvaikutukseen, joka tietojen vääristelyllä on ollut vääristelyyn syyllistyneen jäsenvaltion alijäämään tai velkaan kaikkina tämän tekemän ilmoituksen kattamina vuosina, joita tällainen vääristely koskee.

163 Nyt käsiteltävässä asiassa neuvosto on siis voinut katsoa pätevästi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa, että Espanjan kuningaskunnalle määrättävän seuraamuksen viitemäärä on vahvistettava viideksi prosentiksi kyseisen jäsenvaltion ilmoittamatta jättämien menojen kokonaismäärästä Valencian itsehallintoalueen osalta vuosilta 2008–2011.

164 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

165 Koska kaikki Espanjan kuningaskunnan kumoamiskanteensa tueksi esittämät kanneperusteet on hylättävä, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

166 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, sen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja lisäksi se on velvoitettava korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut tämän toimielimen vaatimusten mukaisesti.

167 Saman työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan on lisäksi niin, että jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Niinpä komission on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset