Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 20. decembra 2017 *

„Ničnostna tožba – Izvedbeni sklep (EU) 2015/1289 – Naložitev globe državi članici v okviru gospodarskega in proračunskega nadzora euroobmočja – Izkrivljanje statističnih podatkov o primanjkljaju zadevne države članice – Sodna pristojnost – Uredba (EU) št. 1173/2011 – Člen 8(1) in (3) – Delegirani sklep 2012/678/EU – Člen 2(1) in (3) ter člen 14(2) – Uredba (ES) št. 479/2009 – Člen 3(1), člen 8(1) ter člena 11 in 11a – Pravica do obrambe – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 41(1) – Pravica do dobrega upravljanja – Členi 121, 126 in 136 PDEU – Protokol št. 12 o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem – Obstoj kršitve – Napačno prikazovanje – Določitev globe – Načelo prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb“

V zadevi C-521/15,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 29. septembra 2015,

Kraljevina Španija, ki jo zastopajo A. Gavela Llopis, A. Rubio González in A. Sampol Pucurull, agenti,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen in A. de Gregorio Merino, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopajo J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen in F. Simonetti, agenti,

intervenientka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça in J. Malenovský (poročevalec), predsedniki senatov, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, sodniki, A. Prechal, sodnica, C. Lycourgos, M. Vilaras in E. Regan, sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. aprila 2017,

* Jezik postopka: španščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 1. junija 2017

izreka naslednjo

Sodbo

1 Kraljevina Španija s tožbo zahteva razglasitev ničnosti izvedbenega sklepa Sveta (EU) 2015/1289 z dne 13. julija 2015 o naložitvi globe Španiji zaradi izkrivljanja podatkov o primanjkljaju v avtonomni skupnosti Valencija (UL 2015, L 198, str. 19, in popravek UL 2015, L 291, str. 10, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Statut Sodišča Evropske unije

2 Člen 51 Statuta Sodišča Evropske unije določa:

„Z odstopanjem od pravila iz člena 256(1) [PDEU] je pristojnost za tožbe iz členov 263 in 265 [PDEU] pridržana za Sodišče, če jih države članice vložijo zoper:

(a) ukrepanje ali opustitev ukrepanja Evropskega parlamenta ali Sveta ali obeh institucij, kadar odločata skupaj, razen glede:

– sklepov, ki jih Svet sprejme na podlagi tretjega pododstavka člena 108(2) [PDEU],

– aktov Sveta, sprejetih na podlagi uredbe Sveta o ukrepih za zaščito trgovine v smislu člena 207 [PDEU],

– aktov Sveta, s katerimi Svet uresničuje izvedbena pooblastila v skladu s členom 291(2) [PDEU];

[…]“

Vprašanja glede ekonomske in monetarne politike

Primarno pravo

3 V skladu s členom 119(1) PDEU dejavnosti Evropske unije in držav članic vključujejo sprejetje ekonomske politike, ki med drugim temelji na tesnem usklajevanju ekonomskih politik držav članic in na opredelitvi skupnih ciljev.

4 V tem okviru ima Evropska komisija zlasti na podlagi člena 121(3) in člena 126(2) PDEU nalogo preverjanja gospodarskih in proračunskih razmer držav članic na podlagi informacij, ki jih te predložijo, ter zagotavljanja pomoči Svetu pri nalogi nadzora, ki jo ima ta na tem področju.

5 Svet pa je v skladu s členom 121(3) in (4) PDEU pristojen za spremljanje in ocenjevanje gospodarskega nadzora držav članic in spoštovanja širših smernic ekonomskih politik, ki so določene za vsako od njih, ter za to, da na njih naslovi potrebna priporočila. Poleg tega lahko Svet na podlagi člena 126(6), (7), (9) in (11) PDEU ugotovi, da je država članica v položaju čezmernega primanjkljaja ali da bi lahko bila v takem položaju, in nanjo naslovi različna priporočila in odločitve, med katerimi sta odločitev o izdaji poziva, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje svojega primanjkljaja, in odločitev o naložitvi globe.

Nazadnje, Svet lahko na podlagi člena 136(1) PDEU sprejme ukrepe za države članice, katerih valuta je euro, za večjo uskladitev in nadzorovanje njihove proračunske discipline ter za določitev smernic ekonomske politike zadevnih držav članic in njihovega nadzora.

6 Te določbe dopolnjuje Protokol št. 12 o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbama EU in DEU (v nadaljevanju: Protokol št. 12).

Sekundarno pravo

7 Svet je 7. julija 1997 sprejel celoto aktov, ki so skupaj imenovani „Pakt o stabilnosti in rasti“ ter ki med drugim zajemajo Uredbo (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 84) ter Uredbo (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 89).

8 Parlament in Svet sta 16. novembra 2011 sprejela pet uredb in eno direktivo za temeljito prenovo Pakta o stabilnosti in rasti. Z dvema od teh uredb sta bili spremenjeni uredbi št. 1466/97 in 1467/97. Cilj preostalih treh je okrepitev gospodarskega in proračunskega nadzora, ki ga Komisija in Svet izvajata na podlagi členov 121 in 126 PDEU.

– Uredba (EU) št. 1173/2011

9 Med uredbami, navedenimi v prejšnji točki, je Uredba (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju (UL 2011, L 306, str. 1, in popravek v UL 2014, L 325, str. 30), ki je pravna podlaga za izpodbijani sklep in ki temelji na členih 121 in 136 PDEU.

10 V uvodnih izjavah 7, 8, 16, 17 in 25 te uredbe je navedeno:

„(7) Komisija bi morala imeti v postopku okrepljenega nadzora močnejšo vlogo v zvezi z ocenami, specifičnimi za posamezno državo članico, spremljanjem, misijami na kraju samem, priporočili in opozorili. […]

(8) Za zagotovitev trajnega dialoga z državami članicami, katerega cilj je uresničitev ciljev te uredbe, bi morala Komisija opravljati nadzorne misije.

[…]

(16) Da bi preprečili napačno prikazovanje podatkov o javnofinančnem primanjkljaju in dolgu, torej bistvenih podatkov za usklajevanje ekonomske politike v Uniji, bodisi namenoma bodisi zaradi hude malomarnosti, bi bilo treba za državo članico, ki je odgovorna za takšno napačno prikazovanje, predvideti globo.

(17) Za dopolnitev pravil o izračunu globe za izkrivljanje statističnih podatkov ter pravil o postopku, ki mu sledi Komisija pri raziskovanju teh dejanj, bi bilo treba na Komisijo prenesti pooblastila, da v skladu s členom 290 PDEU sprejme akte v zvezi z natančnimi merili za določitev višine globe in za izvajanje preiskav Komisije. […]

[…]

(25) Svetu bi bilo treba dodeliti pristojnost za sprejemanje posameznih sklepov za uporabo sankcij, predvidenih s to uredbo. Ti posamezni sklepi so kot del usklajevanja ekonomskih politik držav članic v Svetu v skladu s členom 121(1) PDEU nadaljevanje ukrepov, ki jih Svet sprejme v skladu s členoma 121 in 126 PDEU, ter uredbama [št. 1466/97 in 1467/97].“

11 Člen 8 navedene uredbe, naslovljen „Sankcije za izkrivljanje statističnih podatkov“, določa:

„1. Svet lahko na priporočilo Komisije odloči, da bo naložil globo državi članici, ki je namenoma ali zaradi hude malomarnosti napačno prikazala podatke o primanjkljaju in dolgu, ki so pomembni za uporabo členov 121 in 126 PDEU ali za uporabo Protokola [št. 12] o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, priloženega PEU in PDEU.

2. Globe iz odstavka 1 so učinkovite, odvračalne in sorazmerne z vrsto in resnostjo napačnega prikazovanja ter njegovim trajanjem. Znesek globe ne presega 0,2 % BDP zadevne države članice.

3. Komisija lahko opravi vse potrebne preiskave, da ugotovi obstoj napačnega prikazovanja iz odstavka 1. Komisija se lahko odloči za začetek preiskave, ko ugotovi, da obstaja resen sum o obstoju dejstev, ki bi se lahko izkazala za takšno napačno prikazovanje. Komisija razišče domnevno napačno prikazovanje, ob tem pa upošteva vse pripombe zadevne države članice. […]

Komisija ob zaključku preiskave in pred predložitvijo kakršnega koli predloga Svetu zadevni državi članici ponudi možnost zagovora v zvezi z vsebino preiskave. Komisija svoj predlog Svetu zasnuje samo na dejstvih, ki jih je imela zadevna država članica možnost komentirati.

Komisija med preiskavo v celoti spoštuje pravice do obrambe zadevne države članice.

4. Na Komisijo se prenese pooblastilo za sprejetje delegiranih aktov v skladu s členom 11, glede:

(a) podrobnih meril za določanje zneska globe iz odstavka 1;

[…]

(c) podrobnih pravil, namenjenih jamčenju pravic do obrambe, dostopa do spisa, pravnega zastopanja, zaupnosti in določb o rokih in načinu pobiranja glob iz odstavka 1.

[…]“

12 V skladu s členom 9 navedene uredbe, naslovljenem „Upravni značaj sankcij“, so sankcije, naložene med drugim v skladu s členom 8, upravnega značaja.

13 Uredba št. 1173/2011 je v skladu z njenim členom 14 začela veljati dvajset dni po tem, ko je bila 23. novembra 2011 objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, torej 13. decembra 2011.

– *Delegirani sklep 2012/678/EU*

14 Komisija je na podlagi člena 8(4) Uredbe št. 1173/2011 sprejela Delegirani sklep 2012/678/EU z dne 29. junija 2012 o preiskavah in globah v zvezi z izkrivljanjem statističnih podatkov, kot je navedeno v Uredbi št. 1173/2011 (UL 2012, L 306, str. 21), ki je v skladu z njenim členom 16 začela veljati dvajset dni po tem, ko je bila 6. novembra 2012 objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, torej 26. novembra 2012.

15 Člen 2 Delegiranega sklepa, naslovljen „Začetek preiskav“, v odstavkih 1 in 3 med drugim določa:

„1. Komisija uradno obvesti zadevno državo članico o svoji odločitvi o začetku preiskave in jo med drugim seznani z informacijami o resnem sumu o obstoju dejstev, ki bi se lahko izkazala za napačno prikazovanje podatkov o javnofinančnem primanjkljaju in dolgu zaradi izkrivljanja takih podatkov kot posledice bodisi namere bodisi hude malomarnosti.

[…]

3. „Komisija se lahko odloči, da preiskave ne bo začela, dokler ne opravi metodološkega obiska v skladu z odločitvijo, ki jo Komisija (Eurostat) sprejme v skladu z [Uredbo Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. maja 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL 2009, L 145, str. 1)].“

16 V členu 14 navedenega Delegiranega sklepa, naslovljenem „Merila glede zneska globe“, je določeno:

„1. Komisija zagotovi, da je priporočena globa učinkovita, sorazmerna in odvračilna. Globa se določi na podlagi referenčnega zneska, ki se lahko prilagodi navzgor ali navzdol, ko se upoštevajo posebne okoliščine iz odstavka 3.

2. Referenčni znesek je enak 5 % [večjega] učinka napačnega prikazovanja na ravni javnofinančnega primanjkljaja ali, če je ta učinek večji, na ravni dolga države članice za zadevna leta, zajeta v uradnem obvestilu v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

3. Komisija ob upoštevanju najvišjega zneska iz člena 13 v vsakem primeru upošteva naslednje okoliščine, kadar je to primerno:

[…]

(c) podatke je napačno prikazoval en subjekt, ki je deloval sam, ali napačno prikazovanje podatkov je bilo rezultat usklajenega delovanja dveh ali več subjektov;

[…]

(e) stopnja skrbnosti in pripravljenosti za sodelovanje zadevnih držav članic oz. njihova stopnja oviranja pri odkrivanju napačnega prikazovanja podatkov in v času preiskav.“

– *Uredba št. 479/2009*

17 Uredba Sveta št. 479/2009, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 679/2010 z dne 26. julija 2010 (UL 2010, L 198, str. 1) (v nadaljevanju: Uredba št. 479/2009), je bila sprejeta, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, z namenom kodifikacije Uredbe Sveta (ES) št. 3605/93 z dne 22. novembra 1993 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 1, str. 33), ki je začela veljati 1. januarja 1994 in nato večkrat spremenjena. Uredba št. 479/2009 je v skladu z njenim členom 19 začela veljati dvajset dni po tem, ko je bila 10. junija 2009 objavljena v *Uradnem listu Evropske unije*, torej 30. junija 2009.

18 V uvodnih izjavah 9 in 10 Uredbe št. 479/2009 je navedeno:

„(9) Vlogo Komisije kot statističnega organa v tem okviru v imenu Komisije izrecno izvaja Eurostat. Eurostat mora kot oddelek Komisije, odgovoren za izvajanje nalog – naloženih Komisiji – v zvezi s pripravo statističnih podatkov Skupnosti, izvajati naloge v skladu z načeli nepristranskosti,

zanesljivosti, relevantnosti, stroškovne učinkovitosti, statistične zaupnosti in preglednosti […]. Izvajanje Priporočila Komisije z dne 25. maja 2005 o neodvisnosti, integriteti in odgovornosti nacionalnih statističnih organov in statističnih organov Skupnosti s strani nacionalnih statističnih organov in statističnih organov Skupnosti bi moralo spodbuditi načelo strokovne neodvisnosti, ustreznosti virov in kakovosti statističnih podatkov.

(10) Eurostat je v imenu Komisije odgovoren za ocenjevanje kakovosti podatkov in zagotovitev podatkov, ki se […] uporabljajo v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.“

19 Poglavje II te uredbe, naslovljeno „Pravila in obseg poročanja“, med drugim vključuje člena 3 in 6.

20 Člen 3(1) in (2) navedene uredbe med drugim določa:

„1. Države članice poročajo Komisiji (Eurostatu) o načrtovanih in dejanskih javnofinančnih primanjkljajih ter o višini javnega dolga dvakrat na leto, prvič pred 1. aprilom tekočega leta (leto n) in drugič pred 1. oktobrom leta n.

[…]

2. Pred 1. aprilom leta n morajo države članice:

(a) sporočiti Komisiji (Eurostatu) načrtovani javnofinančni primanjkljaj za leto n, aktualno oceno dejanskega javnofinančnega primanjkljaja za leto n-1 in dejanski javnofinančni primanjkljaj za leta n-2, n-3 in n-4,

[…]“

21 Člen 6(1) te uredbe določa:

„Države članice obvestijo Komisijo (Eurostat) o kakršni koli večji spremembi zneskov dejanskih in načrtovanih javnofinančnih primanjkljajev ter o že sporočenih zneskih dolgov, takoj ko so ti spremenjeni zneski na voljo.“

22 Poglavje III Uredbe št. 479/2009, naslovljeno „Kakovost podatkov“, med drugim vsebuje člene 8, 11 in 11a.

23 Člen 8(1) te uredbe določa:

„Komisija (Eurostat) redno ocenjuje kakovost dejanskih podatkov v poročilu države članice ter temeljnih računov sektorja država v skladu z ESR 95 […]. Kakovost dejanskih podatkov pomeni upoštevanje računovodskih pravil, popolnost, zanesljivost, pravočasnost in doslednost statističnih podatkov. […]“

24 Člen 11 te uredbe določa:

„1. Komisija (Eurostat) zagotovi stalen dialog s statističnimi organi držav članic. V ta namen Komisija (Eurostat) v vseh državah članicah redno izvaja obiske za dialog in morebitne metodološke obiske.

2. Ko Komisija (Eurostat) pripravlja obiske za dialog in metodološke obiske, posreduje svoje začasne ugotovitve zadevni državi članici v mnenje.“

25 Člen 11a te uredbe določa:

„Obiski za dialog so namenjeni pregledu dejanskih podatkov, sporočenih […], preučitvi metodoloških vprašanj, razpravam o statističnih postopkih in virih, opisanih v evidencah, ter oceni skladnosti z računovodskimi pravili. Obiski za dialog se uporabljajo za ugotavljanje nevarnosti in morebitnih problemov glede kakovosti sporočenih podatkov.“

Dejansko stanje in izpodbijani sklep

26 Kraljevina Španija je 30. marca 2012 Statističnemu uradu Evropske unije (Eurostat) sporočila višino svojega predvidenega in dejanskega javnega primanjkljaja za leta od 2008 do 2012 skupaj z ustreznimi podatki (v nadaljevanju: obvestilo z dne 30. marca 2012).

27 Kraljevina Španija je 17. maja 2012 Eurostat obvestila, da je treba znesek tega primanjkljaja spremeniti in pri tem upoštevati, da so bili odhodki nekaterih avtonomnih skupnosti v letih od 2008 do 2011 večji od tistih, ki so bili upoštevani pri izračunu zneskov, posredovanih v okviru sporočila z dne 30. marca 2012. Ti neprijavljeni odhodki so znašali 4,5 milijard eurov (torej več koz 0,4 % BDP), od česar se je 1,9 milijarde eurov (torej skoraj 0,2 % BDP) nanašalo samo na Comunitat Valenciana (avtonomna skupnost Valencija, Španija).

28 Eurostat je zato v Španiji maja, junija in septembra 2012 ter septembra 2013 opravil vrsto obiskov.

29 Komisija je na podlagi člena 8(3) Uredbe št. 1173/2011 sprejela Sklep C(2014) 4856 z dne 11. julija 2014 o začetku preiskave v zvezi z izkrivljanjem statističnih podatkov v Španiji (v nadaljevanju: sklep o začetku preiskave).

30 Komisija je 7. maja 2015 sprejela poročilo, v katerem je ugotovila, da je Kraljevina Španija napačno prikazala podatke o svojem primanjkljaju v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011. Natančneje, menila je, da je ta država članica izkazala hudo malomarnost s tem, da je v obvestilu z dne 30. marca 2012 navedla napačne podatke v zvezi z računi avtonomne skupnosti Valencija, čeprav je Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (računsko sodišče avtonomne skupnosti Valencija, Španija) vsako leto navedlo, da je Intervención General de la Generalitat Valenciana (revizijski urad vlade avtonomne skupnosti Valencija, Španija) potrdilo račune, ki so vsebovali nepravilnosti v zvezi z neevidentiranjem nekaterih odhodkov za zdravstveno varstvo in neupoštevanjem načela računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka. Komisija je zato Svetu predlagala, naj sprejme sklep o naložitvi globe Kraljevini Španiji.

31 Svet je 13. julija 2015 sprejel izpodbijani sklep, v katerem je ugotovil, da je Kraljevina Španija marca 2012 ob hudi malomarnosti Eurostatu napačno prikazala podatke (točka 5 obrazložitve), in določil znesek globe, ki se naloži tej državi članici (točke od 6 do 13 obrazložitve). Svet je v zvezi s tem najprej ugotovil, da je treba ob upoštevanju teže zadevnega prikazovanja referenčni znesek globe v skladu s členom 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678 določiti na 94,65 milijonov EUR. Nato je navedel, da je treba ta znesek znižati zaradi upoštevanja različnih olajševalnih okoliščin, ki se nanašajo zlasti na to, da je za to napačno prikazovanje odgovoren en sam regionalni organ in da so organi, pristojni za nacionalne statistične podatke, sodelovali pri preiskavi.

32 Člen 1 izpodbijanega sklepa določa:

„Španiji se naloži globa v višini 18,93 milijona EUR za napačno prikazovanje podatkov o javnofinančnem primanjkljaju zaradi hude malomarnosti, kakor je ugotovljeno v poročilu [Komisije] o preiskavi v zvezi z izkrivljanjem statističnih podatkov v Španiji, kot je navedeno v Uredbi [št.] 1173/2011.“

33 Kraljevina Španija je bila o izpodbijanem sklepu obveščena 20. julija 2015, preden je bil ta objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* 28. julija 2015.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

34 Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj:

– primarno, izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– podredno, zniža znesek globe, naložene z izpodbijanim sklepom, s tem, da ga omeji na obdobje po začetku veljavnosti Uredbe št. 1173/2011, in

– Svetu naloži plačilo stroškov.

35 Svet Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da je za odločanje o tožbi pristojno Splošno sodišče Evropske unije, in naj mu tožbo posreduje;

– podredno, tožbo zavrne in

– Kraljevini Španiji naloži plačilo stroškov.

36 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 26. januarja 2016 Komisiji dovolil intervencijo v podporo predlogov Sveta.

Pristojnost

Trditve strank

37 Svet in Komisija trdita, da je tožba vložena zoper akt, s katerim je Svet uresničil izvedbeno pooblastilo v skladu s členom 291(2) PDEU, tako da je zanjo pristojno Splošno sodišče na podlagi člena 51, prvi odstavek, točka (a), tretja alinea, Statuta Sodišča Evropske unije. Trdita namreč, da ni mogoče šteti, da se s pristojnostjo za sprejetje sklepov, s katerimi se državam članicam naložijo globe v primeru izkrivljanja statističnih podatkov, kot je določeno v členu 8(1) Uredbe št. 1173/2011, uresničuje izvedbeno pooblastilo v smislu člena 291(2) PDEU, ker se z njo enotno izvaja navedena uredba. Poleg tega, kot naj bi bilo navedeno v uvodni izjavi 25 navedene uredbe, naj bi bilo tako pristojnost upravičeno dodeliti Svetu in ne Komisiji.

38 Kraljevina Španija v bistvu odgovarja, da je trditev, da je izpodbijani sklep izvedbeni sklep v smislu člena 291(2) PDEU, dvomljiva, ker uvodna izjava 25 Uredbe št. 1173/2011 posamične sklepe, s katerimi Svet državam članicam nalaga sankcije zaradi izkrivljanja statističnih podatkov, ne navezuje na nujnost zagotavljanja enotnih pogojev za izvedbo te uredbe, ampak na pristojnosti, ki so tej instituciji neposredno dodeljene s Pogodbo DEU na področju ekonomije.

Presoja Sodišča

39 V skladu s členom 51, prvi odstavek, točka (a), Statuta Sodišča Evropske unije je z odstopanjem od pravila iz člena 256(1) PDEU pristojnost za tožbe za razglasitev ničnosti in tožbe zaradi nedelovanja iz členov 263 in 265 PDEU pridržana za Sodišče, če jih države članice vložijo zoper ukrepanje Parlamenta ali Sveta ali obeh institucij, če odločata skupaj.

40 Vendar so v skladu s tretjo alineo navedene določbe Statuta Sodišča Evropske unije izključeni iz te pristojnosti akti, s katerimi Svet uresničuje izvedbena pooblastila v skladu s členom 291(2) PDEU.

41 V obravnavanem primeru gre za ničnostno tožbo, ki jo je na eni strani vložila država članica in ki je na drugi strani vložena zoper akt Sveta. Ta tožba torej spada v pristojnost sodišča, razen če je izpodbijani sklep akt, s katerim Svet uresničuje izvedbeno pooblastilo v smislu člena 291(2) PDEU.

42 Ta določba določa, da če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, se s temi akti na Komisijo – ali v ustrezno utemeljenih posebnih primerih in v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) – na Svet prenesejo izvedbena pooblastila.

43 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da člen 291(2) PDEU ni edina določba prava Unije, s katero je izvedbeno pooblastilo preneseno na Svet. Tako pooblastilo se namreč nanj lahko prenese z drugimi določbami primarnega prava (glej v tem smislu sodbi z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet, C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 50, in z dne 7. septembra 2016, Nemčija/Parlament in Svet, C-113/14, EU:C:2016:635, točki 55 in 56). Poleg tega lahko sekundarna zakonodaja določi izvedbena pooblastila zunaj sistema, ki ga določa člen 291 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2014, Združeno kraljestvo/Parlament in Svet, C-270/12, EU:C:2014:18, točke od 78 do 86 in 98).

44 Dalje, glede na to, da je treba izpodbijani sklep, ker vsebuje ugotovitev obstoja kršitve in nalaga sankcijo storilcu kršitve na podlagi uporabe pooblastil, ki so Svetu dodeljena s členom 8(1) Uredbe št. 1173/2011, šteti za akt, sprejet v okviru uresničevanja izvedbenih pooblastil (glej po analogiji sodbi z dne 27. oktobra 1992, Nemčija/Komisija, C-240/90, EU:C:1992:408, točki 38 in 39, in z dne 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Svet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 36), in da je člen 291(2) PDEU zgolj ena od možnih pravnih podlag za to, da lahko Svet izvaja tako pooblastilo, je treba v obravnavanem primeru ugotoviti, ali to pooblastilo dejansko temelji na tej določbi.

45 V zvezi s tem je treba člen 291 PDEU obravnavati v celoti, saj odstavka 2 tega člena ni mogoče razlagati neodvisno od njegovega odstavka 1, ki določa, da države članice sprejmejo vse ukrepe notranjega prava, potrebne za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije.

46 Člen 291 PDEU sicer res spada pod oddelek 1, naslovljen „Pravni akti Unije“, poglavja 2 naslova I šestega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na določbe o institucijah in finančne določbe. Vendar ta člen, kot je to razvidno iz besedila njegovih odstavkov 1 in 2, ne zajema vseh pravnih aktov Unije, ampak zgolj njihovo posebno kategorijo, in sicer „pravno zavezujoče akte“. To sklicevanje na pojem „pravno zavezujočih aktov“, ki je skupno navedenima odstavkoma, zahteva določitev njegovega pomena za celotni člen 291 PDEU.

47 Medtem ko odstavek 1 člena 291 PDEU določa načelo, v skladu s katerim morajo države članice sprejeti vse ukrepe notranjega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, odstavek 2 tega člena v zvezi s tem določa, da ti akti prenesejo izvedbena pooblastila na Komisijo ali Svet v vseh primerih, v katerih se zahteva njihovo enotno izvajanje. V takih okoliščinah namreč cilj enotne izvedbe navedenih aktov izključuje, da bi različne države članice te akte lahko izvedle z ukrepi, sprejetimi na podlagi njihovega notranjega prava, kar bi očitno pomenilo tveganje za obstoj razlik, ki je značilno za to, da v pravnem redu Unije obstajajo različni nacionalni izvedbeni ukrepi, ki so lahko med seboj različni.

48 Iz tega izhaja, da je treba šteti, da se člen 291(2) PDEU nanaša zgolj na pravno zavezujoče akte Unije, ki bi jih načeloma morale izvajati države članice tako kot akte, na katere se navezuje člen 291(1) PDEU, ki pa morajo biti drugače od teh aktov zaradi določenega razloga izvedeni z ukrepi, ki jih ne sprejme vsaka zadevna država članica, ampak Komisija ali Svet, zaradi zagotavljanja enotne uporabe v Uniji.

49 Vendar to nikakor ni tako pri aktu, ki določa pristojnost za naložitev globe državi članici. Za izvajanje takega akta namreč nikakor niso pristojne države članice same, saj tako izvajanje vključuje sprejem prisilnega ukrepa zoper eno od njih.

50 Navedena analiza je podprta tudi s skupno obravnavo izjem v zvezi z ohranitvijo pristojnosti Sodišča, ki sta določeni v drugi in tretji alinei člena 51, prvi odstavek, točka (a), Statuta Sodišča Evropske unije. V zvezi s tem bi razlaga tretje alinee te določbe, ki bi izjemo iz te alineje razširila na vse izvedbene akte, ki jih sprejme Svet, izničila polni učinek izjeme iz druge alinee te določbe. Ta zadnjenavedena izjema namreč zajema akte Sveta, sprejete na podlagi uredbe o ukrepih trgovinske zaščite v smislu člena 207 PDEU, in se nanaša zgolj na položaj, v katerem ta institucija izvaja akt Unije.

51 Glede na navedeno ni mogoče šteti, da je akt, kot je izpodbijani sklep, sprejet v okviru izvajanja izvedbenega pooblastila, ki je na Svet prenesen s členom 291(2) PDEU.

52 Ugotoviti je treba tudi, da se Uredba št. 1173/2011, na podlagi katere je bil sprejet izpodbijani sklep, nikakor ne sklicuje na člen 291(2) PDEU.

53 Dalje, ta uredba temelji na členih 121 in 136 PDEU, kot je navedeno v točki 9 te sodbe. Vendar dodelitev pristojnosti Svetu na podlagi teh členov, pri čemer se ta pristojnost izvaja s tem sklepom, ni utemeljena z nujnostjo zagotavljanja enotne izvedbe navedene uredbe, ampak, kot je navedeno v njenih točkah 16 in 25 obrazložitve, s sledenjem cilju odvračanja držav članic od napačnega prikazovanja podatkov, ki so bistveni za izvajanje pristojnosti, ki se s členoma 121 in 126 PDEU podeljujejo Svetu na področju usklajevanja in nadzora ekonomskih ter proračunskih politik držav članic.

54 Iz tega sledi, da je Sodišče pristojno za presojo te tožbe.

Tožba

55 Kraljevina Španija v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev pravice do obrambe, kršitev pravice do dobrega upravljanja, neobstoj kršitve in nesorazmernost globe, ki ji jo je naložil Svet.

Prvi tožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe

Trditve strank

56 Kraljevina Španija trdi, da je z izpodbijanim sklepom kršena pravica do obrambe, kot je zagotovljena s členom 8(3) Uredbe št. 1173/2011 in z Delegiranim sklepom 2012/678, ker ji ta sklep kršitev pripisuje na podlagi informacij, pridobljenih med vrsto obiskov, opravljenih v Španiji maja, junija in septembra 2012 ter septembra 2013.

57 Na eni strani naj bi bili namreč prvi trije obiski, med katerimi so bile pridobljene te informacije, opravljeni, ko spoštovanje pravice do obrambe še ni bilo zagotovljeno državam članicam, ki so predmet postopkov preiskav na podlagi člena 8(3) Uredbe št. 1173/2011, ker Delegirani sklep 2012/678 še ni začel veljati. Poleg tega naj bi bile vse te informacije pridobljene, preden se je julija 2014 začel preiskovalni postopek, in torej v okviru postopka, ki ga določa Delegirani sklep, pri čemer je bila kršena pravica do obveščenosti, ki jo navedeni Delegirani sklep zagotavlja zadevni državi članici. Poleg tega naj bi ta Delegirani sklep sam Komisiji nalagal izvedbo metodološkega obiska pred začetkom preiskovalnega postopka, vendar tak obisk v obravnavanem primeru ni bil opravljen.

58 Na drugi strani naj okoliščine, v katerih so bile navedene informacije pridobljene, ne bi bile v skladu z zahtevami, ki jih je zakonodajalec Unije določil, da bi zagotovil spoštovanje pravice do obrambe. V zvezi s tem Kraljevina Španija trdi, da Uredba št. 479/2009 ni pravna podlaga, ki Eurostatu omogoča zbiranje informacij v zvezi z morebitnim napačnim prikazovanjem v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, in da ni bila predhodno obveščena o dejanskem cilju obiskov, ki so bili opravljeni v obravnavanem primeru. V teh okoliščinah naj bi španski organi s Komisijo sodelovali, ne da bi vedeli, da se informacije, ki jih pridobi ta institucija, lahko kasneje uporabijo za utemeljitev začetka preiskovalnega postopka.

59 Svet ob podpori Komisije odgovarja, prvič, da so bili obiski pred sklepom o začetku preiskave pripravljeni na podlagi Uredbe št. 479/2009 in z namenom končne ugotovitve v zvezi s spremenjenimi podatki, ki jih je Kraljevina Španija predložila maja 2012 po začasni predložitvi aprila 2012.

60 Drugič, Komisija naj bi spoštovala pravico do obrambe Kraljevine Španije od sklepa o začetku preiskave dalje. Natančneje, tej državi članici naj bi ob obvestilu o navedenem sklepu posredovala informacije, ki jih je imela v zvezi z obstojem resnih indicev o dejstvih, ki bi se lahko izkazala za napačno prikazovanje v skladu z Delegiranim sklepom 2012/678. Dalje, Komisija naj bi spoštovala različne pravice do obrambe, ki jih je Kraljevina Španija imela na podlagi člena 8(3) Uredbe št. 1173/2011. Tudi če je bila storjena kršitev pravice do obrambe, naj Kraljevina Španija ne bi dokazala, da je to vplivalo na izid postopka in da je zato razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa utemeljena.

Presoja Sodišča

61 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je razvidno, da spoštovanje pravice do obrambe v vsakem postopku zoper neko osebo, ki lahko privede do sprejetja odločbe, ki posega v njen položaj, na eni strani pomeni temeljno načelo prava Unije, ki ga je treba spoštovati, tudi če v zvezi s tem ni nobene posebne določbe, ter da na drugi strani zahteva, da je osebi, zoper katero se tak postopek začne, omogočeno, da koristno izjavi svoje mnenje glede dejstev in kršitve prava Unije, ki se ji očitajo, pred sprejetjem odločitve, ki pomembno vpliva na njene interese (glej v tem smislu sodbe z dne 10. julija 1986, Belgija/Komisija, 40/85, EU:C:1986:305, točka 28; z dne 12. februarja 1992, Nizozemska in drugi/Komisija, C-48/90 in C-66/90, EU:C:1992:63, točki 44 in 45, in z dne 14. junija 2016, Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, točka 51).

62 V obravnavanem primeru ni sporno, da izpodbijani sklep temelji na informacijah, ki jih je služba Komisije, in sicer Eurostat, pridobila med obiski, opravljenimi v Španiji maja, junija in septembra 2012 ter septembra 2013, torej pred 11. julijem 2014, ko je bil sprejet sklep o začetku postopka, ter – kar zadeva tri izmed njih – pred 26. novembrom 2012, ko je začel veljati Delegirani sklep 2012/678.

63 Na prvem mestu je torej treba preučiti, ali to, da so bile te informacije pridobljene pred tema dogodkoma, pomeni, da je bila z izpodbijanim sklepom kršena pravica do obrambe.

64 V zvezi s tem je treba poudariti, da sta Parlament in Svet glede preiskovalnih postopkov, kot je ta, na katerem temelji izpodbijani sklep, sprejela posebne določbe za zagotovitev spoštovanje pravice do obrambe. Te so vsebovane v členu 8(3) Uredbe št. 1173/2011 in se uporabljajo od 13. decembra 2011, ko je ta uredba začela veljati. Te posebne določbe določajo, da je Komisija pooblaščena za odločitev o začetku preiskave, če meni, da obstajajo resni indici o obstoju dejstev, ki bi se lahko izkazala za napačno prikazovanje. Navedene določbe tej instituciji nalagajo tudi, da mora, če uporabi to pooblastilo, v celoti spoštovati pravico do obrambe zadevne države članice in, natančneje, upoštevati ugotovitve, ki jih ta država članica navede med preiskavo, ter to državo članico zaslišati, preden Svetu predloži predlog o sklepu, tako da ta sklep temelji zgolj na dejstvih, glede katerih je navedena država članica lahko podala stališče.

65 Komisija torej nima zgolj možnosti, da od 13. decembra 2011 zbira informacije v zvezi z obstojem resnih indicev o dejstvih, ki bi se lahko izkazala za napačno prikazovanje v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, ampak ima tudi dolžnost zbiranja takih informacij pred vsakršnim začetkom preiskovalnega postopka na podlagi člena 8(3) te uredbe, v okviru katere mora biti nato zadevni državi članici zagotovljeno spoštovanje pravice do obrambe.

66 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da so bili različni obiski, ki so bili v obravnavanem primeru opravljeni v Španiji, načrtovani od maja 2012 dalje in torej po tem, ko je 13. decembra 2011 začela veljati Uredba št. 1173/2011, zato to, da je Eurostat med temi obiski pridobil informacije iz točke 62 te sodbe, ne pomeni da je z izpodbijanim sklepom kršena pravica do obrambe.

67 Na drugem mestu je treba glede trditev Kraljevine Španije, ki se nanašajo na to, da okoliščine, v katerih so bile navedene informacije pridobljene, niso bile v skladu z zahtevami, ki jih je določil zakonodajalec Unije za zagotovitev spoštovanja pravice do obrambe, ugotoviti, da lahko država članica načeloma, kot je to razvidno iz točke 64 te sodbe, po začetku preiskovalnega postopka iz člena 8(3) Uredbe št. 1173/2011 v celoti uveljavlja navedeno pravico, saj je le na podlagi tega postopka mogoče sprejeti sklep, s katerim se navedeni državi članici naloži sankcija zaradi napačnega prikazovanja v smislu odstavka 1 tega člena.

68 Pri tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno tudi, da je treba nadzorovati, da izvajanje pravice do obrambe v okviru postopka, na podlagi katerega se lahko sprejme akt, s katerim se ugotovi obstoj kršitve, ni ogroženo, če so pred začetkom tega postopka organizirane operacije, ki omogočajo pridobitev informacij, ki lahko odločilno vplivajo na ugotovitev take kršitve (glej v tem smislu sodbi z dne 7. januarja 2004, Aalborg Portland in drugi/Komisija, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, EU:C:2004:6, točke od 63 do 65, ter z dne 27. aprila 2017, FSL in drugi/Komisija, C-469/15 P, EU:C:2017:308, točka 43).

69 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da se je Eurostat pri izvedbi štirih obiskov, med katerim je pridobil informacije, na katerih je Svet utemeljil izpodbijani sklep, oprl na Uredbo št. 479/2009. Kot je namreč razvidno iz elektronske pošte in poročil iz prilog k tožbi, najprej, sta bila obiska, opravljena junija in septembra 2012, organizirana kot „obiska za dialog“ v smislu člena 11a te uredbe, dalje, obisk, opravljen maja 2012, je bil organiziran kot „tehnični obisk za pripravo“ na prvega od navedenih dveh obiskov za dialog, ter nazadnje, obisk, opravljen septembra 2013, je bil organiziran kot „*ad hoc* obisk“.

70 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, ali Uredba št. 479/2009 dopušča zbiranje informacij glede obstoja možnega napačnega prikazovanja v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 in, če je odgovor pritrdilen, ali so bile okoliščine organizacije obiskov, med katerimi so bile v obravnavanem primeru pridobljene informacije, v skladu s postopkovnimi zahtevami, ki jih je določil zakonodajalec Unije, in je bila v njihovem okviru ohranjena možnost Kraljevine Španije, da uveljavi pravico do obrambe v okviru nadaljnjega preiskovalnega postopka.

71 Prvič, glede vprašanja, ali Uredba št. 479/2009 dopušča zbiranje informacij glede obstoja možnega napačnega prikazovanja, je treba na eni strani ugotoviti, da člen 3(1) te uredbe državam članicam nalaga, da Komisiji dvakrat letno poročajo o načrtovanih in dejanskih javnofinančnih primanjkljajih ter o višini javnega dolga, da bi ta institucija in Svet lahko opravila svoje naloge iz člena 121 in 126 PDEU ter Protokola št. 12. Prav v primerih, v katerih država članica te podatke napačno prikaže, pa lahko Svet na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 ugotovi, da je država članica storila kršitev, in ji naloži globo, kot je generalna pravobranilka poudarila v točki 66 sklepnih predlogov.

72 Na drugi strani člen 8(1) Uredbe št. 479/2009 skupaj z njenima uvodnima izjavama 9 in 10 Eurostatu izrecno nalaga, da v imenu Komisije izvede nepristransko in neodvisno oceno kakovosti teh podatkov, tako da preveri njihovo skladnost z računovodskimi pravili ter njihovo izčrpnost, zanesljivost, veljavnost in koherentnost. V zvezi s tem je Eurostat med drugim pristojen, da na podlagi člena 11a navedene

uredbe v državah članicah opravi tako imenovane obiske „za dialog“ z namenom preverjanja sporočenih podatkov, njihove metodološke in računovodske ocene ter opredelitve tveganj ali potencialnih problemov v zvezi z njihovo kakovostjo. Ta služba Komisije je torej pristojna, da v tem okviru ter na splošno opredeli tveganja in potencialne probleme zanesljivosti zadevnih podatkov.

73 Uredba št. 479/2009 in natančneje njen člen 11a sta torej pravna podlaga, ki Eurostatu omogoča, da v okviru obiskov, kot sta obiska za dialog in pripravljalni tehnični obisk iz točke 69 te sodbe, pridobi informacije o morebitnem napačnem prikazovanju.

74 Glede četrtega obiska, ki je naveden v isti točki in je bil opravljen z izrecnim namenom preiskave računov avtonomne skupnosti Valencija, je treba vsekakor ugotoviti, da tak obisk ni izrecno določen v Uredbi št. 479/2009.

75 Vendar člen 11 te uredbe določa, da Eurostat vodi stalen dialog s statističnimi organi držav članic. Tak stalen dialog pa nujno pomeni, da Eurostat lahko opravi različne obiske in misije, ki jih zahteva izvajanje njegovih pristojnosti in ki niso obiski, izrecno navedeni v navedenem členu. Poleg tega uvodni izjavi 7 in 8 Uredbe št. 1173/2011 Komisijo izrecno spodbujata, naj v okviru stalnega dialoga v državah članicah izvaja misije na kraju samem in nadzorne misije.

76 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je člen 11 Uredbe št. 479/2009 pravna podlaga, ki Eurostatu omogoča, da v okviru tega četrtega obiska pridobi informacije o morebitnem napačnem prikazovanju.

77 Dalje, glede trditve Kraljevine Španije, da bi bilo treba metodološki obisk opraviti pred začetkom preiskovalnega postopka, zadošča ugotoviti, da Delegirani sklep 2012/678 v členu 2(3) določa, da se Komisija lahko odloči, da ne začne preiskave, dokler tak obisk ni opravljen, pri čemer ji v zvezi s tem ni naložena nobena obveznost.

78 Drugič, glede vprašanja, ali so bili štirje zadevni obiski opravljeni ob spoštovanju postopkovnih zahtev, ki jih je določil zakonodajalec Unije, in tako, da ni bilo ogroženo izvajanje pravice do obrambe, ki je Kraljevini Španiji zagotovljena v okviru nadaljnjega preiskovalnega postopka, je treba na eni strani navesti, da člen 11(2) Uredbe št. 479/2009 določa, da je treba začasne ugotovitve, pridobljene v okviru obiskov za dialog, organiziranih v državah članicah, posredovati slednjim, da se jim omogoči predstavitev njihovih stališč.

79 V obravnavanem primeru so bile začasne ugotovitve, pridobljene v okviru pripravljalnega tehničnega obiska in dveh obiskov za dialog, ki so navedeni v točki 69 te sodbe, posredovane Kraljevini Španiji za pripravo stališča, kar potrjuje poročilo Eurostata iz priloge k tožbi, ki zajema stališče, ki ga je ta država članica podala po posredovanju začasne različice tega dokumenta. Poleg tega je bila navedena država članica predhodno podrobno obveščena o tem, kaj natančno je predmet teh obiskov, in zlasti o tem, da naj bi se ti obiski med drugim nanašali na podatke o avtonomni skupnosti Valencija, kot je razvidno iz dokumentov, navedenih v točki 69.

80 Na drugi strani je bila Kraljevina Španija pred obiskom, organiziranim za september 2013, dovolj jasno in natančno obveščena o tem, da se bo ta obisk nanašal med drugim na morebitno napačno prikazovanje v povezavi s podatki o avtonomni skupnosti Valencija, kot je razvidno iz teh dokumentov.

81 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da so bile okoliščine organizacije obiskov, ki jih je Eurostat v Španiji opravil maja, junija in septembra 2012 ter septembra 2013 in v okviru katerih so bile pridobljene informacije, na katerih temelji izpodbijani sklep, v skladu s postopkovnimi zahtevami, ki jih določa pravo Unije.

82 Dalje, ugotoviti je treba, da uresničevanje pravice do obrambe Kraljevine Španije v okviru preiskovalnega postopka, ki je potekal pred sprejetjem izpodbijanega sklepa, ni bilo ogroženo z različnimi obiski, v okviru katerih je Eurostat pridobil navedene informacije še pred začetkom navedenega postopka.

83 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da se je Svet, ne da bi kršil pravico do obrambe Kraljevine Španije, v izpodbijanem sklepu oprl na informacije, pridobljene med temi obiski.

84 Prvi tožbeni razlog zato ni utemeljen.

Drugi tožbeni razlog: kršitev pravice do dobrega upravljanja

Trditve strank

85 Kraljevina Španija trdi, da izpodbijani sklep krši pravico do dobrega upravljanja iz člena 41(1) Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: Listina).

86 Trdi namreč, da ni v skladu z zahtevo objektivne nepristranskosti, ki je del te pravice, da Komisija vodenje preiskovalnega postopka, ki temelji na členu 8(3) Uredbe št. 1173/2011, zaupa osebam, ki so predhodno sodelovale pri obiskih, na podlagi katerih je ta institucija menila, da obstajajo resni indici o dejstvih, ki upravičujejo začetek takega postopka. Vendar naj bi bili v obravnavanem primeru trije od štirinajstih uslužbencev, ki so sodelovali pri obiskih, ki jih je Eurostat opravil v Španiji, pred sprejetjem sklepa o začetku preiskave, tudi del ekipe štirih oseb, ki jo je Komisija aktivirala v okviru navedenega postopka. Poleg tega naj bi služba, katere del so bile te tri osebe, in sicer Eurostat, pomenila tveganje pristranskosti, ker je odgovorna za oceno podatkov o dolgu in primanjkljaju, ki so jih posredovale države članice, in ker naj bi zato imela interes za postopek obravnave, ki je obremenjujoč za državo članico, ki se ji očita, da je izkrivljala podatke. V teh okoliščinah naj bi bilo treba ugotoviti, da je bil preiskovalni postopek voden v okoliščinah, ki ne zagotavljajo objektivne nepristranskosti Komisije, in da izpodbijani sklep, ki ga je po koncu preiskovalnega postopka sprejel Svet, zaradi te kršitve pravice ni zakonit.

87 Svet ob podpori Komisije trdi, da se Kraljevina Španija ne more sklicevati na člen 41(1) Listine, ker je država članica, in ne vsakdo v smislu te določbe, pri čemer priznava, da ta država članica lahko uveljavlja načelo dobrega upravljanja kot splošno načelo prava Unije. Pri tem naj to načelo ne bi bilo kršeno s tem, da je Komisija vodenje preiskave, začete na podlagi Uredbe št. 1173/2011, zaupala uslužbencem, ki so pred tem sodelovali pri obiskih, organiziranih na podlagi Uredbe št. 479/2009, ker sta zadevna postopkovna okvira pravno različna. To naj bi veljalo še toliko bolj, ker po koncu takega preiskovalnega postopka sklep o obstoju izkrivljanja statističnih podatkov in naložitvi globe zadevni državi članici sprejme institucija, ki ni Komisija, ampak Svet.

Presoja Sodišča

88 Člen 41(1) Listine, ki je naslovljen „Pravica do dobrega upravljanja“ in ki je ena od določb, ki spadajo pod naslov V te Listine, naslovljen „Pravice državljanov“, med drugim določa, da ima vsakdo pravico, da institucije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko.

89 V obravnavanem primeru to določbo uveljavlja država članica. Ne da bi bilo treba odločiti o tem, ali je mogoče državo članico šteti za „vsakogar“ v smislu navedene določbe ali jo s tem pojmom enačiti ter v tem smislu uporabiti pravico, ki jo določa navedena določba, kar Svet in Komisija izpodbijata, je treba poudariti, da ta pravica odraža splošno načelo prava Unije (sodba z dne 8. maja 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, točka 49), na katero se države članice lahko sklicujejo in ob upoštevanju katerega je torej treba obravnavati zakonitost izpodbijanega sklepa.

90 Iz sodne prakse Sodišča je namreč razvidno, da morajo institucije Unije navedeno splošno pravno načelo spoštovati v okviru upravnih postopkov, ki so začeti zoper države članice in v okviru katerih se lahko sprejmejo odločbe, ki posegajo v položaj teh držav (glej v tem smislu sodbi z dne 15. julija 2004, Španija/Komisija, C-501/00, EU:C:2004:438, točka 52, in z dne 24. junija 2015, Nemčija/Komisija, C-549/12 P ter C-54/13 P, EU:C:2015:412, točka 89 in navedena sodna praksa).

91 Te institucije morajo zlasti spoštovati oba vidika zahteve nepristranskosti, ki sta na eni strani subjektivna nepristranskost, v skladu s katero noben uslužbenec zadevne institucije ne sme biti pristranski in ne sme imeti osebnih predsodkov, ter na drugi strani objektivna nepristranskost, v skladu s katero mora ta institucija zagotoviti zadostna jamstva, da se izključi vsak upravičen dvom o morebitnem predsodku (sodba z dne 11. julija 2013, Ziegler/Komisija, C-439/11 P, EU:C:2013:513, točki 154 in 155 ter navedena sodna praksa).

92 Čeprav v obravnavanem primeru Kraljevina Španija ne zatrjuje subjektivne pristranskosti Komisije, pa zatrjuje, da izpodbijani sklep ni zakonit, ker ta institucija ni spoštovala zahteve objektivne nepristranskosti, ker je pregled v okviru preiskovalnega postopka zaupala ekipi, ki so jo večinoma sestavljali uslužbenci Eurostata, ki so že sodelovali pri obiskih, ki jih je ta služba opravila v Španiji pred začetkom navedenega postopka.

93 Najprej je treba poudariti, kot pravilno trdi Kraljevina Španija, da trditev Sveta in Komisije – da je treba tako razlago zavrniti, ker je izpodbijani sklep po koncu preiskovalnega postopka sprejel Svet, in ne Komisija – ni utemeljena.

94 Ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, navedene v točki 91 te sodbe, je treba namreč ugotoviti, da se – če so posebne in različne odgovornosti v okviru postopka, ki je začet zoper državo članico in ki lahko privede do odločbe, ki posega v njen položaj, dodeljene več institucijam Unije – mora vsaka od teh institucij uskladiti z zahtevo objektivne nepristranskosti v delu, v katerem se ta nanaša nanjo. Tudi če te zahteve ni izpolnila le ena izmed teh institucij, taka neizpolnitev zato lahko pomeni nezakonitost sklepa, ki ga je njegov avtor sprejel po koncu zadevnega postopka.

95 Sodišče mora zato ugotoviti, ali Komisija zagotavlja zadostna jamstva za izključitev vsakršnega upravičenega dvoma o njenem morebitnem predsodku, če pregled v okviru preiskovalnega postopka, kot je ta, na podlagi katerega je bil sprejet izpodbijani sklep, zaupa ekipi, ki jo večinoma sestavljajo uslužbenci Eurostata, ki so že sodelovali pri obiskih, ki jih je v državi članici pred začetkom navedenega postopka organizirala ta služba.

96 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ti obiski na eni in ta preiskovalni postopek na drugi strani spadajo v različna pravna okvira in imajo različen predmet.

97 Cilj obiskov, ki jih Eurostat lahko opravi v državah članicah na podlagi členov 11 in 11a Uredbe št. 479/2009, je namreč, da se službi Komisije omogoči, da v skladu s členom 8(1) te uredbe izvede oceno kakovosti podatkov, ki jih države članice posredujejo dvakrat letno in ki se nanašajo na njihov javni dolg in njihov javni primanjkljaj, kot je to razvidno in točk 72 in 75 te sodbe.

98 Preiskovalni postopek pa je določen v členu 8(3) Uredbe št. 1173/2011, pri čemer je njegov cilj v skladu s to določbo, da se Komisiji omogoči, da opravi vse preiskave, potrebne za ugotovitev obstoja napačnega prikazovanja v zvezi z navedenimi podatki, storjenega namenoma ali iz hude malomarnosti, kadar meni, da obstajajo resni indici o dejstvih, ki bi se lahko izkazala za takšno napačno prikazovanje.

99 Glede na te različne pravne okvire in cilje je treba šteti, da tudi če se podatki, ki so predmet teh obiskov na eni strani in tega preiskovalnega postopka na drugi, lahko deloma ujemajo, sta presoji teh podatkov, ki ju morata opraviti Eurostat in Komisija, vsekakor različni.

100 Presoja kakovosti nekaterih od teh podatkov, ki jo Eurostat opravi po obiskih, opravljenih v državi članici, zato sama po sebi ne vpliva na stališče o obstoju napačnega prikazovanja, ki ga Komisija lahko sprejme v zvezi z istimi podatki, kadar se ta institucija nato odloči začeti preiskovalni postopek v zvezi s tem.

101 Iz tega sledi, da Sodišče zgolj na podlagi tega, da se vodenje preiskovalnega postopka, ki temelji na členu 8(1) Uredbe št. 1173/2011, zaupa ekipi, ki jo večinoma sestavljajo uslužbenci Eurostata, ki so že sodelovali pri obiskih, ki jih je v zadevni državi članici pred začetkom tega postopka organizirala ta služba na podlagi Uredbe št. 479/2009, ne more ugotoviti, da sklep, sprejet po koncu navedenega postopka, zaradi neizpolnitve zahteve objektivne nepristranskosti Komisije ni zakonit.

102 Poleg tega je treba na eni strani ugotoviti, da člen 8(3) Uredbe št. 1173/2011 ne prenaša na Eurostat, katerega odgovornost je jasno določena z Uredbo št. 479/2009, kot je bilo navedeno v točki 72 te sodbe, ampak na Komisijo in torej na komisarje, ki delujejo skupaj, prvič, pooblastila za odločitev o začetku preiskovalnega postopka, drugič, odgovornosti za vodenje preiskave, in tretjič, možnosti Svetu posredovati priporočila in predloge, za katere se po koncu preiskovalnega postopka ugotovi, da so potrebni.

103 Na drugi strani Uredba št. 1173/2011 uslužbencem Eurostata ne nalaga nobene odgovornosti za vodenje preiskovalnega postopka.

104 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da naloga, ki je uslužbencem Eurostata zaupana v navedenem preiskovalnem postopku, ni odločilna niti za potek niti za izid tega postopka.

105 Iz navedenih preudarkov izhaja, da ni mogoče šteti, da je bil pregled v okviru preiskovalnega postopka zaupan ekipi, ki so jo večinoma sestavljali uslužbenci Eurostata, ki so že sodelovali pri obiskih, ki jih je v Španiji pred začetkom tega postopka organizirala ta služba, in da zato Komisija v zvezi z izpodbijanim sklepom ni izpolnila zahteve objektivne nepristranskosti.

106 Drugi tožbeni razlog torej ni utemeljen.

Tretji tožbeni razlog: neobstoj kršitve

Trditve strank

107 Kraljevina Španija trdi, da v obravnavanem primeru različni pogoji, ki so v členu 8(1) Uredbe št. 1173/2011 določeni za utemeljeno ugotovitev Sveta o obstoju kršitve, niso bili izpolnjeni.

108 V zvezi s tem navedena država članica trdi, prvič, da dejstev, ki so ji očitana, ni mogoče opredeliti kot „napačno prikazovanje“. Dejstva, ki pomenijo napačno prikazovanje, ki naj bi bilo kršitev, prepovedana s členom 8(1) Uredbe št. 1173/2011, naj bi bilo treba namreč razlikovati od dejstev, ki pomenijo preprosto spremembo podatkov, ki so bili predhodno posredovani Eurostatu, kar naj bi bilo v skladu s členom 6 Uredbe št. 479/2009. Natančneje, člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 naj bi bilo treba razlagati tako, da zgolj Svetu dovoljuje, da sankcionira napačno prikazovanje, ki ga storijo države članice v zvezi z dejanskimi podatki. Glede napačnega prikazovanja načrtovanih podatkov pa naj bi bilo treba šteti, da to ne spada na področje uporabe te določbe. Drugačna razlaga naj bi namreč posegala v obseg člena 6 Uredbe št. 479/2009, saj ta člen državam članicam omogoča, da načrtovane podatke, ki so bili predhodno posredovani Eurostatu, spremenijo. V obravnavanem primeru naj bi bilo treba dejstva, na katera se nanaša izpodbijani sklep, šteti za spremembo načrtovanih podatkov, ki so bili Komisiji posredovani v obvestilu z dne 30. marca 2012, kar naj bi Eurostat upošteval s tem, da je zadevne spremenjene podatke objavil.

109 Drugič, šteti naj bi bilo treba, da člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 Svetu ne omogoča sankcioniranja vsakega napačnega prikazovanja, ampak zgolj tisto, ki ogroža ekonomsko in proračunsko uskladitev in nadzorovanje, ki ju Svet in Komisija zagotavljata na podlagi členov 121 in 126 PDEU ter Protokola št. 12. V obravnavanem primeru pa naj napačno prikazovanje Kraljevine Španije Svetu in Komisiji ne bi bistveno otežilo izvajanje njunih nalog v zvezi s tem zaradi hitrosti, s katero so bili zadevni podatki kasneje spremenjeni, in zneska zadevnih odhodkov.

110 Tretjič, Kraljevini Španiji naj ne bi bilo mogoče očitati hude malomarnosti. Izpodbijani sklep naj bi bil namreč osredotočen na obstoj napačnega prikazovanja, ki se nanaša zgolj na primanjkljaj enega samega avtonomnega subjekta v celotnem javnem primanjkljaju, medtem ko naj bi zadevna država članica, v celoti gledano, izkazala skrbnost. Poleg tega naj ta sklep nikakor ne bi upošteval sodelovanja, ki ga je navedena država članica izkazala med preiskavo, ki jo je izvedla Komisija, potem ko je tej instituciji samoiniciativno sporočila zadevne nepravilnosti.

111 Svet ob podpori Komisije najprej ugovarja, da to, da je Eurostat spremenjene podatke objavil na podlagi člena 6 Uredbe št. 479/2009, ne preprečuje možnosti sankcioniranja zadevne države članice na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, če je objava teh podatkov posledica napačnega prikazovanja.

112 Dalje, Svet in Komisija navajata, da člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 omogoča sankcioniranje vsakega napačnega prikazovanja podatkov o primanjkljaju in dolgu, ki so pomembni za uporabo členov 121 in 126 PDEU ali za uporabo Protokola št. 12. Vsi ti podatki naj bi bili namreč bistveni za njuno nalogo ekonomskega in proračunskega usklajevanja ter nadzora, kot naj bi izhajalo iz uvodne izjave 16 Uredbe št. 1173/2011. V teh okoliščinah naj se učinek objave ne bi upošteval za ugotovitev obstoja kršitve, ampak zgolj za izračun ustrezne globe, kot to omogoča Delegirani sklep 2012/678 in kot naj bi bilo to storjeno v obravnavanem primeru.

113 Nazadnje, Svet in Komisija glede obstoja hude malomarnosti, ki jo je mogoče pripisati Kraljevini Španiji, na eni strani menita, da je treba šteti, da je ta država članica odgovorna za ravnanja svojih teritorialnih enot, kot bi bila v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, in da trditev, da je navedena država članica Komisijo samoiniciativno obvestila o napačnem prikazovanju, ni v skladu z dejanskim stanjem. Na drugi strani naj sodelovanje, ki ga je taka država članica izkazala med preiskavo, ne bi vplivalo na ugotovitev kršitve iz člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, vendar bi ga bilo mogoče vseeno upoštevati kot olajševalno okoliščino v okviru izračuna globe, kot to omogoča Delegirani sklep 2012/678 in kot naj bi bilo to storjeno v obravnavanem primeru.

Presoja Sodišča

114 Najprej je treba ugotoviti, da Kraljevina Španija ne izpodbija dejstev, ki jih je Svet ugotovil v zvezi z njo. Ni torej sporno, najprej, da sta bila v podatkih, ki jih je ta država članica Eurostatu posredovala 30. marca 2012 njen dejanski in pričakovani javni primanjkljaj za leta od 2008 do 2011 zmanjšana za 4,5 milijarde EUR, od česar se je 1,9 milijard EUR nanašalo zgolj na avtonomno skupnost Valencija, dalje, da je zmanjšanje v zvezi s tem subjektom posledica tega, da je revizijski urad te avtonomne skupnosti več let potrjeval račune, ki so vsebovali nepravilnost v zvezi z neevidentiranjem nekaterih odhodkov za zdravstveno varstvo in neupoštevanjem načela računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka, in nazadnje, da je ta položaj trajal, kljub ponavljajočim se opozorilom računskega sodišča navedene avtonomne skupnosti.

115 Vendar Kraljevina Španija izpodbija pravno kvalifikacijo dejstev, ki jih je Svet tako ugotovil, pri čemer se sklicuje na tri sklope trditev, ki so v bistvu navedeni v točkah od 108 do 110 te sodbe, za katerih presojo je najprej potrebna razlaga člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011.

116 V skladu s to določbo morajo biti za to, da Svet lahko ugotovi obstoj kršitve, izpolnjeni trije pogoji, Prvič, zadevna država članica mora podatke napačno prikazovati, drugič, to napačno prikazovanje se mora nanašati na podatke o primanjkljaju in dolgu, ki so pomembni za uporabo členov 121 in 126 PDEU ali Protokola št. 12, in tretjič, ta država članica mora pri tem ravnati namerno ali s hudo malomarnostjo.

117 Najprej, glede prvega od teh treh pogojev Kraljevina Španija trdi, kot je razvidno iz točke 108 te sodbe, da je treba člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 razlagati tako, da napačno prikazovanje, ki se nanaša na pričakovane podatke, ne spada na področje uporabe te določbe.

118 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da se besedilo člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 navezuje na celotno napačno prikazovanje, ki ga storijo države članice, ne da bi bilo področje uporabe te določbe omejeno na nekatere vrste prikazovanj ali napak. Poleg tega je v uvodni izjavi 16 Uredbe št. 1173/2011, ki navaja cilj, ki mu sledi navedena določba, navedeno, da je namen te določbe države članice odvrniti od napačnega prikazovanja, ne da bi ta uvodna izjava razlikovala med različnimi vrstami takega prikazovanja.

119 Šteti je torej treba, da področje uporabe člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 ob upoštevanju njene uvodne izjave 16 zajema vsako napačno prikazovanje, ki ga države članice storijo v zvezi s svojim podatki o primanjkljaju in dolgu, ki jih je treba Eurostatu posredovati na podlagi člena 3 Uredbe št. 479/2009, kot je bilo navedeno v točki 71 te sodbe, vključno z napačnim prikazovanjem, ki se nanaša na pričakovane podatke.

120 Te ugotovitve ne omaje trditev Kraljevine Španije, da bi vključitev napačnega prikazovanja pričakovanih podatkov na področje uporabe člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 ogrozila obseg člena 6 Uredbe št. 479/2009, ker ta člen državam članicam omogoča, da načrtovane podatke, ki so bili predhodno posredovani Eurostatu, spremenijo.

121 Namen člena 6 Uredbe št. 479/2009, kot je razvidno iz njegovega besedila, namreč ni državam članicam omogočiti, da Eurostat obvestijo o posebnih primerih, v katerih spremenijo pričakovane podatke po tem, ko odkrijejo napačno prikazovanje v smislu člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, ampak jih na splošno zavezati, da to službo obvestijo o vseh primerih pomembnih sprememb podatkov, ki so bili predhodno sporočeni. Države članice torej zavezuje, da sporočijo tako spremembo pričakovanih podatkov kot spremembo dejanskih podatkov, ne glede na možnost, ki jo ima Svet, da jim naloži sankcijo, če so zadevni podatki predmet napačnega prikazovanja. Upoštevanje napačnega prikazovanja pričakovanih podatkov na področju uporabe člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 torej nikakor ne vpliva na obseg člena 6 Uredbe št. 479/2009.

122 Trditev Kraljevine Španije, da je treba člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 razlagati tako, da napačno prikazovanje, ki se nanaša na pričakovane podatke, ne spada na področje uporabe te določbe, zato ni utemeljena.

123 Dalje, glede drugega pogoja, navedenega v točki 116 te tožbe, Kraljevina Španija trdi, da člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 zgolj Svetu omogoča sankcioniranje napačnega prikazovanja podatkov, ki ogroža ekonomsko in proračunsko uskladitev in nadzorovanje, ki ju Svet in Komisija zagotavljata na podlagi člena 121 in 126 PDEU ter Protokola št. 12.

124 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Svet v skladu s členom 8(1) Uredbe št. 1173/2011 pristojen za sankcioniranje napačnega prikazovanja, ki ga storijo države članice v zvezi s podatki o primanjkljaju ali dolgu, ki so pomembni za uporabo členov 121 in 126 PDEU ali Protokola št. 12. Ta določba tako prikazovanje torej opredeljuje na podlagi predmeta teh podatkov, in sicer primanjkljaja ali dolga zadevne države članice. V nasprotju s tem, kar trdi Kraljevina Španija, pa ne vsebuje nobenega elementa, ki bi se navezoval na natančno posledico navedenega prikazovanja.

125 V teh okoliščinah je treba člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 razumeti tako, da Svetu omogoča sankcioniranje vsakega napačnega prikazovanja, ki se nanaša na podatke o dolgu in primanjkljaju zadevne države članice, ne glede na to, ali je to prikazovanje ogrozilo ekonomsko in proračunsko uskladitev in nadzorovanje, ki ju zagotavljata Svet in Komisija.

126 Trditev Kraljevine Španije, navedena v točki 123 te sodbe, torej ni utemeljena.

127 Nazadnje, glede tretjega pogoja, navedenega v točki 116 te sodbe, da mora zadevna država članica ravnati namerno ali s hudo malomarnostjo, da se ji lahko pripiše kršitev, Kraljevina Španija trdi, da je treba šteti, da ta pogoj ni izpolnjen, ker se zadevno napačno prikazovanje v obravnavanem primeru na eni strani nanaša zgolj na primanjkljaj ene same avtonomne skupnosti v celotnem javnem primanjkljaju in ker je na drugi strani sodelovala pri preiskavi, ki jo je izvedla Komisija, potem ko je tej instituciji samoiniciativno sporočila zadevne nepravilnosti.

128 Prvič, glede trditve, ki se nanaša na dejstvo, da se zadevno napačno prikazovanje v obravnavanem primeru nanaša zgolj na primanjkljaj ene same avtonomne skupnosti v celotnem javnem primanjkljaju, zadošča poudariti, da presoja obstoja hude malomarnosti zadevne države članice za namene kvalifikacije kršitve iz člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 ni odvisna od večje ali manjše omejenosti nepravilnosti, ki so vzrok za napačno prikazovanje, ki ga je storila ta država članica, ampak od obsega neizpolnjevanja obveznosti skrbnosti navedene države članice, ki se od nje zahteva pri pripravi in preverjanju podatkov, ki jih je treba Eurostatu posredovati na podlagi člena 3 Uredbe št. 479/2009.

129 Drugič, glede okoliščine, da je Kraljevina Španija sodelovala pri preiskavi, ki jo je izvedla Komisija, potem ko je tej instituciji samoiniciativno sporočila zadevne nepravilnosti, je treba spomniti, da mora biti začetek preiskovalnega postopka iz člena 8(3) Uredbe št. 1173/2011, kot je to že bilo navedeno v točki 65 te sodbe, utemeljen z obstojem resnih indicev o dejstvih, ki bi lahko pomenila napačno prikazovanje, storjeno namenoma ali zaradi hude malomarnosti.

130 Iz tega izhaja, da je treba obstoj te hude malomarnosti presojati glede na dejstva, ki pomenijo napačno prikazovanje, ne da bi se pri tem upoštevalo ravnanje navedene države članice po takem prikazovanju.

131 V nasprotju s tem, kar trdi Kraljevina Španija, zato niti okoliščina, da se zadevno napačno prikazovanje v obravnavanem primeru nanaša zgolj na primanjkljaj ene same avtonomne skupnosti v celotnem javnem primanjkljaju, niti dejstvo, da je ta država članica sodelovala pri preiskavi, ki jo je izvedla Komisija, potem ko je tej instituciji samoiniciativno sporočila zadevne nepravilnosti, ne moreta izpodbiti kvalifikacije hude malomarnosti, ki jo je ugotovil Svet.

132 Zato je treba navesti, da čeprav dejstvo, da zadevna država članica sodeluje v okviru ugotavljanja napačnega prikazovanja in med preiskavo, ne more vplivati na obstoj kršitve, ga je treba upoštevati kot olajševalno okoliščino pri izračunu globe, na podlagi člena 14(3)(e) Delegiranega sklepa 2012/678.

133 Zaradi vseh navedenih razlogov je treba tretji tožbeni razlog v celoti zavrniti kot neutemeljen.

Četrti tožbeni razlog: nesorazmernost globe

Trditve strank

134 Kraljevina Španija je v tožbi navedla, da globa, naložena z izpodbijanim sklepom, zaradi napačne opredelitve časovnega okvirja, ki je bil upoštevan pri njenem izračunu, ni sorazmerna.

135 Navedena država članica v zvezi s tem trdi, da je Svet kršil člen 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678, v skladu s katerim je treba globo izračunati na podlagi referenčnega zneska, ki ustreza 5 % „učinka napačnega prikazovanja na ravni javnofinančnega primanjkljaja […] za zadevna leta, zajeta v uradnem

obvestilu“. To besedilo naj bi bilo treba namreč razumeti tako, da mora Svet najprej izmeriti učinek napačnega prikazovanja na ravni primanjkljaja za vsako od let, ki so zajeta v obvestilu in na katera se nanaša tako prikazovanje, dalje, ugotoviti leto, za katero je ta učinek največji, in nazadnje, referenčni znesek določiti zgolj na podlagi tega učinka. V obravnavanem primeru naj bi moral Svet na podlagi take razlage referenčni znesek določiti na podlagi odhodkov, ki jih Kraljevina Španija ni prikazala zgolj za leto 2011 (862 milijonov EUR). Vendar naj bi ta institucija navedeni referenčni znesek določila na podlagi odhodkov, ki niso bili prikazani za vsa leta, ki jih zajema obvestilo z dne 30. marca 2012 in na katera se nanaša napačno prikazovanje, in sicer za leta do 2008 do 2011 (približno 1,9 milijard EUR). Sodišče naj bi zato moralo to napako popraviti in referenčni znesek znižati na 43,1 milijonov EUR (namesto 94,65 milijonov EUR), globo pa na 8,62 milijonov EUR (namesto 18,93 milijonov EUR).

136 Kraljevina Španija je v repliki in nato na obravnavi v zvezi s tem dodala, da je Svet s to napako kršil tudi načelo prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb.

137 Svet je ob podpori Komisije v odgovoru na tožbo odgovoril, da je bila globa, naložena v izpodbijanem sklepu, izračunana v skladu s členom 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678. To določbo naj bi bilo treba namreč razumeti tako, da mora Svet, najprej, določiti leta, ki so zajeta v obvestilu in na katera se nanaša napačno prikazovanje, nato, izmeriti celotni učinek napačnega prikazovanja na ravni primanjkljaja za vsa zadevna leta, in nazadnje, na podlagi tega celotnega učinka določiti referenčni znesek za globo. V obravnavanem primeru naj bi Svet na podlagi take razlage referenčni znesek pravilno določil na podlagi odhodkov, ki jih Kraljevina Španija ni prikazala za vsa leta, ki jih zajema njeno obvestilo z dne 30. marca 2012 in na katera se nanaša napačno prikazovanje, in sicer za leta od 2008 do 2011.

138 Svet je v tem odgovoru na tožbo navedel tudi, da je bilo napačno prikazovanje, upoštevano za izračun globe, čeprav Kraljevina Španija izpodbija retroaktivno uporabo Uredbe št. 1173/2011, izvedeno 30. marca 2012, torej po 13. decembru 2011, ko je začela veljati Uredba št. 1173/2011.

139 Vendar sta Svet in Komisija na obravnavi navedla, da je treba sklicevanje na načelo prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb šteti za tožbeni razlog, uveljavljen v fazi replike, in torej za nov tožbeni razlog v smislu člena 127(1) Poslovnika Sodišča, ki na podlagi te določbe ni dopusten.

Presoja Sodišča

– *Dopustnost*

140 V skladu s členom 127(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom.

141 Zato v skladu s sodno prakso Sodišča trditve, ki pomeni razširitev razloga, ki je bil že naveden v začetni vlogi, in ki je s tem tožbenim razlogom tesno povezana, ni mogoče razglasiti za nedopustno (glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2015, Komisija/Parlament in Svet, C-88/14, EU:C:2015:499, točka 13 in navedena sodna praksa).

142 V obravnavanem primeru je treba najprej ugotoviti, da je trditev Kraljevine Španije, da je bila globa, naložena z izpodbijanim sklepom, naložena v nasprotju z načelom prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb, del trditev, navedenih v repliki, ki pomenijo razširitev četrtega tožbenega razloga, navedenega v začetni vlogi. Dalje, iz analize te trditve in tega tožbenega razloga je razvidno, da oba kritizirata en in isti vidik izpodbijanega sklepa, in sicer dejstvo, da je Svet referenčni znesek globe, ki jo je nameraval naložiti Kraljevini Španiji, izračunal ob upoštevanju celotnega napačnega prikazovanja, ki ga je ta država članica izvedla z obvestilom z dne 30. marca 2012 glede dohodkov, ki niso bili prikazani za leta od 2008 do 2011, namesto da bi upošteval zgolj napačno prikazovanje, ki ga je ta država članica izvedla v zvezi z letom 2011. Zadevna trditev in zadevni tožbeni razlog sta zato tesno povezana.

143 Trditev, ki se nanaša na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb, je treba zato razglasiti za dopustno.

– *Utemeljenost*

144 Preučiti je treba trditev, ki se nanaša na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb, ker se z njo izpodbija obstoj globe, naložene Kraljevini Španiji, in nato trditve, ki se nanašajo na kršitev člena 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678, ki se nanaša le na podrobna pravila o izračunu te globe.

145 Na prvem mestu je treba glede trditve, ki se nanaša na kršitev načela prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb, najprej navesti, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je načelo prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb splošno načelo prava Unije (glej v zvezi s tem sodbi z dne 10. julija 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, točka 22, in z dne 8. februarja 2007, Groupe Danone/Komisija, C-3/06 P, EU:C:2007:88, točka 87). To splošno pravno načelo zahteva, da kršitev, ki se pripiše neki osebi, in sankcija, ki se naloži v zvezi s tem, ustrezata kršitvi in sankciji, ki sta bili določeni takrat, ko je prišlo do ravnanja ali opustitve, ki pomeni to kršitev (glej v zvezi s tem sodbi z dne 10. julija 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, točka 21, in z dne 8. septembra 2015, Taricco in drugi, C-105/14, EU:C:2015:555, točka 56).

146 Natančneje, na eni strani se navedeno splošno pravno načelo uporabi tudi za upravne globe (glej v tem smislu sodbo z dne 28. junija 2005, Dansk Rørindustri in drugi/Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P in C-213/02 P, EU:C:2005:408, točka 202). Naložitve globe na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 zato ni mogoče izvzeti iz uporabe tega splošnega pravnega načela, čeprav je v členu 9 te uredbe določeno, da je taka sankcija upravna.

147 Na drugi strani se lahko države članice na splošno načelo prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb sklicujejo tudi zato, da bi izpodbijale zakonitost glob, ki so jim naložene zaradi kršitve prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 11. decembra 2012, Komisija/Španija, C-610/10, EU:C:2012:781, točka 51).

148 V zvezi z vprašanjem, ali je bilo to splošno pravno načelo v obravnavani zadevi kršeno, kot to trdi Kraljevina Španija, je treba najprej spomniti, da morajo v skladu s členom 3(2) Uredbe št. 479/2009 in vsebinsko enako določbo, ki je bila predhodno vsebovana v Uredbi št. 3605/93, ki je začela veljati 1. januarja 1994, države članice od tega datuma dalje Eurostatu vsako leto pred 1. aprilom sporočiti načrtovani javnofinančni primanjkljaj za leto n, aktualno oceno dejanskega javnofinančnega primanjkljaja za leto n-1 in dejanski javnofinančni primanjkljaj za leta n-2, n-3 in n-4.

149 Kraljevina Španija je na podlagi te določbe na Eurostat naslovila obvestilo z dne 30. marca 2012, v katerem je med drugim navedla podatke v zvezi s svojim javnim primanjkljajem za leta od 2008 do 2011, kar med strankama ni sporno.

150 Dalje, člen 8(1) Uredbe št. 1173/2011 od 13. decembra 2011, ko je začela veljati ta uredba, določa, da to, da država članica namenoma ali zaradi hude malomarnosti napačno prikaže podatke, vsebovane v takem obvestilu, pomeni kršitev, zaradi katere se lahko naloži globa.

151 V obravnavanem primeru pa med strankama ni sporno, da so bili v obvestilu z dne 30. marca 2012, ki je poznejše od začetka veljave Uredbe št. 1173/2011, napačno prikazani podatki, ki se nanašajo na javni primanjkljaj te države članice za leta od 2008 do 2011, in zlasti zmanjšan primanjkljaj avtonomne skupnosti Valencija v teh letih, kot je razvidno iz točk 114, 135 in 137 te sodbe.

152 Kršitev, pripisana Kraljevini Španiji, in sankcija, naložena tej državi na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, zato ustrezata kršitvi in sankciji, ki sta bili določeni ob izvedbi tega prikazovanja. Trditev, da izpodbijani sklep krši načelo prepovedi retroaktivnosti kazenskih določb, je treba zato zavrniti kot nedopustno.

153 Na drugem mestu, glede trditve Kraljevine Španije, da je bil člen 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678 kršen, ker je izračun globe, naložene navedeni državi članici, napačen, je treba ugotoviti, da je Svet, kot je razvidno iz uvodne izjave 7 izpodbijanega sklepa, referenčni znesek te globe določil na podlagi te določbe, ki je bila sprejeta na podlagi člena 8(4) Uredbe št. 1173/2011 in z namenom, navedenim v uvodni izjavi 17 te uredbe.

154 V skladu s členom 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678 mora biti navedeni znesek v obravnavanem primeru enak 5 % večjega učinka napačnega prikazovanja Kraljevine Španije na ravni njenega primanjkljaja za zadevna leta, zajeta v obvestilu z dne 30. marca 2012.

155 V zvezi s tem med strankama ni sporno, prvič, da so „zadevna leta, zajeta“ v obvestilu, v smislu navedene določbe leta od 2008 do 2011, drugič, da „učinek“ napačnega prikazovanja na ravni primanjkljaja Kraljevine Španije v smislu te določbe ustreza znesku odhodkov avtonomne skupnosti Valencija, ki v teh letih niso bili prijavljeni, in tretjič, da znesek teh odhodkov znaša 29 milijonov EUR za leto 2008, 378 milijonov EUR za leto 2009, 624 milijonov EUR za leto 2010 in 862 milijonov EUR za leto 2011, kar je skupaj približno 1,9 milijarde EUR.

156 Vendar se stranke ne strinjajo glede tega, kot je navedeno v točkah 135 in 137 te sodbe, kako je treba opredeliti pojem „[večji] učinek“ v smislu člena 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678, pri čemer navedena določba ne vsebuje nobene opredelitve.

157 Različne jezikovne različice te določbe, ki zajema navedeni pojem, ne omogočajo določitve njegove jasne in nedvoumne vsebine, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 163 sklepnih predlogov.

158 V teh okoliščinah je treba zadevni pojem razlagati ob upoštevanju konteksta in cilja navedene določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 4. februarja 2016, C & J Clark International in Puma, C-659/13 in C-34/14, EU:C:2016:74, točka 122 in navedena sodna praksa).

159 V zvezi s tem je treba izraze člena 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678, katerega namen je določitev meril za določitev zneska glob, ki se naložijo na podlagi člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011, razlagati ob upoštevanju cilja zadnjenavedenega člena.

160 Kot je bilo navedeno v točki 118 te sodbe, je namen člena 8(1) Uredbe št. 1173/2011 odvračanje držav članic od napačnega prikazovanja, tako da se Svetu omogoči sankcioniranje takega prikazovanja. Člen 8(2) navedene Uredbe določa, da morajo biti globe iz odstavka 1 tega člena učinkovite, odvračalne in sorazmerne z vrsto in resnostjo napačnega prikazovanja ter njegovim trajanjem.

161 Vendar če bi bilo treba pojem „[večji] učinek“ iz člena 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678 razlagati tako, da je treba globo izračunati na podlagi učinka napačnega prikazovanja v enem samem letu, čeprav se napačno prikazovanje nanaša na več let, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 165 sklepnih predlogov, globa ne bi bila niti sorazmerna z obdobjem, na katero se navedeno prikazovanje nanaša, in zato niti odvračalna.

162 V teh okoliščinah je treba pojem „[večji] učinek“ v smislu člena 14(2) Delegiranega sklepa 2012/678 ob upoštevanju cilja, ki mu ta določba sledi, razlagati tako, da napotuje na celotni učinek napačnega prikazovanja na primanjkljaj ali dolg države članice, ki je izvedla napačno prikazovanje, v vseh letih, ki so zajeta v njenem obvestilu in na katera se napačno prikazovanje nanaša.

163 V obravnavanem primeru je Svet v točki 7 obrazložitve izpodbijanega sklepa zato lahko pravilno menil, da je treba referenčni znesek za sankcijo, ki jo je treba naložiti Kraljevini Španiji, določiti na 5 % skupnega zneska odhodkov avtonomne skupnosti Valencija za leta od 2008 do 2011, ki jih ta država članica ni prikazala.

164 Glede na vse zgornje preudarke je treba četrti tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

165 Ker je treba vse tožbene razloge, ki jih Kraljevina Španija navedla v utemeljitev tožbe, zavrniti, je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

166 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Kraljevina Španija v obravnavanem primeru ni uspela, se ji v skladu s predlogi Sveta naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške te institucije.

167 Poleg tega člen 140(1) Poslovnika določa, da države članice in institucije, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zato Komisija nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Kraljevina Španija poleg svojih stroškov nosi stroške Sveta Evropske unije.**

3. **Evropska komisija nosi svoje stroške.**

Podpisi