Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

20 декември 2017 година*

„Жалба за отмяна — Решение за изпълнение (ЕС) 2015/1289 — Налагане на глоба на държава членка в рамките на икономическото и бюджетното наблюдение в еврозоната — Манипулиране на статистическите данни за дефицита на съответната държава членка — Подсъдност — Регламент (ЕС) № 1173/2011 — Член 8, параграфи 1 и 3 — Делегирано решение 2012/678/ЕС — Член 2, параграфи 1 и 3 и член 14, параграф 2 — Регламент (ЕО) № 479/2009 — Член 3, параграф 1, член 8, параграф 1 и членове 11 и 11а — Право на защита — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 41, параграф 1 — Право на добра администрация — Членове 121 ДФЕС, 126 ДФЕС и 136 ДФЕС — Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит — Наличие на нарушение — Представяне на погрешни данни — Определяне на глобата — Забрана за прилагане на наказателния закон с обратна сила“

По дело C-521/15

с предмет жалба за отмяна, подадена на основание член 263 ДФЕС на 29 септември 2015 г.,

Кралство Испания, за което се явяват A. Gavela Llopis, A. Rubio González и M. A. Sampol Pucurull, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen и A. de Gregorio Merino, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Европейска комисия, за която се явяват J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen и F. Simonetti, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател, A. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça и J. Malenovský (докладчик), председатели на състави, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

* Език на производството: испански.

секретар: M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 април 2017 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 1 юни 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Кралство Испания иска отмяна на Решение за изпълнение (ЕС) 2015/1289 на Съвета от 13 юли 2015 година за налагане на глоба на Испания поради манипулирането на данните за дефицита в автономна област Валенсия (ОВ L 198, 2015 г., стр. 19 и поправка в ОВ L 291, 2015 г., стр. 10, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Правна уредба

Статутът на Съда на Европейския съюз

2 Член 51 от Статута на Съда на Европейския съюз гласи следното:

„Чрез дерогация от правилото по член 256, параграф 1 [ДФЕС], Съдът запазва правомощието да разглежда исковете, посочени в членове 263 и 265 [ДФЕС], когато са заведени от държава членка срещу:

а) акт или бездействие на Европейския парламент или Съвета, или на двете институции, действащи съвместно, освен за:

– решения, взети от Съвета съгласно член 108, параграф 2, трета алинея [ДФЕС],

– актове на Съвета, приети съгласно регламент на Съвета относно мерките за търговска защита по смисъла на член 207 [ДФЕС],

– актове на Съвета, чрез които Съветът упражнява изпълнителни правомощия в съответствие с член 291, трето тире [ДФЕС];

[…]“.

Разпоредбите относно икономическата и паричната политика

Първичното право

3 Съгласно член 119, параграф 1 ДФЕС дейността на Европейския съюз и на държавите членки включва въвеждането на икономическа политика, която се основава в частност на тясното координиране на икономическите политики на последните и на определянето на общи цели.

4 В тази рамка на Европейската комисия е поверена с член 121, параграф 3 ДФЕС и член 126, параграф 2 ДФЕС задачата да оценява икономическото и бюджетното състояние на държавите членки на основата на предадената ѝ от тях информация и да подпомага Съвета в изпълнението на възложената му в тази област надзорна функция.

5 От своя страна Съветът разполага в съответствие с член 121, параграфи 3 и 4 ДФЕС с правомощието да наблюдава и оценява икономическото развитие на държавите членки и спазването на общите насоки на икономическа политика, определени за всяка от тях, както и да им отправя нужните препоръки. Освен това той е оправомощен по силата на член 126, параграфи 6, 7, 9 и 11 ДФЕС да приеме, че държава членка има или може да се окаже, че има прекомерен дефицит, и да издаде спрямо нея различни препоръки и решения, сред които решения, с които я приканва да изпълни мерки за намаляване на дефицита, и решения, с които ѝ налага глоба. Накрая, Съветът е оправомощен да приема на основание член 136, параграф 1 ДФЕС мерки спрямо държавите членки, чиято парична единица е еврото, с цел да се засилят координацията и наблюдението на тяхната бюджетна дисциплина, както и да се разработят отнасящи се за тях насоки на икономическа политика и да се осигури съответното наблюдение.

6 Тези разпоредби са допълнени с Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договорите за ЕС и за функционирането на ЕС (наричан по-нататък „Протокол № 12“).

Вторичното право

7 На 7 юли 1997 г. Съветът приема набор от актове, обединени под наименованието „Пакт за стабилност и растеж“ и обхващащи по-специално Регламент (ЕО) № 1466/97 за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 1997, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 84) и Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 1997 г., стр. 6; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 89 и поправка в ОВ L 278, 2015 г., стр. 28).

8 На 16 ноември 2011 г. Парламентът и Съветът приемат пет регламента и една директива, за да реформират из основи Пакта за стабилност и растеж. Два от тези регламента съответно изменят Регламенти № 1466/97 и № 1467/97. Другите три имат за цел да засилят икономическото и бюджетното наблюдение, извършвано от Съвета и Комисията по силата на членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС.

– Регламент (ЕС) № 1173/2011

9 Сред регламентите, посочени в предходната точка, е и Регламент (ЕС) № 1173/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2011 година за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (ОВ L 306, 2011 г., стр. 1), който е правното основание за приемането на обжалваното решение и от своя страна се основава на членове 121 ДФЕС и 136 ДФЕС.

10 Съображения 7, 8, 16, 17 и 25 от този регламент гласят:

„(7) Комисията следва да има по-значима роля в процедурата на засилено наблюдение по отношение на конкретни за всяка една от държавите членки оценки, мониторинг, мисии на място, препоръки и предупреждения. […]

(8) За да се осигури постоянен диалог с държавите членки, с оглед на постигането на целите на настоящия регламент, Комисията следва да провежда мисии за наблюдение.

[…]

(16) С цел да се предотврати погрешно представяне, независимо дали е умишлено или поради груба небрежност, на данните за бюджетния дефицит и за дълга, които са основен източник на данни, които се използват за координиране на икономическите политики в Съюза, следва да бъдат налагани глоби на държавите членки, които са отговорни за това.

(17) С цел да се допълнят правилата относно изчисляване на глобите, налагани за манипулиране на статистическите данни, както и правилата относно процедурата, следвана от Комисията за разследване на такива действия, на Комисията следва да бъде делегирано правомощието да приема актове в съответствие с член 290 от ДФЕС по отношение на подробни критерии за определяне на размера на глобата и за провеждане на разследванията на Комисията. […]

[…]

(25) Правомощията за приемане на конкретни решения за налагане на санкциите, предвидени в настоящия регламент, следва да бъдат дадени на Съвета. Като част от координацията на икономическите политики на държавите членки, извършвана от Съвета, както е предвидено в член 121, параграф 1 ДФЕС, тези конкретни решения са неразделна част от последващия контрол на мерките, приети от Съвета в съответствие с членове 121 и 126 ДФЕС и регламенти [№ 1466/97 и № 1467/97]“.

11 Член 8 („Санкции относно манипулирането на статистическите данни“) от посочения регламент предвижда:

„1. По препоръка на Комисията Съветът може да реши да наложи глоба на държава членка, която умишлено или поради груба небрежност представя погрешно данни за дефицита и дълга, които са от значение за прилагането на членове 121 или 126 ДФЕС, или за прилагането на [Протокол № 12], приложен към ДЕС и към ДФЕС.

2. Глобите, посочени в параграф 1, са ефективни, възпиращи и пропорционални на естеството, тежестта и продължителността на погрешното представяне. Размерът на глобата не надвишава 0,2 % от [брутния вътрешен продукт (БВП)] на съответната държава членка.

3. Комисията може да извършва всички необходими разследвания за установяване на наличието на погрешното представяне, посочено в параграф 1. Комисията може да реши да започне разследване, когато установи, че съществуват сериозни данни за наличието на факти, които могат да представляват такова погрешно представяне. Комисията разследва предполагаемите случаи на погрешно представяне, като взема предвид всички коментари, представени от съответната държава членка. […]

След като приключи разследването и преди да представи предложение до Съвета, Комисията дава на съответната държава членка възможност да бъде изслушана във връзка с въпросите, предмет на разследването. Комисията основава своите предложения до Съвета само на фактите, по които съответната държава членка е имала възможност да направи коментар.

В хода на разследването Комисията съблюдава изцяло правото на защита на съответната държава членка.

4. На Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове в съответствие с член 11 по отношение на:

а) подробни критерии за определяне на размера на глобата, посочена в параграф 1;

[…]

в) подробни процедурни правила, насочени към гарантиране на правото на защита, достъпа до документи, процесуалното представителство, поверителността и разпоредбите относно сроковете и събирането на глобите, посочени в параграф 1.

[…]“.

12 Съгласно член 9 („Административен характер на санкциите“) от същия регламент санкциите, наложени съгласно в частност по член 8, са с административен характер.

13 В съответствие с член 14 от Регламент № 1173/2011 същият влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му на 23 ноември 2011 г. в *Официален вестник на Европейския съюз*, т.е. на 13 декември 2011 г.

– Делегирано решение 2012/678/ЕС

14 На основание член 8, параграф 4 от Регламент № 1173/2011 Комисията приема Делегирано решение 2012/678/ЕС от 29 юни 2012 година относно разследванията и глобите във връзка с манипулиране на статистическите данни, посочени в Регламент (ЕС) № 1173/2011 (ОВ L 306, 2012 г., стр. 21), което в съответствие с член 16 от него влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му на 6 ноември 2012 г. в *Официален вестник на Европейския съюз*, тоест на 26 ноември 2012 г.

15 Член 2 от това решение, озаглавен „Започване на разследване“, гласи в параграфи 1 и 3 следното:

„1. Комисията съобщава на съответната държава членка своето решение да започне разследване, в това число информацията относно установените сериозни данни за наличието на обстоятелства, които могат да съставляват погрешно представяне на данни за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“, предизвикано от дължащо се на умисъл или груба небрежност манипулиране на такива данни.

[…]

3. Комисията може да реши да не провежда разследване, докато не се извърши методологическо посещение съобразно прието от Комисията (Евростат) решение в съответствие с [Регламент (ЕО) № 479/2009 на Съвета от 25 май 2009 година за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 145, 2009 г., стр. 1)]“.

16 Член 14 от посоченото делегирано решение, озаглавен „Критерии за размера на глобата“, гласи:

„1. Комисията гарантира, че глобата, която ще бъде препоръчана, е ефективна, пропорционална и има възпиращ ефект. Глобата се определя въз основа на референтен размер, който може да бъде увеличен или намален, като се имат предвид конкретните обстоятелства по параграф 3.

2. Референтният размер се равнява на 5 % от по-голямото от следните две въздействия на погрешното представяне — по отношение на дефицита или по отношение на дълга на сектор „Държавно управление“ на държавата членка за съответните години, посочени в съобщението в рамките на процедурата при прекомерен дефицит.

3. Като се има предвид установеният в член 13 максимален размер, във всеки отделен случай Комисията взема предвид следните обстоятелства, когато те са относими:

[…]

в) обстоятелството, че погрешното представяне е било извършено от един отделен орган или че погрешното представяне е последица от съгласувани действия на два или повече органи;

[…]

д) степента, в която съответната държава членка е положила грижа и е сътрудничила — или степента, в която е възпрепятствала — при установяването на погрешното представяне и в хода на разследванията“.

– Регламент № 479/2009

17 Регламент № 479/2009, изменен с Регламент (ЕС) № 679/2010 на Съвета от 26 юли 2010 г. (ОВ L 198, 2010 г., стр. 1) (наричан по-нататък „Регламент № 479/2009“), е приет, видно от съображение 1 от него, с цел да кодифицира Регламент (ЕО) № 3605/93 на Съвета от 22 ноември 1993 година за прилагане на Протокола относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 332, 1993 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 1, стр. 33), влязъл в сила на 1 януари 1994 г. и впоследствие многократно изменян. В съответствие с член 19 от Регламент № 479/2009 същият влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му на 10 юни 2009 г. в *Официален вестник на Европейския съюз*, тоест на 30 юни 2009 г.

18 Съображения 9 и 10 от Регламент № 479/2009 гласят:

„(9) Ролята на Комисията като статистически орган в този контекст се упражнява изрично от Евростат от името на Комисията. Като отдел на Комисията, който отговаря за осъществяване на възложените на Комисията задачи по отношение изготвянето на статистика на Общността, от Евростат се изисква да изпълнява задачите си в съответствие с принципите на безпристрастност, надеждност, целесъобразност, съотношение разходи/ефикасност, статистическа тайна и прозрачност […]. Принципът на професионалната независимост, адекватността на ресурсите и качеството на статистическите данни следва да се засили чрез прилагане от страна на националните статистически органи и статистическите органи на Общността на Препоръка на Комисията от 25 май 2005 г. относно независимостта, интегритета и отговорността на националните статистически органи и статистическите органи на Общността.

(10) Евростат отговаря от името на Комисията за оценката на качеството на данните и за представянето на данните, които се използват в рамките на процедурата при прекомерен дефицит […]“.

19 Глава II от този регламент, озаглавена „Правила и обхват на докладването“, съдържа в частност членове 3 и 6.

20 Член 3 от посочения регламент предвижда в параграфи 1 и 2 следното:

„1. Държавите членки отчитат пред Комисията (Евростат) на два пъти планирания и актуалния държавен дефицит и нивата на държавен дълг, като първото отчитане е преди 1 април на текущата година (година „n“), а второто преди 1 октомври на годината „n“.

[…]

2. Преди 1 април на годината „n“ държавите членки:

a) отчитат пред Комисията (Евростат) планирания държавен дефицит за годината „n“, данните за актуалния държавен дефицит за годината „n-1“ и актуалните държавни дефицити за годините „n-2“, „n-3“ и „n-4“;

[…]“.

21 Член 6, параграф 1 от същия регламент гласи:

„Държавите членки информират Комисията (Евростат) за всяко основно преразглеждане на вече отчетените данни за техния актуален и планиран държавен дефицит и дълг веднага щом преразгледаните данни станат налични“.

22 Глава III от Регламент № 479/2009, озаглавена „Качество на данните“, съдържа в частност членове 8, 11 и 11a.

23 Член 8, параграф 1 от този регламент гласи:

„Комисията (Евростат) периодично оценява качеството както на актуалните данни, отчетени от държавите членки, така и на основните сметки по институционални сектори, събрани в съответствие с ESA 95 […]. Понятието „качество на актуалните данни“ означава съблюдаване на счетоводните правила, пълнота, надеждност, навременност и последователност на статистическите данни. […]“.

24 Член 11 от посочения регламент предвижда:

„1. Комисията (Евростат) осигурява постоянен диалог със статистическите органи на държавите членки. За тази цел Комисията (Евростат) осъществява във всички държави членки редовни посещения за водене на разговори, както и евентуални методологически посещения.

2. При организиране на посещенията за водене на разговори и методологическите посещения Комисията (Евростат) изпраща временните си констатации на съответните държави членки за коментари“.

25 Съгласно член 11a от същия регламент:

„Посещенията за водене на разговори са предназначени за преглед на отчетените актуални данни […], проверка на методологически въпроси, обсъждане на статистическите процедури и източниците, описани в списъците, както и за оценка на съблюдаването на счетоводните правила. Посещенията за водене на разговори се използват за идентифициране на рискове или потенциални проблеми във връзка с качеството на отчетените данни“.

Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното решение

26 На 30 март 2012 г. Кралство Испания докладва на Статистическата служба на Европейския съюз (Евростат) размера на своя планиран и актуален държавен дефицит за годините от 2008 до 2012 заедно със съответните данни (по-нататък „съобщението от 30 март 2012 г.“).

27 На 17 май 2012 г. Кралство Испания уведомява Евростат, че следва да преразгледа размера на този дефицит, за да отчете факта, че през годините от 2008 до 2011 някои автономни области са направили по-големи разходи от отчетените при изчисляването на сумите, посочени в съобщението от 30 март 2012 г. Тези необявени разходи възлизат на 4,5 милиарда евро (или повече от 0,4 % от БВП), от които 1,9 милиарда евро (или близо 0,2 % от БВП) само за Comunitat Valenciana (Автономна област Валенсия, Испания).

28 Тази информация е повод за Евростат да извърши поредица от посещения в Испания през май, юни и септември 2012 г., както и през септември 2013 г.

29 На основание член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 Комисията приема Решение C(2014) 4856 от 11 юли 2014 година за започване на разследване във връзка с манипулирането на статистически данни в Испания (наричано по-нататък „решението за започване на разследване“).

30 На 7 май 2015 г. Комисията приема доклад, в който заключава, че Кралство Испания е представило погрешни данни за дефицита си по смисъла на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011. По-точно, тя преценява, че тази държава членка е проявила груба небрежност, като в съобщението от 30 март 2012 г. е представила погрешни данни за сметките на Автономна област Валенсия, въпреки че Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Сметна палата на Автономна област Валенсия, Испания) всяка година е посочвала, че Intervención General de la Generalitat Valenciana (Служба за вътрешен одит на Автономна област Валенсия, Испания) потвърждава счетоводни сметки, които съдържат нередности, състоящи се в неотразяване на някои разходи за здравеопазване и в неспазване на принципа на текущото начисляване. Поради тази причина Комисията препоръчва на Съвета да приеме решение, с което да наложи на Кралство Испания глоба.

31 На 13 юли 2015 г. Съветът приема обжалваното решение, в което заключава, че през март 2012 г. Кралство Испания поради груба небрежност е представило на Евростат погрешни данни (съображение 5), и определя размера на глобата за тази държава членка (съображения 6—13). За тази цел Съветът най-напред приема, че предвид въздействието на въпросните погрешни данни референтният размер на глобата трябва да бъде определен, в съответствие с член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678, на 94,65 милиона евро. По-нататък преценява, че следва да намали този размер, за да отчете различните смекчаващи обстоятелства, в частност това че само един областен орган е източник на тези данни и че от своя страна националните статистически органи са съдействали при разследването.

32 Член 1 от обжалваното решение гласи:

„На [Кралство] Испания се налага глоба в размер на 18,93 милиона евро поради погрешно представяне на данни за държавния дефицит в резултат на груба небрежност, както е изложено в доклада на [Комисията] относно разследването във връзка с манипулирането на статистически данни в Испания съгласно посоченото в Регламент (ЕС) № 1173/2011“.

33 Обжалваното решение е съобщено на Кралство Испания на 20 юли 2015 г., а на 28 юли 2015 г. е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Производството пред Съда и исканията на страните

34 Кралство Испания иска от Съда:

– да отмени обжалваното решение,

– при условията на евентуалност да намали размера на наложената с обжалваното решение глоба, като я ограничи само за периода след влизането в сила на Регламент № 1173/2011, и

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

35 Съветът иска от Съда:

– да установи, че компетентен да се произнесе по жалбата е Общият съд на Европейския съюз и да му препрати същата,

– в противен случай да отхвърли жалбата, и

– да осъди Кралство Испания да заплати съдебните разноски.

36 С акт на председателя на Съда от 26 януари 2016 г. Комисията е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Съвета.

По компетентността

Доводи на страните

37 Съветът и Комисията твърдят, че жалбата е подадена против акт, с който Съветът е упражнил изпълнително правомощие в съответствие с член 291, параграф 2 ДФЕС, поради което компетентен да се произнесе по нея е Общият съд съгласно член 51, първа алинея, буква а), трето тире от Статута на Съда на Европейския съюз. Всъщност предвиденото в член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 правомощие да се приемат решения за налагане на глоби на държавите членки при манипулиране на статистически данни можело да спада само към изпълнителните правомощия по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС, щом като допринася за еднаквото прилагане на този регламент. Освен това, и видно от съображение 25 от посочения регламент, било оправдано подобно правомощие да се предостави на Съвета, а не на Комисията.

38 Кралство Испания отговаря по същество, че обжалваното решение трудно може да се разглежда като решение за изпълнение по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС, тъй като съображение 25 от Регламент № 1173/2011 свързва индивидуалните решения, с които Съветът налага санкции на държавите членки при манипулиране на статистическите данни, не с необходимостта да се осигурят еднакви условия за изпълнение на този регламент, а с правомощията, които Договорът за функционирането на ЕС пряко възлага на тази институция в икономическата област.

Съображения на Съда

39 Съгласно член 51, първа алинея, буква а) от Статута на Съда на Европейския съюз Съдът запазва чрез дерогация от правилото по член 256, параграф 1 ДФЕС правомощието да разглежда жалбите и исковете, посочени в членове 263 ДФЕС и 265 ДФЕС, когато, от една страна, те са заведени от държава членка, и от друга страна, са насочени срещу акт на Парламента, Съвета или на двете институции, действащи съвместно.

40 Същевременно съгласно трето тире на същата разпоредба от Статута на Съда на Европейския съюз от тази запазена за Съда компетентност са изключени актовете, чрез които Съветът упражнява изпълнителни правомощия в съответствие с член 291, параграф 2 ДФЕС.

41 В случая е налице жалба за отмяна, която, от една страна, е подадена от държава членка, и от друга страна, е насочена срещу акт на Съвета. Следователно компетентен да се произнесе по нея е Съдът, освен ако обжалваното решение не представлява акт, чрез който Съветът е упражнил изпълнително правомощие по смисъла на член 291, параграф 2 ДФЕС.

42 Последната разпоредба предвижда, че когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правнообвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични и надлежно обосновани случаи, както и във връзка с общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), на Съвета.

43 В това отношение следва да се отбележи най-напред, че член 291, параграф 2 ДФЕС не е единствената разпоредба от правото на Съюза, предоставяща на Съвета изпълнително правомощие. Всъщност други разпоредби на първичното право могат да му предоставят пряко такова правомощие (вж. в този смисъл решения от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет, C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 50 и от 7 септември 2016 г., Германия/Парламент и Съвет, C-113/14, EU:C:2016:635, т. 55 и 56). Освен това с актове на вторичното право може да се предвиждат изпълнителни правомощия извън режима по член 291 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2014 г., Обединеното кралство/Парламент и Съвет, C-270/12, EU:C:2014:18, т. 78—86 и 98).

44 По-нататък, доколкото обжалваното решение, установявайки наличието на нарушение и налагайки санкция на извършителя по силата на правомощията, възложени на Съвета с член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, трябва да се разглежда като акт, с който се упражнява изпълнително правомощие (вж. по аналогия решения от 27 октомври 1992 г., Германия/Комисия, C-240/90, EU:C:1992:408, т. 38 и 39 и от 1 март 2016 г., National Iranian Oil Company/Съвет, C-440/14 P, EU:C:2016:128, т. 36), и доколкото член 291, параграф 2 ДФЕС е само едно от възможните правни основания за упражняването на такова правомощие от страна на Съвета, в случая трябва да се прецени дали това правомощие действително произтича от тази разпоредба.

45 За тази цел следва да се вземе предвид член 291 ДФЕС в неговата цялост, тъй като параграф 2 от този член може да се тълкува само във връзка с параграф 1 от същия, който предвижда, че държавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правнообвързващите актове на Съюза.

46 Член 291 ДФЕС без съмнение се съдържа в част шеста („Институционални и финансови разпоредби“), дял I, глава 2, раздел 1, озаглавен „Правни актове на Съюза“, от Договора за функционирането на ЕС. Този член обаче, както личи от формулировката на параграфи 1 и 2 от него, не се отнася до всички правни актове на Съюза, а само до една конкретна категория от тях, а именно „правно обвързващите актове“. Това общо за въпросните параграфи посочване на понятието „правно обвързващи актове“ налага да се определи смисълът му за целия член 291 ДФЕС.

47 В това отношение, докато параграф 1 от член 291 ДФЕС прогласява принципа, че отделните държави членки са тези, които трябва да предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правнообвързващите актове на Съюза, параграф 2 от този член предвижда, че същите тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията или на Съвета във всички случаи, в които това е нужно за еднаквото им изпълнение. Всъщност в такава хипотеза целта за еднакво изпълнение на въпросните актове изключва възможността те да бъдат прилагани от отделните държави членки чрез мерки, взети съгласно съответното им вътрешно право, тъй като това очевидно би създало риск от разминавания, дължащ се на едновременното съществуване в правния ред на Съюза на евентуално различаващи се помежду си национални мерки за изпълнение.

48 Поради това следва да се приеме, че член 291, параграф 2 ДФЕС се отнася единствено до правнообвързващите актове на Съюза, които по правило предполагат изпълнение от държавите членки, подобно на актовете по член 291, параграф 1 ДФЕС, но които, противно на последните, трябва по определена причина да бъдат изпълнявани посредством мерки, приети не от отделната държава членка, а от Комисията или от Съвета, за да се осигури еднаквото им прилагане в рамките на Съюза.

49 Очевидно обаче не е такъв случаят с акта, който предвижда правомощие да се наложи глоба на държава членка. Всъщност изобщо не се предполага подобен акт да бъде прилаган от самите държави членки, тъй като прилагането му означава да се приеме принудителна мярка по отношение на някоя от тях.

50 Горният анализ се потвърждава освен това и при тълкуването във връзка едно с друго на изключенията от запазената компетентност на Съда, предвидени в член 51, първа алинея, буква а), второ и трето тире от Статута на Съда на Европейския съюз. В това отношение тълкуване на третото тире на тази разпоредба в смисъл, че в обхвата на предвиденото в него изключение попадат всички приети от Съвета актове за изпълнение, би лишило от всякакво полезно действие изключението по второто тире от същата разпоредба. Всъщност това изключение касае актовете, които Съветът приема съгласно регламент относно мерките за търговска защита по смисъла на член 207 ДФЕС, и се отнася до хипотеза, в която тази институция изпълнява акт на Съюза.

51 Предвид тези съображения решение като обжалваното не може да се счита за прието при упражняване на изпълнително правомощие, предоставено на Съвета по силата на член 291, параграф 2 ДФЕС.

52 По-нататък следва да се отбележи, че Регламент № 1173/2011, на основание на който е прието обжалваното решение, изобщо не препраща към член 291, параграф 2 ДФЕС.

53 Освен това този регламент се основава на членове 121 ДФЕС и 136 ДФЕС, както бе посочено в точка 9 от настоящото решение. Предоставянето на Съвета с тези членове на правомощие, материален израз на чието упражняване е това решение, не се обосновава с нуждата да се осигури еднакво изпълнение на посочения регламент, а както сочат съображения 16 и 25 от същия, с преследването на целта да се предотврати представянето от страна на държавите членки на погрешни данни от основно значение за изпълнението на задачите, които членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС възлагат на Съвета във връзка с координирането и наблюдението на икономическата и бюджетната политика на държавите членки.

54 Следователно Съдът е компетентен да се произнесе по настоящата жалба.

По жалбата

55 Кралство Испания посочва четири основания за обжалване, като съответно твърди, че е нарушено правото му на защита, че е нарушено правото на добра администрация, че няма извършено нарушение и че наложената му от Съвета глоба е несъразмерна.

По първото основание за обжалване, а именно нарушаване на правото на защита

Доводи на страните

56 Кралство Испания твърди, че правото му на защита, гарантирано с член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 и с Делегирано решение 2012/678, е нарушено с обжалваното решение, доколкото със същото е уличено в нарушение въз основа на информация, събрана при поредица от посещения, извършени в Испания през май, юни и септември 2012 г., както и през септември 2013 г.

57 Всъщност, от една страна, първите три посещения, при които е събрана тази информация, били извършени в момент, когато правото на защита на държавите членки, срещу които на основание член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 е било започнато разследване, още не е било гарантирано, тъй като Делегирано решение 2012/678 още не е било влязло в сила. Освен това цялата тази информация била събрана дори преди самото започване на разследването през юли 2014 г. и следователно извън процедурата, предвидена с това делегирано решение, и без да се зачете гарантираното със същото решение право на съответната държава членка да бъде уведомявана. В допълнение, посоченото делегирано решение изисквало от Комисията, преди да започне разследване, да извърши методологическо посещение — изискване, което в случая тя така и не изпълнила.

58 От друга страна, условията, при които въпросната информация е била събрана, не били в съответствие с изискванията, които законодателят на Съюза е определил с оглед на зачитането на правото на защита. В това отношение Кралство Испания твърди, че Регламент № 479/2009 не дава правно основание на Евростат да събира информация за евентуални случаи на представяне на погрешни данни по смисъла на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 и че то не е било предварително уведомено за истинската цел на извършените в случая посещения. При това положение испанските власти съдействали на Комисията, без да си дават сметка, че събраната от тази институция информация впоследствие може да бъде използвана като основание за започването на производство по разследване.

59 Съветът, подкрепен от Комисията, отговаря, на първо място, че посещенията преди решението за започване на разследване са били организирани на основание на Регламент № 479/2009 и с цел да се преценят преразгледаните данни, съобщени от Кралство Испания през май 2012 г., след изпратените през април 2012 г. предварителни данни.

60 На второ място, Комисията зачела правото на защита на Кралство Испания от момента на приемане на решението за започване на разследване. По-конкретно, с това решение тя съобщила на тази държава членка и информацията, с която разполага относно съществуването на сериозни улики за наличието на обстоятелства, които могат да съставляват представяне на погрешни данни по смисъла на Делегирано решение 2012/678. По-нататък Комисията спазила отделните права, гарантирани на Кралство Испания с член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011. При всички положения, дори правото на защита да е било нарушено, Кралство Испания не доказало, че това се е отразило на изхода на процедурата и съответно налага отмяна на обжалваното решение.

Съображения на Съда

61 От постоянната практика на Съда следва, че зачитането на правото на защита във всяко производство, което е открито срещу определено лице и може да завърши с увреждащ акт, е общ принцип на правото на Съюза, който трябва да бъде прилаган дори при липсата на специални разпоредби в тази насока, от една страна, и който изисква лицето, срещу което е открито такова производство, да има възможност да представи надлежно становището си по

обстоятелствата и нарушението на правото на Съюза, в което е упрекнато, преди да се постанови решение, засягащо осезаемо интересите му, от друга страна (вж. в този смисъл решения от 10 юли 1986 г., Белгия/Комисия, 40/85, EU:C:1986:305, т. 28, от 12 февруари 1992 г., Нидерландия и др./Комисия, C-48/90 и C-66/90, EU:C:1992:63, т. 44 и 45, и от 14 юни 2016 г., Marchiani/Парламент, C-566/14 P, EU:C:2016:437, т. 51).

62 В случая не се оспорва, че обжалваното решение почива на информация, събрана от служба на Комисията, а именно Евростат, при посещения, извършени в Испания през май, юни и септември 2012 г., както и през септември 2013 г., тоест преди приемането на 11 юли 2014 г. на решението за започване на разследване, а за три от тях — и преди влизането в сила на Делегирано решение 2012/678 на 26 ноември 2012 г.

63 Следователно е нужно да се прецени, на първо място, дали фактът, че тази информация е била събрана преди тези две събития, опорочава обжалваното решение като нарушаващо правото на защита.

64 В това отношение е важно да се отбележи, че що се отнася до процедури по разследване като тази, в която е постановено обжалваното решение, Парламентът и Съветът са приели специални разпоредби, за да осигурят зачитането на правото на защита. Същите се съдържат в член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 и действат от влизането му в сила на 13 декември 2011 г. Тези специални разпоредби оправомощават Комисията да започне разследване, когато установи, че има сериозни улики за наличието на факти, които могат да съставляват представяне на погрешни данни. Освен това същите разпоредби задължават тази институция, когато упражнява това правомощие, да съблюдава изцяло правото на защита на съответната държава членка, и по-точно да вземе предвид коментарите, представени от тази държава членка в хода на разследването, както и да я изслуша, преди да отправи до Съвета предложение за решение, така че същото да бъде основано само на фактите, по които държавата членка е могла да направи коментари.

65 В този смисъл Комисията не само е оправомощена, от 13 декември 2011 г. насетне, да събира информация за съществуването на сериозни улики за наличието на факти, които могат да съставляват представяне на погрешни данни по смисъла на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, но е и задължена да събира такава информация преди всяко започване на процедура по разследване на основание член 8, параграф 3 от този регламент, в хода на която трябва да се обезпечи пълно съблюдаване на гарантираното на съответната държава членка право на защита.

66 При това положение следва да се приеме, че щом като извършените в случая различни посещения в Испания са били организирани от май 2012 г. нататък, тоест след влизането в сила на Регламент № 1173/2011 на 13 декември 2011 г., фактът, че по време на тях Евростат е събрала информацията, посочена в точка 62 от настоящото решение, не опорочава обжалваното решение като нарушаващо правото на защита.

67 Що се отнася, на второ място, до доводите на Кралство Испания, че условията, при които въпросната информация е била събрана, не били в съответствие с изискванията, които законодателят на Съюза е определил с оглед на зачитането на правото на защита, следва да се приеме, че по правило, видно от точка 64 от настоящото решение, едва след започването на процедурата по разследване, предвидена в член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011, съответната държава членка може изцяло да упражни правата си, тъй като единствено тази процедура може да приключи с решение, с което на посочената държава членка се налага санкция за представяне на погрешни данни по смисъла на параграф 1 от този член.

68 Практика на Съда обаче е и че следва да се следи за това упражняването на правото на защита в процедура, която може да приключи с акт за установяване на нарушение, да не бъде застрашено в хипотезата, когато преди започването на тази процедура се извършват действия, позволяващи да се събере информация, която може да бъде решаваща за установяването на такова нарушение (вж. в този смисъл решения от 7 януари 2004 г., Aalborg Portland и др./Комисия, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, EU:C:2004:6, т. 63—65 и от 27 април 2017 г., FSL и др./Комисия, C-469/15 P, EU:C:2017:308, т. 43).

69 В случая следва да се отбележи, че именно на основание Регламент № 479/2009 Евростат е извършила четирите посещения, благодарение на които е събрана информацията, на която се е основал Съветът в обжалваното решение. Всъщност, както се вижда от приложените към жалбата писма и доклади, най-напред, двете посещения през юни и септември 2012 г. са били организирани като „посещения за водене на разговори“ по смисъла на член 11а от този регламент, по-нататък, това през май 2012 г. е било организирано като „подготвително техническо посещение“ спрямо първото от тези две посещения за водене на разговори и накрая, това през септември 2013 г. е било организирано като „посещение ad hoc“.

70 При тези обстоятелства е нужно да се прецени дали Регламент № 479/2009 допуска да се събира информация за евентуално представяне на погрешни данни по смисъла на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 и ако да, дали посещенията, по време на които е била събрана тази информация в случая, са били организирани в съответствие с предвидените от законодателя на Съюза процесуални изисквания и са гарантирали възможността на Кралство Испания да упражни правото си на защита в последвалата процедура по разследване.

71 Що се отнася, първо, до въпроса дали Регламент № 479/2009 допуска да се събира информация за евентуално представяне на погрешни данни, е важно да се отбележи, от една страна, че член 3, параграф 1 от този регламент задължава държавите членки два пъти годишно да отчитат пред Комисията планирания и актуалния държавен дефицит и нивата на държавен дълг, за да може тази институция и Съветът да изпълнят съответните си задачи по членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС и Протокол № 12. Именно когато обаче държавата членка е представила такива погрешни данни, член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 дава право на Съвета да я уличи в нарушение и да ѝ наложи глоба, както отбелязва генералният адвокат в точка 66 от заключението си.

72 От друга страна, член 8, параграф 1 от Регламент № 479/2009, тълкуван във връзка със съображения 9 и 10 от този регламент, възлага именно на Евростат отговорността да извършва от името на Комисията безпристрастна и независима оценка на качеството на тези данни, като проверява тяхната пълнота, надеждност, навременност и последователност, както и съответствието им със счетоводните правила. За тази цел Евростат в частност има правомощие да извършва съгласно член 11а от същия регламент т.нар посещения „за водене на преговори“ в държавите членки, за да прегледа отчетените данни, да направи методологична и счетоводна оценка и да идентифицира рискове или потенциални проблеми във връзка с качеството им. Следователно тази служба на Комисията е оправомощена да идентифицира в този контекст и по принцип рисковете или потенциалните проблеми във връзка с надеждността на въпросните данни.

73 В този смисъл Регламент № 479/2009, и по-точно член 11а от него, може да служи като правно основание за Евростат да събира при посещения като двете посещения за водене на разговори и подготвителното техническо посещение, посочени в точка 69 от настоящото решение, информация за евентуално представяне на погрешни данни.

74 Що се отнася до споменатото в същата точка четвърто посещение, чиято цел е била да се разследва конкретно във връзка със сметките на Автономна област Валенсия, следва, разбира се, да се отбележи, че подобно посещение не е изрично предвидено в Регламент № 479/2009.

75 Същевременно член 11 от този регламент предвижда, че Евростат е в постоянен диалог със статистическите органи на държавите членки. Такъв постоянен диалог обаче неминуемо предполага възможност за Евростат да извършва различните посещения и мисии, които изпълнението на отговорностите му изисква, извън посещенията, изрично посочени в този член. Впрочем в съображения 7 и 8 от Регламент № 1173/2011 Комисията е изрично призована да извършва в рамките на този постоянен диалог мисии на място и мисии за наблюдение в държавите членки.

76 При тези обстоятелства член 11 от Регламент № 479/2009 следва да се разглежда като правно основание за Евростат да събира при това четвърто посещение информация за евентуално представяне на погрешни данни.

77 Що се отнася освен това до довода на Кралство Испания, че методологичното посещение трябвало да се извърши преди започването на процедура по разследване, достатъчно е да се отбележи, че Делегирано решение 2012/678 предвижда в член 2, параграф 3, че Комисията може да реши да не провежда разследване, докато не се извърши такова посещение, без съответно да ѝ налага задължение в това отношение.

78 Що се отнася, второ, до това дали въпросните четири посещения са били проведени при спазване на предвидените от законодателя на Съюза процесуални изисквания и така, че да не се застрашава упражняването на гарантираното на Кралство Испания право на защита в последвалата процедура по разследване, трябва да се отбележи, от една страна, че съгласно член 11, параграф 2 от Регламент № 479/2009 временните констатации, направени при организираните в държавите членки посещения за водене на разговори, трябва да бъдат изпратени на тези държави за евентуални коментари.

79 В случая временните констатации, направени при посочените в точка 69 от настоящото решение подготвително техническо посещение и двете посещения за водене на разговори, са били представени на Кралство Испания за коментар, за което свидетелства приложеният към жалбата доклад на Евростат, включващ коментарите, които тази държава членка е направила след изпращането на временния вариант на този документ. Освен това посочената държава членка е била предварително и подробно уведомена за точната цел на тези посещения, и в частност за това, че техен предмет, наред с други въпроси, ще бъдат данните за Автономна област Валенсия, както личи от посочените в същата точка 69 документи.

80 От друга страна, както се вижда от същите документи, преди организираното през септември 2013 г. посещение Кралство Испания е било уведомено достатъчно ясно и точно за целта му, а именно да се провери дали евентуално не са представени погрешни данни за Автономна област Валенсия.

81 При тези обстоятелства следва да се приеме, че посещенията, които Евростат е извършила в Испания през май, юни и септември 2012 г. и септември 2013 г. и по време на които е била събрана информацията в основата на обжалваното решение, са били организирани в съответствие с предвидените от законодателя на Съюза процесуални изисквания.

82 По-нататък следва да се приеме, че различните посещения, при които, преди започването на приключилата с обжалваното решение процедура по разследване, Евростат е събрала въпросната информация, не са възпрепятствали Кралство Испания да упражни в тази процедура правото си на защита.

83 От всички изложени по горе съображения следва, че Съветът не е нарушил правото на защита на Кралство Испания, като в обжалваното решение се е основал на събраната по време на тези посещения информация.

84 Следователно твърденията по първото основание за обжалване са неоснователни.

По второто основание за обжалване, а именно нарушаване на правото на добра администрация

Доводи на страните

85 Кралство Испания твърди, че с обжалваното решение е нарушено правото на добра администрация, закрепено в член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

86 Всъщност било в противоречие с неразривно свързаното с това право изискване за обективна безпристрастност Комисията да поверява провеждането на процедура по разследване, образувана на основание член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011, на лица, които преди това са участвали в посещенията, дали ѝ повод да приеме, че има сериозни улики за деяния, основание за започването на такава процедура. В случая трима от четиринадесетте служители, взели участие в посещенията, които Евростат извършва в Испания преди приемането на решението за започване на разследване, били част и от четиричленния екип, който впоследствие е бил сформиран от Комисията в рамките на посочената процедура. Освен това службата, в която работят тези три лица, а именно Евростат, можело да се окаже пристрастна, доколкото отговаря за оценката на изпращаните от държавите членки данни за дълга и дефицита и съответно имала интерес от това в процедурата по разследване да бъдат събирани доказателства срещу държавата членка, уличена в манипулирането на тези данни. При това положение следвало да се заключи, че процедурата по разследване е била проведена при условия, които не осигуряват обективната безпристрастност на Комисията, и че това нарушение на правото на добра администрация опорочава обжалваното решение, с чието приемане от Съвета тази процедура приключва.

87 Като посочва, че Кралство Испания не може да се позовава на член 41, параграф 1 от Хартата, тъй като е държава членка, а не лице по смисъла на този член, Съветът, подкрепен от Комисията, същевременно признава, че тази държава членка може да изтъкне в своя полза принципа на добра администрация като общ принцип на правото на Съюза. Поверявайки провеждането на процедура по разследване, образувана на основание на Регламент № 1173/2011, на служители, които преди това са участвали в посещения, организирани на основание на Регламент № 479/2009, Комисията обаче не нарушавала този принцип, тъй като въпросните два процесуални режима са юридически различни. Още повече че в края на такава процедура по разследване различна от Комисията институция, а именно Съветът, приемала решение за наличието на манипулиране на статистическите данни и налагала глоба на съответната държава членка.

Съображения на Съда

88 Член 41, параграф 1 от Хартата, който е озаглавен „Право на добра администрация“ и се съдържа в дял V, озаглавен от своя страна „Гражданство“, гласи, че всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите на Съюза безпристрастно.

89 В случая на тази разпоредба се позовава държава членка. Без да се взема отношение по въпроса дали последната може да се разглежда като или да се приравни на „лице“ по смисъла на посочения член и на това основание да се позовава на закрепеното в него право, нещо, което Съветът и Комисията оспорват, трябва да се отбележи, че това право е проявление на общ

принцип на правото на Съюза (решение от 8 май 2014 г., N., C-604/12, EU:C:2014:302, т. 49), който от своя страна може да бъде изтъкван от държавите членки и съответно от гледна точка на който следва да се прецени законосъобразно ли е обжалваното решение.

90 Всъщност съгласно постоянната практика на Съда институциите на Съюза са длъжни да спазват посочения общ принцип на правото в административните производства, които са образувани срещу държавите членки и могат да завършат с увреждащи тези държави решения (вж. в този смисъл решения от 15 юли 2004 г., Испания/Комисия, C-501/00, EU:C:2004:438, т. 52 и от 24 юни 2015 г., Германия/Комисия, C-549/12 P и C-54/13 P, EU:C:2015:412, т. 89 и цитираната съдебна практика).

91 По-конкретно, тези институции трябва да се съобразяват с изискването за безпристрастност в двете му измерения, а именно, от една страна, субективна безпристрастност, в смисъл че нито един от членовете на съответната институция не трябва да проявява пристрастие или лична предубеденост, и от друга страна, обективна безпристрастност, в смисъл че тази институция трябва да осигурява достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост (решение от 11 юли 2013 г., Ziegler/Комисия, C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 154 и 155 и цитираната съдебна практика).

92 В случая, макар да не поставя под съмнение субективната безпристрастност на Комисията, Кралство Испания за сметка на това поддържа, че обжалваното решение е незаконосъобразно, тъй като тази институция не е изпълнила изискването за обективна безпристрастност, като е поверила провеждането на процедурата по разследване на екип, съставен до голяма степен от служители на Евростат, вече участвали в посещенията, които преди започването на посочената процедура тази служба е организирала в Испания.

93 Веднага трябва да се отбележи, че Съветът и Комисията нямат основание — както правилно изтъква Кралство Испания — да твърдят, че подобен довод трябва да бъде отхвърлен, понеже Съветът, а не Комисията, приел обжалваното решение, с което приключва процедурата по разследване.

94 Всъщност предвид практиката на Съда, цитирана в точка 91 от настоящото решение, следва да се приеме, че когато в процедура, която е образувана срещу държава членка и може да завърши с увреждащо същата решение, няколко институции на Съюза имат отделни функции, всяка от тези институции е длъжна от своя страна да се съобразява с изискването за обективна безпристрастност. Затова дори когато само една от тях не е изпълнила това изискване, въпросното неизпълнение може да опорочи решението, което другата е приела в съответната процедура.

95 Следователно Съдът трябва да прецени дали Комисията е осигурила достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост от нейна страна, когато е поверила провеждането на процедура по разследване, като приключилата с обжалваното решение, на екип, съставен до голяма степен от служители на Евростат, вече участвали в посещения, които преди започването на посочената процедура тази служба е организирала в съответната държава членка.

96 В това отношение е важно да се отбележи, че тези посещения, от една страна, и тази процедура по разследване, от друга страна, имат различен правен режим и различна цел.

97 Всъщност, както се вижда от точки 72 и 75 от настоящото решение, целта на посещенията, които Евростат може да прави в държавите членки на основание членове 11 и 11a от Регламент № 479/2009, е да се даде възможност на тази служба да оцени в съответствие с член 8, параграф 1 от същия регламент качеството на данните за държавния дълг и държавния дефицит, които два пъти годишно държавите членки отчитат пред нея.

98 От своя страна процедурата по разследване е уредена в член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 и съгласно тази разпоредба целта е, когато Комисията смята, че има сериозни улики за наличието на факти, които могат да съставляват представяне на погрешни данни, тя да може да извършва всички необходими разследвания, за да установи дали данните за дълга и дефицита не са погрешно представени, умишлено или поради груба небрежност.

99 Предвид това, че става въпрос за различни правни режими и различни цели, следва да се приеме, че макар да е възможно данните, събрани при тези посещения, от една страна, и в тази процедура по разследване, от друга страна, отчасти да съвпаднат, за сметка на това оценките, които Евростат и Комисията съответно следва да дадат на тези данни, са по необходимост различни.

100 Затова оценките, които след извършени в държава членка посещения Евростат дава за качеството на някои от тези данни, сами по себе си не предопределят евентуалното становище на Комисията дали същите тези данни са били погрешно представени, в случай че тази институция реши впоследствие да започне по този повод процедура по разследване.

101 Следователно това, че провеждането на предвидената в член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 процедура по разследване е поверено на екип, съставен до голяма степен от служители на Евростат, вече участвали в посещения, които преди започването на посочената процедура тази служба е организирала в съответната държава членка на основание на Регламент № 479/2009, не дава достатъчно основание на Съда да заключи, че решението, с което приключва процедурата, е незаконосъобразно поради неизпълнение на обвързващото Комисията изискване за обективна безпристрастност.

102 Освен това следва да се отбележи, от една страна, че не за Евростат, чиито задачи са ясно определени с Регламент № 479/2009, както бе посочено в точка 72 от настоящото решение, а за Комисията и следователно за нейните членове, действащи като колективен орган, член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 запазва, първо, правомощието да започне процедура по разследване, второ, отговорността за разследването, и трето, възможността да представи на Съвета съответните препоръки и предложения, с които това разследване да приключи.

103 От друга страна, Регламент № 1173/2011 не възлага на служителите на Евростат никакви отделни функции при провеждането на процедурата по разследване.

104 При това положение трябва да се приеме, че ролята, поверена на служителите на Евростат в посочената процедура по разследване, не е решаваща нито за протичането, нито за изхода на тази процедура.

105 Предвид горните съображения не може да се приеме, че тъй като провеждането на процедура по разследване е поверено на екип, съставен до голяма степен от служители на Евростат, вече участвали в посещенията, които преди започването на процедурата по разследване тази служба е организирала в Испания, обжалваното решение е опорочено поради евентуално неизпълнение на изискването за обективна безпристрастност от страна на Комисията.

106 Следователно твърденията по второто основание за обжалване са неоснователни.

По третото основание за обжалване, а именно липса на нарушение

Доводи на страните

107 Кралство Испания твърди, че в случая не са налице отделните предпоставки по член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, за да може Съветът да констатира нарушение.

108 В това отношение посочената държава членка поддържа, първо, че деянието, в което е уличена, не може да бъде квалифицирано като „представяне на погрешни данни“. Всъщност следвало да се прави разлика между представянето на погрешни данни, което като фактически състав представлява забранено с член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 нарушение, и простото преразглеждане на по-рано отчетени пред Евростат данни, което е допустимо съгласно член 6 от Регламент № 479/2009 действие. По-точно, член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 следвало да се разбира в смисъл, че единствено оправомощава Съвета да налага санкции в случаите, в които държавите членки представят погрешни актуални данни. За сметка на това, трябвало да се приеме, че хипотезата на представяне на погрешни прогнозни данни е извън обхвата на тази разпоредба. Всъщност тълкуване в обратния смисъл би обезсмислило член 6 от Регламент № 479/2009, доколкото той позволява на държавите членки да преразгледат прогнозните данни, които по-рано са отчели пред Евростат. В случая обаче фактите, посочени в обжалваното решение, трябвало да бъдат квалифицирани като преразглеждане на изпратените на Комисията в съобщението от 30 март 2012 г. прогнозни данни, нещо, което Евростат отчела, публикувайки въпросните преразгледани данни.

109 Второ, следвало да се приеме, че член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 не позволява на Съвета да санкционира всяко представяне на погрешни данни, а само това, което е застрашило икономическото и бюджетното координиране и наблюдение, за които Съветът и Комисията отговарят съгласно членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС и Протокол № 12. В случая обаче представянето на погрешни данни, в което е упрекнато Кралство Испания, не затруднило особено Съветът и Комисията да изпълнят съответно задачите си поради бързината, с която въпросните данни впоследствие са били преразгледани, и размера на съответните разходи.

110 Трето, не можело да се твърди, че Кралство Испания е допуснало груба небрежност. Всъщност обжалваното решение било съсредоточено върху представянето на погрешни данни, отнасящи се до дефицита само на една-единствена автономна единица, от целия държавен дефицит, докато съответната държава членка като цяло положила дължимата грижа. В това решение не било отчетено и съдействието, което въпросната държава членка е оказала на Комисията по време на воденото от същата разследване, след като преди това сама ѝ посочила въпросните нередности.

111 Съветът, подкрепен от Комисията, възразява най-напред, че фактът, че Евростат публикува преразгледаните данни съгласно член 6 от Регламент № 479/2009, не е пречка съответната държава членка да бъде санкционирана на основание член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, когато публикуването на тези данни следва погрешното им представяне.

112 По-нататък, Съветът и Комисията заявяват, че член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 допуска санкциониране на всяко представяне на погрешни данни за дефицита и дълга, които са от значение за прилагането на членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС и Протокол № 12. Всъщност, видно от съображение 16 от Регламент № 1173/2011, всички тези данни били от основно значение за задачите им да извършват икономическо и бюджетно координиране и наблюдение. При тези обстоятелства последиците от представянето на погрешни данни не трябвало да се вземат предвид при преценката дали е налице нарушение, а само при изчисляването на съответната глоба, както допуска Делегирано решение 2012/678 и както е в настоящия случай.

113 Що се отнася, накрая, до това дали Кралство Испания е проявило груба небрежност, Съветът и Комисията смятат, от една страна, че тази държава членка трябва да носи отговорност за действията на териториалните си единици, така както в хипотезите на иск за установяване на неизпълнение на задължения, и че предвид фактите не било оправдано да се твърди, че посочената държава членка сама е обърнала внимание на Комисията върху наличието на погрешни данни. От друга страна, съдействието, оказано от въпросната държава членка по време на разследването, нямало отношение към констатирането на нарушение по член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, но все пак можело да бъде отчетено като смекчаващо обстоятелство при изчисляването на глобата — нещо, което Делегирано решение 2012/678 допуска и което е направено в настоящия случай.

Съображения на Съда

114 Веднага следва да се отбележи, че Кралство Испания не оспорва фактите, които Съветът е приел за уличаващи го. Следователно е безспорно, най-напред, че данните, които тази държава членка е отчела пред Евростат на 30 март 2012 г., са снижили нейния актуален и планиран държавен дефицит за годините от 2008 до 2011 с 4,5 милиарда евро, от които 1,9 милиарда евро само за Автономна област Валенсия, по-нататък, че снижението, свързано с тази автономна област, се обяснява с факта, че нейната служба за вътрешен одит в продължение на години потвърждава счетоводни сметки въпреки нередностите в тях, състоящи се в неотразяване на някои разходи за здравеопазване и в неспазване на принципа на текущото начисляване, и накрая, че става въпрос за трайна практика въпреки отправените от сметната палата на тази автономна област многократни предупреждения.

115 За сметка на това, Кралство Испания оспорва правната квалификация на така установените от Съвета факти с три групи доводи, които са припомнени по същество в точки 108—110 от настоящото решение и чиято преценка предполага най-напред тълкуване на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011.

116 Съгласно тази разпоредба три предпоставки трябва да са налице, за да констатира Съветът нарушение. Първо, съответната държава членка да е представила погрешни данни, второ, тези данни да се отнасят до дефицита и дълга, които са от значение за прилагането на членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС или Протокол № 12, и трето, тази държава членка да е действала умишлено или с груба небрежност.

117 Що се отнася най-напред до първата от тези три предпоставки, Кралство Испания поддържа, видно от точка 108 от настоящото решение, че член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 трябва да се разбира в смисъл, че хипотезата на представяне на погрешни прогнозни данни е извън обхвата на тази разпоредба.

118 В това отношение трябва все пак да се отбележи, че текстът на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 обхваща всички хипотези на представени от държавите членки погрешни данни, без да ограничава приложното поле на тази разпоредба до някои видове данни или грешки. Освен това съображение 16 от Регламент № 1173/2011, което излага преследваната с тази разпоредба цел, гласи, че целта е да се предотврати представянето от страна на държавите членки на погрешни данни, като не се прави разлика между отделните видове данни.

119 Затова следва да се приеме, че приложното поле на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, тълкуван с оглед на съображение 16, обхваща всички случаи, в които държавите членки представят погрешни данни за дефицита и дълга, които трябва да бъдат отчетени пред Евростат съгласно член 3 от Регламент № 479/2009, както бе посочено в точка 71 от настоящото решение, включително когато данните са с прогнозно естество.

120 Този извод не се опровергава от довода на Кралство Испания, че включването в приложното поле на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 на хипотезата на представяне на погрешни прогнозни данни би обезсмислило член 6 от Регламент № 479/2009, тъй като същият дава възможност на държавите членки да преразгледат прогнозните данни, които преди това са отчели пред Евростат.

121 Всъщност целта на член 6 от Регламент № 479/2009, видно от самата му формулировка, е не да даде възможност на държавите членки да информират Евростат в специфичния случай на преразглеждане на прогнозни данни, след като се установи, че са били представени погрешни данни по смисъла на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011, а да ги задължи по принцип да информират тази служба за всяко основно преразглеждане на по-рано отчетени данни. Следователно той задължава държавите членки да докладват случаите на преразглеждане както на прогнозни, така и на актуални данни, независимо от дадената на Съвета възможност да им налага санкция, ако представените данни са били погрешни. Затова включването на хипотезата на представяне на погрешни прогнозни данни в приложното поле на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 няма никакво отношение към действието на член 6 от Регламент № 479/2009.

122 Следователно е неоснователен доводът на Кралство Испания, че член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 трябва да се тълкува в смисъл, че хипотезата на представяне на погрешни прогнозни данни е извън приложното поле на тази разпоредба.

123 Що се отнася до втората предпоставка, посочена в точка 116 от настоящото решение, Кралство Испания твърди, че член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 допуска Съветът да санкционира представянето на погрешни данни само когато това е застрашило икономическото и бюджетното координиране и наблюдение, за които Съветът и Комисията отговарят съгласно членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС и Протокол № 12.

124 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 Съветът е оправомощен да санкционира държавите членки, представили погрешни данни за дефицита и дълга, които са от значение за прилагането на членове 121 ДФЕС и 126 ДФЕС и Протокол № 12. Така тази разпоредба дефинира подобни хипотези на погрешно представяне на данни чрез предмета на съответните данни, а именно чрез дефицита и дълга на въпросната държава членка. Противно на твърденията на Кралство Испания обаче, тя не съдържа нищо относно евентуалните конкретни последици от представянето на погрешни данни.

125 При тези обстоятелства член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 трябва да се разбира в смисъл, че допуска Съветът да санкционира съответната държава членка винаги когато тя представя погрешни данни за дълга и дефицита, без значение дали с това е застрашила икономическото и бюджетното координиране и наблюдение, за които Съветът и Комисията отговарят.

126 Следователно доводът на Кралство Испания, посочен в точка 123 от настоящото решение, е неоснователен.

127 Що се отнася, накрая, до третата предпоставка, посочена в точка 116 от настоящото решение, а именно че за да носи отговорност за нарушение, съответната държава членка трябва да е действала умишлено или с груба небрежност, Кралство Испания поддържа, че тя не би могла да се счита за изпълнена, понеже, от една страна, в случая представените погрешни данни се отнасят до дефицита само на една автономна област, от целия държавен дефицит, и от друга страна, понеже то е съдействало на Комисията при воденото от нея разследване, след като преди това самò ѝ посочило въпросните нередности.

128 Що се отнася, на първо място, до довода, че в случая представените погрешни данни се отнасят до дефицита само на една автономна област, от целия държавен дефицит, достатъчно е да се отбележи, че преценката — за да се констатира нарушение по член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 — дали е налице груба небрежност от страна на съответната държава членка, зависи не от това доколко ограничени по обхват са нередностите, в резултат на които тази държава членка е представила погрешни данни, а от мащаба на неизпълнението на държавата членка на задължението ѝ да положи грижа при съставянето и проверката на данните, отчитани пред Евростат съгласно член 3 от Регламент № 479/2009.

129 На второ място, що се отнася до обстоятелството, че Кралство Испания е съдействало на Комисията при воденото от нея разследване, след като преди това самò ѝ е посочило въпросните нередности, следва да се припомни, че както бе отбелязано в точка 65 от настоящото решение, за да се започне предвидената в член 8, параграф 3 от Регламент № 1173/2011 процедура по разследване, следва да са налице сериозни улики за наличието на факти, които могат да съставляват умишлено или поради груба небрежност представяне на погрешни данни.

130 Следователно наличието на тази груба небрежност трябва да се преценява от гледна точка на фактическия състав на представянето на погрешни данни, без да се взема предвид последващото поведение на посочената държава членка.

131 Затова, противно на поддържаното от Кралство Испания, нито обстоятелството, че в случая представените погрешни данни се отнасят до дефицита само на една автономна област, от целия държавен дефицит, нито фактът, че тази държава членка е съдействала на Комисията при воденото от нея разследване, след като преди това сама ѝ е посочила въпросните нередности, могат да поставят под съмнение констатираната от Съвета груба небрежност.

132 Следва да се отбележи обаче, че макар да няма значение за това дали е налице нарушение, съдействието, което съответната държава членка е оказала, за да се установи представянето на погрешни данни, както и по време на разследването, следва да бъде взето предвид като смекчаващо обстоятелство при изчисляването на глобата съгласно член 14, параграф 3, буква д) от Делегирано решение 2012/678.

133 Поради всички изложени по-горе причини твърденията по третото основание за обжалване трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По четвъртото основание за обжалване, а именно несъразмерност на глобата

Доводи на страните

134 В жалбата си Кралство Испания поддържа, че наложената с обжалваното решение глоба е несъразмерна поради неправилно определяне на времевата рамка при изчисляването ѝ.

135 В това отношение посочената държава членка твърди, че Съветът е нарушил член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678, съгласно който глобата трябва да бъде изчислена въз основа на референтен размер, съответстващ на 5 % от „по-голямото от следните две въздействия на погрешното представяне […] по отношение на дефицита […] за съответните години, посочени в съобщението“. Всъщност този израз трябвало да се разбира в смисъл, че Съветът е длъжен най-напред да прецени какво въздействие има представянето на погрешни данни върху дефицита за всяка от съответните години, посочени в съобщението, след това да установи годината, за която това въздействие е най-голямо, и накрая да определи референтния размер, като се основе само на това въздействие. В случая при подобно тълкуване Съветът трябвало да

определи референтния размер, основавайки се на необявените от Кралство Испания разходи само за 2011 г. (или 862 милиона евро). Тази институция обаче определила референтния размер, основавайки се на необявените разходи за всички години, които са посочени в съобщението от 30 март 2012 г. и за които представените данни са погрешни, а именно годините от 2008 до 2011 (или около 1,9 милиарда евро). Поради това било оправдано Съдът да поправи тази грешка, като намали референтния размер на 43,1 милиона евро (вместо 94,65 милиона евро) и съответно глобата на 8,62 милиона евро (вместо 18,93 милиона евро).

136 В писмената си реплика, а след това в съдебното заседание Кралство Испания допълва в това отношение, че допуснатата от Съвета грешка е причина тази институция да наруши и забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила.

137 В писмената си защита Съветът, подкрепен от Комисията, възразява, че наложената с обжалваното решение глоба е била изчислена в съответствие с член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678. Всъщност тази разпоредба трябвало да се разбира в смисъл, че Съветът е длъжен най-напред да определи кои са годините, които са посочени в съобщението и за които представените данни са погрешни, по-нататък, да прецени цялостното въздействие, което представянето на погрешни данни има по отношение на дефицита за съответните години, и накрая да се основе на това цялостно въздействие, за да определи референтния размер на глобата. В случая това тълкуване дало основание на Съвета да определи референтния размер, основавайки се на необявените от Кралство Испания разходи за всички години, които са посочени в съобщението от 30 март 2012 г. и за които представените данни са погрешни, а именно годините от 2008 до 2011.

138 В същата писмена защита Съветът твърди — доколкото Кралство Испания възразява срещу прилагането на Регламент № 1173/2011 с обратна сила — че погрешните данни, взети предвид при изчисляването на глобата, са били представени на 30 март 2012 г., тоест след влизането в сила на Регламент № 1173/2011 на 13 декември 2011 г.

139 По време на съдебното заседание обаче Съветът и Комисията поддържат, че изтъкването на забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила трябва да се разглежда като основание, посочено на етапа на писмената реплика, тоест като ново основание по смисъла на член 127, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, което съответно е недопустимо съгласно тази разпоредба.

Съображения на Съда

– По допустимостта

140 Съгласно член 127, параграф 1 от Процедурния правилник в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в производството.

141 Съгласно постоянната практика на Съда обаче довод, който доразвива изложено в исковата молба или жалбата основание и който има тясна връзка с него, не може да бъде обявен за недопустим (вж. в този смисъл решение от 16 юли 2015 г., Комисия/Парламент и Съвет, C-88/14, EU:C:2015:499, т. 13 и цитираната съдебна практика).

142 В случая следва най-напред да се отбележи, че доводът на Кралство Испания, че наложената с обжалваното решение глоба е в разрез със забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила, е част от доводите в писмената реплика, които доразвиват четвъртото основание за обжалване. По-нататък, анализът на този довод и на това основание за обжалване показва, че и двете са насочени срещу един и същ аспект на обжалваното решение, а именно фактът, че

Съветът е изчислил референтния размер на глобата за Кралство Испания, вземайки предвид всички погрешни данни, представени от тази държава членка в съобщението от 30 март 2012 г. във връзка с необявените разходи за годините от 2008 до 2011, вместо да вземе предвид само представените от тази държава членка погрешни данни за 2011 г. Затова е налице тясна връзка между въпросния довод и въпросното основание за обжалване.

143 Поради тези причини доводът, че е нарушена забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила, трябва да бъде приет за допустим.

– По същество

144 Следва да се разгледа доводът за нарушаване на забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила, доколкото с него се поставя под въпрос самата глоба, която е наложена на Кралство Испания, а след това и доводите за нарушаване на член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678, които са свързани само с правилата за изчисляване на тази глоба.

145 Що се отнася, на първо място, до довода за нарушаване на забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила, като начало следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда тази забрана е общ принцип на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 10 юли 1984 г., Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, т. 22 и от 8 февруари 2007 г., Groupe Danone/Комисия, C-3/06 P, EU:C:2007:88, т. 87). Този общ принцип на правото изисква нарушението, в което е уличено дадено лице, и наложената му за него санкция да са били предвидени към момента на действието или бездействието, с което е извършено това нарушение (вж. в този смисъл решения от 10 юли 1984 г., Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, т. 21 и от 8 септември 2015 г., Taricco и др., C-105/14, EU:C:2015:555, т. 56).

146 По-конкретно, от една страна, посоченият общ принцип на правото се прилага и по отношение на административните глоби (вж. вж. в този смисъл решение от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 202). Следователно налагането на глоба на основание член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 не бива да се изключва от обхвата на същия общ принцип на правото, независимо че в член 9 от този регламент се уточнява, че подобна санкция е административна.

147 От друга страна, държавите членки също имат право да се позоват на общата забрана за прилагане на наказателния закон с обратна сила, за да оспорят законосъобразността на глобите, наложени им за неизпълнение на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 11 декември 2012 г., Комисия/Испания, C-610/10, EU:C:2012:781, т. 51).

148 Що се отнася до това дали в настоящия случай този общ принцип на правото е бил нарушен, както поддържа Кралство Испания, важно е да се припомни, най-напред, че в съответствие с член 3, параграф 2 от Регламент № 479/2009 и по същество еднаквата разпоредба, съдържала се по-рано в Регламент № 3605/93, влязъл в сила на 1 януари 1994 г., държавите членки са длъжни след тази дата да отчитат пред Евростат, преди 1 април всяка година, планирания държавен дефицит за съответната година, данните за актуалния държавен дефицит за годината „n-1“ и актуалните държавни дефицити за годините „n-2“, „n-3“ и „n-4“.

149 На основание на тази разпоредба Кралство Испания изпраща на Евростат съобщението от 30 март 2012 г., като в частност възпроизвежда данните за държавния си дефицит за годините от 2008 до 2011 — обстоятелство, което е безспорно между страните.

150 По-нататък, член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 предвижда от влизането в сила на същия на 13 декември 2011 г., че ако държава членка представи умишлено или поради груба небрежност погрешни данни в такова съобщение, това е нарушение, за което може да бъде наложена глоба.

151 В случая обаче страните не спорят по това, че в съобщението от 30 март 2012 г., изпратено след влизането в сила на Регламент № 1173/2011, са представени погрешни данни за държавния дефицит на тази държава членка за годините от 2008 до 2011, и по-конкретно е снижен дефицитът на Автономна област Валенсия за тези години, както следва от точки 114, 135 и 137 от настоящото решение.

152 Поради това нарушението, в което е уличено Кралство Испания, и наложената на тази държава членка санкция на основание член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 са били предвидени към момента, когато са били представени тези погрешни данни. Следователно твърдението, че с обжалваното решение е нарушена забраната за прилагане на наказателния закон с обратна сила, трябва да бъде отхвърлено като неоснователно.

153 Що се отнася, на второ място, до довода на Кралство Испания за нарушаване на член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678, доколкото наложената на тази държава членка глоба била изчислена неправилно, следва да се приеме, че видно от съображение 7 от обжалваното решение, Съветът е определил референтния размер на тази глоба, основавайки се на тази разпоредба, от своя страна приета на основание член 8, параграф 4 от Регламент № 1173/2011 и с целта, посочена в съображение 17 от този регламент.

154 Съгласно член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678 посоченият размер трябва да бъде определен в настоящия случай на 5 % от по-голямото въздействие на представянето на погрешни данни от Кралство Испания по отношение на дефицита му за съответните години, посочени в съобщението от 30 март 2012 г.

155 В това отношение страните не спорят, първо, че „съответните години, посочени“ в това съобщение по смисъла на посочената разпоредба са годините от 2008 до 2011, второ, че „въздействието“, което има представянето на погрешни данни върху дефицита на Кралство Испания по смисъла на същата разпоредба, съответства на размера на необявените разходи на Автономна област Валенсия за тези години, и трето, че размерът на тези разходи възлиза на 29 милиона евро за 2008 г., на 378 милиона евро за 2009 г., на 624 милиона евро за 2010 г. и на 862 милиона евро за 2011 г., или общо на близо 1,9 милиарда евро.

156 Както бе посочено в точки 135 и 137 от настоящото решение, страните за сметка на това спорят по отношение на начина на дефиниране на понятието „по-голямото въздействие“ по смисъла на член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678, доколкото в последната разпоредба липсва каквато и да било дефиниция.

157 Текстът на съдържащата това понятие разпоредба на различните езици обаче не позволява да се установи ясно и еднозначно смисълът му, както отбелязва генералният адвокат в точка 163 от заключението си.

158 При това положение въпросното понятие следва да се тълкува с оглед на контекста и целта на посочената разпоредба (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 2016 г., C & J Clark International и Puma, C-659/13 и C-34/14, EU:C:2016:74, т. 122 и цитираната съдебна практика).

159 В това отношение, доколкото целта на член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678 е да се уточнят критериите за определянето на размера на налаганите съгласно член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 глоби, формулировката му следва да бъде тълкувана с оглед на преследваната с последната разпоредба цел.

160 Както бе посочено в точка 118 от настоящото решение, целта на член 8, параграф 1 от Регламент № 1173/2011 е да се предотврати представяне от страна на държавите членки на погрешни данни, като се позволи на Съвета да санкционира такова поведение. В член 8, параграф 2 от същия регламент се уточнява, че глобите по параграф 1 от този член трябва да са ефективни, възпиращи и пропорционални на естеството, тежестта и продължителността на представянето на погрешни данни.

161 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 165 от заключението си, ако съдържащото се в член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678 понятие „по-голямото въздействие“ следва да се разбира в смисъл, че глобата трябва да се изчислява с оглед на въздействието, което представянето на погрешни данни е оказало само за една година, въпреки че тези данни обхващат няколко години, тя не би била нито пропорционална на периода, за който са представени погрешни данни, нито съответно възпираща.

162 При тези обстоятелства понятието „по-голямото въздействие“ по смисъла на член 14, параграф 2 от Делегирано решение 2012/678 трябва предвид преследваната с въпросната разпоредба цел да се тълкува в смисъл, че препраща към цялостното въздействие, което представените погрешни данни са имали върху дефицита или дълга на отчелата ги държава членка за всички години, които са посочени в съобщението ѝ и за които са представени погрешни данни.

163 В случая Съветът основателно е приел в съображение 7 от обжалваното решение, че референтният размер на санкцията за Кралство Испания трябва да бъде определен на 5 % от общия размер на необявените от тази държава членка разходи, що се отнася до Автономна област Валенсия, за годините от 2008 до 2011.

164 Предвид всички гореизложени съображения твърденията по четвъртото основание за обжалване следва да се отхвърлят като неоснователни.

165 Тъй като всички твърдения по основанията за обжалване, които Кралство Испания посочва в жалбата си за отмяна, трябва да бъдат отхвърлени, тази жалба следва да бъде изцяло отхвърлена.

По съдебните разноски

166 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Кралство Испания е загубило делото, то следва да бъде осъдено да понесе наред с направените от него съдебни разноски и тези на Съвета съгласно исканията на тази институция.

167 Освен това съгласно член 140, параграф 1 от същия правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Поради това Комисията следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Кралство Испания да понесе наред с направените от него съдебни разноски и тези на Съвета на Европейския съюз.

3) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.

Подписи