Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

20. december 2017 *

»Annullationssøgsmål – gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1289 – bod, der pålægges en medlemsstat i forbindelse med den økonomiske og budgetmæssige overvågning af euroområdet – manipulation af statistiske oplysninger om den berørte medlemsstats underskud – jurisdiktionskompetence – forordning (EU) nr. 1173/2011 – artikel 8, stk. 1 og 3 – delegeret afgørelse 2012/678/EU – artikel 2, stk. 1 og 3, og artikel 14, stk. 2 – forordning (EF) nr. 479/2009 – artikel 3, stk. 1, artikel 8, stk. 1, og artikel 11 og 11a – retten til forsvar – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 41, stk. 1 – retten til god forvaltning – artikel 121 TEUF, 126 TEUF og 136 TEUF – protokol (nr. 12) om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud – omstændighederne for overtrædelsen – misvisende fremstillinger – fastsættelse af bod – princippet om forbud mod at anvende strafferetlige bestemmelser med tilbagevirkende kraft«

I sag C-521/15,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, indgivet den 29. september 2015,

Kongeriget Spanien ved A. Gavela Llopis, A. Rubio González og M.A. Sampol Pucurull, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Dumitriu-Segnana, A.F. Jensen og A. de Gregorio Merino, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen og F. Simonetti, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça og J. Malenovský (refererende dommer) samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras og E. Regan,

* Processprog: spansk.

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. april 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. juni 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Kongeriget Spanien har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1289 af 13. juli 2015 om en bod, der pålægges Spanien, for manipulation af underskudsdata i den selvstyrende region Valencia (EUT 2015, L 198, s. 19, berigtiget i EUT 2015, L 291, s. 10, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

Statutten for Den Europæiske Unions Domstol

2 Artikel 51 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol har følgende ordlyd:

»Som en undtagelse fra bestemmelsen i artikel 256, stk. 1, [TEUF] har Domstolen enekompetence i de søgsmål, som er omhandlet i artikel 263 [TEUF] og 265 [TEUF], som er anlagt af en medlemsstat, og som er rettet mod:

a) en retsakt udstedt af Europa-Parlamentet eller af Rådet eller af de to institutioner i fællesskab eller rettet mod en af disse institutioners undladelse af at træffe afgørelse eller mod begge disse institutioners undladelse af i fællesskab at træffe afgørelse, dog bortset fra

– afgørelser truffet af Rådet i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, [TEUF]

– retsakter vedtaget af Rådet i medfør af en rådsforordning om handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 207 [TEUF]

– Rådets retsakter, hvorved det udøver gennemførelsesbeføjelser i henhold til artikel 291, stk. 2, [TEUF]

[…]«

Bestemmelser vedrørende den økonomiske og monetære politik

Den primære ret

3 I henhold til artikel 119, stk. 1, TEUF skal Den Europæiske Unions og medlemsstaternes virke indebære gennemførelse af en økonomisk politik, der bl.a. bygger på snæver samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker og på fastlæggelse af fælles mål.

4 Europa-Kommissionen har i den forbindelse i henhold til artikel 121, stk. 3, TEUF og artikel 126, stk. 2, TEUF en rolle, der består i at undersøge medlemsstaternes økonomiske og budgetmæssige situation på grundlag af oplysninger, som medlemsstaterne tilsender Kommissionen, samt bistå Rådet med den overvågning, som det har fået til opgave at udføre på dette område.

5 Rådet har på sin side i overensstemmelse med artikel 121, stk. 3 og 4, TEUF en beføjelse til at overvåge og bedømme den økonomiske udvikling i medlemsstaterne og overholdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, der er fastsat for hver enkelt medlemsstat, samt rette de nødvendige henstillinger til disse. Endvidere har Rådet i henhold til artikel 126, stk. 6, 7, 9 og 11, TEUF beføjelse til at fastslå, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud i medlemsstaten, eller at der er risiko herfor, og til at rette forskellige henstillinger og afgørelser til denne, herunder afgørelser, der pålægger medlemsstaten at træffe foranstaltninger til nedbringelse af underskuddet, samt afgørelser om pålæggelse af en bod. Endelig er Rådet beføjet til på grundlag af artikel 136, stk. 1, TEUF at vedtage foranstaltninger for de medlemsstater, der har euroen som valuta, med henblik på at styrke samordningen og overvågningen af deres budgetdisciplin, samt for disse medlemsstater at udarbejde økonomisk-politiske retningslinjer og sikre overvågningen heraf.

6 Disse bestemmelser suppleres af protokol nr. 12 om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet til EU-traktaten og EUF-traktaten (herefter »protokol nr. 12«).

Den afledte ret

7 Den 7. juli 1997 vedtog Rådet en række retsakter, der blev samlet under betegnelsen »stabilitets- og vækstpagten«, som bl.a. omfattede forordning (EF) nr. 1466/97 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT 1997, L 209, s. 1) og forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EFT 1997, L 209, s. 6).

8 Den 16. november 2011 vedtog Parlamentet og Rådet fem forordninger og et direktiv med henblik på en gennemgribende reform af stabilitets- og vækstpagten. To af disse forordninger ændrede henholdsvis forordning nr. 1466/97 og nr. 1467/97. De tre øvrige forordninger har til formål at styrke Rådets og Kommissionens økonomiske og budgetmæssige overvågning i henhold til artikel 121 TEUF og 126 TEUF.

– *Forordning (EU) nr. 1173/2011*

9 Blandt de forordninger, der er omhandlet i ovenstående præmis, indgår Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (EUT 2011, L 306, s. 1), der udgør retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, og som selv er vedtaget med hjemmel i artikel 121 TEUF og 136 TEUF.

10 Følgende fremgår af 7., 8., 16., 17. og 25. betragtning til denne forordning:

»(7) Kommissionen bør spille en mere fremtrædende rolle i den styrkede overvågningsprocedure for så vidt angår vurderinger, der er specifikke for hver enkelt medlemsstat, kontroller, missioner på stedet, henstillinger og varslinger. […]

(8) For at sikre en permanent dialog med medlemsstaterne med henblik på at nå målene med denne forordning bør Kommissionen aflægge overvågningsbesøg.

[…]

(16) For at forhindre en forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed misvisende fremstilling af data vedrørende offentligt underskud og offentlig gæld, som er særdeles vigtige input for koordineringen af den økonomiske politik i Unionen, bør de ansvarlige medlemsstater pålægges en bod.

(17) For at supplere reglerne for beregning af boden for manipulation af statistikker samt reglerne for den procedure, Kommissionen skal følge ved undersøgelsen af sådanne handlinger, bør beføjelse til at vedtage retsakter delegeres til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 290 […] TEUF for så vidt angår detaljerede kriterier for fastsættelsen af bodens størrelse og for de undersøgelser, der skal foretages af Kommissionen. […]

[…]

(25) Beføjelsen til at vedtage individuelle afgørelser om anvendelse af de sanktioner, der er fastlagt i denne forordning, bør tillægges Rådet. Som led i den samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, der foretages i Rådet, jf. artikel 121, stk. 1, […] TEUF, udgør disse individuelle afgørelser en integreret opfølgning af de foranstaltninger, Rådet vedtager i overensstemmelse med artikel 121 [TEUF] og 126 […] TEUF og forordning (EF) nr. 1466/97 og […] nr. 1467/97.«

11 Den nævnte forordnings artikel 8 med overskriften »Sanktioner for manipulation af statistikker« bestemmer:

»1. Rådet kan efter henstilling fra Kommissionen vedtage at pålægge en medlemsstat en bod, hvis medlemsstaten forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed giver en misvisende fremstilling af data vedrørende underskud og gæld, som er relevante for anvendelsen af artikel 121 [TEUF] eller 126 […] TEUF eller for anvendelsen af protokol [nr. 12] om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til [EU-traktaten] og til [EUF-traktaten].

2. Den i stk. 1 omhandlede bod skal være effektiv, have afskrækkende virkning og stå i et rimeligt forhold til den misvisende fremstillings art, alvor og varighed. Boden må ikke overstige et beløb svarende til 0,2% af den pågældende medlemsstats BNP.

3. Kommissionen kan foretage alle fornødne undersøgelser med henblik på at fastslå, hvorvidt der foreligger misvisende fremstillinger som omhandlet i stk. 1. Den kan beslutte at iværksætte en undersøgelse, hvis den finder, at der foreligger alvorlige indikationer på, at der er tale om forhold, der kan udgøre en sådan misvisende fremstilling. Kommissionen undersøger de formodede misvisende fremstillinger under hensyntagen til eventuelle kommentarer forelagt af den berørte medlemsstat. […]

Efter at have afsluttet sin undersøgelse, og inden den forlægger Rådet noget forslag, giver Kommissionen den berørte medlemsstat mulighed for at blive hørt om de undersøgte forhold. Kommissionen baserer udelukkende sit forslag til Rådet på faktuelle forhold, som den berørte medlemsstat har haft lejlighed til at udtale sig om.

Kommissionen respekterer fuldt ud den berørte medlemsstats ret til forsvar i forbindelse med undersøgelserne.

4. Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 11 vedrørende

a) detaljerede kriterier for fastsættelse af størrelsen af den i stk. 1 omhandlede bod

[…]

c) detaljerede procedureregler med henblik på at sikre retten til forsvar, aktindsigt, juridisk repræsentation, fortrolighed og bestemmelser om fastsættelse af frister og opkrævning af boder, jf. stk. 1.

[…]«

12 I henhold til samme forordnings artikel 9 med overskriften »Sanktionernes administrative art« er de sanktioner, der pålægges i medfør af forordningens artikel 8, af administrativ art.

13 Forordning nr. 1173/2011 trådte i overensstemmelse med dennes artikel 14 i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen den 23. november 2011 i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 13. december 2011.

– *Den delegerede afgørelse 2012/678/EU*

14 Kommissionen har på grundlag af artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 1173/2011 vedtaget den delegerede afgørelse 2012/678/EU af 29. juni 2012 om undersøgelser og bod i forbindelse med manipulation af statistikker som omhandlet i forordning nr. 1173/2011 (EUT 2012, L 306, s. 21), der i overensstemmelse med dennes artikel 16 trådte i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen den 6. november 2012 i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 26. november 2012.

15 Den delegerede afgørelses artikel 2 med overskriften »Iværksættelse af undersøgelser« fastsætter bl.a. i stk. 1 og 3:

»1. Kommissionen underretter den pågældende medlemsstat om sin beslutning om at iværksætte en undersøgelse, herunder oplysninger om alvorlige indikationer på, at der er tale om forhold, der kan udgøre en misvisende fremstilling af data vedrørende offentligt underskud og offentlig gæld, der opstår på grund af manipulation af sådanne data enten forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed.

[…]

3. Kommissionen kan vælge ikke at foretage en undersøgelse, før der er blevet aflagt et metodologisk besøg i overensstemmelse med en af Kommissionen (Eurostat) truffet afgørelse i henhold til [Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 af 25. maj 2009 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EUT 2009, L 145, s. 1)].«

16 Den nævnte delegerede afgørelses artikel 14 med overskriften »Kriterier for fastsættelse af bodens størrelse« fastsætter:

»1. Kommissionen skal sikre, at boden, som Kommissionen henstiller til Rådet om at pålægge, skal være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Boden fastsættes på grundlag af et referencebeløb, som kan op- eller nedjusteres for at tage højde for de særlige omstændigheder i stk. 3.

2. Referencebeløbet udgør 5% af den største virkning af den misvisende fremstilling af tallene enten for medlemsstatens offentlige underskud eller for den offentlige gæld for de relevante år, som er omfattet af indberetningen som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

3. Med udgangspunkt i det maksimumsbeløb, der er fastsat i artikel 13, skal Kommissionen i de enkelte tilfælde tage højde for følgende omstændigheder, når det er relevant:

[…]

c) [D]en misvisende fremstilling skyldtes en enhed, der handlede på egen hånd, eller den misvisende fremstilling var resultatet af flere enheders koordinerede aktion.

[…]

e) [G]raden af omhu og samarbejdsvilje eller obstruktion, som den pågældende medlemsstat har udvist ved opsporingen af den misvisende fremstilling og i forbindelse med undersøgelserne.«

– *Forordning nr. 479/2009*

17 Forordning nr. 479/2009, som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 679/2010 af 26. juli 2010 (EUT 2010, L 198, s. 1) (herefter »forordning nr. 479/2009«), blev som nævnt i første betragtning dertil vedtaget med henblik på kodificering af Rådets forordning (EF) nr. 3605/93 af 22. november 1993 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EFT 1993, L 332, s. 7), der var trådt i kraft den 1. januar 1994, og som efterfølgende har været genstand for flere ændringer. Forordning nr. 479/2009 trådte i overensstemmelse med dennes artikel 19 i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen den 10. juni 2009 i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 30. juni 2009.

18 Niende og tiende betragtning til forordning nr. 479/2009 har følgende ordlyd:

»(9) Kommissionens rolle som statistisk myndighed i den forbindelse udøves specifikt af Eurostat på Kommissionens vegne. Som den tjenestegren i Kommissionen, der er ansvarlig for at udføre de opgaver, der påhviler Kommissionen med hensyn til udarbejdelse af EF-statistikker, skal Eurostat udføre sine opgaver i overensstemmelse med principperne om upartiskhed, pålidelighed, relevans, omkostningseffektivitet, statistisk fortrolighed og gennemsigtighed […]. Medlemsstaternes og Fællesskabets statistiske myndigheders gennemførelse af Kommissionens henstilling af 25. maj 2005 om medlemsstaternes og Fællesskabets statistikmyndigheders uafhængighed, integritet og ansvarlighed bør styrke princippet om faglig uafhængighed, tilstrækkelige ressourcer og de statistiske datas kvalitet.

(10) Eurostat er på Kommissionens vegne ansvarlig for at vurdere kvaliteten af dataene og for at tilvejebringe de data, der skal benyttes som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud […].«

19 Kapitel II i denne forordning med overskriften »Fremsendelse af oplysninger« indeholder bl.a. forordningens artikel 3 og 6.

20 Forordningens artikel 3, stk. 1 og 2, fastsætter bl.a.:

»1. Medlemsstaterne underretter to gange om året Kommissionen (Eurostat) om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres faktiske offentlige gæld, første gang inden den 1. april i det indeværende år (år n) og anden gang inden den 1. oktober i år n.

[…]

2. Inden den 1. april i år n skal medlemsstaterne:

a) underrette Kommissionen (Eurostat) om deres forventede offentlige underskud i år n, om det seneste skøn over deres faktiske offentlige underskud i år n-1 og om deres faktiske offentlige underskud i årene n-2, n-3 og n-4

[…]«

21 Samme forordnings artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne underretter Kommissionen (Eurostat) om alle væsentlige ændringer i de allerede indberettede tal for deres faktiske og forventede offentlige underskud og gæld, så snart disse foreligger.«

22 Kapitel III i forordning nr. 479/2009 med overskriften »Dataenes kvalitet« omfatter bl.a. artikel 8, 11 og 11a.

23 Denne forordnings artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Kommissionen (Eurostat) vurderer regelmæssigt kvaliteten af såvel de faktiske data, der indberettes af medlemsstaterne, som de tilgrundliggende regnskaber for det offentlige udarbejdet efter ENS-95 […]. Ved de faktiske datas kvalitet forstås de statistiske datas overensstemmelse med regnskabsreglerne og deres fuldstændighed, pålidelighed, aktualitet og konsistens. […]«

24 Forordningens artikel 11 bestemmer:

»1. Kommissionen (Eurostat) sørger for løbende dialog med medlemsstaternes statistiske myndigheder. I dette øjemed gennemfører Kommissionen (Eurostat) regelmæssige dialogbesøg og eventuelle metodologiske besøg.

2. I forbindelse med tilrettelæggelsen af dialogbesøg og metodologiske besøg forelægger Kommissionen (Eurostat) sine foreløbige undersøgelsesresultater for de berørte medlemsstater, således at disse kan fremsætte bemærkninger hertil.«

25 Samme forordnings artikel 11a fastsætter:

»Formålet med dialogbesøgene er at gennemgå indberettede faktiske data […], behandle metodespørgsmål, drøfte de statistiske procedurer og kilder, der er beskrevet i oversigterne, og vurdere, hvorvidt regnskabsreglerne er overholdt. Dialogbesøgene skal tjene til at klarlægge, om der er risici ved eller potentielle problemer i forbindelse med kvaliteten af de indberettede data.«

Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

26 Den 30. marts 2012 underrettede Kongeriget Spanien Den Europæiske Unions statistikkontor (Eurostat) om dets forventede og faktiske offentlige underskud for perioden 2008-2012 og vedlagde de dertil svarende oplysninger (herefter »indberetningen af 30. marts 2012«).

27 Den 17. maj 2012 meddelte Kongeriget Spanien Eurostat, at dette underskud skulle revideres for at tage hensyn til den omstændighed, at visse selvstyrende regioner i perioden 2008-2011 havde påtaget sig større udgifter end dem, der var taget hensyn til med henblik på fastsættelse af de beløb, der blev oplyst i indberetningen af 30. marts 2012. Disse ikke-oplyste udgifter beløb sig til 4,5 mia. EUR (dvs. mere end 0,4% af BNP), heraf 1,9 mia. EUR (dvs. næsten 0,2% af BNP) alene for Comunitat Valenciana (den selvstyrende region Valencia, Spanien).

28 Disse oplysninger medførte, at Eurostat aflagde en række besøg i Spanien i månederne maj, juni og september 2012 samt i september 2013.

29 Kommissionen vedtog på grundlag af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 afgørelse C(2014) 4856 af 11. juli 2014 om indledning af en undersøgelse vedrørende manipulation af statistikker i Spanien (herefter »afgørelsen om indledning af en undersøgelse«).

30 Den 7. maj 2015 vedtog Kommissionen en rapport, hvori den konkluderede, at Kongeriget Spanien havde afgivet en misvisende fremstilling af oplysningerne om underskuddet således som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011. Kommissionen var nærmere bestemt af den opfattelse, at denne medlemsstat havde udvist grov uagtsomhed, da den i indberetningen af 30. marts 2012 havde afgivet misvisende oplysninger vedrørende den selvstyrende region Valencias regnskaber, selv om Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Valencias regionale revisionsret, Spanien) hvert år anførte, at Intervención General de la Generalitat Valenciana (den selvstyrende region Valencias revisionskontor, Spanien) godkendte misvisende regnskaber, idet visse udgifter inden for sundhedsvæsenet ikke blev registreret, og idet periodiseringsprincippet ikke blev overholdt. På det grundlag henstillede Kommissionen til Rådet at vedtage en afgørelse om at pålægge Kongeriget Spanien en bod.

31 Den 13. juli 2015 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse, hvori det konkluderede, at Kongeriget Spanien som følge af grov uagtsomhed havde afgivet en misvisende fremstilling til Eurostat i marts 2012 (femte betragtning), og fastsatte den bod, som denne medlemsstat skulle pålægges (sjette til trettende betragtning). Rådet var indledningsvis af den opfattelse, at bodens grundbeløb, henset til virkningen af de omhandlede fremstillinger, i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678 skulle fastsættes til 94,65 mio. EUR. Rådet fandt dernæst, at dette beløb skulle nedsættes for at tage hensyn til forskellige formildende omstændigheder, der navnlig var forbundet med den omstændighed, at kun én regional myndighed var skyld i disse fremstillinger, og at de myndigheder, der var ansvarlige for de nationale statistikker, havde samarbejdet i undersøgelsen.

32 Artikel 1 i den anfægtede afgørelse bestemmer:

»[Kongeriget] Spanien pålægges en bod på 18,93 mio. EUR for misvisende fremstilling af data for det offentlige underskud som følge af grov uagtsomhed, jf. […] Kommissionens rapport om undersøgelsen vedrørende manipulation af statistikker i Spanien som omhandlet i forordning […] nr. 1173/2011.«

33 Den anfægtede afgørelse blev forkyndt for Kongeriget Spanien den 20. juli 2015 og offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 28. juli 2015.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

34 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres den anfægtede afgørelse.

– Subsidiært nedsættes den bod, der er pålagt ved den anfægtede afgørelse, idet den begrænses til kun at omfatte perioden efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1173/2011.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

35 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at søgsmålet henhører under Den Europæiske Unions Rets kompetence, og det henvises til denne.

– Subsidiært, frifindelse.

– Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

36 Ved kendelse af 26. januar 2016 har Domstolens præsident tilladt Kommissionen at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om kompetence

Parternes argumenter

37 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at søgsmålet er rettet mod en retsakt, hvorved Rådet har udøvet en gennemførelsesbeføjelse i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF, således at søgsmålet henhører under Rettens kompetence, jf. artikel 51, stk. 1, litra a), tredje led, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. Beføjelsen til at vedtage afgørelser om at pålægge medlemsstaterne en bod i tilfælde af manipulation af statistikker som fastsat i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 kan kun anses for at udgøre en gennemførelsesbeføjelse som omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF, idet den udgør en del af den ensartede gennemførelse af denne forordning. Som det desuden fremgår af 25. betragtning til den nævnte forordning, er det begrundet at tillægge Rådet en sådan beføjelse og ikke Kommissionen.

38 Kongeriget Spanien har i det væsentlige heroverfor anført, at det er tvivlsomt, om den anfægtede afgørelse er en gennemførelsesafgørelse som omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF, for så vidt som 25. betragtning til forordning nr. 1173/2011 knytter de individuelle afgørelser, hvorved Rådet pålægger medlemsstaterne sanktioner i tilfælde af manipulation af statistikker, til den beføjelse, som EUF-traktaten direkte tillægger denne institution på det økonomiske område, og ikke til behovet for at sikre ensartede betingelser for gennemførelse af denne forordning.

Domstolens bemærkninger

39 I henhold til artikel 51, stk. 1, litra a), i statutten for Den Europæiske Unions Domstol har Domstolen som en undtagelse fra bestemmelsen i artikel 256, stk. 1, TEUF enekompetence i annullationssøgsmål og passivitetssøgsmål som omhandlet i artikel 263 TEUF og 265 TEUF, når de er anlagt af en medlemsstat og rettet mod en retsakt udstedt af Parlamentet, af Rådet eller af de to institutioner i fællesskab.

40 I henhold til samme bestemmelses tredje led i statutten for Den Europæiske Unions Domstol er retsakter, hvorved Rådet udøver gennemførelsesbeføjelser i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF, imidlertid udelukket fra denne undtagelse om enekompetence.

41 Det foreliggende tilfælde drejer sig om et annullationssøgsmål, der er anlagt af en medlemsstat og rettet mod en retsakt fra Rådet. Dette søgsmål henhører derfor under Domstolens kompetence, medmindre den anfægtede afgørelse ikke udgør en retsakt, hvorved Rådet har udøvet en gennemførelsesbeføjelse som omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF.

42 Den sidstnævnte bestemmelse fastsætter, at når ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – Rådet gennemførelsesbeføjelser.

43 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at artikel 291, stk. 2, TEUF ikke udgør den eneste bestemmelse i EU-retten, der tildeler Rådet en gennemførelsesbeføjelse. Der er nemlig andre bestemmelser i den primære ret, der kan tildele Rådet en sådan kompetence direkte (jf. i denne retning dom af 26.11.2014, Parlamentet og Kommissionen mod Rådet, C-103/12 og C-165/12,

EU:C:2014:2400, præmis 50, og af 7.9.2016, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-113/14, EU:C:2016:635, præmis 55 og 56). Endvidere kan afledte retsakter indføre gennemførelsesbeføjelser uden for den ordning, der er fastsat i artikel 291 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.1.2014, Det Forenede Kongerige mod Parlamentet og Rådet, C-270/12, EU:C:2014:18, præmis 78-86 og 98).

44 Henset til, at den anfægtede afgørelse, idet den fastsætter, at der foreligger en overtrædelse, og pålægger ophavsmanden en sanktion ved anvendelse af beføjelser, der er tildelt Rådet i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, skal anses for at være en retsakt, der er vedtaget i forbindelse med udøvelsen af en gennemførelsesbeføjelse (jf. analogt dom af 27.10.1992, Tyskland mod Kommissionen, C-240/90, EU:C:1992:408, præmis 38 og 39, og af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 36), og henset til, at artikel 291, stk. 2, TEUF alene udgør et muligt retsgrundlag blandt andre med henblik på Rådets udøvelse af en sådan kompetence, skal det i den foreliggende sag afgøres, om denne kompetence reelt henhører under denne bestemmelse.

45 Med henblik herpå skal artikel 291 TEUF tages i betragtning i sin helhed, idet denne artikels stk. 2 ikke kan forstås uden dennes stk. 1, der fastsætter, at medlemsstaterne træffer alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter.

46 Artikel 291 TEUF indgår ganske rigtigt i 1. afdeling med overskriften »Unionens retsakter« i afsnit I, kapitel 2, i EUF-traktatens sjette del vedrørende de institutionelle og finansielle bestemmelser. Imidlertid omfatter denne artikel, således som det fremgår af ordlyden af dennes stk. 1 og 2, ikke alle Unionens juridiske retsakter, men kun en specifik kategori deraf, nemlig de »juridisk bindende retsakter«. Denne henvisning, der er fælles for de nævnte stykker, til begrebet »juridisk bindende retsakter« indebærer, at indholdet af denne henvisning skal fastsættes for hele artikel 291 TEUF.

47 Mens stk. 1 i artikel 291 TEUF fastsætter et princip om, at det påhviler medlemsstaterne at træffe alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens juridisk bindende retsakter, fastsætter denne artikels stk. 2, at de samme retsakter skal tildele Kommissionen eller Rådet gennemførelsesbeføjelser i alle de tilfælde, hvor en ensartet gennemførelse af dem er nødvendig. I en sådan situation udelukker formålet om en ensartet gennemførelse af de nævnte retsakter nemlig, at de kan gennemføres af de forskellige medlemsstater ved foranstaltninger truffet i henhold til hver medlemsstats nationale ret med det åbenbare resultat, at der opstår risiko for forskelle, som hænger uløseligt sammen med en sameksistens i Unionens retsorden af nationale gennemførelsesforanstaltninger, der potentielt er forskellige.

48 Det følger heraf, at det skal lægges til grund, at artikel 291, stk. 2, TEUF alene omfatter de af Unionens juridisk bindende retsakter, der i princippet skal gennemføres af medlemsstaterne såsom dem, der er omhandlet i artikel 291, stk. 1, TEUF, men som i modsætning til disse af en bestemt grund skal gennemføres ved foranstaltninger, der vedtages af Kommissionen eller Rådet og ikke af hver af de berørte medlemsstater, for at sikre ensartede betingelser i Unionen.

49 Dette er åbenlyst ikke tilfældet for så vidt angår en retsakt, der indfører en kompetence, der består i at pålægge en medlemsstat en bod. En sådan retsakt indebærer nemlig ikke på nogen måde, at medlemsstaterne selv skal gennemføre noget, idet gennemførelsen indebærer vedtagelse af en tvangsforanstaltning over for en af disse.

50 Foranstående analyse understøttes i øvrigt af undtagelserne til Domstolens kompetence som fastsat i artikel 51, stk. 1, litra a), andet led, sammenholdt med tredje led, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol. I denne henseende ville en fortolkning af denne bestemmelses tredje led, hvorefter alle gennemførelsesretsakter vedtaget af Rådet henhører under undtagelsen deri, fratage undtagelsen i samme bestemmelses andet led enhver effektiv virkning. Den sidstnævnte undtagelse vedrører nemlig

retsakter, som Rådet har vedtaget i medfør af en forordning om handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 207 TEUF, og vedrører dermed netop en situation, hvor denne institution gennemfører en EU-retsakt.

51 Henset til disse elementer kan en afgørelse som den anfægtede afgørelse ikke anses for at være vedtaget i forbindelse med udøvelsen af en gennemførelsesbeføjelse, som er tildelt Rådet i overensstemmelse med artikel 291, stk. 2, TEUF.

52 Endelig skal det konstateres, at forordning nr. 1173/2011, i henhold til hvilken den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget, ikke indeholder nogen henvisning til artikel 291, stk. 2, TEUF.

53 Denne forordning har hjemmel i artikel 121 TEUF og 136 TEUF som anført i nærværende doms præmis 9. Tildelingen af en kompetence til Rådet på grundlag af disse artikler, hvilket denne afgørelse er et udtryk for, er ikke begrundet i nødvendigheden af at sikre en ensartet gennemførelse af den nævnte forordning, men som anført i 16. og 25. betragtning dertil i forfølgelsen af et formål, der består i at afskrække medlemsstaterne fra at afgive misvisende fremstillinger vedrørende oplysninger, der er væsentlige for gennemførelsen af det ansvar, som artikel 121 TEUF og 126 TEUF tildeler Rådet på området for samordning og overvågning af de økonomiske og budgetmæssige politikker i medlemsstaterne.

54 Det følger heraf, at Domstolen har kompetence til at påkende nærværende søgsmål.

Om søgsmålet

55 Til støtte for søgsmålet har Kongeriget Spanien påberåbt sig fire anbringender om henholdsvis tilsidesættelse af retten til forsvar, tilsidesættelse af retten til god forvaltning, den omstændighed, at der ikke foreligger en overtrædelse, og den af Rådet pålagte bods uforholdsmæssige karakter.

Det første anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar

Parternes argumenter

56 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter retten til forsvar som sikret ved artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 og den delegerede afgørelse 2012/678, for så vidt som denne afgørelse med støtte i oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med en række besøg i Spanien i maj, juni og september 2012 samt i september 2013, tilskriver Kongeriget Spanien en overtrædelse.

57 De første tre besøg, hvorunder disse oplysninger er blevet indsamlet, blev nemlig foretaget på et tidspunkt, hvor overholdelsen af retten til forsvar endnu ikke var sikret de medlemsstater, der var genstand for en undersøgelsesprocedure på grundlag af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011, idet den delegerede afgørelse 2012/678 endnu ikke var trådt i kraft. Disse oplysninger blev desuden indsamlet inden påbegyndelsen i juli 2014 af undersøgelsesproceduren og dermed uden for den procedure, der er fastsat i den delegerede afgørelse, og i strid med den ret til information, som den delegerede afgørelse sikrer den berørte medlemsstat. Desuden pålægger den delegerede afgørelse Kommissionen at foretage et metodologisk besøg, inden den påbegynder en undersøgelsesprocedure, hvilket besøg imidlertid ikke fandt sted i det foreliggende tilfælde.

58 Desuden er de betingelser, hvorunder de nævnte oplysninger blev indsamlet, ikke forenelige med de af EU-lovgiver fastsatte krav med henblik på at sikre overholdelsen af retten til forsvar. Kongeriget Spanien har i denne henseende gjort gældende, at forordning nr. 479/2009 ikke udgør et retsgrundlag, der giver Eurostat beføjelse til at indsamle oplysninger om mulige misvisende fremstillinger som

omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, og at Kongeriget Spanien ikke på forhånd var blevet oplyst om det reelle formål med de besøg, der var blevet foretaget i den foreliggende sag. Under disse omstændigheder har de spanske myndigheder samarbejdet med Kommissionen uden at tage højde for, at de af denne institution indsamlede oplysninger efterfølgende kunne anvendes med henblik på at begrunde påbegyndelse af en undersøgelsesprocedure.

59 Rådet har heroverfor, støttet af Kommissionen, for det første anført, at besøgene forud for afgørelsen om påbegyndelse af en undersøgelse var blevet organiseret på grundlag af forordning nr. 479/2009 og med det formål at afklare de ændrede oplysninger, som Kongeriget Spanien havde indberettet i maj 2012 efter en foreløbig indberetning i april 2012.

60 For det andet har Kommissionen overholdt Kongeriget Spaniens ret til forsvar regnet fra afgørelsen om påbegyndelse af undersøgelsen. Kommissionen har navnlig i forbindelse med meddelelsen af den nævnte afgørelse underrettet denne medlemsstat om de oplysninger, den var i besiddelse af, vedrørende alvorlige indikationer på, at der var tale om forhold, der kunne udgøre misvisende fremstillinger, i overensstemmelse med den delegerede afgørelse 2012/678. Derefter har Kommissionen overholdt de forskellige rettigheder, som Kongeriget Spanien er sikret i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011. Under alle omstændigheder har Kongeriget Spanien, selv om der skulle være begået en overtrædelse af retten til forsvar, ikke godtgjort, at en sådan har haft nogen indvirkning på resultatet af proceduren, og dermed begrundet, at den anfægtede afgørelse annulleres.

Domstolens bemærkninger

61 Det følger af Domstolens faste praksis, at overholdelsen af retten til forsvar i enhver procedure, der indledes over for en person, og som kan munde ud i en bebyrdende retsakt, udgør et grundlæggende princip i EU-retten, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat specifikke bestemmelser herom, og som indebærer, at en person, mod hvem en sådan procedure indledes, skal sættes i stand til at gøre sine synspunkter gældende vedrørende de faktiske omstændigheder og overtrædelsen af EU-retten, der lægges den pågældende til last, inden der træffes en afgørelse, der i væsentlig grad påvirker dennes interesser (jf. i denne retning dom af 10.7.1986, Belgien mod Kommissionen, 40/85, EU:C:1986:305, præmis 28, af 12.2.1992, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, C-48/90 og C-66/90, EU:C:1992:63, præmis 44 og 45, og af 14.6.2016, Marchiani mod Parlamentet, C-566/14 P, EU:C:2016:437, præmis 51).

62 Det er i den foreliggende sag ikke bestridt, at den anfægtede afgørelse støtter sig på oplysninger, der er indhentet af en af Kommissionens tjenestegrene, dvs. Eurostat, i forbindelsen med besøg i Spanien i maj, juni og september 2012 samt september 2013, dvs. inden vedtagelsen den 11. juli 2014 af afgørelsen om at indlede undersøgelsen, og for så vidt angår tre af disse besøg inden ikrafttrædelsen af den delegerede afgørelse 2012/678 den 26. november 2012.

63 Det er således nødvendigt for det første at undersøge, om den omstændighed, at disse oplysninger blev indhentet inden disse to begivenheder, behæfter den anfægtede afgørelse med en tilsidesættelse af retten til forsvar.

64 Det skal med hensyn hertil bemærkes, at Parlamentet og Rådet for så vidt angår undersøgelsesprocedurer som dem, der ligger til grund for den anfægtede afgørelse, har vedtaget specifikke bestemmelser med henblik på at sikre overholdelsen af retten til forsvar. Disse fremgår af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 og har fundet anvendelse siden dennes ikrafttræden den 13. december 2011. Disse specifikke bestemmelser fastsætter, at Kommissionen har beføjelse til at beslutte at iværksætte en undersøgelse, hvis den finder, at der foreligger alvorlige indikationer på, at der er tale om forhold, der kan udgøre en misvisende fremstilling. Samme bestemmelser pålægger desuden denne institution i et tilfælde, hvor den gør brug af denne beføjelse, at overholde den berørte

medlemsstats ret til forsvar fuldt ud og navnlig at tage hensyn til de bemærkninger, som denne medlemsstat fremsætter i forbindelse med undersøgelsen, samt høre den, inden institutionen forelægger Rådet et forslag til afgørelse, således at forslaget alene er baseret på de omstændigheder, som den nævnte medlemsstat har kunnet afgive bemærkninger til.

65 Således har Kommissionen ikke alene haft beføjelse til, siden den 13. december 2011, at indhente oplysninger om, hvorvidt der foreligger alvorlige indikationer på forhold, der kan udgøre en misvisende fremstilling som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, men er ligeledes forpligtet til at indhente sådanne oplysninger inden enhver iværksættelse af en undersøgelsesprocedure i henhold til denne forordnings artikel 8, stk. 3, i hvilken forbindelse det skal sikres, at den berørte medlemsstats ret til forsvar overholdes fuldt ud.

66 På denne baggrund skal det fastslås, at eftersom de forskellige besøg, der i dette tilfælde er foretaget i Spanien, er blevet organiseret fra maj 2012 og dermed efter ikrafttrædelsen den 13. december 2011 af forordning nr. 1173/2011, har den omstændighed, at Eurostat i forbindelse med disse har indhentet de oplysninger, der er omhandlet i nærværende doms præmis 62, ikke behæftet den anfægtede afgørelse med en tilsidesættelse af retten til forsvar.

67 Hvad for det andet angår Kongeriget Spaniens argumenter om, at de betingelser, hvorunder de nævnte oplysninger blev indhentet, ikke overholdt kravene fastsat af EU-lovgiver med henblik på at sikre overholdelsen af retten til forsvar, skal det tages i betragtning, at det i princippet, således som det fremgår af nærværende doms præmis 64, er efter indledningen af undersøgelsesproceduren i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011, at den berørte medlemsstat fuldt ud kan gøre de nævnte rettigheder gældende, idet det alene er denne procedure, der kan føre til en afgørelse om at pålægge den nævnte medlemsstat en sanktion, fordi den har givet en misvisende fremstilling som omhandlet i denne artikels stk. 1.

68 Når dette er sagt, fremgår det ligeledes af Domstolens praksis, at det skal sikres, at udøvelsen af retten til forsvar i forbindelse med en procedure, der kan føre til en retsakt, hvori det fastslås, at der foreligger en overtrædelse, ikke undergraves i et tilfælde, hvor der inden indledningen af denne procedure organiseres handlinger, der gør det muligt at indhente oplysninger, der kan være afgørende for at fastslå en sådan overtrædelse (jf. i denne retning dom af 7.1.2004, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6, præmis 63-65, og af 27.4.2017, FSL m.fl. mod Kommissionen, C-469/15 P, EU:C:2017:308, præmis 43).

69 Det må i den foreliggende sag konstateres, at Eurostat på grundlag af forordning nr. 479/2009 foretog fire besøg, der gjorde det muligt at indhente de oplysninger, som Rådet støttede sig på i den anfægtede afgørelse. De to besøg i juni og september 2012 blev nemlig, som det fremgår af e-mails og rapporter, der er vedlagt som bilag til stævningen, organiseret som »dialogbesøg« som omhandlet i denne forordnings artikel 11a, desuden blev besøget i maj 2012 organiseret som »forberedende teknisk besøg« til det første af de to dialogbesøg, og endelig blev besøget i september 2013 organiseret som »ad hoc-besøg«.

70 Det er på den baggrund nødvendigt at afgøre, om den omstændighed, at der indhentes oplysninger om mulige misvisende fremstillinger som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, har hjemmel i forordning nr. 479/2009, og i givet fald om betingelserne for organisering af de besøg, hvorunder oplysningerne i sagen er blevet indhentet, har opfyldt de processuelle krav, som EU-lovgiver har fastsat, og opretholdt Kongeriget Spaniens mulighed for at udøve sin ret til forsvar i forbindelse med den efterfølgende undersøgelsesprocedure.

71 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at der indhentes oplysninger om mulige misvisende fremstillinger, har hjemmel i forordning nr. 479/2009, bemærkes, at denne forordnings artikel 3, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at underrette Kommissionen to gange om året

om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres faktiske offentlige gæld med henblik på, at denne institution og Rådet kan udøve deres ansvar i henhold til artikel 121 TEUF og 126 TEUF samt protokol nr. 12. Det er netop, når disse oplysninger er genstand for misvisende fremstillinger fra en medlemsstat, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 gør det muligt for Rådet at pålægge denne en bod, således som generaladvokaten har påpeget i punkt 66 i forslaget til afgørelse.

72 Endvidere tildeler artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 479/2009, sammenholdt med niende og tiende betragtning til denne forordning, specifikt Eurostat ansvaret for på Kommissionens vegne at foretage en upartisk og uafhængig vurdering af oplysningernes kvalitet, idet deres overensstemmelse med regnskabsreglerne, deres fuldstændighed, pålidelighed, aktualitet og konsistens kontrolleres. Med henblik herpå har Eurostat bl.a. beføjelse til i henhold til samme forordnings artikel 11a at foretage såkaldte »dialogbesøg« i medlemsstaten for at gennemgå de indberettede oplysninger, foretage en metodologisk og regnskabsmæssig vurdering samt identificere risici eller potentielle problemer vedrørende deres kvalitet. Denne tjenestegren i Kommissionen har således beføjelse til i denne forbindelse at identificere de generelle risici og potentielle problemer vedrørende de omhandlede oplysningers pålidelighed.

73 Således udgør forordning nr. 479/2009 og nærmere bestemt dennes artikel 11a et retsgrundlag for, at Eurostat i forbindelse med besøg som de to dialogbesøg og det forberedende tekniske besøg, der er omhandlet i denne doms præmis 69, kan indhente oplysninger vedrørende fremstillinger, der muligvis er misvisende.

74 For så vidt angår det fjerde besøg, der er nævnt i samme præmis, og som blev foretaget med henblik på specifikt at undersøge den selvstyrende region Valencias regnskaber, må det ganske vist konstateres, at et sådant besøg ikke er udtrykkeligt fastsat i forordning nr. 479/2009.

75 Forordningens artikel 11 fastsætter imidlertid, at Eurostat sørger for løbende dialog med medlemsstaternes statistiske myndigheder. En sådan løbende dialog indebærer nødvendigvis, at Eurostat ud over de besøg, der specifikt er omfattet af den nævnte artikel, kan foretage forskellige besøg og missioner, som er nødvendige for udøvelsen af dens ansvar. Desuden opfordrer syvende og ottende betragtning til forordning nr. 1173/2011 specifikt Kommissionen til i forbindelse med den nævnte løbende dialog at foretage missioner på stedet og overvågningsmissioner i medlemsstaterne.

76 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at artikel 11 i forordning nr. 479/2009 udgjorde et retsgrundlag for, at Eurostat i forbindelse med det fjerde besøg kunne indhente oplysninger vedrørende fremstillinger, der muligvis var misvisende.

77 For så vidt angår Kongeriget Spaniens argument om, at der bør foretages et metodologisk besøg inden iværksættelsen af en undersøgelsesprocedure, skal det i øvrigt blot konstateres, at den delegerede afgørelse 2012/678 i artikel 2, stk. 3, fastsætter, at Kommissionen kan vælge ikke at foretage en undersøgelse, før der er blevet aflagt et metodologisk besøg, uden derved at pålægge denne en forpligtelse dertil.

78 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt de fire omhandlede besøg er blevet udført under overholdelse af de processuelle krav, som EU-lovgiver har fastsat, og på en passende måde for ikke at hindre Kongeriget Spaniens sikrede ret til forsvar i forbindelse med den efterfølgende undersøgelsesprocedure, skal det bemærkes, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 479/2009 fastsætter, at de foreløbige undersøgelsesresultater i forbindelse med tilrettelæggelsen af dialogbesøg i medlemsstaterne skal forelægges for disse, således at de kan fremsætte bemærkninger hertil.

79 I den foreliggende sag er de foreløbige undersøgelsesresultater i forbindelse med det forberedende tekniske besøg og de to dialogbesøg, der er omhandlet i nærværende doms præmis 69, blevet forelagt Kongeriget Spanien med henblik på dettes bemærkninger, hvilket fremgår af Eurostats rapport, der er

vedlagt som bilag til stævningen, og som indeholder denne medlemsstats bemærkninger efter fremsendelse af en foreløbig udgave af dette dokument. Den nævnte medlemsstat blev i øvrigt i forvejen underrettet i detaljer om det præcise formål med disse besøg og navnlig om det forhold, at de blandt andre spørgsmål vedrørte oplysningerne vedrørende den selvstyrende region Valencia, hvilket fremgår af de dokumenter, der er anført i samme præmis 69.

80 Kongeriget Spanien er endvidere forud for besøget i september 2013 tilstrækkeligt klart og præcist blevet underrettet om, at dette bl.a. vedrørte mulige misvisende fremstillinger af data om den selvstyrende region Valencia, hvilket fremgår af de samme dokumenter.

81 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at tilrettelæggelsen af de besøg, som Eurostat foretog i Spanien i maj, juni og september 2012 samt i september 2013, hvorunder der blev indhentet oplysninger til grund for den anfægtede afgørelse, har overholdt de processuelle krav, der er fastsat i EU-retten.

82 Dernæst skal det fastslås, at Kongeriget Spaniens udøvelse af retten til forsvar i forbindelse med den undersøgelsesprocedure, der gik forud for den anfægtede afgørelse, ikke er blevet tilsidesat ved de forskellige besøg, der gjorde Eurostat i stand til at indhente de nævnte oplysninger inden iværksættelsen af denne procedure.

83 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Rådet ikke tilsidesatte Kongeriget Spaniens ret til forsvar, da det i den anfægtede afgørelse støttede sig på de oplysninger, der var blevet indhentet i forbindelse med disse besøg.

84 Det første anbringende er derfor ugrundet.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af retten til god forvaltning

Parternes argumenter

85 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter retten til god forvaltning, der er fastsat i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

86 Det er nemlig ikke i overensstemmelse med det krav om objektiv upartiskhed, der er uløseligt forbundet med denne rettighed, at Kommissionen uddelegerer behandlingen af en undersøgelsesprocedure på grundlag af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 til personer, der forud herfor har deltaget i de besøg, der bragte denne institution til at anslå, at der foreligger alvorlige indikationer på forhold, der begrunder iværksættelse af en sådan procedure. I den foreliggende sag har tre af de fjorten ansatte, der deltog i de besøg, som Eurostat foretog i Spanien inden vedtagelsen af afgørelsen om at iværksætte undersøgelsen, ligeledes deltaget i det hold af fire personer, som Kommissionen efterfølgende inddrog i den nævnte procedure. Den tjenestegren, hvorunder disse tre personer hører, dvs. Eurostat, udgør desuden en risiko for partiskhed, for så vidt som den er ansvarlig for vurderingen af de oplysninger vedrørende gæld og underskud, som medlemsstaterne har afgivet, og for så vidt som den som følge deraf har en interesse i, at undersøgelsesproceduren behandles belastende for den medlemsstat, der kritiseres for at have manipuleret disse oplysninger. På denne baggrund bør det konkluderes, at undersøgelsesproceduren er blevet udført under betingelser, der ikke sikrer Kommissionens objektive upartiskhed, og at denne tilsidesættelse af retten til god forvaltning gør den anfægtede afgørelse, som Rådet har vedtaget efter den nævnte procedure, ulovlig.

87 Rådet støttet af Kommissionen er enig i, idet det har gjort gældende, at Kongeriget Spanien ikke kan påberåbe sig chartrets artikel 41, stk. 1, for så vidt som dette er en medlemsstat og ikke en person som omhandlet i denne bestemmelse, at denne medlemsstat kan påberåbe sig princippet om god

forvaltningsskik som et generelt princip i EU-retten. Den omstændighed, at Kommissionen har overdraget behandlingen af en undersøgelsesprocedure, der er iværksat i henhold til forordning nr. 1173/2011, til ansatte, der forinden har deltaget i besøg, der var tilrettelagt på grundlag af forordning nr. 479/2009, tilsidesætter imidlertid ikke dette princip, idet de to omhandlede processuelle rammer er juridisk forskellige. Dette gør sig så meget desto mere gældende, henset til, at det efter afslutningen af en sådan undersøgelsesprocedure er en anden institution end Kommissionen, nemlig Rådet, der skal vedtage en afgørelse om, hvorvidt der foreligger manipulation af statistikker, og pålægge den berørte medlemsstat en bod.

Domstolens bemærkninger

88 I chartrets artikel 41, stk. 1, med overskriften »Ret til god forvaltning«, der indgår i dette charters bestemmelser i afsnit V med overskriften »Borgerrettigheder«, bestemmes bl.a., at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt af Unionens institutioner.

89 I den foreliggende sag er det en medlemsstat, der påberåber sig denne bestemmelse. Uden at tage stilling til spørgsmålet, om denne kan anses for eller sidestilles med en »person« som omhandlet i den nævnte bestemmelse og dermed kan påberåbe sig den deri indeholdte rettighed, hvilket Rådet og Kommissionen har anfægtet, bemærkes, at denne ret udgør et generelt EU-retligt princip (dom af 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 49), der for sin del kan påberåbes af medlemsstaterne, hvorfor lovligheden af den anfægtede afgørelse skal vurderes i forhold til dette princip.

90 Det følger nemlig af Domstolens praksis, at Unionens institutioner er forpligtet til at overholde det nævnte generelle retlige princip i forbindelse med de administrative procedurer, der indledes mod medlemsstaterne, og som kan føre til bebyrdende afgørelser for disse (jf. i denne retning dom af 15.7.2004, Spanien mod Kommissionen, C-501/00, EU:C:2004:438, præmis 52, og af 24.6.2015, Tyskland mod Kommissionen, C-549/12 P og C-54/13 P, EU:C:2015:412, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

91 Det påhviler navnlig disse institutioner at opfylde kravet om upartiskhed i dets to bestanddele, der udgøres af dels den subjektive upartiskhed, hvorefter intet medlem af den berørte institution må give udtryk for forudindtagethed eller personlige fordomme, dels den objektive upartiskhed, hvorefter denne institution skal sikre tilstrækkelige garantier for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed kan udelukkes (dom af 11.7.2013, Ziegler mod Kommissionen, C-439/11 P, EU:C:2013:513, præmis 154 og 155 og den deri nævnte retspraksis).

92 Selv om Kongerige Spanien ikke har rejst tvivl om Kommissionens subjektive upartiskhed i den foreliggende sag, har dette derimod gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er ulovlig, henset til, at denne institution tilsidesatte kravet om objektiv upartiskhed, da den betroede behandlingen af undersøgelsesproceduren til et hold, der i vidt omfang var sammensat af ansatte ved Eurostat, der allerede inden iværksættelsen af den nævnte procedure havde deltaget i besøg i Spanien tilrettelagt af denne tjenestegren.

93 Det bemærkes indledningsvis, at Rådet og Kommissionen, således som Kongeriget Spanien med rette har gjort gældende, ikke har grundlag for at anføre, at en sådan argumentation skal forkastes, med den begrundelse, at det er Rådet og ikke Kommissionen, der har vedtaget den anfægtede afgørelse efter afslutning af undersøgelsesproceduren.

94 Under hensyn til Domstolens praksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 91, skal det nemlig lægges til grund, at når flere af Unionens institutioner pålægges egne og forskellige ansvar i forbindelse med en procedure mod en medlemsstat, som kan indebære en bebyrdende afgørelse for denne medlemsstat, er hver af disse institutioner forpligtet til at overholde kravet om objektiv

upartiskhed. Følgelig kan en sådan tilsidesættelse, selv i et tilfælde, hvor det kun er en af institutionerne, der ikke har opfyldt dette krav, medføre, at en afgørelse, der vedtages af en anden institution efter afslutningen af den pågældende procedure, er ulovlig.

95 Det påhviler derfor Domstolen at afgøre, om Kommissionen har sikret en tilstrækkelig garanti for, at enhver rimelig tvivl om en eventuel forudindtagethed hos denne kan udelukkes i et tilfælde, hvor den uddelegerer behandlingen af en undersøgelsesprocedure som den, der førte til den anfægtede afgørelse, til et hold, der i vidt omfang var sammensat af ansatte ved Eurostat, som allerede inden iværksættelsen af den nævnte procedure havde deltaget i besøg tilrettelagt af denne tjenestegren i den berørte medlemsstat.

96 Det skal i denne henseende konstateres, at disse besøg på den ene side og denne undersøgelsesprocedure på den anden side henhører under forskellige retlige rammer og har forskellige formål.

97 De besøg, som Eurostat kan foretage i medlemsstaterne på grundlag af artikel 11 og 11a i forordning nr. 479/2009, har nemlig til formål at bemyndige denne tjenestegren i Kommissionen til – i overensstemmelse med samme forordnings artikel 8, stk. 1 – at foretage en vurdering af kvaliteten af de faktiske data, der indberettes to gange årligt af medlemsstaterne vedrørende deres offentlige gæld og underskud, således som det fremgår af nærværende doms præmis 72 og 75.

98 Undersøgelsesproceduren reguleres af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 og har i overensstemmelse med denne bestemmelse til formål at gøre det muligt for Kommissionen at foretage alle fornødne undersøgelser med henblik på at fastslå, hvorvidt der enten forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed er givet misvisende fremstillinger vedrørende de nævnte data, når den finder, at der foreligger alvorlige indikationer på, at der er tale om forhold, der kan udgøre sådanne fremstillinger.

99 Med hensyn til disse forskellige retlige rammer og formål må det lægges til grund, at selv om de data, der vedrører dels disse besøg, dels denne undersøgelsesprocedure, kan være delvist sammenfaldende, er de vurderinger, som henholdsvis Eurostat og Kommissionen skal foretage angående disse data, derimod nødvendigvis forskellige.

100 Følgelig foregriber Eurostats vurderinger af kvaliteten af visse af disse data efter besøg i en medlemsstat ikke i sig selv den opfattelse, som Kommissionen kan indtage i spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger misvisende fremstillinger af disse data i et tilfælde, hvor denne institution efterfølgende beslutter at iværksætte en undersøgelsesprocedure af dem.

101 Det følger heraf, at den omstændighed, at behandlingen af en undersøgelsesprocedure på grundlag af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 tildeles et hold, der i vidt omfang er sammensat af ansatte i Eurostat, som allerede har deltaget i besøg, som denne tjenestegren har tilrettelagt i den berørte medlemsstat på grundlag af forordning nr. 479/2009 inden iværksættelsen af undersøgelsesproceduren, ikke i sig selv gør det muligt for Domstolen at fastslå, at den afgørelse, der er vedtaget efter afslutningen af den nævnte procedure, er behæftet med en ulovlighed på grund af tilsidesættelse af det krav om objektiv upartiskhed, der påhviler Kommissionen.

102 Det bemærkes desuden dels, at det ikke er Eurostat, hvis ansvar er klart defineret i forordning nr. 479/2009 således som anført i denne doms præmis 72, men Kommissionen og dermed kommissærerne, der handler i fællesskab, som i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 tillægges for det første beføjelsen til at beslutte at iværksætte undersøgelsesproceduren, for det andet ansvaret for udførelsen af undersøgelsen og for det tredje beføjelsen til at forelægge de nødvendige henstillinger og forslag for Rådet efter denne undersøgelse.

103 Dels tillægger forordning nr. 1173/2011 ikke de ansatte i Eurostat et egentlig ansvar i forbindelse med udførelsen af undersøgelsesproceduren.

104 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at den rolle, der tillægges de ansatte i Eurostat i den nævnte undersøgelsesprocedure, ikke er afgørende for hverken afviklingen eller udfaldet af denne procedure.

105 Det følger af ovenstående bemærkninger, at det ikke kan antages, at den omstændighed, at behandlingen af undersøgelsesproceduren tillægges et hold, der i vidt omfang er sammensat af ansatte i Eurostat, som allerede forud for iværksættelsen af denne procedure har deltaget i besøg tilrettelagt af denne tjenestegren i Spanien, behæfter den anfægtede afgørelse med en fejl på grund af Kommissionens tilsidesættelse af kravet om objektiv upartiskhed.

106 Det andet anbringende er derfor ugrundet.

Det tredje anbringende om, at der ikke foreligger en overtrædelse

Parternes argumenter

107 Kongeriget Spanien har anført, at de forskellige betingelser, der skal være opfyldt efter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, for at Rådet med rette kan fastslå, at der foreligger en overtrædelse, ikke var opfyldt i den foreliggende sag.

108 Med hensyn hertil har den nævnte medlemsstat for det første gjort gældende, at de omstændigheder, som denne tilskrives, ikke kan betegnes som »misvisende fremstilling«. De omstændigheder, der udgør en misvisende fremstilling, som er en overtrædelse, der er forbudt i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, bør nemlig adskilles fra de omstændigheder, der henhører under en simpel gennemgang af de data, som Eurostat tidligere var blevet underrettet om, idet denne gennemgang er en handling, der er tilladt i henhold til artikel 6 i forordning nr. 479/2009. Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 skal nærmere bestemt forstås således, at den alene tillader Rådet at sanktionere de misvisende fremstillinger, som medlemsstaterne har givet vedrørende faktiske data. Derimod skal det antages, at misvisende fremstillinger vedrørende foreløbige oplysninger ikke henhører under denne bestemmelses anvendelsesområde. En modsat fortolkning ville nemlig fratage artikel 6 i forordning nr. 479/2009 dens rækkevidde, for så vidt som den tillader medlemsstaterne at ændre i de foreløbige oplysninger, som de tidligere har indberettet til Eurostat. I den foreliggende sag burde de omstændigheder, der er omfattet af den anfægtede afgørelse, have været anset for at udgøre en ændring af de foreløbige oplysninger, som Kommissionen blev underrettet om i indberetningen af 30. marts 2012, hvilket Eurostat havde taget til efterretning, da den offentliggjorde de omhandlede ændrede oplysninger.

109 For det andet tillader artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 ikke Rådet at sanktionere alle misvisende fremstillinger, men kun dem, der har haft den virkning at hindre samordningen og den økonomiske og budgetmæssige overvågning, som Rådet og Kommissionen skal udføre i henhold til artikel 121 TEUF og 126 TEUF samt protokol nr. 12. I den foreliggende sag har de misvisende fremstillinger, som Kongeriget Spanien hævdes at have givet, imidlertid ikke i væsentlig grad forhindret Rådet og Kommissionen i at udøve deres ansvar, henset til den hurtighed, hvormed de omhandlede oplysninger blev ændret efterfølgende, og til størrelsen af de dertil knyttede udgifter.

110 For det tredje har Kongeriget Spanien ikke handlet groft uagtsomt. Den anfægtede afgørelse er koncentreret om spørgsmålet om misvisende fremstillinger, der alene vedrører en enkelt selvstyrende enheds underskud i det samlede offentlige underskud, selv om den berørte medlemsstat samlet set har udvist fornøden omhu. Denne afgørelse har desuden ikke taget hensyn til det samarbejde, som den nævnte medlemsstat har udvist i forbindelse med Kommissionens undersøgelse, efter at den af egen drift havde gjort opmærksom på de omhandlede ulovligheder over for den nævnte institution.

111 Rådet har, støttet af Kommissionen, heroverfor indledningsvis anført, at den omstændighed, at Eurostat offentliggør de ændrede oplysninger i henhold til artikel 6 i forordning nr. 479/2009, ikke er til hinder for, at den berørte medlemsstat kan sanktioneres i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, når offentliggørelsen af disse oplysninger følger efter de misvisende fremstillinger.

112 Dernæst har Rådet og Kommissionen bemærket, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 gør det muligt at sanktionere enhver misvisende fremstilling af data vedrørende underskud og gæld, som er relevante for anvendelsen af artikel 121 TEUF og 126 TEUF samt protokol nr. 12. Alle disse data er nemlig vigtige input for den økonomiske og budgetmæssige samordning og overvågning, hvilket fremgår af 16. betragtning til forordning nr. 1173/2011. På denne baggrund bør virkningen af en misvisende fremstilling ikke tages i betragtning med henblik på at fastslå, at der foreligger en overtrædelse, men kun med henblik på at fastsætte den dertil svarende bod, hvilket er muligt i henhold til den delegerede afgørelse 2012/678, og således som det er sket i den foreliggende sag.

113 Hvad endelig angår spørgsmålet, om Kongeriget Spanien har udvist grov uagtsomhed, er det Rådets og Kommissionens opfattelse, at denne medlemsstat skal holdes ansvarlig for sine territoriale enheders handlinger ligesom i et traktatbrudssøgsmål, og at det ikke er i overensstemmelse med de faktiske omstændigheder, når denne medlemsstat anfører, at den af egen drift over for Kommissionen har gjort opmærksom på, at der forelå misvisende fremstillinger. Det samarbejde, som medlemsstaten har udvist i forbindelse med undersøgelsen, har ingen betydning for kvalificeringen af overtrædelsen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, men kan dog tages i betragtning som en formildende omstændighed i forbindelse med fastsættelsen af boden, hvilket er muligt i henhold til den delegerede afgørelse 2012/678, og således som det er sket i den foreliggende sag.

Domstolens bemærkninger

114 Det skal indledningsvis konstateres, at Kongeriget Spanien ikke har bestridt de faktiske omstændigheder, som Rådet har foreholdt dette. Der er derfor først enighed om, at de data, som denne medlemsstat indberettede til Eurostat den 30. marts 2012, blev nedsat i forhold til det faktiske og forventede offentlige underskud for perioden 2008-2011 med 4,5 mia. EUR, heraf 1,9 mia. EUR alene for den selvstyrende region Valencia, dernæst, at nedsættelsen vedrørende denne enhed forklares ved den omstændighed, at den selvstyrende regions revisionskontor gennem flere år har godkendt regnskaber, der var ulovlige på grund af manglende registrering af visse sundhedsudgifter og manglende overholdelse af periodiseringsprincippet, og endelig, at denne situation har varet ved til trods for gentagne advarsler fra revisionsretten i den nævnte selvstyrende region.

115 Derimod har Kongeriget Spanien rejst tvivl om den juridiske kvalificering af de omstændigheder, som Rådet har lagt til grund i sagen, ved tre serier af argumenter, der i det væsentlige er gengivet i nærværende doms præmis 108-110, og som skal vurderes primært ved fortolkning af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011.

116 I henhold til denne bestemmelse skal tre betingelser være opfyldt, for at Rådet kan fastslå, at der foreligger en overtrædelse. For det første skal den pågældende medlemsstat have givet misvisende fremstillinger, for det andet skal disse fremstillinger omhandle data vedrørende underskud og gæld, som er relevante for anvendelsen af artikel 121 TEUF og 126 TEUF eller protokol nr. 12, og for det tredje skal denne medlemsstat have handlet forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed.

117 For så vidt angår den første af de tre betingelser har Kongeriget Spanien gjort gældende, således som det fremgår af denne doms præmis 108, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 skal forstås således, at de misvisende fremstillinger vedrørende foreløbige data ikke henhører under denne bestemmelses anvendelsesområde.

118 Med hensyn hertil skal det imidlertid bemærkes, at ordlyden af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 henviser til alle de misvisende fremstillinger, som medlemsstaterne giver, uden at begrænse denne bestemmelses anvendelsesområde til visse typer af fremstillinger eller fejl. Desuden anføres det i 16. betragtning til forordning nr. 1173/2011, der beskriver formålet med den nævnte bestemmelse, at bestemmelsen har til formål at forhindre, at medlemsstaterne giver misvisende fremstillinger, uden derved at sondre mellem forskellige typer.

119 Det skal derfor lægges til grund, at anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, sammenholdt med 16. betragtning til denne forordning, omfatter alle misvisende fremstillinger, som medlemsstaterne har givet vedrørende data om deres underskud og gæld, hvorom Eurostat skal underrettes i henhold til artikel 3 i forordning nr. 479/2009 således som anført i nærværende doms præmis 71, herunder foreløbige data.

120 Der er ikke rejst tvivl om denne konklusion af Kongeriget Spaniens argument om, at såfremt misvisende fremstillinger, der er givet vedrørende foreløbige data, omfattes af anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, ville dette indebære en tilsidesættelse af artikel 6 i forordning nr. 479/2009, for så vidt som denne bestemmelse gør det muligt for medlemsstaterne at ændre de foreløbige data, som allerede er indberettet til Eurostat.

121 Artikel 6 i forordning nr. 479/2009 har nemlig ikke til formål, således som det følger af selve dens ordlyd, at give medlemsstaterne beføjelse til at underrette Eurostat i det særlige tilfælde, hvor de ændrer foreløbige data efter at have opdaget en misvisende fremstilling som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, men at forpligte dem til generelt at underrette denne tjenestegren om alle tilfælde af væsentlige ændringer i oplysninger, der allerede er indberettet. Den forpligter derfor medlemsstaterne til at indberette både tilfælde af ændringer i foreløbige data og ændringer i faktiske data uafhængigt af Rådets beføjelse til at pålægge dem en sanktion, hvis de omhandlede data har været genstand for misvisende fremstillinger. Hensyntagen til misvisende fremstillinger af foreløbige data inden for anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 har derfor ingen indvirkning på rækkevidden af artikel 6 i forordning nr. 479/2009.

122 Følgelig er Kongeriget Spaniens argument, hvorefter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 skal forstås således, at de misvisende fremstillinger vedrørende foreløbige data ikke henhører under denne bestemmelses anvendelsesområde, ugrundet.

123 Hvad dernæst angår den anden betingelse, der er omhandlet i denne doms præmis 116, har Kongeriget Spanien gjort gældende, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 alene tillader Rådet at sanktionere de misvisende fremstillinger, der har haft den virkning at hindre samordningen og den økonomiske og budgetmæssige overvågning, som Rådet og Kommissionen skal udføre i henhold til artikel 121 TEUF og 126 TEUF samt protokol nr. 12.

124 Med hensyn hertil bemærkes, at Rådet i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 har beføjelse til at sanktionere misvisende fremstillinger, som medlemsstaterne har givet af data vedrørende underskud og gæld, og som er relevante for anvendelsen af artikel 121 TEUF og 126 TEUF samt protokol nr. 12. Denne bestemmelse definerer således disse fremstillinger ved henvisning til genstanden for de pågældende data, dvs. den omhandlede medlemsstats underskud og gæld. Derimod indeholder den ikke noget element, der henviser til en præcis virkning af de nævnte fremstillinger i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har anført.

125 På dette grundlag skal artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 forstås således, at den tillader Rådet at sanktionere alle misvisende fremstillinger af data vedrørende den berørte medlemsstats gæld og underskud uafhængigt af, om disse har haft den virkning at hindre den samordning og den økonomiske og budgetmæssige overvågning, som Rådet og Kommissionen sikrer.

126 Følgelig er Kongeriget Spaniens argument, der fremgår af denne doms præmis 123, ugrundet.

127 Hvad endelig angår den tredje betingelse, der er omhandlet i denne doms præmis 116, hvorefter den berørte medlemsstat skal have handlet forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed, for at denne kan tilskrives en overtrædelse, har Kongeriget Spanien gjort gældende, at betingelsen ikke kan anses for at være opfyldt, for så vidt som de i denne sag omhandlede misvisende fremstillinger alene vedrører en enkelt selvstyrende regions underskud i det samlede offentlige underskud, og idet medlemsstaten har samarbejdet i forbindelse med Kommissionens undersøgelse, efter at den af egen drift havde indberettet de omhandlede ulovlige forhold til denne institution.

128 Hvad for det første angår argumentet om, at de omhandlede misvisende fremstillinger alene vedrører underskuddet i en enkelt selvstyrende region i det samlede offentlige underskud, skal det blot bemærkes, at vurderingen af, om medlemsstaten med henblik på kvalificering af overtrædelsen i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 har udvist grov uagtsomhed, ikke afhænger af den mere eller mindre begrænsede karakter af de ulovligheder, der ligger til grund for denne medlemsstats misvisende fremstillinger, men af omfanget af den nævnte medlemsstats tilsidesættelse af forpligtelsen til den rettidige omhu, som påhviler den i forbindelse med udarbejdelsen og efterprøvelsen af de data, som Eurostat skal underrettes om i henhold til artikel 3 i forordning nr. 479/2009.

129 For det andet bemærkes for så vidt angår den omstændighed, at Kongeriget Spanien har samarbejdet i forbindelse med Kommissionens undersøgelse, efter at det af egen drift over for denne institution gjorde opmærksom på de omhandlede ulovligheder, at iværksættelse af undersøgelsesproceduren i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1173/2011 således som anført i nærværende doms præmis 65 skal begrundes med alvorlige indikationer på, at der er tale om forhold, der kan udgøre misvisende fremstillinger, som er givet forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed.

130 Det følger heraf, at spørgsmålet om grov uagtsomhed skal vurderes i forhold til de omstændigheder, der ligger til grund for de misvisende fremstillinger, idet der bortses fra den adfærd, som den nævnte medlemsstat udviser efter sådanne fremstillinger.

131 Således er hverken den omstændighed – i modsætning til, hvad Kongeriget Spanien har gjort gældende – at de i denne sag omhandlede misvisende fremstillinger alene vedrører underskuddet i en enkelt selvstyrende region i det samlede offentlige underskud, eller den omstændighed, at denne medlemsstat har samarbejdet i forbindelse med Kommissionens undersøgelse, efter at den af egen drift over for denne institution havde gjort opmærksom på de omhandlede ulovligheder, af en sådan karakter, at der kan rejses tvivl om Rådets fastsættelse af, at der foreligger grov uagtsomhed.

132 Det bemærkes på denne baggrund, at den omstændighed, at den berørte medlemsstat udviser samarbejdsvilje i forbindelse med opdagelsen af de misvisende fremstillinger og undersøgelsen deraf – hvilket ikke har nogen indvirkning på spørgsmålet, om der foreligger en overtrædelse – skal tages i betragtning som en formildende omstændighed i forbindelse med fastsættelsen af bodens størrelse i henhold til artikel 14, stk. 3, litra e), i den delegerede afgørelse 2012/678.

133 Det følger af ovenstående betragtninger, at det tredje anbringende skal forkastes som ugrundet i sin helhed.

Det fjerde anbringende om bodens uforholdsmæssige karakter

Parternes argumenter

134 Kongeriget Spanien har i stævningen gjort gældende, at den bod, der er pålagt ved den anfægtede afgørelse, er uforholdsmæssig på grund af en fejlagtig definition af den tidsmæssige ramme, der er taget i betragtning for at beregne den.

135 I denne henseende har den nævnte medlemsstat gjort gældende, at Rådet har tilsidesat artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678, hvorefter boden fastsættes på grundlag af et referencebeløb, der udgør 5% af »den største virkning af den misvisende fremstilling af […] underskud[det] […] for de relevante år, som er omfattet af indberetningen«. Dette udtryk skal nemlig forstås således, at Rådet først skal fastlægge virkningen af de misvisende fremstillinger i forhold til underskuddet i hvert af de år, der er omfattet af indberetningen, og som indgår i fremstillingerne, dernæst fastsætte året, for hvilket denne virkning er størst, og endelig fastsætte referencebeløbet på grundlag af denne virkning. I den foreliggende sag burde en sådan fortolkning have bragt Rådet til at fastsætte referencebeløbet på grundlag af de udgifter, som Kongeriget Spanien ikke havde indberettet for 2011 (dvs. 862 mio. EUR). Denne institution fastsatte imidlertid det nævnte referencebeløb på grundlag af de ikke-indberettede udgifter for alle de år, der var omfattet af indberetningen af 30. marts 2012 og af de misvisende fremstillinger, dvs. perioden 2008-2011 (ca. 1,9 mia. EUR). Domstolen bør derfor rette denne fejl ved at nedsætte referencebeløbet til 43,1 mio. EUR (i stedet for 94,65 mio. EUR) og følgelig boden til 8,62 mio. EUR (i stedet for 18,93 mio. EUR).

136 Kongeriget Spanien har i sin replik og efterfølgende i retsmødet i denne forbindelse tilføjet, at den af Rådet begåede fejl ligeledes har bragt denne institution til at tilsidesætte princippet om, at straffebestemmelser ikke må have tilbagevirkende kraft.

137 Rådet har i sit forsvarsskrift, støttet af Kommissionen, heroverfor anført, at den bod, der er pålagt ved den anfægtede afgørelse, er blevet fastsat i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678. Denne bestemmelse skal nemlig forstås således, at Rådet først skal afgøre, hvilke år der er omfattet af indberetningen og berørt af de misvisende fremstillinger, dernæst fastsætte den fulde virkning af disse misvisende fremstillinger på underskuddet i alle de omhandlede år og endelig på grundlag af denne fulde virkning fastsætte referencebeløbet for boden. I den foreliggende sag har en sådan fortolkning bragt Rådet til at fastsætte referencebeløbet på grundlag af de udgifter, som Kongeriget Spanien ikke har indberettet for alle de år, der er omfattet af indberetningen af 30. marts 2012 og berørt af de misvisende fremstillinger, dvs. perioden 2008-2011.

138 Rådet har i samme forsvarsskrift, for så vidt som Kongeriget Spanien har anfægtet, at forordning nr. 1173/2011 kan finde anvendelse med tilbagevirkende kraft, ligeledes gjort gældende, at de misvisende fremstillinger, der er taget i betragtning med henblik på at fastsætte boden, blev afgivet den 30. marts 2012, dvs. efter ikrafttrædelsen den 13. december 2011 af forordning nr. 1173/2011.

139 Rådet og Kommissionen har ikke desto mindre i retsmødet gjort gældende, at påberåbelsen af princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, skal anses for et anbringende, der er fremsat i replikken, dvs. et nyt anbringende som omhandlet i artikel 127, stk. 1, i Domstolens procesreglement, hvorfor det skal afvises i henhold til denne bestemmelse.

Domstolens bemærkninger

– Formaliteten

140 Ifølge procesreglementets artikel 127, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

141 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal et argument, der udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, og som har en nær sammenhæng med dette, imidlertid antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-88/14, EU:C:2015:499, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

142 Det må i den foreliggende sag indledningsvis konstateres, at Kongeriget Spaniens argument, hvorefter boden i den anfægtede afgørelse er blevet pålagt i strid med princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, indgår i argumenterne i replikken, som udgør en udvidelse af det fjerde anbringende, der blev fremsat i stævningen. Endvidere fremgår det af en analyse af dette argument og dette anbringende, at de begge kritiserer ét og samme aspekt af den anfægtede afgørelse, nemlig den omstændighed, at Rådet har fastsat referencebeløbet for den bod, som Kongeriget Spanien skulle pålægges, under hensyn til alle de misvisende fremstillinger, som denne medlemsstat har givet i indberetningen af 30. marts 2012 vedrørende de ikke-indberettede udgifter for perioden 2008-2011, i stedet for kun at tage hensyn til de misvisende fremstillinger, som denne medlemsstat har givet for 2011. Derfor er det omhandlede argument og anbringende tæt forbundet.

143 Af disse grunde kan argumentet vedrørende tilsidesættelse af princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, antages til realitetsbehandling.

– *Realiteten*

144 Argumentet om tilsidesættelsen af princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke må have tilbagevirkende kraft, skal undersøges, for så vidt som det rejser tvivl om selve gyldigheden af den bod, som Kongeriget Spanien er blevet pålagt, og dernæst undersøges argumenterne vedrørende tilsidesættelse af artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678, der blot vedrører metoden for beregning af denne bod.

145 Hvad for det første angår argumentet vedrørende tilsidesættelse af princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke må have tilbagevirkende kraft, skal det indledningsvis bemærkes, at det af Domstolens praksis fremgår, at princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, udgør et generelt EU-retligt princip (jf. i denne retning dom af 10.7.1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, præmis 22, og af 8.2.2007, Groupe Danone mod Kommissionen, C-3/06 P, EU:C:2007:88, præmis 87). Dette generelle retlige princip kræver, at den overtrædelse, som en person foreholdes, og den sanktion, der pålægges som følge heraf, svarer til dem, der var fastsat på det tidspunkt, hvor handlingen eller undladelsen, som udgør overtrædelsen, blev begået (jf. i denne retning dom af 10.7.1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, præmis 21, og af 8.9.2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 56).

146 Nærmere bestemt finder det nævnte generelle retlige princip ligeledes anvendelse på bøder af administrativ karakter (jf. i denne retning dom af 28.6.2005, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 202). Følgelig kan pålæggelse af en bod i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 ikke udledes af anvendelsen af samme generelle retlige princip til trods for den omstændighed, at denne forordnings artikel 9 præciserer, at en sådan sanktion har administrativ karakter.

147 Desuden kan medlemsstaterne ligeledes med rette påberåbe sig det generelle princip om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, med henblik på at rejse tvivl om lovligheden af de bøder, som de pålægges i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 51).

148 For så vidt angår spørgsmålet, om dette generelle retlige princip er blevet tilsidesat i nærværende sag, således som Kongeriget Spanien har anført, skal det først bemærkes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 479/2009 og den materielt identiske bestemmelse, der tidligere fremgik af forordning nr. 3605/93, som trådte i kraft den 1. januar 1994,

efter denne dato er forpligtet til hvert år inden den 1. april at underrette Eurostat om deres forventede offentlige underskud i det omhandlede år, om det seneste skøn over deres faktiske offentlige underskud i år n-1 og om deres faktiske offentlige underskud i årene n-2, n-3 og n-4.

149 Det er i henhold til denne bestemmelse, at Kongeriget Spanien sendte indberetningen af 30. marts 2012 til Eurostat om bl.a. oplysningerne vedrørende medlemsstatens offentlige underskud for perioden 2008-2011, hvilket parterne er enige om.

150 Dernæst har artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 siden forordningens ikrafttræden den 13. december 2011 fastsat, at den omstændighed, at en medlemsstat forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed giver en misvisende fremstilling af data i en sådan indberetning, udgør en tilsidesættelse, der kan medføre pålæggelse af en bod.

151 Parterne i den foreliggende sag er enige om, at indberetningen af 30. marts 2012, som ligger efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1173/2011, indeholdt misvisende fremstillinger af data vedrørende denne medlemsstats offentlige underskud for perioden 2008-2011 og nærmere bestemt mindskede underskuddene i den selvstyrende region Valencia for disse år, således som det fremgår af denne doms præmis 114, 135 og 137.

152 Den overtrædelse, som Kongeriget Spanien tillægges, og den sanktion, som denne medlemsstat pålægges på grundlag af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, svarer således til dem, der var fastsat på det tidspunkt, hvor disse fremstillinger blev givet. Følgelig skal anbringendet om, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter princippet om, at strafferetlige bestemmelser ikke kan have tilbagevirkende kraft, forkastes som ugrundet.

153 Hvad for det andet angår Kongeriget Spaniens argument om, at artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678 er blevet tilsidesat, idet fastsættelsen af den bod, som den nævnte medlemsstat er blevet pålagt, er fejlagtig, skal det konstateres, at Rådet, således som det fremgår af 7. betragtning til den anfægtede afgørelse, har fastsat referencebeløbet for denne bod på grundlag af denne bestemmelse, der selv er blevet vedtaget på grundlag af artikel 8, stk. 4, i forordning nr. 1173/2011 og med det formål, der er anført i 17. betragtning til denne forordning.

154 I henhold til artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678 skal det nævnte beløb i nærværende sag fastsættes til 5% af den største virkning af den misvisende fremstilling af tallene for Kongeriget Spaniens underskud for de relevante år, som er omfattet af indberetningen af 30. marts 2012.

155 Det er i denne henseende for det første ubestridt mellem parterne, at »de relevante år, som er omfattet« af denne indberetning som omhandlet i den nævnte bestemmelse, er årene 2008-2011, for det andet, at »virkningen« af den misvisende fremstilling for Kongeriget Spaniens underskud som omhandlet i samme bestemmelse svarer til de udgifter i den selvstyrende region Valencia, som ikke blev oplyst for disse år, og for det tredje, at størrelsen af disse udgifter er fastsat til 29 mio. EUR for 2008, 378 mio. EUR for 2009, 624 mio. EUR for 2010 og 862 mio. EUR for 2011, dvs. i alt næsten 1,9 mia. EUR.

156 Derimod er parterne således som anført i nærværende doms præmis 135 og 137 ikke enige om den måde, hvorpå begrebet »den største virkning« som omhandlet i artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678 skal defineres i mangel af enhver form for definition i den sidstnævnte afgørelse.

157 De forskellige sprogversioner af den bestemmelse, hvori dette begreb indgår, gør det imidlertid ikke muligt at fastsætte betydningen klart og entydigt således som anført af generaladvokaten i punkt 163 i forslaget til afgørelse.

158 Det omhandlede begreb skal på det grundlag fortolkes i lyset af den nævnte bestemmelses sammenhæng og formål (jf. i denne retning dom af 4.2.2016, C & J Clark International og Puma, C-659/13 og C-34/14, EU:C:2016:74, præmis 122 og den deri nævnte retspraksis).

159 Med hensyn hertil skal artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678, der har til formål at præcisere kriterierne for fastsættelse af størrelsen af den bod, der pålægges i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, fortolkes i forhold til det formål, der forfølges med den sidstnævnte bestemmelse.

160 Således som anført i denne doms præmis 118 har artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 til formål at afskrække medlemsstaterne fra at give misvisende fremstillinger ved at give Rådet beføjelse til at sanktionere sådanne fremstillinger. Samme forordnings artikel 8, stk. 2, præciserer, at den i stk. 1 omhandlede bod skal være effektiv, have afskrækkende virkning og stå i et rimeligt forhold til den misvisende fremstillings art, alvor og varighed.

161 Som generaladvokaten har anført i punkt 165 i forslaget til afgørelse, ville begrebet »den største virkning« i artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678, hvis det skulle forstås således, at en bod skal fastsættes på grundlag af den virkning, som de misvisende fremstillinger har haft i kun et år, selv om disse fremstillinger vedrører flere år, ikke være forholdsmæssigt i forhold til den af de nævnte fremstillinger omfattede periode og dermed heller ikke afskrækkende.

162 Under disse omstændigheder skal begrebet »den største virkning« som omhandlet i artikel 14, stk. 2, i den delegerede afgørelse 2012/678 under hensyn til det formål, der forfølges med den omhandlede bestemmelse, forstås således, at det henviser til den fulde virkning, som de misvisende fremstillinger har haft på den pågældende medlemsstats underskud eller gæld i alle de år, der er omfattet af medlemsstatens indberetning og fremstillinger.

163 Rådet kunne derfor med rette i syvende betragtning til den anfægtede afgørelse anføre, at referencebeløbet for den bod, som Kongeriget Spanien skulle pålægges, skulle fastsættes til 5% af den samlede størrelse af de udgifter, som denne medlemsstat ikke havde oplyst for så vidt angår den selvstyrende region Valencia i perioden 2008-2011.

164 På grundlag af ovenstående betragtninger skal det fjerde anbringende forkastes som ugrundet.

165 Da ingen af Kongeriget Spaniens anbringender til støtte for annullationssøgsmålet kan tages til følge, skal dette forkastes i dets helhed.

Sagsomkostninger

166 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kongeriget Spanien har tabt sagen, bør det pålægges dette at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med dettes påstand herom.

167 I procesreglementets artikel 140, stk. 1, bestemmes det desuden, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, hver bærer deres egne omkostninger. Kommissionen skal derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Kongeriget Spanien bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Underskrifter