ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

20 december 2017 * [i]

„Beroep tot nietigverklaring – Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1289 – Oplegging van een boete aan een lidstaat in het kader van het economisch en begrotingstoezicht in de eurozone – Manipulatie van statistische gegevens betreffende het tekort van de betrokken lidstaat – Rechterlijke bevoegdheid – Verordening (EU) nr. 1173/2011 – Artikel 8, leden 1 en 3 – Gedelegeerd besluit 2012/678/EU – Artikel 2, leden 1 en 3, en artikel 14, lid 2 – Verordening (EG) nr. 479/2009 – Artikel 3, lid 1, artikel 8, lid 1, en de artikelen 11 en 11 bis – Rechten van de verdediging – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 41, lid 1 – Recht op behoorlijk bestuur – Artikelen 121, 126 en 136 VWEU – Protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten – Bestaan van een inbreuk – Verkeerde voorstelling van gegevens – Bepaling van de boete – Verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen”

In zaak C-521/15,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 29 september 2015,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis, A. Rubio González en M. A. Sampol Pucurull als gemachtigden,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen en A. de Gregorio Merino als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen en F. Simonetti als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

* Procestaal: Spaans.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça en J. Malenovský (rapporteur), kamerpresidenten, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 april 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 1 juni 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het Koninkrijk Spanje verzoekt om nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1289 van de Raad van 13 juli 2015 tot het opleggen van een boete aan Spanje wegens de manipulatie van tekortgegevens in de autonome gemeenschap Valencia (PB 2015, L 198, blz. 19, met rectificatie in PB 2015, L 291, blz. 10; hierna: „bestreden besluit").

Toepasselijke bepalingen

Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie

2 Artikel 51 van Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie luidt als volgt:

„In afwijking van het bepaalde in artikel 256, lid 1, [VWEU] zijn aan het Hof van Justitie voorbehouden de in de artikelen 263 en 265 [VWEU] bedoelde beroepen die door een lidstaat worden ingesteld tegen,

a) een handeling of een nalaten een besluit te nemen van het Europees Parlement of de Raad, of van beide instellingen tezamen, met uitzondering van:

– de besluiten van de Raad krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, [VWEU];

– de handelingen van de Raad krachtens een verordening van de Raad betreffende de handelspolitieke beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 207 [VWEU];

– de handelingen van de Raad waarbij deze laatste uitvoeringsbevoegdheden overeenkomstig artikel 291, lid 2, [VWEU] uitoefent;

[...]"

Bepalingen met betrekking tot het economisch en monetair beleid

Primair recht

3 Krachtens artikel 119, lid 1, VWEU omvat het optreden van de Europese Unie en de lidstaten de invoering van een economisch beleid, onder meer gebaseerd op de nauwe coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en op de uitwerking van gemeenschappelijke doelstellingen.

4 In dit kader is de Commissie door artikel 121, lid 3, en artikel 126, lid 2, VWEU, onder meer belast met het onderzoek van de economische en budgettaire situatie van de lidstaten, op basis van de door laatstgenoemden verstrekte informatie, en om de Raad van de Europese Unie bij te staan bij de toezichthoudende taak die hem op dit gebied is toevertrouwd.

5 De Raad zelf beschikt overeenkomstig artikel 121, leden 3 en 4, VWEU over de bevoegdheid om de economische ontwikkeling van de lidstaten en de naleving van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid die voor elke lidstaat zijn vastgesteld, te volgen en te evalueren, evenals hen de nodige aanbevelingen te sturen. Bovendien is hij krachtens artikel 126, leden 6, 7, 9 en 11 VWEU bevoegd om te oordelen dat een lidstaat in een situatie van buitensporig tekort verkeert of dreigt te geraken, en verschillende aanbevelingen en besluiten tot deze lidstaat te richten, waaronder besluiten waarbij de lidstaat wordt aangemaand maatregelen te treffen om zijn tekort te verminderen en besluiten waarbij deze staat een boete wordt opgelegd. Ten slotte is de Raad bevoegd om, op basis van artikel 136, lid 1, VWEU, maatregelen vast te stellen die specifiek zijn voor de lidstaten die de euro als munt hebben, met het doel de coördinatie van en het toezicht op hun begrotingsdiscipline te versterken, alsmede om voor deze lidstaten richtsnoeren voor economisch beleid op te stellen en het toezicht hierop te waarborgen.

6 Deze bepalingen zijn aangevuld door protocol nr. 12 betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, dat is gehecht aan het VEU en het VWEU (hierna: „protocol nr. 12”).

Afgeleid recht

7 Op 7 juli 1997 heeft de Raad heeft een reeks besluiten aangenomen die zijn gegroepeerd onder de naam „stabiliteits- en groeipact” en die met name verordening (EG) nr. 1466/97 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (PB 1997, L 209, blz. 1) en verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (PB 1997, L 209, blz. 6) omvatten.

8 Op 16 november 2011 hebben het Parlement en de Raad vijf verordeningen en een richtlijn aangenomen om het stabiliteits- en groeipact grondig te hervormen. Bij twee van die verordeningen zijn verordening nr. 1466/97 en verordening nr. 1467/97 gewijzigd. De andere drie zijn bedoeld om het economische en budgettaire toezicht van de Raad en de Commissie op grond van de artikelen 121 en 126 VWEU te versterken.

– *Verordening (EU) nr. 1173/2011*

9 Een van de in het voorgaande punt bedoelde verordeningen is verordening (EU) nr. 1173/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied (PB 2011, L 306, blz. 1), die de rechtsgrondslag vormt van het bestreden besluit en zelf is gebaseerd op de artikelen 121 en 136 VWEU.

10 De overwegingen 7, 8, 16, 17 en 25 van die verordening luiden als volgt:

„(7) De Commissie moet een krachtiger rol spelen in de verscherpte toezichtprocedure voor wat betreft de voor elke lidstaat specifieke beoordelingen, monitoring, bezoeken ter plaatse, aanbevelingen en waarschuwingen. [...]

(8) De Commissie moet controlebezoeken uitvoeren om een permanente dialoog met de lidstaten te verzekeren teneinde de doelstellingen van deze verordening te realiseren.

[...]

(16) Om met opzet of door ernstige nalatigheid veroorzaakte onjuiste voorstelling te ontmoedigen voor wat betreft gegevens aangaande het overheidstekort en de overheidsschuld, welke van essentieel belang zijn voor de coördinatie van het economisch beleid, moeten boeten worden opgelegd aan lidstaten die daarvoor verantwoordelijk zijn.

(17) Teneinde de regels inzake de berekening van de boeten voor manipulatie van statistieken aan te vullen alsook de regels inzake de procedure die de Commissie voor het onderzoek van dergelijke acties moet volgen, moet aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om overeenkomst artikel 290 VWEU handelingen vast te stellen ten aanzien van gedetailleerde criteria voor het vaststellen van het bedrag van de boete en voor het uitvoeren van onderzoeken van de Commissie. [...]

[...]

(25) De bevoegdheid om individuele besluiten voor de toepassing van de in deze verordening voorziene sancties vast te stellen, moet aan de Raad worden verleend. Als onderdeel van de binnen de Raad gevoerde coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten als bedoeld in artikel 121, lid 1, VWEU, vormen die individuele besluiten een integraal vervolg op de maatregelen die door de Raad overeenkomstig de artikelen 121 en 126 VWEU en de verordeningen [nrs.] 1466/97 en [...]1467/97 zijn genomen."

11 Artikel 8 van voornoemde verordening, met het opschrift „Sancties bij manipulatie van statistieken", bepaalt:

„1. De Raad kan, op grond van een aanbeveling van de Commissie, besluiten een boete op te leggen aan een lidstaat die met opzet of door ernstige nalatigheid gegevens aangaande overheidstekort en overheidsschuld, die van belang zijn voor de toepassing van artikel 121 of artikel 126 VWEU of het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol [nr. 12] betreffende de procedure bij buitensporige tekorten, verkeerd voorstelt.

2. De in lid 1 bedoelde boeten zijn doeltreffend, afschrikkend en evenredig met de aard, de ernst en de duur van de verkeerde voorstelling. De boete bedraagt maximaal 0,2 % van het bbp [bruto binnenlands product] van de betrokken lidstaat.

3. De Commissie kan alle onderzoeken uitvoeren, die nodig zijn om het bestaan van verkeerde voorstellingen als bedoeld in lid 1 vast te stellen. De Commissie kan besluiten een onderzoek te openen als zij meent dat er serieuze indicaties zijn voor het bestaan van feiten die een dergelijke verkeerde voorstelling kunnen vormen. Bij het onderzoek naar de vermeende verkeerde voorstellingen houdt de Commissie rekening met de opmerkingen van de betrokken lidstaat. [...]

Na voltooiing van het onderzoek en voordat zij een voorstel voorlegt aan de Raad, stelt Commissie de betrokken lidstaat in de gelegenheid gehoord te worden over de zaken die het voorwerp uitmaken van het onderzoek. De Commissie baseert elk voorstel aan de Raad uitsluitend op feiten waarover de betrokken lidstaat de gelegenheid heeft gehad om opmerkingen in te dienen.

De Commissie eerbiedigt gedurende de onderzoeken ten volle het recht op verdediging van de betrokken lidstaat.

4. De Commissie stelt overeenkomstig artikel 11 gedelegeerde handelingen vast met betrekking tot:

a) gedetailleerde criteria ter vaststelling van de hoogte van de boete als bedoeld in lid 1;

[...]

c) gedetailleerde procedureregels die erop gericht zijn om de rechten van verdediging, de toegang tot het dossier, juridische vertegenwoordiging, geheimhouding te waarborgen en ook regels voor wat betreft het tijdstip en de inning van de boeten als bedoeld in lid 1.

[...]"

12 Volgens artikel 9 van diezelfde verordening, met het opschrift „Administratieve aard van de sancties", zijn de krachtens artikel 8 ervan opgelegde sancties administratief van aard.

13 Overeenkomstig artikel 14 ervan is verordening nr. 1173/2011 op de twintigste dag na die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in werking getreden. Aangezien zij bekend is gemaakt op 23 november 2011, is zij dus in werking getreden op 13 december 2011.

– *Gedelegeerd besluit 2012/678/EU*

14 De Commissie heeft, op basis van artikel 8, lid 4, van verordening nr. 1173/2011 gedelegeerd besluit 2012/678/EU van 29 juni 2012 vastgesteld betreffende onderzoeken en boeten in verband met de manipulatie van statistieken als bedoeld in verordening (EU) nr. 1173/2011 (PB 2012, L 306, blz. 21), dat, overeenkomstig artikel 16 ervan, op de twintigste dag na die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in werking is getreden. Aangezien het besluit bekend is gemaakt op 6 november 2011, is zij dus in werking getreden op 26 november 2012.

15 Artikel 2 van dat gedelegeerd besluit, getiteld „Opening van het onderzoek", bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. De Commissie stelt de betrokken lidstaat in kennis van haar besluit een onderzoek te openen en verstrekt daarbij informatie over de geconstateerde serieuze indicaties voor het bestaan van feiten die een verkeerde voorstelling van gegevens over het overheidstekort en de overheidsschuld kunnen vormen nadat die gegevens door opzet of ernstige nalatigheid zijn gemanipuleerd.

[...]

3. De Commissie kan ervoor kiezen geen onderzoek te openen totdat in overeenstemming met een besluit van de Commissie (Eurostat) krachtens verordening (EG) nr. 479/2009 [van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (PB 2009, L 145, blz. 1)] een methodologisch bezoek is afgelegd."

16 In artikel 14 van voornoemd gedelegeerd besluit, met als opschrift „Criteria met betrekking tot het boetebedrag", is bepaald:

„1. De Commissie ziet erop toe dat de aan te bevelen boete doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. De boete wordt vastgesteld op basis van een referentiebedrag dat naar boven of naar beneden kan worden bijgesteld naargelang van de in lid 3 genoemde specifieke omstandigheden.

2. Het referentiebedrag is gelijk aan 5 % van het effect van de verkeerde voorstelling op het niveau van het overheidstekort of, indien groter, op het niveau van de overheidsschuld van de lidstaat met betrekking tot de jaren die voor de kennisgeving in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten in aanmerking worden genomen.

3. Rekening houdend met het volgens artikel 13 vastgestelde maximumbedrag neemt de Commissie in elk afzonderlijk geval, voor zover van toepassing, de volgende omstandigheden in aanmerking:

[...]

c) het feit dat de verkeerde voorstelling het werk is van één bepaalde eenheid[,] dan wel het gevolg is van een gezamenlijke actie van twee of meer eenheden;

[...]

e) de mate van zorgvuldigheid en medewerking, of de mate van belemmering, waarvan de betrokken lidstaat bij het opsporen van de verkeerde voorstelling en bij het onderzoek blijk heeft gegeven."

– *Verordening nr. 479/2009*

17 Verordening nr. 479/2009, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 679/2010 van de Raad van 26 juli 2010 (PB 2010, L 198, blz. 1; hierna: „verordening nr. 479/2009") is, zoals overweging 1 ervan vermeldt, vastgesteld met het oog op codificatie van verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (PB 1993, L 332, blz. 7), die op 1 januari 1994 in werking was getreden en sindsdien herhaaldelijk was gewijzigd. Verordening nr. 479/2009 is overeenkomstig artikel 19 ervan in werking getreden op de twintigste dag na die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Aangezien zij bekend is gemaakt op 10 juni 2009, is zij dus in werking getreden op 30 juni 2009.

18 De overwegingen 9 en 10 van verordening nr. 479/2009 luiden:

„(9) De rol van de Commissie in haar hoedanigheid van statistische instantie wordt daarbij vervuld door Eurostat, dat namens de Commissie optreedt. Eurostat is door de Commissie belast met de uitvoering van taken die zij moet vervullen bij de productie van communautaire statistieken en moet als zodanig zijn taken uitvoeren overeenkomstig de beginselen van onpartijdigheid, betrouwbaarheid, relevantie, kosteneffectiviteit, statistische geheimhouding en doorzichtigheid [...]. De uitvoering door de nationale en communautaire statistische instanties van de Aanbeveling van de Commissie van 25 mei 2005 over de onafhankelijkheid, integriteit en verantwoordingsplicht van de nationale en communautaire instanties zou het beginsel van professionele onafhankelijkheid, de toereikendheid van de middelen en de kwaliteit van de statistische gegevens ten goede komen.

(10) [...] Eurostat [is] namens de Commissie belast met de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens en voor het verstrekken van gegevens voor de procedure bij buitensporige tekorten."

19 Hoofdstuk II van die verordening, getiteld „Regels en toepassingsgebied van de kennisgeving", bevat onder meer de artikelen 3 en 6.

20 In artikel 3, leden 1 en 2, van die verordening is bepaald:

„1. De lidstaten stellen de Commissie (Eurostat) tweemaal per jaar in kennis van hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en van de omvang van hun voorziene en feitelijke overheidsschuld, de eerste keer voor 1 april van het lopende jaar (jaar n), en de tweede keer voor 1 oktober van jaar n.

[...]

2. Voor 1 april van het jaar n:

a) stellen de lidstaten de Commissie (Eurostat) in kennis van hun voorziene overheidstekort voor het jaar n, hun meest recente schatting van het feitelijke overheidstekort voor het jaar n-1 en hun feitelijke overheidstekorten voor de jaren n-2, n-3 en n-4;

[...]"

21 Artikel 6, lid 1, van diezelfde verordening luidt als volgt:

„De lidstaten stellen de Commissie (Eurostat) in kennis van alle ingrijpende wijzigingen van de cijfers die zij eerder met betrekking tot hun feitelijke en voorziene overheidstekort en overheidsschuld hebben ingediend, zodra die cijfers beschikbaar komen."

22 Hoofdstuk III van verordening nr. 479/2009, met het opschrift „Kwaliteit van de gegevens", bevat onder meer de artikelen 8, 11 en 11 bis.

23 Artikel 8, lid 1, van die verordening bepaalt:

„De Commissie (Eurostat) beoordeelt regelmatig de kwaliteit van de door de lidstaten ingediende feitelijke gegevens en van de volgens het ESR 95 opgestelde onderliggende overheidsrekeningen per sector [...]. Kwaliteit van de feitelijke gegevens houdt in de inachtneming van de boekhoudregels en de volledigheid, betrouwbaarheid, tijdigheid en consistentie van de statistische gegevens. [...]"

24 In artikel 11 van voornoemde verordening is bepaald:

„1. De Commissie (Eurostat) staat voortdurend in contact met de bureaus voor de statistiek van de lidstaten. Zij legt daartoe regelmatig in alle lidstaten contactbezoeken en mogelijke methodologische bezoeken af.

2. Bij het organiseren van contact- en methodologische bezoeken maakt de Commissie (Eurostat) haar voorlopige bevindingen voor commentaar aan de betrokken lidstaten over."

25 Artikel 11 bis van diezelfde verordening bepaalt:

„De contactbezoeken zijn bedoeld om de [...] ingediende feitelijke gegevens te evalueren, om de methoden te onderzoeken, de in de lijsten omschreven statistische processen en bronnen te bespreken en om na te gaan of de boekhoudregels worden nageleefd. De contactbezoeken moeten worden benut om risico's of potentiële problemen in verband met de kwaliteit van de ingediende gegevens aan het licht te brengen."

Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit

26 Op 30 maart 2012 heeft het Koninkrijk Spanje het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat) kennis gegeven van het bedrag van zijn voorziene en feitelijke overheidstekorten voor de jaren 2008 tot en met 2012, tezamen met de bijbehorende gegevens (hierna: „kennisgeving van 30 maart 2012").

27 Op 17 mei 2012 heeft het Koninkrijk Spanje Eurostat meegedeeld dat het bedrag van deze tekorten moest worden herzien, teneinde rekening te houden met het feit dat bepaalde autonome regio's in de jaren 2008 tot en met 2011 hogere uitgaven hadden gedaan dan die waarmee rekening was gehouden om de bedragen vast te stellen die waren meegedeeld in het kader van de kennisgeving van 30 maart 2012. Deze niet opgegeven uitgaven bedroegen 4,5 miljard EUR (dus meer dan 0,4 % van het bbp), waarvan 1,9 miljard EUR (dus bijna 0,2 % van het bbp) alleen al voor de Comunitat Valenciana (autonome gemeenschap Valencia, Spanje).

28 Deze informatie bracht Eurostat ertoe in de maanden mei, juni en september 2012 alsook in september 2013 een reeks bezoeken af te leggen in Spanje.

29 Op basis van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 heeft de Commissie besluit C(2014) 4856 van 11 juli 2014 vastgesteld tot inleiding van een onderzoek naar de manipulatie van statistieken in Spanje (hierna: „besluit tot inleiding van het onderzoek").

30 Op 7 mei 2015 heeft de Commissie een verslag uitgebracht waarin zij concludeerde dat het Koninkrijk Spanje een verkeerde voorstelling had gegeven van haar tekortgegevens in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011. Meer in het bijzonder was zij van mening dat deze lidstaat ernstig nalatig was geweest door in zijn kennisgeving van 30 maart 2012 onjuiste gegevens in te dienen over de rekeningen van de autonome gemeenschap Valencia, hoewel de Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (rekenkamer van de autonome gemeenschap Valencia) jaarlijks meldde dat de Intervención General de la Generalitat Valenciana (algemeen auditbureau van de autonome gemeenschap Valencia) rekeningen valideerde die onregelmatigheden bevatten in verband met de niet-registratie van bepaalde zorguitgaven en de niet-naleving van het beginsel van de boekhouding op transactiebasis. Om die reden heeft de Commissie de Raad aanbevolen een besluit te nemen waarbij het Koninkrijk Spanje een boete wordt opgelegd.

31 Op 13 juli 2015 heeft de Raad het bestreden besluit vastgesteld, waarin hij tot de conclusie komt dat het Koninkrijk Spanje door ernstige nalatigheid in maart 2012 een verkeerde voorstelling van gegevens had gegeven aan Eurostat (overweging 5) en waarin hij het bedrag van de aan die lidstaat op te leggen boete vastlegt (overwegingen 6 tot en met 13). Daartoe was de Raad om te beginnen van oordeel dat het referentiebedrag van de boete, gelet op de impact van die verkeerde voorstelling van gegevens, overeenkomstig artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 moest worden vastgesteld op 94,65 miljoen EUR. Vervolgens was de Raad van mening dat dit bedrag moest worden verlaagd om rekening te houden met verschillende verzachtende omstandigheden, zoals met name het feit dat slechts één regionale autoriteit aan de oorsprong lag van deze verkeerde voorstelling en het feit dat nationale statistische instanties zelf aan het onderzoek hadden meegewerkt.

32 Artikel 1 van het bestreden besluit bepaalt:

„Aan Spanje wordt een boete van 18,93 miljoen EUR opgelegd wegens de verkeerde voorstelling, als gevolg van ernstige nalatigheid, van het overheidstekort, zoals uiteengezet in het verslag van de Europese Commissie over het onderzoek naar de manipulatie van statistieken in Spanje als bedoeld in verordening (EU) nr. 1173/2011."

33 Het bestreden besluit werd op 20 juli 2015 meegedeeld aan Spanje en op 28 juli 2015 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

34 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof:

– primair, het bestreden besluit nietig te verklaren;

– subsidiair, het bedrag van de bij het bestreden besluit opgelegde boete te verlagen door deze te berekenen op basis van het tijdvak na de inwerkingtreding van verordening nr. 1173/2011, en

– de Raad te verwijzen in de kosten.

35 De Raad verzoekt het Hof:

– vast te stellen dat het beroep valt onder de bevoegdheid van het Gerecht van de Europese Unie en het beroep naar dat Gerecht te verwijzen;

– subsidiair, het beroep te verwerpen, en

– het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

36 Bij beslissing van 26 januari 2016 heeft de president van het Hof de Commissie toegestaan om te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

Bevoegdheid

Argumenten van partijen

37 De Raad en de Commissie betogen dat het beroep is gericht tegen een handeling waarmee de Raad overeenkomstig artikel 291, lid 2, VWEU een uitvoeringsbevoegdheid heeft uitgeoefend, zodat het beroep krachtens artikel 51, eerste alinea, onder a), derde streepje, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie behoort tot de bevoegdheid van het Gerecht. De in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 neergelegde bevoegdheid om besluiten te nemen waarbij in geval van manipulatie van de statistieken boeten aan de lidstaten worden opgelegd, kan namelijk niet worden geacht te vallen onder de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU, daar zij deel uitmaakt van de eenvormige uitvoering van die verordening. Bovendien moet, zoals in overweging 25 van die verordening is vermeld, deze bevoegdheid worden verleend aan de Raad en niet aan de Commissie.

38 Het Koninkrijk Spanje antwoordt in wezen dat kan worden betwijfeld of het bestreden besluit kan worden gezien als een uitvoeringsbesluit in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU, aangezien overweging 25 van verordening nr. 1173/2011 de individuele besluiten waarbij de Raad in geval van manipulatie van de statistieken sancties oplegt aan de lidstaten, niet koppelt aan de noodzaak om eenvormige voorwaarden voor uitvoering van die verordening te waarborgen, maar aan de door het VWEU rechtstreeks aan deze instelling toegekende bevoegdheden op economisch gebied.

Beoordeling door het Hof

39 Volgens artikel 51, eerste alinea, onder a), van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zijn de in de artikelen 263 en 265 VWEU bedoelde beroepen tot nietigverklaring en wegens nalaten die, ten eerste, door een lidstaat worden ingesteld, en, ten tweede, gericht zijn tegen een handeling van het Parlement, de Raad of tegen beide instellingen tezamen, in afwijking van de regel van artikel 256, lid 1, VWEU voorbehouden aan het Hof.

40 Krachtens het derde streepje van diezelfde bepaling van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn handelingen van de Raad waarbij deze uitvoeringsbevoegdheden overeenkomstig artikel 291, lid 2, VWEU uitoefent evenwel van dit bevoegdheidsvoorbehoud uitgezonderd.

41 In casu gaat het, ten eerste, om een door een lidstaat ingesteld beroep tot nietigverklaring dat, ten tweede, gericht is tegen een handeling van de Raad. Dat beroep behoort dus tot de bevoegdheid van het Hof, mits het bestreden besluit geen handeling vormt waarmee de Raad een uitvoeringsbevoegdheid in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU heeft uitgeoefend.

42 Laatstgenoemde bepaling bepaalt dat bij juridisch bindende handelingen van de Unie die volgens eenvormige voorwaarden moeten worden uitgevoerd, uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde speci eke gevallen en in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), aan de Raad.

43 Dienaangaande zij opgemerkt dat artikel 291, lid 2, VWEU niet de enige bepaling van Unierecht vormt die aan de Raad uitvoeringsbevoegdheid toekent. Ook andere bepalingen van primair recht kunnen hem immers een dergelijke bevoegdheid toekennen (zie in die zin arresten van 26 november 2014, Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 50, en 7 september 2016, Duitsland/Parlement en Raad, C-113/14, EU:C:2016:635, punten 55 en 56). Bovendien kunnen ook handelingen van afgeleid recht, buiten het stelsel van artikel 291 VWEU om, uitvoeringsbevoegdheden instellen (zie in die zin arrest van 22 januari 2014, Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, C-270/12, EU:C:2014:18, punten 78-86 en 98).

44 Verder dient het bestreden besluit, aangezien daarbij het bestaan van een inbreuk is vastgesteld en aan de pleger ervan krachtens de door artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 aan de Raad toegekende bevoegdheden een boete is opgelegd, te worden aangemerkt als een in de uitoefening van een uitvoeringsbevoegdheid verrichte handeling (zie naar analogie arresten van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie, C-240/90, EU:C:1992:408, punten 38 en 39, en 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 36) en vormt artikel 291, lid 2, VWEU slechts één van de mogelijke rechtsgrondslagen, naast een aantal andere, voor de uitvoering van een dergelijke bevoegdheid door de Raad, zodat in casu moet worden nagegaan of die bevoegdheid inderdaad onder deze bepaling valt.

45 Hiertoe moet artikel 291 VWEU in zijn geheel in aanmerking worden genomen, aangezien lid 2 van die bepaling niet los kan worden gelezen van lid 1, dat bepaalt dat de lidstaten alle maatregelen van intern recht nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.

46 Artikel 291 VWEU is weliswaar opgenomen in afdeling 1, getiteld „Rechtshandelingen van de Unie", van hoofdstuk 2 van titel I van het zesde deel van het VWEU, dat betrekking heeft op institutionele en financiële bepalingen, doch deze bepaling ziet, zoals volgt uit de bewoordingen van de leden 1 en 2 ervan, niet op alle handelingen van de Unie, maar enkel op een specifieke categorie daarvan, namelijk de „juridisch bindende handelingen". Deze verwijzing, die deze leden gemeen hebben, naar het begrip „juridisch bindende handelingen" vereist dat de betekenis daarvan wordt bepaald voor artikel 291 VWEU in zijn geheel.

47 Terwijl in artikel 291 VWEU, lid 1, het beginsel is neergelegd dat het aan de verschillende lidstaten is om alle maatregelen van intern recht te nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie, bepaalt lid 2 van dit artikel dat deze handelingen aan de Commissie of de Raad uitvoeringsbevoegdheden verlenen in alle gevallen waarin een eenvormige uitvoering noodzakelijk is. In een dergelijke situatie sluit de doelstelling van eenvormige uitvoering van die handelingen immers uit dat zij door de verschillende lidstaten kunnen worden uitgevoerd door middel van maatregelen die worden genomen krachtens hun respectieve nationale wetgeving, hetgeen een duidelijk gevaar meebrengt van dispariteit, dat inherent is aan het naast elkaar bestaan van mogelijk uiteenlopende nationale uitvoeringsmaatregelen binnen de rechtsorde van de Unie.

48 Hieruit volgt dat artikel 291, lid 2, VWEU enkel ziet op juridisch bindende handelingen van de Unie die zich in beginsel, net als de handelingen waarnaar artikel 291, lid 1, VWEU verwijst, ertoe lenen door de lidstaten te worden uitgevoerd, doch die in tegenstelling tot eerstgenoemde handelingen om een bepaalde reden moeten worden uitgevoerd door middel van maatregelen die niet door elke betrokken lidstaat, maar door de Commissie of de Raad worden genomen om een eenvormige toepassing ervan binnen de Unie te waarborgen.

49 Dit is echter duidelijk niet het geval bij een handeling waarbij een bevoegdheid wordt ingevoerd op grond waarvan aan een lidstaat een boete kan worden opgelegd. Een dergelijke handeling leent zich immers op geen enkele manier voor uitvoering door de lidstaten zelf, aangezien een dergelijke uitvoering kan inhouden dat bindende maatregelen ten aanzien van een van hen worden opgelegd.

50 De voorgaande analyse wordt bovendien gestaafd door de uitzonderingen op het voorbehoud van bevoegdheid van het Hof als bedoeld in artikel 51, eerste alinea, onder a), tweede en derde streepje, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in onderlinge samenhang gelezen. In dit verband zou een uitlegging van het derde streepje van deze bepaling die impliceert dat alle door de Raad vastgestelde uitvoeringshandelingen onder de daarin neergelegde uitzondering zouden komen te vallen, elk nuttig effect ontnemen aan de uitzondering waarin is voorzien in het tweede streepje van die bepaling. Laatstgenoemde uitzondering betreft immers handelingen van de Raad die zijn vastgesteld krachtens een verordening betreffende handelsbeschermingsmaatregelen in de zin van artikel 207 VWEU, en ziet dus juist op een situatie waarin die instelling een handeling van de Unie uitvoert.

51 Gelet op deze overwegingen kan een beslissing zoals het bestreden besluit niet worden aangemerkt als uitoefening van een krachtens artikel 291, lid 2, VWEU aan de Raad verleende uitvoeringsbevoegdheid.

52 Voorts moet worden vastgesteld dat verordening nr. 1173/2011, op grond waarvan het bestreden besluit werd vastgesteld, geen enkele verwijzing bevat naar artikel 291, lid 2, VWEU.

53 Bovendien is die verordening gebaseerd op de artikelen 121 en 136 VWEU, zoals vermeld in punt 9 van het onderhavige arrest. De verlening aan de Raad, op basis van die artikelen, van de bevoegdheid waarvan dat besluit de uitoefening materialiseert, wordt niet gerechtvaardigd door de noodzaak om te zorgen voor een eenvormige uitvoering van die verordening, maar, zoals aangegeven in de overwegingen 16 en 25 daarvan, door het nastreven van een doelstelling die bestaat in het ontmoedigen van de lidstaten om een verkeerde voorstelling te geven van gegevens die essentieel zijn voor de uitoefening van de verantwoordelijkheden die de artikelen 121 en 126 VWEU aan de Raad verlenen op het gebied van coördinatie en monitoring van het economische en budgettaire beleid van de lidstaten.

54 Hieruit volgt dat het Hof bevoegd is kennis te nemen van het onderhavige beroep.

Beroep

55 Tot staving van zijn beroep voert het Koninkrijk Spanje vier middelen aan: schending van de rechten van de verdediging, schending van het recht op behoorlijk bestuur, het ontbreken van een inbreuk, en onevenredigheid van de boete die het Koninkrijk Spanje door de Raad is opgelegd.

Eerste middel: schending van de rechten van de verdediging

Argumenten van partijen

56 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het bestreden besluit inbreuk maakt op de rechten van de verdediging, zoals gewaarborgd door artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 en door gedelegeerd besluit 2012/678, aangezien het Koninkrijk Spanje in dit besluit een inbreuk wordt verweten op basis van informatie verzameld tijdens een reeks bezoeken aan Spanje in mei, juni en september 2012 alsook in september 2013.

57 Ten eerste vonden de eerste drie bezoeken tijdens welke die informatie werd verzameld namelijk plaats op een moment waarop de eerbiediging van de rechten van de verdediging van de lidstaten die op grond van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 aan onderzoeksprocedures worden onderworpen, nog niet was gewaarborgd, aangezien gedelegeerd besluit 2012/678 nog niet in werking was getreden. Bovendien werd al die informatie verzameld nog vóórdat de onderzoeksprocedure in juli 2014 werd ingeleid, en dus buiten de bij dat besluit voorziene procedure om en in strijd met het de betrokken lidstaat door voornoemd gedelegeerd besluit gewaarborgde recht om te worden geïnformeerd. Voorts verplicht hetzelfde gedelegeerde besluit de Commissie om vóór de inleiding van een onderzoeksprocedure een methodologisch bezoek af te leggen, welk bezoek in casu evenwel niet heeft plaatsgevonden.

58 Ten tweede voldoen de voorwaarden waaronder de genoemde informatie is verzameld niet aan de vereisten van de Uniewetgever met het oog op de waarborging van de rechten van de verdediging. In dit verband betoogt het Koninkrijk Spanje dat verordening nr. 479/2009 geen rechtsgrondslag vormt voor Eurostat om informatie te verzamelen over mogelijk verkeerd voorgestelde gegevens in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011, en dat het in casu niet van tevoren op de hoogte is gebracht van het werkelijke doel van de bezoeken. In deze omstandigheden hebben de Spaanse autoriteiten medewerking verleend aan de Commissie zonder erop voorbereid te zijn dat de door die instelling ingewonnen informatie later kon worden gebruikt om de inleiding van een onderzoeksprocedure te rechtvaardigen.

59 De Raad, ondersteund door de Commissie, antwoordt in de eerste plaats dat de bezoeken die dateren van vóór het besluit tot inleiding van het onderzoek, waren afgelegd op basis van verordening nr. 479/2009 en om de balans op te maken van de herziene gegevens die het Koninkrijk Spanje in mei 2012 had opgegeven, na een voorlopige indiening in april 2012.

60 In de tweede plaats heeft de Commissie vanaf het besluit tot inleiding van het onderzoek de rechten van verweer van het Koninkrijk Spanje geëerbiedigd. In het bijzonder heeft zij overeenkomstig gedelegeerd besluit 2012/678 aan die lidstaat bij de kennisgeving van die beslissing de informatie meegedeeld die haar ter beschikking stond met betrekking tot het bestaan van serieuze indicaties van feiten die een verkeerde voorstelling van gegevens zouden kunnen vormen. Vervolgens heeft de Commissie de verschillende rechten geëerbiedigd die het Koninkrijk Spanje door artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 worden gewaarborgd. Hoe dan ook, zelfs indien de rechten van de verdediging zouden zijn geschonden, dan nog heeft het Koninkrijk Spanje niet aangetoond dat dit van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure en dus de nietigverklaring van het bestreden besluit zou kunnen rechtvaardigen.

Beoordeling door het Hof

61 Uit de vaste rechtspraak van het Hof volgt, ten eerste, dat de rechten van de verdediging in iedere tegen een persoon ingeleide procedure die tot een voor hem een bezwarend besluit kan leiden, een grondbeginsel van Unierecht vormt dat zelfs bij ontbreken van specifieke regelgeving dienaangaande in acht moet worden genomen, en, ten tweede, dat de persoon tegen wie een dergelijke procedure is

ingeleid in staat moet worden gesteld zijn standpunt kenbaar te maken over de feiten en de schending van het Unierecht die hem worden verweten, voordat een besluit wordt vastgesteld dat zijn belangen aanmerkelijk beïnvloedt (zie in die zin arresten van 10 juli 1986, België/Commissie, 40/85, EU:C:1986:305, punt 28; 12 februari 1992, Nederland e.a./Commissie, C-48/90 en C-66/90, EU:C:1992:63, punten 44 en 45, en 14 juni 2016, Marchiani/Parlement, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punt 51).

62 In casu staat vast dat het bestreden besluit berust op informatie die door een dienst van de Commissie, namelijk Eurostat, is verzameld tijdens in mei, juni en september 2012 alsook in september 2013 in Spanje afgelegde bezoeken, dus vóór de vaststelling van het besluit tot inleiding van het onderzoek op 11 juli 2014 en, wat drie van deze bezoeken betreft, vóór de inwerkingtreding van gedelegeerd besluit 2012/678 op 26 november 2012.

63 In de eerste plaats moet dus worden onderzocht of het feit dat deze informatie vóór die twee gebeurtenissen is verzameld, het bestreden besluit aantast wegens schending van de rechten van de verdediging.

64 Opgemerkt zij dat het Parlement en de Raad in het kader van onderzoeksprocedures als die welke ten grondslag ligt aan het bestreden besluit, specifieke bepalingen hebben vastgesteld om de eerbiediging van de rechten van de verdediging te waarborgen. Deze zijn opgenomen in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011, en van toepassing sinds de inwerkingtreding daarvan op 13 december 2011. Deze specifieke bepalingen verlenen de Commissie de bevoegdheid om een onderzoek in te leiden wanneer zij van mening is dat er serieuze indicaties bestaan van feiten die een verkeerde voorstelling van gegevens kunnen vormen. Bovendien leggen diezelfde bepalingen de Commissie de verplichting op om, wanneer zij van deze bevoegdheid gebruik maakt, de rechten van de verdediging van de betrokken lidstaat volledig te eerbiedigen en, meer specifiek, om rekening te houden met de door die lidstaat tijdens het onderzoek ingediende opmerkingen, alsook om deze lidstaat te horen alvorens zij een voorstel voor een besluit aan de Raad voorlegt, zodat dat besluit alleen wordt gebaseerd op feiten waarover de betrokken lidstaat opmerkingen heeft kunnen formuleren.

65 Aldus is de Commissie niet alleen sinds 13 december 2011 gemachtigd om informatie te verzamelen met betrekking tot het bestaan van serieuze indicaties van feiten die een verkeerde voorstelling van gegevens kunnen vormen in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011, maar is zij ook verplicht om dergelijke informatie te verzamelen voordat een onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 8, lid 3, van die verordening wordt ingeleid, in het kader waarvan vervolgens de eerbiediging van de deze lidstaat gewaarborgde rechten van de verdediging volledig zal moeten worden gewaarborgd.

66 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat het feit dat Eurostat bij gelegenheid van die bezoeken aan Spanje de in punt 62 van het onderhavige arrest bedoelde informatie heeft verzameld, het bestreden besluit niet aantast wegens schending van de rechten van de verdediging, aangezien de verschillende bezoeken in casu zijn afgelegd vanaf mei 2012, dus na de inwerkingtreding, op 13 december 2011, van verordening nr. 1173/2011.

67 Wat in de tweede plaats de argumenten van het Koninkrijk Spanje betreft, dat de voorwaarden waaronder de genoemde informatie werd verzameld niet in overeenstemming waren met de vereisten die de Uniewetgever heeft gesteld om de eerbiediging van de rechten van de verdediging te waarborgen, moet worden vastgesteld dat de betrokken lidstaat die rechten in beginsel pas na de inleiding van de in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 voorziene onderzoeksprocedure in volle omvang kan uitoefenen, zoals volgt uit punt 64 van het onderhavige arrest, aangezien enkel die procedure kan leiden tot een besluit waarbij aan een lidstaat een sanctie wordt opgelegd op grond dat deze gegevens verkeerd heeft voorgesteld in de zin van artikel 8, lid 1.

68 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt evenwel ook dat ervoor moet worden gezorgd dat de uitoefening van de rechten van de verdediging in het kader van een procedure die kan leiden tot een handeling waarbij het bestaan van een inbreuk wordt vastgesteld, niet wordt ondermijnd in een situatie waarin vóór de inleiding van die procedure handelingen worden verricht die het mogelijk maken informatie te verzamelen die van doorslaggevende betekenis kan zijn voor het vaststellen van een dergelijke inbreuk (zie in die zin arresten van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6, punten 63-65, en 27 april 2017, FSL e.a./Commissie, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punt 43).

69 In casu moet worden vastgesteld dat Eurostat op basis van verordening nr. 479/2009 vier bezoeken heeft afgelegd die het mogelijk hebben gemaakt de informatie te verzamelen waarop de Raad zich in het bestreden besluit baseert. Zoals namelijk blijkt uit de aan het verzoekschrift gehechte brieven en rapporten zijn in juni en september 2012 twee „contactbezoeken" in de zin van artikel 11 bis van die verordening afgelegd, is in mei 2012 een „voorbereidend technisch bezoek" voor de eerste van de twee contactbezoeken afgelegd, en is in september 2013 een „ad-hocbezoek" afgelegd.

70 Derhalve moet worden nagegaan of het verzamelen van informatie over mogelijk verkeerd voorgestelde gegevens in de zin van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 wordt toegestaan door verordening nr. 479/2009 en, indien dat het geval is, of de omstandigheden waaronder de bezoeken werden afgelegd waarbij deze informatie in casu werd verzameld, voldeden aan de door de Uniewetgever voorziene procedurele vereisten en het Koninkrijk Spanje de mogelijkheid hebben doen behouden om zijn rechten van verweer in de daarop volgende onderzoeksprocedure uit te oefenen.

71 Met betrekking tot, in de eerste plaats, de vraag of het verzamelen van informatie over mogelijk verkeerd voorgestelde gegevens door verordening nr. 479/2009 wordt toegestaan, zij erop gewezen dat artikel 3, lid 1, van die verordening de lidstaten verplicht de Commissie tweemaal per jaar in kennis te stellen van gegevens betreffende hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en de omvang van hun voorziene en feitelijke overheidsschuld, teneinde die instelling en de Raad in staat te stellen hun verantwoordelijkheden uit hoofde van de artikelen 121 en 126 VWEU en protocol nr. 12 uit te oefenen. Juist indien deze gegevens door een lidstaat verkeerd zijn voorgesteld, staat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 de Raad toe om die lidstaat een inbreuk aan te rekenen en een boete op te leggen, zoals de advocaat-generaal in punt 66 van haar conclusie heeft beklemtoond.

72 Daarnaast kent artikel 8, lid 1, van verordening nr. 479/2009, gelezen in samenhang met de overwegingen 9 en 10 van die verordening, Eurostat specifiek de verantwoordelijkheid toe om namens de Commissie over te gaan tot een onpartijdige en onafhankelijke evaluatie van de kwaliteit van deze gegevens, door ze te controleren op hun inachtneming van de boekhoudregels, volledigheid, betrouwbaarheid, tijdigheid en consistentie. Daartoe heeft Eurostat met name de bevoegdheid om krachtens artikel 11 bis van die verordening zogenoemde „contactbezoeken" af te leggen in de lidstaten, teneinde de aangemelde gegevens te inspecteren, te onderwerpen aan een methodologische en boekhoudkundige evaluatie, en risico's of potentiële problemen in verband met de kwaliteit ervan aan het licht te brengen. Deze dienst van de Commissie is dus bevoegd om binnen dit kader en op algemene wijze risico's en potentiële problemen in verband met de betrouwbaarheid van de betrokken gegevens aan het licht te brengen.

73 Derhalve vormde verordening nr. 479/2009, en meer in het bijzonder artikel 11 bis daarvan, een rechtsgrondslag op basis waarvan Eurostat bevoegd was om in het kader van bezoeken zoals de twee contactbezoeken en het voorbereidend technisch bezoek, als bedoeld in punt 69 van het onderhavige arrest, informatie te verzamelen over mogelijk verkeerd voorgestelde gegevens.

74 Ten aanzien van het, in datzelfde punt genoemde, vierde bezoek, dat specifiek was gericht op een onderzoek van de rekeningen van de autonome gemeenschap Valencia, moet worden vastgesteld dat verordening nr. 479/2009 niet uitdrukkelijk in een dergelijk bezoek voorziet.

75 Dit neemt niet weg dat artikel 11 van die verordening bepaalt dat Eurostat een permanente dialoog onderhoudt met de statistische instanties van de lidstaten. Een dergelijke permanente dialoog impliceert noodzakelijkerwijs dat Eurostat, wanneer de uitoefening van zijn verantwoordelijkheden zulks vereist, verschillende bezoeken en missies kan uitvoeren náást de bezoeken die specifiek in dat artikel worden genoemd. Bovendien roepen de overwegingen 7 en 8 van verordening nr. 1173/2011 de Commissie specifiek op om in het kader van die dialoog in de lidstaten bezoeken ter plaatse en controlebezoeken uit te voeren.

76 In deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat artikel 11 van verordening nr. 479/2009 een rechtsgrondslag vormde op basis waarvan Eurostat in het kader van dat vierde bezoek informatie mocht verzamelen over mogelijk verkeerd voorgestelde gegevens.

77 Met betrekking tot het argument van het Koninkrijk Spanje dat vóór de inleiding van een onderzoeksprocedure een methodologisch bezoek moet worden afgelegd, volstaat voorts de vaststelling dat artikel 2, lid 3, van gedelegeerd besluit 2012/678 bepaalt dat de Commissie ervoor kan kiezen geen onderzoek te openen zolang een dergelijk bezoek niet is afgelegd, doch haar dienaangaande geen verplichting oplegt.

78 Met betrekking tot, ten tweede, de vraag of de desbetreffende vier bezoeken werden uitgevoerd overeenkomstig de door de Uniewetgever vastgestelde procedurele vereisten en op een wijze die geen afbreuk deed aan de uitoefening van de rechten van de verdediging die het Koninkrijk Spanje in het kader van de daaropvolgende onderzoeksprocedure werden gewaarborgd, zij er in de eerste plaats op gewezen dat artikel 11, lid 2, van verordening nr. 479/2009 bepaalt dat de voorlopige bevindingen in het kader van de in de lidstaten afgelegde contactbezoeken aan die staten moeten worden overgelegd teneinde hen in staat te stellen hun opmerkingen in te dienen.

79 In casu zijn de voorlopige bevindingen in het kader van het voorbereidend technisch bezoek en de twee in punt 69 van het onderhavige arrest bedoelde contactbezoeken voor commentaar aan het Koninkrijk Spanje voorgelegd, zoals blijkt uit het Eurostat-rapport dat is opgesteld als bijlage bij het verzoekschrift, waarin de door die lidstaat naar aanleiding van de mededeling van een voorlopige versie van dat document ingediende opmerkingen waren verwerkt. Bovendien was die lidstaat van tevoren gedetailleerd op de hoogte gesteld van het precieze doel van die bezoeken, en met name dat deze onder meer betrekking zouden hebben op gegevens over de autonome gemeenschap Valencia, zoals blijkt uit de in datzelfde punt 69 genoemde documenten.

80 In de tweede plaats is het Koninkrijk Spanje vóór het in september 2013 afgelegde bezoek voldoende duidelijk en nauwkeurig geïnformeerd dat dit met name betrekking zou hebben op mogelijk verkeerde voorstellingen van gegevens over de autonome gemeenschap Valencia, zoals diezelfde documenten aantonen.

81 In deze omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat de voorwaarden waaronder Eurostat in mei, juni en september 2012 alsook in september 2013 de bezoeken aan Spanje heeft afgelegd waarbij de aan het bestreden besluit ten grondslag liggende informatie is verzameld, voldeden aan de procedurele vereisten van het Unierecht.

82 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat aan de uitoefening van de rechten van de verdediging van het Koninkrijk Spanje in het kader van de onderzoeksprocedure die aan het bestreden besluit voorafging, geen afbreuk werd gedaan door de verschillende bezoeken die Eurostat ertoe hebben gebracht om die informatie vóór de inleiding van die procedure te verzamelen.

83 Uit het voorgaande volgt dat het feit dat de Raad zich in het bestreden besluit heeft gebaseerd op de tijdens die bezoeken verzamelde informatie, geen afbreuk doet aan de rechten van verweer van het Koninkrijk Spanje.

84 Derhalve is het eerste middel ongegrond.

Tweede middel: schending van het recht op behoorlijk bestuur

Argumenten van partijen

85 Het Koninkrijk Spanje stelt dat het bestreden besluit het in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") neergelegde recht op behoorlijk bestuur schendt.

86 Het is namelijk niet in overeenstemming met het vereiste van objectieve onpartijdigheid dat inherent is aan dit recht, dat de Commissie de uitvoering van een onderzoeksprocedure op basis van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 opdraagt aan personen die eerder hebben deelgenomen aan de bezoeken die voor deze instelling de aanleiding vormden te overwegen dat er ernstige feitelijke aanwijzingen bestonden die de inleiding van een dergelijke procedure rechtvaardigden. In casu behoorden drie van de veertien functionarissen die deelnamen aan de bezoeken van Eurostat aan Spanje die voorafgingen aan de vaststelling van het besluit tot inleiding van het onderzoek ook tot het team van vier personen die vervolgens door de Commissie in het kader van die procedure werden ingezet. Bovendien levert de dienst waartoe deze drie personen behoren, te weten Eurostat, een gevaar van partijdigheid op, aangezien deze dienst verantwoordelijk is voor de evaluatie van de door de lidstaten verstrekte gegevens betreffende schulden en tekorten en er daardoor belang bij heeft dat een onderzoeksprocedure wordt ingesteld tegen de lidstaat waaraan wordt verweten gegevens te hebben gemanipuleerd. In deze omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de onderzoeksprocedure is uitgevoerd onder voorwaarden die de objectieve onpartijdigheid van de Commissie niet garandeerden en dat het door de Raad aan het eind van die procedure vastgestelde bestreden besluit door deze schending van het recht op behoorlijk bestuur onrechtmatig wordt.

87 Hoewel hij stelt dat het Koninkrijk Spanje geen beroep kan doen op artikel 41, lid 1, van het Handvest, aangezien het gaat om een lidstaat en niet om een persoon in de zin van die bepaling, erkent de Raad, ondersteund door de Commissie, dat deze lidstaat zich kan beroepen op het beginsel van behoorlijk bestuur, als algemeen beginsel van Unierecht. Dat de Commissie de uitvoering van een krachtens verordening nr. 1173/2011 ingeleide onderzoeksprocedure opdraagt aan functionarissen die eerder hebben deelgenomen aan op basis van verordening nr. 479/2009 afgelegde bezoeken, is niet in strijd met dat beginsel, aangezien de twee aan de orde zijnde procedurele kaders juridisch verschillend zijn. Dit geldt te meer daar het aan het eind van een dergelijke onderzoeksprocedure een andere instelling is dan de Commissie, te weten de Raad, die een besluit moet nemen over de vraag of er sprake is van manipulatie van statistieken en over het opleggen van een boete aan de betrokken lidstaat.

Beoordeling door het Hof

88 Artikel 41, lid 1, van het Handvest, getiteld „Recht op behoorlijk bestuur", dat deel uitmaakt van de bepalingen van titel V van dat Handvest, met het opschrift „Burgerschap", bepaalt met name dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig door de instellingen van de Unie worden behandeld.

89 In de onderhavige zaak is het een lidstaat die zich op die bepaling beroept. Zonder een standpunt in te nemen over de vraag of een lidstaat kan worden aangemerkt als of gelijkgesteld met „eenieder", in de zin van voornoemde bepaling, en zich op grond daarvan kan beroepen op het daarin geformuleerde recht, hetgeen de Raad en de Commissie betwisten, moet worden opgemerkt dat dit recht een afspiegeling vormt van een algemeen beginsel van het Unierecht (arrest van 8 mei 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punt 49), dat op zijn beurt door de lidstaten kan worden ingeroepen en waaraan de rechtmatigheid van het bestreden besluit derhalve moet worden getoetst.

90 Uit de rechtspraak van het Hof volgt immers dat de instellingen van de Unie het bovengenoemde algemene rechtsbeginsel in acht moeten nemen in het kader van administratieve procedures tegen lidstaten die kunnen leiden tot besluiten die voor deze lidstaten bezwarend zijn (zie in die zin arresten van 15 juli 2004, Spanje/Commissie, C-501/00, EU:C:2004:438, punt 52, en 24 juni 2015, Duitsland/Commissie, C-549/12 P en C-54/13 P, EU:C:2015:412, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 Meer in het bijzonder hebben de instellingen de plicht te voldoen aan het vereiste van onpartijdigheid, en wel aan beide componenten daarvan, te weten, ten eerste, de subjectieve onpartijdigheid, die vereist dat geen enkel lid van de betrokken instelling blijk mag geven van partijdigheid of persoonlijk vooroordeel, en, ten tweede, de objectieve onpartijdigheid, die vereist dat die instelling voldoende waarborgen biedt om elke gerechtvaardigde twijfel omtrent een eventueel vooroordeel uit te sluiten (arrest van 11 juli 2013, Ziegler/Commissie, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punten 154 en 155 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

92 Hoewel in casu de subjectieve onpartijdigheid van de Commissie door het Koninkrijk Spanje niet ter discussie wordt gesteld, betoogt deze lidstaat wel dat het bestreden besluit onrechtmatig is omdat die instelling niet heeft voldaan aan het vereiste van objectieve onpartijdigheid, door de uitvoering van de onderzoeksprocedure toe te vertrouwen aan een team dat grotendeels was samengesteld uit functionarissen van Eurostat die vóór de inleiding van voornoemde procedure reeds hadden deelgenomen aan de door die dienst in Spanje afgelegde bezoeken.

93 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Raad en de Commissie niet kunnen stellen dat een dergelijk argument moet worden afgewezen op grond dat het de Raad was en niet de Commissie, die het bestreden besluit aan het einde van de onderzoeksprocedure heeft vastgesteld, zoals het Koninkrijk Spanje terecht betoogt.

94 Gelet op de in punt 91 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof, moet immers worden vastgesteld dat wanneer in het kader van een procedure tegen een lidstaat die kan leiden tot een voor deze bezwarend besluit, aan verschillende instellingen van de Unie eigen en onderscheiden verantwoordelijkheden zijn toegewezen, elk van die instellingen, voor zover zij bij de procedure betrokken is, dient te voldoen aan het vereiste van objectieve onpartijdigheid. Daarom kan zelfs indien slechts één van die instellingen niet aan dit vereiste heeft voldaan, een dergelijk gebrek de rechtmatigheid van het aan het eind van de betrokken procedure door de andere instelling genomen besluit aantasten.

95 Bijgevolg is het aan het Hof om te bepalen of de Commissie voldoende waarborgen biedt om elke gegronde twijfel ten aanzien van enig vooroordeel van haar kant uit te sluiten in het geval waarin zij de uitvoering van een onderzoeksprocedure als die welke heeft geleid tot het bestreden besluit opdraagt aan een team dat grotendeels is samengesteld uit functionarissen van Eurostat die vóór de inleiding van die procedure reeds hebben deelgenomen aan de door die dienst in de betrokken lidstaat afgelegde bezoeken.

96 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat die bezoeken enerzijds, en die onderzoeksprocedure anderzijds, binnen afzonderlijke rechtskaders vallen en elk een ander doel dienen.

97 De bezoeken die Eurostat in de lidstaten kan afleggen op basis van de artikelen 11 en 11 bis van verordening nr. 479/2009 zijn immers bedoeld om deze dienst van de Commissie in staat te stellen om, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van dezelfde verordening, de kwaliteit te beoordelen van de gegevens over de overheidsschuld en het overheidstekort van de lidstaten die zij tweemaal per jaar opgeven, zoals blijkt uit de punten 72 en 75 van het onderhavige arrest.

98 De onderzoeksprocedure zelf wordt geregeld door artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 en is, overeenkomstig deze bepaling, bedoeld om de Commissie in staat te stellen alle onderzoeken uit te voeren die nodig zijn om vast te stellen of voornoemde gegevens mogelijk met opzet of door ernstige nalatigheid verkeerd zijn voorgesteld, als zij meent dat er serieuze indicaties zijn voor het bestaan van feiten die een dergelijke verkeerde voorstelling van gegevens kunnen vormen.

99 Gelet op die afzonderlijke rechtskaders en op de verschillende doelstellingen daarvan, moet worden vastgesteld dat de beoordelingen die Eurostat respectievelijk de Commissie dienen te maken, noodzakelijkerwijs verschillend zijn, zelfs wanneer de gegevens waarop die onderzoeken betrekking hebben deels samenvallen met die welke aan de orde zijn in de onderzoeksprocedure.

100 Bijgevolg lopen de beoordelingen die Eurostat na bezoeken aan een lidstaat maakt over de kwaliteit van sommige van die gegevens, op zichzelf niet vooruit op het standpunt dat de Commissie zou kunnen innemen ten aanzien van de vraag of die gegevens verkeerd zijn voorgesteld, in het geval dat deze instelling vervolgens zou besluiten een onderzoeksprocedure in dit verband in te leiden.

101 Dientengevolge kan het Hof uit het feit dat de uitvoering van een onderzoeksprocedure op basis van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 is opgedragen aan een team dat grotendeels is samengesteld uit functionarissen van Eurostat die vóór de inleiding van die procedure reeds hadden deelgenomen aan de door die dienst op basis van verordening nr. 479/2009 in de betrokken lidstaat afgelegde bezoeken, als zodanig niet afleiden dat het aan het einde van die procedure vastgestelde besluit onrechtmatig is wegens een schending van het vereiste van objectieve onpartijdigheid waaraan de Commissie dient te voldoen.

102 Bovendien behoudt artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2009, ten eerste, de bevoegdheid om de onderzoeksprocedure in te leiden, ten tweede, de verantwoordelijkheid om het onderzoek te doen, en, ten derde, de mogelijkheid om aan de Raad de aanbevelingen en voorstellen te doen die na het onderzoek noodzakelijk zijn, niet voor aan Eurostat – waarvan de verantwoordelijkheden duidelijk zijn omschreven door verordening nr. 479/2009, zoals uiteengezet in punt 72 van het onderhavige arrest – maar aan de Commissie, en dus aan de als college handelende commissarissen.

103 Daarnaast kent verordening nr. 1173/2011 aan de functionarissen van Eurostat geen enkele eigen verantwoordelijkheid toe bij de uitvoering van de onderzoeksprocedure.

104 In die omstandigheden moet ervan worden uitgegaan dat de rol die de functionarissen van Eurostat in voornoemde onderzoeksprocedure is toevertrouwd, niet bepalend is voor het verloop noch voor de afloop van deze procedure.

105 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat niet kan worden aangenomen dat het feit dat de onderzoeksprocedure is toevertrouwd aan een team dat grotendeels bestaat uit medewerkers van Eurostat die vóór de inleiding van die procedure reeds aan de door die dienst in Spanje afgelegde bezoeken hebben deelgenomen, het bestreden besluit aantast doordat de Commissie beweerdelijk niet aan de eis van objectieve onpartijdigheid voldoet.

106 Derhalve is het tweede middel ongegrond.

Derde middel: ontbreken van een inbreuk

Argumenten van partijen

107 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de verschillende voorwaarden van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 waaraan moet zijn voldaan wil de Raad met recht kunnen oordelen dat er sprake is van een inbreuk, in casu niet zijn vervuld.

108 Dienaangaande betoogt die lidstaat, ten eerste, dat de feiten die hem worden verweten niet kunnen worden gekwalificeerd als „verkeerde voorstelling van gegevens". Er moet namelijk onderscheid worden gemaakt tussen feiten die constitutief zijn voor een door artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 verboden verkeerde voorstelling van gegevens en feiten die slechts een eenvoudige herziening van eerder aan Eurostat opgegeven gegevens vormen, hetgeen een door artikel 6 van verordening nr. 479/2009 toegestane stap vormt. Meer specifiek moet artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 aldus worden begrepen dat dit de Raad enkel toestaat die gevallen van door de lidstaten verkeerd voorgestelde gegevens te bestraffen die betrekking hebben op feitelijke gegevens. Verkeerd voorgestelde voorlopige gegevens vallen daarentegen niet binnen de werkingssfeer van die bepaling. Een andere uitlegging zou artikel 6 van verordening nr. 479/2009 immers zijn betekenis ontnemen, aangezien deze bepaling lidstaten de mogelijkheid biedt om de voorlopige gegevens die zij eerder hebben opgegeven aan Eurostat, te herzien. In casu hadden de feiten waarop het bestreden besluit betrekking heeft, aldus moeten worden opgevat dat zij betrekking hadden op een herziening van de voorlopige gegevens die aan de Commissie waren opgegeven in de kennisgeving van 30 maart 2012, waarvan Eurostat kennis heeft genomen, aangezien het de betrokken herziene gegevens heeft gepubliceerd.

109 Ten tweede moet ervan uit worden gegaan artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 de Raad niet de mogelijkheid biedt om alle gevallen te bestraffen waarin gegevens verkeerd zijn voorgesteld, maar enkel die welke tot gevolg hebben dat het toezicht op en de coördinatie van de begrotingen alsmede het toezicht op en de coördinatie van economisch beleid, welke krachtens de artikelen 121 en 126 VWEU en protocol nr. 12 door de Raad en de Commissie worden gewaarborgd, in gevaar worden gebracht. In casu hebben de aan het Koninkrijk Spanje verweten gevallen van onjuist voorgestelde gegevens de Raad en de Commissie niet significant belemmerd in de uitoefening van hun dienovereenkomstige verantwoordelijkheden, vanwege de snelheid waarmee de betrokken gegevens later werden gecorrigeerd en de hoogte van de betrokken uitgaven.

110 Ten derde kan het Koninkrijk Spanje geen ernstige nalatigheid worden verweten. Het bestreden besluit is namelijk gebaseerd op verkeerd voorgestelde gegevens die betrekking hadden op het tekort van slechts één autonome entiteit, binnen de totaliteit van het overheidstekort, terwijl de betrokken lidstaat, als geheel, blijk heeft gegeven van zorgvuldigheid. Bovendien houdt het besluit geen rekening met de medewerking van het Koninkrijk Spanje tijdens het onderzoek door de Commissie, nadat die lidstaat de onregelmatigheden in kwestie spontaan aan deze instelling had gemeld.

111 De Raad, ondersteund door de Commissie, stelt in de eerste plaats dat het feit dat Eurostat de gecorrigeerde gegevens overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 479/2009 heeft gepubliceerd, er niet aan in de weg staat dat de betrokken lidstaat kan worden bestraft op grond van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011, wanneer de publicatie van die gegevens volgt op de indiening van verkeerd voorgestelde gegevens.

112 Vervolgens merken de Raad en de Commissie op dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 het mogelijk maakt elke verkeerde voorstelling van gegevens met betrekking tot het tekort en de schuld te bestraffen die relevant is voor de toepassing van de artikelen 121 en 126 VWEU alsook van protocol nr. 12. Al deze gegevens zijn immers essentieel voor hun taken van toezicht op en coördinatie van begrotingen en toezicht op en coördinatie van economisch beleid, zoals blijkt uit overweging 16 van verordening nr. 1173/2011. In deze omstandigheden moet het gevolg van een onjuiste voorstelling van gegevens niet in aanmerking worden genomen om het bestaan van een inbreuk vast te stellen, maar enkel om de boete daarvoor te berekenen, zoals dit door gedelegeerd besluit 2012/678 wordt toegestaan en in casu is gebeurd.

113 Wat tot slot de vraag betreft of het Koninkrijk Spanje ernstige nalatigheid kan worden verweten, zijn de Raad en de Commissie van mening, ten eerste, dat die lidstaat verantwoordelijk moet worden gehouden voor manipulaties van zijn territoriale entiteiten, zoals hij daarvoor ook in het kader van een beroep wegens niet-nakoming verantwoordelijk zou zijn gehouden, en dat het niet in

overeenstemming is met de feiten om te stellen dat die lidstaat de Commissie er spontaan op heeft gewezen dat gegevens verkeerd waren voorgesteld. Ten tweede is de medewerking die die lidstaat tijdens het onderzoek heeft getoond niet van invloed op de kwalificatie van de inbreuk, als bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011, maar kan zij desalniettemin in aanmerking worden genomen als verzachtende omstandigheid in het kader van de berekening van de boete, zoals dit door gedelegeerd besluit 2012/678 wordt toegestaan en in casu is gebeurd.

Beoordeling door het Hof

114 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje de door de Raad tegen hem aangevoerde feiten niet betwist. Het staat dus vast, ten eerste, dat het bedrag van zijn voorziene en feitelijke overheidstekorten voor de jaren 2008 tot en met 2011 in de gegevens die op 30 maart 2012 door die lidstaat aan Eurostat zijn opgegeven, met 4,5 miljard EUR was verminderd, waarvan het aandeel van de autonome gemeenschap Valencia alleen al 1,9 miljard EUR bedroeg, ten tweede, dat de op die entiteit betrekking hebbende vermindering kan worden verklaard door het feit dat het auditbureau van die autonome gemeenschap gedurende meerdere jaren rekeningen heeft gevalideerd die onregelmatigheden bevatten in verband met de niet-registratie van bepaalde zorguitgaven en de niet-naleving van het beginsel van de boekhouding op transactiebasis, en, ten derde, dat deze situatie, ondanks herhaalde meldingen door de rekenkamer van die autonome gemeenschap, is blijven voortbestaan.

115 Het Koninkrijk Spanje betwist daarentegen wel de juridische kwalificatie van de aldus door de Raad vastgestelde feiten, en wel aan de hand van drie series argumenten, die in wezen in herinnering zijn gebracht in de punten 108 tot en met 110 van het onderhavige arrest, waarvan de beoordeling in de eerste plaats een uitlegging van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 vergt.

116 Volgens die bepaling moet aan drie voorwaarden zijn voldaan om de Raad in staat te stellen het bestaan van een inbreuk vast te stellen. Ten eerste moet de betrokken lidstaat gegevens verkeerd hebben voorgesteld, ten tweede moeten die verkeerd voorgestelde gegevens betrekking hebben op het tekort en de schuld die relevant zijn voor de toepassing van de artikelen 121 en 126 VWEU of protocol nr. 12, en ten derde moet die lidstaat opzettelijk of met grove nalatigheid hebben gehandeld.

117 Wat om te beginnen de eerste van deze drie voorwaarden betreft, betoogt het Koninkrijk Spanje, zoals blijkt uit punt 108 van het onderhavige arrest, dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 in die zin moet worden begrepen dat het verkeerd voorstellen van voorlopige gegevens niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt.

118 Dienaangaande zij evenwel opgemerkt dat de formulering van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 verwijst naar alle gevallen waarin gegevens door de lidstaten verkeerd zijn voorgesteld, zonder de werkingssfeer van deze bepaling te beperken tot bepaalde soorten verklaringen of onjuistheden. Bovendien wordt in overweging 16 van die verordening, die de doelstelling van voornoemde bepaling uiteenzet, verklaard dat zij ertoe strekt de lidstaten te ontmoedigen gegevens onjuist voor te stellen, zonder daarbij verschillende soorten te onderscheiden.

119 Derhalve moet ervan uit worden gegaan dat de werkingssfeer van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011, gelezen in het licht van overweging 16 van die verordening, alle gevallen omvat waarin de lidstaten gegevens over hun tekort en hun schuld verkeerd hebben voorgesteld die ingevolge artikel 3 van verordening nr. 479/2009 ter kennis van Eurostat moeten worden gebracht, met inbegrip van voorlopige gegevens, zoals aangegeven in punt 71 van het onderhavige arrest.

120 Het argument van het Koninkrijk Spanje dat artikel 6 van verordening nr. 479/2009 zijn betekenis wordt ontnomen als gevallen waarin voorlopige gegevens verkeerd zijn voorgesteld binnen de werkingssfeer van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 worden opgenomen, aangezien artikel 6 de lidstaten de mogelijkheid biedt de eerder aan Eurostat ter kennis gebrachte gegevens te corrigeren, doet aan die conclusie niet af.

121 Zoals blijkt uit de formulering zelf van artikel 6 van verordening nr. 479/2009, heeft deze bepaling immers niet tot doel de lidstaten de mogelijkheid te geven Eurostat te informeren in het specifieke geval waarin zij voorlopige gegevens corrigeren na de ontdekking dat zij verkeerd waren voorgesteld, als bedoeld in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011, maar hen in het algemeen ertoe te verplichten deze dienst te informeren over elke belangrijke herziening van eerder ter kennis gebrachte gegevens. De bepaling verplicht de lidstaten derhalve om zowel herzieningen van voorlopige gegevens als herzieningen van feitelijke gegevens te melden, ongeacht de bevoegdheid die aan de Raad is gegeven om hen een sanctie op te leggen indien de betrokken gegevens verkeerd zijn voorgesteld. Opneming binnen de werkingssfeer van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 van gevallen waarin voorlopige gegevens verkeerd zijn voorgesteld, heeft dus geen gevolgen voor de betekenis van artikel 6 van verordening nr. 479/2009.

122 Bijgevolg is het argument van het Koninkrijk Spanje dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 in die zin moet worden begrepen dat verkeerd voorgestelde voorlopige gegevens niet binnen de werkingssfeer van die bepaling vallen, ongegrond.

123 Wat vervolgens de tweede in punt 116 van het onderhavige arrest bedoelde voorwaarde betreft, betoogt het Koninkrijk Spanje dat artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 de Raad toestaat enkel die gevallen van verkeerd voorgestelde gegevens te bestraffen die tot gevolg hebben dat het toezicht op en de coördinatie van de begrotingen alsmede het toezicht op en de coördinatie van economisch beleid, welke krachtens de artikelen 121 en 126 VWEU en protocol nr. 12 door de Raad en de Commissie worden gewaarborgd, in gevaar worden gebracht.

124 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Raad volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 gemachtigd is om door de lidstaten onjuist voorgestelde gegevens over het tekort en de schuld die relevant zijn voor de toepassing van de artikelen 121 en 126 VWEU of protocol nr. 12 te bestraffen. Derhalve definieert deze bepaling dergelijke verklaringen op basis van het voorwerp van de betrokken gegevens, te weten het tekort en de schuld van de betrokken lidstaat. Zij bevat daarentegen geen enkel element dat verwijst naar een specifiek gevolg dat de genoemde verklaringen worden geacht te hebben, in tegenstelling tot wat het Koninkrijk Spanje beweert.

125 In deze omstandigheden moet artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 aldus worden begrepen dat het de Raad toestaat om alle gevallen te bestraffen waarin gegevens met betrekking tot het tekort en de schuld van de betrokken lidstaat verkeerd zijn voorgesteld, ongeacht de vraag of deze verklaringen tot gevolg hebben gehad dat het toezicht op en de coördinatie van de begrotingen alsmede het toezicht op en de coördinatie van economisch beleid, welke door de Raad en de Commissie worden gewaarborgd, in gevaar zijn gebracht.

126 Bijgevolg is het in punt 123 van het onderhavige arrest bedoelde argument van het Koninkrijk Spanje ongegrond.

127 Aangaande, tot slot, de derde in punt 116 van het onderhavige arrest bedoelde voorwaarde, krachtens welke een lidstaat, om hem een inbreuk te kunnen verwijten, met opzet of ernstige nalatigheid moet hebben gehandeld, betoogt het Koninkrijk Spanje dat deze niet is vervuld, aangezien, ten eerste, de verkeerd voorgestelde gegevens in casu slechts betrekking hebben op het tekort van één autonome gemeenschap, binnen de totaliteit van het overheidstekort, en, ten tweede, die lidstaat de onregelmatigheden in kwestie spontaan aan de Commissie heeft gemeld en vervolgens aan het door die instelling geleide onderzoek heeft meegewerkt.

128 Wat in de eerste plaats het argument betreft, dat de in casu aan de orde zijnde verkeerd voorgestelde gegevens slechts betrekking hebben op het tekort van één autonome gemeenschap binnen de totaliteit van het overheidstekort, volstaat het op te merken dat de beoordeling van de vraag of de betrokken lidstaat ernstig nalatig is geweest met het oog op de kwalificatie van de in artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 bedoelde inbreuk niet afhangt van het min of meer beperkte karakter van de onregelmatigheden die aanleiding hebben gegeven tot de verkeerde voorstellingen van gegevens door die lidstaat, maar van de mate waarin de lidstaat niet voldoet aan de zorgvuldigheidsverplichting die op hem rust bij het opstellen en verifiëren van de ingevolge artikel 3 van verordening nr. 479/2009 aan Eurostat op te geven gegevens.

129 Wat in de tweede plaats de omstandigheid betreft dat het Koninkrijk Spanje de onregelmatigheden in kwestie spontaan aan de Commissie heeft gemeld en vervolgens aan het door die instelling geleide onderzoek heeft meegewerkt, zij eraan herinnerd dat, de inleiding van de in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1173/2011 voorziene onderzoeksprocedure, zoals is opgemerkt in punt 65 van het onderhavige arrest, moet worden gerechtvaardigd door serieuze indicaties van feiten die een opzettelijk of met grove nalatigheid gegeven verkeerde voorstelling van gegevens zouden kunnen vormen.

130 Hieruit volgt dat het bestaan van deze ernstige nalatigheid moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten die een verkeerde voorstelling van gegevens vormen, en dat daarbij geen rekening moet worden gehouden met de handelwijze van die lidstaat na het indienen van deze gegevens.

131 Derhalve kan, anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, noch de omstandigheid dat de verkeerd voorgestelde gegevens in casu slechts betrekking hebben op het tekort van één autonome gemeenschap binnen de totaliteit van het overheidstekort, noch het feit dat die lidstaat de onregelmatigheden in kwestie spontaan aan de Commissie heeft gemeld en vervolgens aan het door die instelling geleide onderzoek heeft meegewerkt, afdoen aan de kwalificatie van ernstige nalatigheid door de Raad.

132 In dit verband dient niettemin te worden opgemerkt dat het feit dat de betrokken lidstaat in het kader van de opsporing van gevallen van verkeerd voorgestelde gegevens en tijdens het onderzoek medewerking heeft verleend weliswaar niet van invloed is op het bestaan van een inbreuk, doch ingevolge artikel 14, lid 3, onder e), van gedelegeerd besluit 2012/678 wel in aanmerking dient te worden genomen als verzachtende omstandigheid bij de berekening van de boete.

133 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient het derde middel in zijn geheel ongegrond te worden verklaard.

Vierde middel: onevenredigheid van de boete

Argumenten van partijen

134 In zijn verzoekschrift heeft het Koninkrijk Spanje aangevoerd dat de bij het bestreden besluit opgelegde boete onevenredig was wegens een onjuiste definitie van het tijdvak dat bij de berekening ervan in aanmerking werd genomen.

135 In dit verband heeft die lidstaat betoogd dat de Raad artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 heeft geschonden, dat bepaalt dat de boete moet worden berekend op basis van een referentiebedrag gelijk aan 5 % van het „[grotere] effect van de verkeerde voorstelling op het niveau van het overheidstekort [...] met betrekking tot de jaren die voor de kennisgeving in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten in aanmerking worden genomen”. Deze formulering moet namelijk aldus worden begrepen dat de Raad allereerst het effect moet meten van de verkeerd voorgestelde gegevens op het tekort voor elk van de jaren die onder de kennisgeving vallen en waarop

de verkeerd voorgestelde gegevens betrekking hebben, vervolgens moet vaststellen voor welk jaar dit effect het grootst is en, tot slot, enkel op basis van dat effect het referentiebedrag moet vastleggen. In casu had een dergelijke uitlegging voor de Raad aanleiding moeten zijn om zich bij de vastlegging van het referentiebedrag enkel te baseren op de door het Koninkrijk Spanje niet opgegeven uitgaven voor het jaar 2011 (dat wil zeggen 862 miljoen EUR). De Raad heeft zich bij de vastlegging van het referentiebedrag evenwel gebaseerd op de niet-opgegeven uitgaven voor alle jaren die onder de kennisgeving van 30 maart 2012 vielen en waarop de verkeerd voorgestelde gegevens betrekking hadden, dus voor de jaren 2008 tot en met 2011 (dat wil zeggen ongeveer 1,9 miljard EUR). Derhalve is het gerechtvaardigd dat het Hof deze fout corrigeert door het referentiebedrag te verlagen tot 43,1 miljoen EUR (in plaats van 94,65 miljoen EUR) en, bijgevolg, het boetebedrag te verlagen tot 8,62 miljoen EUR (in plaats van 18,93 miljoen EUR).

136 In repliek en vervolgens ter terechtzitting heeft het Koninkrijk Spanje binnen dit kader voorts gesteld dat de door de Raad begane fout deze instelling er ook toe heeft gebracht het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen te schenden.

137 In zijn verweerschrift heeft de Raad, ondersteund door de Commissie, geantwoord dat de bij het bestreden besluit opgelegde boete in overeenstemming met artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 was berekend. Deze bepaling moet namelijk aldus worden begrepen dat de Raad eerst moet bepalen welke jaren onder de kennisgeving vallen en op welke jaren de verkeerd voorgestelde gegevens betrekking hebben, vervolgens het totaaleffect van deze verkeerd voorgestelde gegevens op het tekort voor alle betrokken jaren moet meten en, tot slot, op basis van dit totaaleffect het referentiebedrag van de boete moet vastleggen. In casu heeft deze uitlegging de Raad er terecht toe gebracht het referentiebedrag vast te stellen op basis van de door het Koninkrijk Spanje niet opgegeven uitgaven voor alle jaren die onder zijn kennisgeving van 30 maart 2012 vielen en waarop de verkeerd voorgestelde gegevens betrekking hadden, namelijk de jaren 2008 tot 2011.

138 In datzelfde verweerschrift heeft de Raad voorts betoogd dat de voor de berekening van de boete in aanmerking genomen verkeerd voorgestelde gegevens, voor zover het Koninkrijk Spanje opkomt tegen de terugwerkende kracht van verordening nr. 1173/2011, werden ingediend op 30 maart 2012, dus na de inwerkingtreding van verordening nr. 1173/2011, op 13 december 2011.

139 Ter terechtzitting hebben de Raad en de Commissie evenwel betoogd dat het beroep op het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen moet worden beschouwd als een in het stadium van de repliek aangevoerd middel, zodat sprake is van een nieuw middel in de zin van artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat ingevolge die bepaling niet-ontvankelijk is.

Beoordeling door het Hof

– *Ontvankelijkheid*

140 Volgens artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij deze steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

141 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een argument dat een uitbreiding van een middel in het inleidend verzoekschrift vormt en dat er nauw mee samenhangt, evenwel niet niet-ontvankelijk worden verklaard (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, Commissie/Parlement en Raad, C-88/14, EU:C:2015:499, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

142 In casu moet om te beginnen worden vastgesteld dat het argument van het Koninkrijk Spanje dat de bij het bestreden besluit opgelegde boete is opgelegd in strijd met het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen deel uitmaakt van de in de memorie van repliek aangevoerde argumenten

die een uitbreiding vormen van het vierde middel dat in het inleidend verzoekschrift is aangevoerd. Verder blijkt uit de analyse van dit argument en dit middel dat zij beide één en hetzelfde aspect van het bestreden besluit bekritiseren, namelijk het feit dat de Raad het referentiebedrag van de door hem aan het Koninkrijk Spanje opgelegde boete heeft berekend op basis van alle in de kennisgeving van 30 maart 2012 door die lidstaat gegeven verkeerde voorstellingen in verband met niet-opgegeven uitgaven voor de jaren 2008 tot en met 2011, in plaats van zich te beperken tot enkel de door die lidstaat verkeerd voorgestelde gegevens voor het jaar 2011. In dit opzicht is er sprake van een nauwe samenhang tussen dit argument en dit middel.

143 Om deze redenen moet het argument ontleend aan schending van het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen ontvankelijk worden verklaard.

– *Ten gronde*

144 Er moet worden ingegaan op het argument inzake schending van het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen, aangezien hiermee de aan het Koninkrijk Spanje opgelegde geldboete zelf in twijfel wordt getrokken. Vervolgens dienen de argumenten te worden onderzocht inzake de schending van artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678, die enkel betrekking hebben op de wijze van berekening van die boete.

145 Wat in de eerste plaats het argument betreft inzake schending van het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen, moet worden opgemerkt dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen een algemeen beginsel van Unierecht is (zie in die zin arresten van 10 juli 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, punt 22, en 8 februari 2007, Groupe Danone/Commissie, C-3/06 P, EU:C:2007:88, punt 87). Dit algemene rechtsbeginsel vereist dat de aan een persoon verweten inbreuk en de daarvoor opgelegde sanctie overeenkomen met inbreuken en sancties waarin was voorzien op het tijdstip waarop de handeling die of het nalaten dat tot de inbreuk heeft geleid, is begaan (zie in die zin arresten van 10 juli 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, punt 21, en 8 september 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, punt 56).

146 In het bijzonder is dit algemene beginsel ook van toepassing op geldboeten met een administratief karakter (zie in die zin arrest van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punt 202). Bijgevolg kan de oplegging van een boete op grond van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 niet worden onttrokken aan de toepassing van hetzelfde algemene rechtsbeginsel, niettegenstaande het feit dat artikel 9 van die verordening preciseert dat een dergelijke sanctie van administratieve aard is.

147 Daarnaast kunnen de lidstaten zich ook op het algemene verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen beroepen om de rechtmatigheid te betwisten van boeten die hun worden opgelegd in geval van schending van het Unierecht (zie in die zin arrest van 11 december 2012, Commissie/Spanje, C-610/10, EU:C:2012:781, punt 51).

148 Wat betreft de vraag of dit algemene rechtsbeginsel in de onderhavige zaak is geschonden, zoals het Koninkrijk Spanje stelt, zij er om te beginnen aan herinnerd dat de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 479/2009 en de materieel identieke bepaling die eerder was opgenomen in verordening nr. 3605/93, in werking getreden op 1 januari 1994, verplicht zijn om vanaf die datum Eurostat vóór 1 april van elk jaar in kennis stellen van hun verwachte overheidstekort voor het betrokken jaar, een geactualiseerde raming van hun feitelijke overheidstekort voor het jaar n-1 en hun feitelijke overheidstekorten voor de jaren n-2, n-3 en n-4.

149 Op grond van die bepaling heeft het Koninkrijk Spanje Eurostat de kennisgeving van 30 maart 2012 toegezonden, die onder meer de gegevens bevatte over zijn overheidstekorten voor de jaren 2008 tot en met 2011, zoals tussen partijen vaststaat.

150 Vervolgens bepaalt artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 sinds de inwerkingtreding van deze verordening op 13 december 2011, dat het feit dat een lidstaat met opzet of door ernstige nalatigheid de in een dergelijke kennisgeving opgenomen gegevens verkeerd voorstelt, een inbreuk vormt die kan leiden tot oplegging van een boete.

151 In casu staat tussen partijen vast dat in de kennisgeving van 30 maart 2012, die dateert van na de inwerkingtreding van verordening nr. 1173/2011, gegevens over de overheidstekorten van die lidstaat voor de jaren 2008 tot en met 2011 verkeerd zijn voorgesteld, en met name de tekorten van de autonome gemeenschap Valencia te laag waren voorgesteld, zoals blijkt uit de punten 114, 135, en 137 van het onderhavige arrest.

152 Derhalve komen de aan het Koninkrijk Spanje verweten inbreuk en de op basis van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 aan deze lidstaat opgelegde sanctie overeen met de inbreuken en sancties waarin was voorzien op het tijdstip waarop deze gegevens zijn ingediend. De bewering dat het bestreden besluit het verbod van terugwerkende kracht van strafbepalingen schendt, dient dan ook ongegrond te worden verklaard.

153 Wat in de tweede plaats het argument van het koninkrijk Spanje betreft dat er sprake is van schending van artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 omdat de berekening van de aan die lidstaat opgelegde boete onjuist zou zijn, moet worden geconstateerd dat de Raad het referentiebedrag van die boete heeft vastgesteld op grond van die bepaling, zoals volgt uit punt 7 van het bestreden besluit, die op haar beurt was vastgesteld op grond van artikel 8, lid 4, van verordening nr. 1173/2011 en met het in overweging 17 van die verordening genoemde doel.

154 Volgens artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 moest dat bedrag in de onderhavige zaak worden vastgelegd op 5 % van het grootste effect van de door het Koninkrijk Spanje ingediende verkeerd voorgestelde gegevens op het overheidstekort voor de jaren waarop de kennisgeving van 30 maart 2012 betrekking had.

155 Dienaangaande staat tussen partijen vast, ten eerste, dat de „jaren [waarop de kennisgeving] betrekking had", in de zin van die bepaling, de jaren 2008 tot en met 2011 zijn, ten tweede, dat „het effect" van de verkeerd voorgestelde gegevens op het tekort van het Koninkrijk Spanje, in de zin van diezelfde bepaling, overeenkomt met het bedrag van de in de loop van die jaren niet opgegeven uitgaven van de autonome gemeenschap Valencia, en, ten derde, dat het bedrag van die uitgaven 29 miljoen EUR beloopt voor het jaar 2008, 378 miljoen EUR voor het jaar 2009, 624 miljoen EUR voor het jaar 2010, en 862 miljoen EUR voor het jaar 2011, dus in totaal bijna 1,9 miljard EUR.

156 Zoals aangegeven in de punten 135 en 137 van het onderhavige arrest zijn partijen het daarentegen oneens over de definitie van het begrip „[grotere] effect", in de zin van artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678, aangezien in dit besluit zelf elke definitie daarvan ontbreekt.

157 De verschillende taalversies van de bepaling waarin bovengenoemd begrip is opgenomen, staan niet toe de betekenis hiervan duidelijk en eenduidig te bepalen, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 163 van haar conclusie.

158 In deze omstandigheden dient het betrokken begrip te worden uitgelegd in het licht van de context en het doel van die bepaling (zie in die zin arrest van 4 februari 2016, C & J Clark International en Puma, C-659/13 en C-34/14, EU:C:2016:74, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

159 Aangezien artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 de criteria voor de vastlegging van het bedrag van de overeenkomstig artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 opgelegde boeten beoogt te preciseren, dienen de termen ervan te worden uitgelegd aan de hand van het met laatstgenoemde bepaling nagestreefde doel.

160 Zoals is opgemerkt in punt 118 van het onderhavige arrest, heeft artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1173/2011 tot doel de lidstaten te ontmoedigen gegevens onjuist voor te stellen, door de Raad de mogelijkheid te bieden dergelijke voorstellingen te bestraffen. Artikel 8, lid 2, van die verordening preciseert dat de in lid 1 bedoelde boeten doeltreffend, afschrikkend en evenredig met de aard, de ernst en de duur van de verkeerde voorstelling van gegevens moeten zijn.

161 Wanneer het begrip „[grotere] effect" in artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678 in die zin zou moeten worden uitgelegd dat een boete moet worden berekend op basis van de effecten die de verkeerd voorgestelde gegevens hebben gehad gedurende één enkel jaar, terwijl die gegevens meerdere jaren betreffen, dan zou die boete, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 165 van haar conclusie, niet evenredig zijn ten opzichte van het tijdvak waarop die voorstelling betrekking heeft, en dus ook niet afschrikkend zijn.

162 In deze omstandigheden moet het begrip „[grotere] effect" in de zin van artikel 14, lid 2, van gedelegeerd besluit 2012/678, gelet op het door de betrokken bepaling nagestreefde doel, aldus worden opgevat dat het verwijst naar het totaaleffect dat de verkeerd voorgestelde gegevens hebben gehad op het tekort of de schuld van de lidstaat die deze gegevens heeft ingediend, en wel gedurende alle jaren die onder de kennisgeving van de lidstaat vallen en waarop die gegevens betrekking hebben.

163 In casu heeft de Raad zich derhalve in overweging 7 van het bestreden besluit op goede gronden op het standpunt kunnen stellen dat het referentiebedrag van de aan het Koninkrijk Spanje op te leggen boete moest worden vastgelegd op 5 % van het totaalbedrag van de door deze lidstaat niet opgegeven uitgaven met betrekking tot de autonome gemeenschap Valencia in de jaren 2008 tot en met 2011.

164 Gelet op al het voorgaande dient het vierde middel ongegrond te worden verklaard.

165 Aangezien alle door het Koninkrijk Spanje ter ondersteuning van zijn beroep aangevoerde middelen moeten worden afgewezen, dient het beroep in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

166 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in de onderhavige zaak in het ongelijk is gesteld, dient het in zijn eigen kosten en in die van de Raad te worden verwezen.

167 Voorts bepaalt artikel 140, lid 1, van dat Reglement dat de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen. Bijgevolg zal de Commissie haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in zijn eigen kosten alsmede in die van de Raad van de Europese Unie.

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen

i — De formulering van punt 147 van de Nederlandse tekst is gewijzigd na de oorspronkelijke publicatie.