Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 grudnia 2017 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja wykonawcza (UE) 2015/1289 – Nałożenie grzywny na państwo członkowskie w ramach nadzoru gospodarczego i budżetowego strefy euro – Manipulacja danymi statystycznymi dotyczącymi deficytu danego państwa członkowskiego – Właściwość – Rozporządzenie (UE) nr 1173/2011 – Artykuł 8 ust. 1 i 3 – Decyzja delegowana 2012/678/UE – Artykuł 2 ust. 1 i 3 oraz art. 14 ust. 2 – Rozporządzenie (WE) nr 479/2009 – Artykuł 3 ust. 1, art. 8 ust. 1 oraz art. 11 i 11a – Prawo do obrony – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 41 ust. 1 – Prawo do dobrej administracji – Artykuły 121, 126 i 136 TFUE – Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu – Wystąpienie naruszenia – Wprowadzenie w błąd – Ustalenie grzywny – Zasada niedziałania wstecz przepisów prawa karnego

W sprawie C-521/15

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 29 września 2015 r.,

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez A. Gavelę Llopis, A. Rubia Gonzáleza oraz A. Sampola Pucurulla, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez E. Dumitriu-Segnanę, A.F. Jensen oraz A. de Gregoria Merina, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez J. Baquera Cruza, J.P. Keppenne'a, M. Clausen oraz F. Simonetti, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça i J. Malenovský (sprawozdawca), prezesi izb, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

* Język postępowania: hiszpański.

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 kwietnia 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 czerwca 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swej skardze Królestwo Hiszpanii żąda stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Rady (UE) 2015/1289 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie nałożenia na Hiszpanię grzywny za manipulowanie danymi dotyczącymi deficytu we wspólnocie autonomicznej Walencji (Dz.U. 2015, L 198, s. 19; sprostowanie Dz.U. 2015, L 291, s. 10, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Ramy prawne

Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

2 Artykuł 51 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma następujące brzmienie:

„Na zasadzie odstępstwa od zasady określonej w artykule 256 ustęp 1 [TFUE], Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w zakresie skarg, o których mowa w artykułach 263 i 265 [TFUE], które zostały wniesione przez państwo członkowskie, kierowanych:

a) przeciwko aktowi lub zaniechaniu Parlamentu Europejskiego lub Rady lub obu tych instytucji stanowiących wspólnie, z wyjątkiem:

– decyzji przyjętych przez Radę na podstawie artykułu 108 ustęp 2 akapit trzeci [TFUE];

– aktów Rady przyjętych zgodnie z rozporządzeniem Rady dotyczącym handlowych środków ochronnych w rozumieniu artykułu 207 [TFUE];

– aktów Rady, poprzez które Rada wykonuje uprawnienia wykonawcze zgodnie z artykułem 291 ustęp 2 [TFUE];

[…]".

Przepisy dotyczące polityki gospodarczej i pieniężnej

Prawo pierwotne

3 Zgodnie z art. 119 ust. 1 TFUE działania Unii Europejskiej i państw członkowskich obejmują przyjęcie polityki gospodarczej opartej między innymi na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich i ustaleniu wspólnych celów.

4 W tych ramach Komisji Europejskiej powierzona jest, między innymi przez art. 121 ust. 3 i art. 126 ust. 2 TFUE, rola polegająca na badaniu sytuacji gospodarczej i budżetowej w państwach członkowskich na podstawie przesłanych przez nie informacji oraz rola polegająca na wspomaganiu Rady w zakresie przydzielonych jej w tej dziedzinie zadań nadzoru.

5 Ze swej strony Radzie przysługuje, zgodnie z art. 121 ust. 3 i 4 TFUE, prawo do nadzoru i oceny rozwoju sytuacji gospodarczej w państwach członkowskich oraz poszanowania ogólnych kierunków polityki gospodarczej wyznaczonych dla każdego z nich, a także kierowania do nich niezbędnych zaleceń. Ponadto, zgodnie z art. 126 ust. 6, 7, 9 i 11 TFUE, możliwe jest stwierdzenie, że w państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, i skierowanie do niego różnych zaleceń i decyzji, w tym decyzji wzywającej je do przyjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu oraz decyzji nakładającej grzywnę. Wreszcie, Rada może przyjąć na podstawie art. 136 ust. 1 TFUE środki w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, w celu wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej oraz określenia kierunków – w zakresie, w jakim ich to dotyczy – polityki gospodarczej oraz zapewnienia nadzoru nad nimi.

6 Postanowienia te uzupełnia protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, załączony do traktatów UE i FUE (zwany dalej „protokołem nr 12").

Prawo wtórne

7 W dniu 7 lipca 1997 r. Rada przyjęła pakiet aktów zebranych pod nazwą „pakt stabilności i wzrostu" i obejmujący między innymi rozporządzenie nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. 1997, L 209, s. 1) i rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. 1997, L 209, s. 6; sprostowanie Dz.U. 1998, L 46, s. 20).

8 W dniu 16 listopada 2011 r. Parlament i Rada przyjęły pięć rozporządzeń i jedną dyrektywę w celu dokonania znacznych zmian w pakcie stabilności i wzrostu. Dwa z tych rozporządzeń zmieniły, odpowiednio, rozporządzenia nr 1466/97 i nr 1467/97. Trzy pozostałe miały na celu wzmocnienie nadzoru gospodarczego i budżetowego prowadzonego przez Radę i Komisję na mocy art. 121 i 126 TFUE.

– Rozporządzenie (UE) nr 1173/2011

9 Wśród rozporządzeń wymienionych w poprzednim punkcie znajduje się rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz.U. 2011, L 306, s. 1), które stanowi podstawę prawną zaskarżonej decyzji i które samo opiera się na art. 121 i 136 TFUE.

10 Motywy 7, 8, 16, 17 i 25 wspomnianego rozporządzenia brzmią następująco:

„(7) Komisja powinna odgrywać ważniejszą rolę we wzmocnionej procedurze nadzoru w odniesieniu do ocen dotyczących poszczególnych państw członkowskich, monitorowania, misji na miejscu, zaleceń i ostrzeżeń […].

(8) Aby zapewnić stały dialog z państwami członkowskimi służący osiągnięciu celów niniejszego rozporządzenia, Komisja powinna przeprowadzać misje nadzoru.

[…]

(16) Aby zapobiec umyślnemu lub wynikającemu z poważnego zaniedbania wprowadzeniu w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu oraz długu publicznego, które to dane mają podstawowe znaczenie dla koordynacji polityki gospodarczej w Unii, należy nałożyć grzywnę na odpowiedzialne za to państwo członkowskie.

(17) W celu uzupełnienia zasad obliczania grzywien za manipulowanie danymi statystycznymi, jak również zasad dotyczących procedury stosowanej przez Komisję do badania takich działań, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów zgodnie z art. 290 TFUE, dotyczących szczegółowych kryteriów określania wysokości grzywny oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających przez Komisję […].

[…]

(25) Uprawnienia do przyjmowania indywidualnych decyzji w sprawie zastosowania sankcji określonych w niniejszym rozporządzeniu powinny zostać przyznane Radzie. Jako element koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich prowadzonej przez Radę zgodnie z art. 121 ust. 1 TFUE, takie indywidualne decyzje stanowią nieodłączne działania następcze w stosunku do środków przyjętych przez Radę zgodnie z art. 121 i 126 TFUE oraz rozporządzeniami [nr 1466/97 i nr 1467/97]".

11 Artykuł 8 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Sankcje za manipulowanie danymi statystycznymi", przewiduje:

„1. Rada, stanowiąc na zalecenie Komisji, może zdecydować o nałożeniu grzywny na państwo członkowskie, które umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania podaje nieprawdziwe dane dotyczące [dopuszcza się wprowadzenia w błąd w odniesieniu do danych dotyczących] deficytu oraz długu istotne [istotnych] dla zastosowania art. 121 lub 126 TFUE lub dla zastosowania Protokołu [nr 12] w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do [traktatu UE i traktatu FUE].

2. Grzywny, o których mowa w ust. 1, są skuteczne, odstraszające i proporcjonalne do charakteru, wagi i czasu trwania wprowadzania w błąd. Kwota grzywny nie przekracza 0,2% [produktu krajowego brutto (PKB)] danego państwa członkowskiego.

3. Komisja może prowadzić wszelkie konieczne czynności wyjaśniające w celu stwierdzenia wprowadzania w błąd, o którym mowa w ust. 1. Komisja może zadecydować o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, jeżeli stwierdzi poważne poszlaki wskazujące na istnienie faktów, które mogą stanowić takie wprowadzania w błąd. Komisja bada domniemane wprowadzania w błąd, biorąc pod uwagę wszelkie komentarze przekazane przez dane państwo członkowskie […].

Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego i przed przedstawieniem Radzie jakiegokolwiek wniosku, Komisja daje danemu państwu członkowskiemu możliwość bycia wysłuchanym w kwestiach będących przedmiotem postępowania. Komisja opiera każdy wniosek do Rady jedynie na faktach, co do których dane państwo członkowskie miało możliwość wypowiedzenia się.

Komisja w pełni przestrzega w postępowaniach wyjaśniających prawa zainteresowanych państw członkowskich do obrony.

4. Komisja ma prawo przyjmować akty delegowane zgodnie z art. 11 w odniesieniu do:

a) szczegółowych kryteriów ustalających wysokość grzywny, o których mowa w ust. 1;

[…]

c) szczegółowych zasad, których celem jest zagwarantowanie prawa do obrony, dostępu do dokumentacji, przedstawicielstwa prawnego, poufności i postanowień dotyczących terminów nakładania oraz ściągania grzywien, o których mowa w ust. 1.

[…]".

12 Zgodnie z art. 9 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Administracyjny charakter sankcji", sankcje nałożone zgodnie między innymi z art. 8 tego rozporządzenia mają charakter administracyjny.

13 Zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1173/2011 akt ten wszedł w życie 20 dni po jego publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 23 listopada 2011 r., czyli w dniu 13 grudnia 2011 r.

– *Decyzja delegowana nr 2012/678/UE*

14 Komisja przyjęła, na podstawie art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 1173/2011, decyzję delegowaną 2012/678/UE z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie postępowań wyjaśniających i grzywien związanych z manipulowaniem danymi statystycznymi, o których mowa w rozporządzeniu nr 1173/2011 (Dz.U. 2012, L 306, s. 21), która zgodnie z art. 16 tej decyzji weszła w życie 20 dni po jej opublikowaniu w dniu 6 listopada 2012 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, czyli w dniu 26 listopada 2012 r.

15 Artykuł 2 tej decyzji delegowanej, zatytułowany „Wszczynanie postępowań wyjaśniających", przewiduje między innymi w ust. 1 i 3:

„1. Komisja powiadamia zainteresowane państwo członkowskie o swojej decyzji o wszczęciu postępowania, w tym o stwierdzonych poważnych poszlakach wskazujących na istnienie faktów, które mogą stanowić wprowadzenie w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych ze względu na manipulowanie takimi danymi umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania.

[…]

3. Komisja może zrezygnować z przeprowadzenia takiego postępowania wyjaśniającego, o ile przeprowadzono inspekcję metodologiczną zgodnie z decyzją podjętą przez Komisję (Eurostat) na mocy rozporządzenia (WE) nr 479/2009. [Komisja może podjąć decyzję, że postępowanie wyjaśniające zostanie przeprowadzone dopiero po dokonaniu inspekcji metodologicznej na podstawie decyzji podjętej przez Komisję (Eurostat) na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. 2009, L 145, s. 1)]".

16 Artykuł 14 rzeczonej decyzji delegowanej, zatytułowany „Kryteria ustalania wysokości grzywny", stanowi:

„1. Komisja gwarantuje, że zalecana grzywna jest skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca. Wysokość grzywny ustala się na podstawie kwoty odniesienia, którą można dostosowywać w górę lub w dół, uwzględniając szczególne okoliczności, o których mowa w ust. 3.

2. Kwota odniesienia jest równa 5% wartości większego wpływu wprowadzenia w błąd na poziomie [na poziom] deficytu lub długu instytucji rządowych i pozarządowych danego państwa członkowskiego za odpowiednie lata objęte notyfikacją w kontekście procedury nadmiernego deficytu.

3. Biorąc pod uwagę maksymalną kwotę określoną w art. 13, Komisja w każdym przypadku uwzględnia tam, gdzie jest to istotne, następujące okoliczności:

[…]

c) fakt, że wprowadzenie w błąd było wynikiem samodzielnego działania jednego podmiotu lub że wprowadzenie w błąd było wynikiem uzgodnionego działania co najmniej dwóch podmiotów;

[…]

e) stopień staranności i wolę współpracy, ewentualnie stopień utrudniania, ze strony zainteresowanego państwa członkowskiego w zakresie wykrycia wprowadzenia w błąd oraz podczas postępowania wyjaśniającego".

– *Rozporządzenie nr 479/2009*

17 Rozporządzenie nr 479/2009, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (UE) nr 679/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 198, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem nr 479/2009"), zostało przyjęte, jak wskazuje jego motyw 1, w celu ujednolicenia rozporządzenia Rady (WE) nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. 1993, L 332, s. 7), które weszło w życie w dniu 1 stycznia 1994 r. i zostało następnie kilkakrotnie zmienione. Rozporządzenie nr 479/2009 weszło w życie, zgodnie z jego art. 19, 20 dni po jego publikacji w dniu 10 czerwca 2009 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, czyli w dniu 30 czerwca 2009 r.

18 Motywy 9 i 10 rozporządzenia nr 479/2009 stanowią:

„(9) Rola Komisji jako organu statystycznego jest w tym kontekście wykonywana przez Eurostat działający w imieniu Komisji. Eurostat, jako departament Komisji, wykonuje zadania przekazane Komisji w zakresie opracowywania statystyki wspólnotowej zgodnie z zasadami: bezstronności, rzetelności, przydatności, optymalizacji kosztów, poufności informacji statystycznych i przejrzystości […]. Wdrożenie przez krajowe i wspólnotowe organy statystyczne zalecenia Komisji z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie niezależności, wiarygodności i odpowiedzialności krajowych i wspólnotowych organów statystycznych powinno poprawić realizację zasady zawodowej niezależności, adekwatności środków oraz odpowiedniej jakości danych statystycznych.

(10) Eurostat jest odpowiedzialny, w imieniu Komisji, za ocenę jakości danych oraz ich dostarczanie na potrzeby procedury nadmiernego deficytu […]".

19 Rozdział II tego rozporządzenia, zatytułowany „Zasady składania sprawozdań i ich zakres", zawiera między innymi art. 3 i 6.

20 Artykuł 3 ust. 1 i 2 wskazanego rozporządzenia stanowi:

„1. Państwa członkowskie składają Komisji (Eurostatowi) sprawozdania na temat planowanego i rzeczywistego deficytu publicznego oraz wysokości długu publicznego dwa razy w roku: po raz pierwszy – przed dniem 1 kwietnia roku bieżącego (roku »n«), a po raz drugi – przed dniem 1 października roku »n«.

[…]

2. Przed dniem 1 kwietnia roku »n« państwa członkowskie:

a) przekazują Komisji (Eurostatowi) swój planowany deficyt publiczny na rok »n«, aktualne dane szacunkowe określające ich rzeczywisty deficyt publiczny na rok »n-1« oraz ich rzeczywiste deficyty publiczne dla lat »n-2«, »n-3" i »n-4«;

[…]".

21 Artykuł 6 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia brzmi następująco:

„Państwa członkowskie informują Komisję (Eurostat) o wszelkich istotnych korektach w już przekazanych danych dotyczących rzeczywistego i planowanego deficytu publicznego i długu publicznego, jak tylko informacje takie są dostępne".

22 Rozdział III rozporządzenia nr 479/2009, zatytułowany „Jakość danych", zawiera między innymi art. 8, 11 i 11a.

23 Artykuł 8 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Komisja (Eurostat) dokonuje systematycznej oceny jakości zarówno rzeczywistych danych przekazanych przez państwa członkowskie, jak i rachunków sektora publicznego będących ich podstawą i opracowanych zgodnie z wymogami ESA 95 […]. Jakość danych rzeczywistych oznacza zgodność z zasadami rachunkowości, kompletność, wiarygodność, terminowe dostarczanie oraz spójność danych statystycznych […]".

24 Artykuł 11 rzeczonego rozporządzenia przewiduje:

„1. Komisja (Eurostat) zapewnia utrzymywanie stałego dialogu z organami statystycznymi państw członkowskich. W tym celu Komisja (Eurostat) przeprowadza we wszystkich państwach członkowskich systematyczne wizyty konsultacyjne, a także – ewentualnie – inspekcje metodologiczne.

2. Wstępne ustalenia z wizyt konsultacyjnych oraz inspekcji metodologicznych Komisja (Eurostat) przekazuje państwom członkowskim, których to dotyczy, tak aby mogły przedstawić swoje uwagi".

25 Zgodnie z art. 11a tego rozporządzenia:

„Wizyty konsultacyjne mają na celu przegląd rzeczywistych danych przekazywanych […], analizę kwestii metodologicznych, omówienie procesów statystycznych i źródeł przedstawionych w wykazach oraz ocenę ich zgodności z zasadami rachunkowości. Wizyty konsultacyjne są wykorzystywane do identyfikacji zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących jakości przekazywanych danych".

Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

26 W dniu 30 marca 2012 r. Królestwo Hiszpanii poinformowało Urząd Statystyczny Unii Europejskiej (Eurostat) o wysokości rzeczywistego i planowanego deficytu publicznego w latach 2008–2012, załączając odpowiednie dane (co zwane jest dalej „notyfikacją z dnia 30 marca 2012 r.").

27 W dniu 17 maja 2012 r. Królestwo Hiszpanii poinformowało Eurostat o konieczności skorygowania kwot tych deficytów w celu uwzględnienia okoliczności, iż niektóre wspólnoty autonomiczne wydały w latach 2008–2011 więcej niż przyjęto w celu ustalenia kwot zgłoszonych w notyfikacji z dnia 30 marca 2012 r. Owe niezgłoszone wydatki wynosiły 4,5 mld EUR (to jest ponad 0,4% PKB), z których 1,9 mld EUR (czyli około 0,2% PKB) przypadło na samą Comunitat Valenciana (wspólnotę autonomiczną Walencji, Hiszpania).

28 Wskutek tej notyfikacji Eurostat kilkukrotnie odwiedził Hiszpanię w maju, czerwcu i we wrześniu 2012 r. oraz we wrześniu 2013 r.

29 Na podstawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 Komisja wydała decyzję C(2014) 4856 z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie wszczęcia postępowania wyjaśniającego dotyczącego manipulowania danymi statystycznymi w Hiszpanii (zwaną dalej „decyzją w sprawie wszczęcia postępowania wyjaśniającego").

30 W dniu 7 maja 2015 r. Komisja przyjęła sprawozdanie, w którym stwierdziła, że Królestwo Hiszpanii dopuściło się wprowadzenia w błąd w przedmiocie danych dotyczących swego deficytu w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011. Ściślej rzecz ujmując, Komisja uznała, że owo państwo członkowskie w notyfikacji z dnia 30 marca 2012 r. dopuściło się poważnego zaniedbania wynikającego z przekazania wprowadzających w błąd danych dotyczących rachunków wspólnoty autonomicznej Walencji, chociaż Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (trybunał obrachunkowy wspólnoty autonomicznej Walencji, Hiszpania) co roku sygnalizował, iż Intervención General de la Generalitat Valenciana (urząd audytorski wspólnoty autonomicznej Walencji, Hiszpania) zatwierdzał rachunki zawierające nieprawidłowości związane z brakiem zaksięgowania pewnych wydatków na ochronę zdrowia i z naruszeniem zasady memoriałowej. Z tego względu Komisja zaleciła Radzie wydanie decyzji nakładającej grzywnę na Królestwo Hiszpanii.

31 W dniu 13 lipca 2015 r. Rada wydała zaskarżoną decyzję, w której stwierdziła, że Królestwo Hiszpanii w wyniku poważnego zaniedbania wprowadziło Eurostat w błąd w marcu 2012 r. (motyw 5), i określiła kwotę grzywny podlegającej nałożeniu na owo państwo członkowskie (motywy 6–13). W tym względzie Rada uznała najpierw, że biorąc pod uwagę wpływ rozważanego wprowadzenia w błąd, kwotę odniesienia grzywny należało ustalić zgodnie z art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 na 94,65 mln EUR. Następnie instytucja ta uznała za konieczne obniżyć tę kwotę, aby uwzględnić różne okoliczności łagodzące, związane w szczególności z okolicznością, iż źródłem tego wprowadzenia w błąd był jedynie organ regionalny, oraz z okolicznością, że właściwe krajowe organy statystyczne ze swej strony współpracowały w postępowaniu wyjaśniającym.

32 Artykuł 1 zaskarżonej decyzji stanowi:

„Na [Królestwo Hiszpanii] nakłada się grzywnę w wysokości 18,93 mln EUR za wprowadzenie w błąd, w wyniku poważnego zaniedbania, w odniesieniu do danych dotyczących deficytu publicznego, które zostało przedstawione w sprawozdaniu [Komisji] w sprawie przeprowadzonego na podstawie rozporządzenia […] nr 1173/2011 postępowania wyjaśniającego dotyczącego manipulowania danymi statystycznymi w Hiszpanii”.

33 Zaskarżona decyzja została podana do wiadomości Królestwa Hiszpanii w dniu 20 lipca 2015 r., a następnie opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 28 lipca 2015 r.

Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

34 Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– tytułem żądania ewentualnego, obniżenie kwoty grzywny nałożonej zaskarżoną decyzją poprzez ograniczenie jej do okresu po wejściu w życie rozporządzenia nr 1173/2011 i

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

35 Rada wnosi do Trybunału o:

– stwierdzenie, że właściwy do rozpoznania skargi jest Sąd Unii Europejskiej, i przekazanie mu tej sprawy;

– alternatywnie, oddalenie skargi oraz

– obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

36 Postanowieniem z dnia 26 stycznia 2016 r. prezes Trybunału dopuścił Komisję do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

W przedmiocie właściwości

Argumentacja stron

37 Rada i Komisja podnoszą, że skarga jest skierowana przeciwko aktowi, poprzez który Rada wykonała uprawnienie wykonawcze zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE, z uwagi na co akt ten jest objęty zakresem właściwości Sądu zgodnie z art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret trzecie statutu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uprawnienie do wydawania decyzji nakładających grzywny na państwa członkowskie w wypadku manipulowania danymi statystycznymi przewidziane w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 musi bowiem zostać uznane za wchodzące w zakres uprawnienia wykonawczego w rozumieniu art. 291 ust. 2 TFUE, albowiem obejmuje jednolite wdrażanie tego rozporządzenia. Ponadto, jak wskazuje motyw 25 wspomnianego rozporządzenia, uzasadnione jest przyznanie takiego uprawnienia Radzie, a nie Komisji.

38 Królestwo Hiszpanii odpiera zasadniczo, iż dyskusyjne jest przedstawianie zaskarżonej decyzji jako decyzji wykonawczej w rozumieniu art. 291 ust. 2 TFUE, albowiem motyw 25 rozporządzenia nr 1173/2011 łączy decyzje indywidualne, poprzez które Rada nakłada sankcje na państwa członkowskie w wypadku manipulowania danymi statystycznymi, nie tyle z koniecznością zagwarantowania jednolitych warunków wykonywania tego rozporządzenia, ile z kompetencjami bezpośrednio przyznanymi tej instytucji przez traktat FUE w dziedzinie gospodarczej.

Ocena Trybunału

39 Zgodnie z art. 51 akapit pierwszy lit. a) statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla Trybunału są zastrzeżone, na zasadzie odstępstwa od zasady określonej w art. 256 ust. 1 TFUE, skargi o stwierdzenie nieważności i zaniechanie, o których mowa w art. 263 i 265 TFUE, które, po pierwsze, zostały wniesione przez państwo członkowskie, i po drugie, skierowane są przeciwko aktowi Parlamentu, Rady lub obu tych instytucji stanowiących wspólnie.

40 Na mocy tiret trzeciego tego przepisu statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej owo zastrzeżenie właściwości nie obejmuje aktów Rady, poprzez które Rada wykonuje uprawnienia wykonawcze zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE.

41 Niniejsza sprawa dotyczy skargi o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, złożonej przez państwo członkowskie, i po drugie, skierowanej przeciwko aktowi Rady. Rzeczona skarga jest więc objęta zakresem właściwość Trybunału, o ile zaskarżona decyzja nie stanowi aktu Rady, przez który wykonuje ona uprawnienia wykonawcze w rozumieniu art. 291 ust. 2 TFUE.

42 Ten ostatni przepis przewiduje, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w ramach wspólnej polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa (WPZiB), Radzie.

43 W tym względzie należy przede wszystkim zaznaczyć, że art. 291 ust. 2 TFUE nie stanowi jedynego postanowienia prawa Unii przyznającego Radzie uprawnienia wykonawcze. Również inne postanowienia prawa pierwotnego mogą bowiem powierzać Radzie bezpośrednio takie uprawnienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 listopada 2014 r., Parlament i Komisja/Rada, C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 50; a także z dnia 7 września 2016 r., Niemcy/Parlament i Rada, C-113/14,

EU:C:2016:635, pkt 55, 56). Ponadto akty prawa wtórnego mogą ustanawiać uprawnienia wykonawcze poza zakresem przewidzianym w art. 291 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 78–86, 98).

44 Następnie, jako że zaskarżoną decyzję należy, z uwagi na stwierdzenie przez nią istnienia naruszenia i nałożenie sankcji na jego sprawcę zgodnie z uprawnieniami powierzonymi Radzie w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, uważać za akt wydany w wykonaniu uprawnień wykonawczych (zob. analogicznie wyroki: z dnia 27 października 1992 r., Niemcy/Komisja, C-240/90, EU:C:1992:408, pkt 38, 39; a także z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 36), a art. 291 ust. 2 TFUE stanowi tylko jedną spośród możliwych podstaw prawnych wykonania tego uprawnienia przez Radę, w niniejszej sprawie ustalenia wymaga, czy uprawnienie to jest faktycznie objęte tym postanowieniem.

45 W tym celu należy uwzględnić art. 291 TFUE w całości, albowiem jego ust. 2 nie można rozważać w oderwaniu od ust. 1, który przewiduje, że państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.

46 Artykuł 291 TFUE faktycznie znajduje się w sekcji 1, zatytułowanej „Akty prawne Unii", należącej do rozdziału 2 w ramach tytułu I części szóstej traktatu FUE, dotyczącej postanowień instytucjonalnych i finansowych. Niemniej jednak ów artykuł nie dotyczy, jak wynika to z brzmienia jego ust. 1 i 2, wszystkich aktów prawnych Unii, lecz jedynie ich szczególnej kategorii, a mianowicie „aktów prawnie wiążących". Owo wspólne dla obydwu ustępów odniesienie do pojęcia „aktów prawnie wiążących" powoduje konieczność ustalenia znaczenia tego pojęcia w całym art. 291 TFUE.

47 W tym względzie, podczas gdy art. 291 ust. 1 TFUE ustanawia zasadę, zgodnie z którą to do poszczególnych państw członkowskich należy przyjmowanie wszelkich środków prawa krajowego niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii, art. 291 ust. 2 przewiduje, że owe akty powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji lub Radzie każdorazowo, gdy konieczne jest ich jednolite wykonywanie. W takiej bowiem sytuacji cel jednolitego wykonywania rzeczonych aktów wyklucza, aby mogły one zostać wprowadzone w życie przez różne państwa członkowskie za pośrednictwem środków przyjętych na mocy prawa krajowego poszczególnych z nich, z oczywistym skutkiem w postaci ryzyka różnic charakterystycznego dla współistnienia w ramach porządku prawnego Unii potencjalnie odmiennych środków wykonawczych.

48 Z powyższego wynika, że należy uznać, iż art. 291 ust. 2 TFUE dotyczy jedynie prawnie wiążących aktów Unii, które co do zasady nadają się do wprowadzenia w życie przez państwa członkowskie tak jak akty, do których odnosi się art. 291 ust. 1 TFUE, lecz które w przeciwieństwie do nich muszą z określonego powodu zostać wykonane za pośrednictwem środków przyjętych nie przez poszczególne zainteresowane państwa członkowskie, lecz przez Komisję i Radę w celu zapewnienia ich jednolitego stosowania w Unii.

49 Tymczasem w oczywisty sposób nie jest tak w przypadku aktu, który ustanawia uprawnienie do nakładania grzywien na państwo członkowskie. Taki akt w żaden sposób nie nadaje się bowiem do wprowadzenia w życie przez same państwa członkowskie, ponieważ takie wprowadzenie w życie implikuje przyjęcie środka przymusu w stosunku do jednego z nich.

50 Powyższą analizę potwierdza zresztą łączne brzmienie wyjątków od zastrzeżenia właściwości na rzecz Trybunału przewidzianych w art. 51 akapit pierwszy lit. a) tiret drugie i trzecie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym względzie interpretacja tiret trzeciego tego przepisu, której wynikiem byłoby objęcie przewidzianym w nim wyjątkiem ogółu aktów wykonawczych wydanych przez Radę, pozbawiałaby całkowicie skuteczności (effet utile) wyjątek zawarty w tiret drugim tego przepisu. Ów drugi wyjątek dotyczy bowiem aktów Rady przyjętych zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym handlowych środków ochronnych w rozumieniu art. 207 TFUE, a więc odnosi się właśnie do sytuacji, gdy owa instytucja wykonuje akt Unii.

51 W świetle tych okoliczności decyzji takiej jak zaskarżona decyzja nie można uważać za przyjętą w ramach wykonywania uprawnień wykonawczych powierzonych Radzie zgodnie z art. 291 ust. 2 TFUE.

52 Należy zresztą stwierdzić, że rozporządzenie nr 1173/2011, na którego mocy została przyjęta zaskarżona decyzja, nie zawiera żadnego odniesienia do art. 291 ust. 2 TFUE.

53 Ponadto owo rozporządzenie opiera się na art. 121 i 136 TFUE, jak wskazano w pkt 9 niniejszego wyroku. Tymczasem przyznanie Radzie na podstawie tych artykułów uprawnienia, którego przykład wykonania stanowi ta decyzja, nie jest uzasadnione koniecznością zapewnienia jednolitego wykonania rzeczonego rozporządzenia, lecz, jak wskazują to jego motywy 16 i 25, dążeniem do celu polegającego na zapobieganiu wprowadzaniu w błąd przez państwa członkowskie w odniesieniu do danych o podstawowym znaczeniu dla wdrażania zadań, które art. 121 i 126 TFUE powierzają Radzie w dziedzinie koordynacji i nadzoru polityki gospodarczej i budżetowej państw członkowskich.

54 Z powyższego wynika, że Trybunał ma właściwość do rozpatrzenia niniejszej skargi.

W przedmiocie skargi

55 Na poparcie swej skargi Królestwo Hiszpanii podnosi cztery zarzuty, dotyczące, odpowiednio: naruszenia prawa do obrony, naruszenia prawa do dobrej administracji, braku naruszenia oraz nieproporcjonalnego charakteru grzywny nałożonej na nie przez Radę.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony

Argumentacja stron

56 Królestwo Hiszpanii podnosi, że zaskarżona decyzja narusza prawo do obrony zagwarantowane w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 oraz przez decyzję delegowaną 2012/678, w zakresie, w jakim w decyzji tej zarzuca się owemu państwu członkowskiemu naruszenie w oparciu o informacje zebrane przy okazji szeregu wizyt w Hiszpanii w maju, czerwcu i we wrześniu 2012 r. oraz we wrześniu 2013 r.

57 Po pierwsze bowiem, do trzech pierwszych wizyt, w trakcie których zebrano te informacje, doszło w czasie, gdy państwom członkowskim objętym postępowaniami wyjaśniającymi opartymi na art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 nie było jeszcze zagwarantowane prawo do obrony, albowiem zaskarżona decyzja 2012/678 nie weszła jeszcze w życie. Ponadto wszystkie informacje zebrano, zanim jeszcze wszczęto postępowanie wyjaśniające w lipcu 2014 r., a więc poza ramami postępowania przewidzianego przez tę decyzję delegowaną i z naruszeniem prawa do bycia poinformowanym, które rzeczona decyzja delegowana gwarantuje zainteresowanemu państwu członkowskiemu. Ta sama decyzja delegowana wymaga zresztą od Komisji przeprowadzenia inspekcji metodologicznej przed wszczęciem postępowania wyjaśniającego; inspekcja taka nie miała jednak miejsca.

58 Po drugie warunki, w jakich rzeczone informacje zostały zebrane, nie są zgodne z wymogami ustanowionymi przez prawodawcę Unii w celu zapewnienia poszanowania prawa do obrony. W tym względzie Królestwo Hiszpanii podnosi, że rozporządzenie nr 479/2009 nie stanowi podstawy prawnej umożliwiającej Eurostatowi zbieranie informacji w przedmiocie ewentualnych wprowadzeń w błąd w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 i że nie zostało ono zawczasu poinformowane o rzeczywistym celu wizyt, jakie przeprowadzono w niniejszej sprawie. W tych warunkach hiszpańskie organy współpracowały z Komisją, nie biorąc pod uwagę, że informacje zebrane przez tę instytucję mogą zostać następnie wykorzystane do uzasadnienia wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

59 Rada, wspierana przez Komisję, odpowiada, po pierwsze, że wizyty poprzedzające decyzję o wszczęciu postępowania wyjaśniającego zostały zorganizowane na podstawie rozporządzenia nr 479/2009 i w celu doprecyzowania skorygowanych danych przekazanych przez Królestwo Hiszpanii w maju 2012 r. w następstwie tymczasowego przekazania w kwietniu 2012 r.

60 Po drugie, Komisja przestrzegała prawa do obrony Królestwa Hiszpanii, począwszy od decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego. W szczególności, przy okazji podania do wiadomości rzeczonej decyzji, instytucja ta przekazała temu państwu członkowskiemu informacje, którymi dysponowała w odniesieniu do istnienia poważnych poszlak co do okoliczności mogących stanowić wprowadzenie w błąd, zgodnie z decyzją delegowaną 2012/678. Co więcej, Komisja przestrzegała praw gwarantowanych Królestwu Hiszpanii przez art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011. W każdym razie, nawet gdyby doszło do naruszenia prawa do obrony, Królestwo Hiszpanii nie wykazało, że miało ono wpływ na wynik postępowania, i uzasadnia z tego względu stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Ocena Trybunału

61 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że poszanowanie prawa do obrony w stosunku do każdego postępowania wszczętego w stosunku do danej osoby i mogącego zakończyć się wydaniem aktu dla niej niekorzystnego, po pierwsze, stanowi podstawową zasadę prawa Unii i winno być zapewnione nawet wtedy, gdy brak jest jakichkolwiek uregulowań dotyczących danego postępowania, a po drugie, wymaga, aby osoba, przeciwko której wszczęto takie postępowanie, mogła skutecznie przedstawić swój punkt widzenia co do okoliczności faktycznych i zarzucanego jej naruszenia prawa Unii, zanim zostanie wydana decyzja mająca znaczny wpływ na jej interesy (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 1986 r., Belgia/Komisja, 40/85, EU:C:1986:305, pkt 28; z dnia 12 lutego 1992 r., Niderlandy i in./Komisja, C-48/90 i C-66/90, EU:C:1992:63, pkt 44, 45; a także z dnia 14 czerwca 2016 r., Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, pkt 51).

62 W niniejszej sprawie nie kwestionuje się, że zaskarżona opinia opiera się na informacjach, które zostały zebrane przez departament Komisji, a mianowicie Eurostat, przy okazji wizyt w Hiszpanii, do których doszło w maju, czerwcu i we wrześniu 2012 r. oraz we wrześniu 2013 r., czyli przed wydaniem decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w dniu 11 lipca 2014 r., a dla trzech z nich – przed wejściem w życie decyzji delegowanej 2012/678 w dniu 26 listopada 2012 r.

63 Konieczne jest więc zbadanie, po pierwsze, czy okoliczność, iż owe informacje zebrano przed tymi dwoma wydarzeniami, sprawia, że zaskarżona decyzja narusza prawo do obrony.

64 W tym względzie należy zaznaczyć, że jeżeli chodzi o postępowania wyjaśniające takie jak to leżące u źródła zaskarżonej decyzji, Parlament i Rada przyjęły szczególne przepisy w celu zapewnienia poszanowania prawa do obrony. Znajdują się one w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 i mają zastosowanie od jego wejścia w życie w dniu 13 grudnia 2011 r. Owe szczególne przepisy przewidują, że Komisja może zdecydować o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, jeżeli stwierdzi poważne poszlaki wskazujące na istnienie faktów, które mogą wprowadzać w błąd. Ponadto rzeczone przepisy wymagają od tej instytucji, w wypadku skorzystania przez nią z tego uprawnienia, aby w pełni przestrzegała prawa zainteresowanego państwa członkowskiego do obrony, a dokładniej, aby uwzględniała uwagi przedstawione przez to państwo członkowskie w postępowaniu oraz wysłuchała go przed przedstawieniem Radzie wniosku w przedmiocie decyzji, po to, by opierała się ona wyłącznie na okolicznościach, co do których rzeczone państwo miało możliwość wypowiedzenia się.

65 Tak oto Komisja ma nie tylko prawo od dnia 13 grudnia 2011 r. zbierać informacje dotyczące poważnych poszlak wskazujących na istnienie faktów, które mogą wprowadzać w błąd w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, lecz ma również obowiązek zbierać takie informacje przed

wszczęciem postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia, w ramach którego to postępowania będzie musiało zostać następnie zapewnione pełne poszanowanie prawa do obrony danego państwa członkowskiego.

66 W tych okolicznościach należy uznać, że skoro w niniejszej sprawie w Hiszpanii zorganizowano szereg wizyt od maja 2012 r., a więc po wejściu w życie rozporządzenia nr 1173/2011, co nastąpiło w dniu 13 grudnia 2011 r., okoliczność, że Eurostat zebrał przy okazji tych wizyt informacje wskazane w pkt 62 niniejszego wyroku, nie sprawia, że zaskarżona decyzja narusza prawo do obrony.

67 Co się tyczy, po drugie, argumentów Królestwa Hiszpanii, wedle których okoliczności, w jakich zebrano owe informacje, nie były zgodne z wymogami ustanowionymi przez prawodawcę Unii w celu zapewnienia prawa do obrony, należy uznać, że to zasadniczo, jak wynika z pkt 64 niniejszego wyroku, po wszczęciu postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 dane państwo członkowskie może w pełni korzystać z tych praw, albowiem jedynie to postępowanie może samo doprowadzić do decyzji nakładającej sankcję na owo państwo członkowskie z powodu wprowadzenia przez nie w błąd w odniesieniu do danych w rozumieniu ust. 1 tego przepisu.

68 Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika również, że należy czuwać nad tym, aby wykonywanie prawa do obrony w ramach postępowania mogącego zakończyć się wydaniem aktu stwierdzającego istnienie naruszenia nie było udaremnione w sytuacji, gdy przed wszczęciem tego postępowania organizowane są operacje pozwalające zebrać informacje mogące mieć decydujący charakter dla stwierdzenia takiego naruszenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Aalborg Portland i in./Komisja, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, pkt 63–65; a także z dnia 27 kwietnia 2017 r., FSL i in./Komisja, C-469/15 P, EU:C:2017:308, pkt 43).

69 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że Eurostat odbył w oparciu o rozporządzenie nr 479/2009 cztery wizyty, które umożliwiły zebranie informacji, na których oparła się Rada w zaskarżonej decyzji. Jak bowiem wynika z korespondencji i ze sprawozdań przedstawionych w załącznikach do skargi, przede wszystkim dwie wizyty, do których doszło w czerwcu i we wrześniu 2012 r., zostały zorganizowane jako „wizyty konsultacyjne” w rozumieniu art. 11a tego rozporządzenia, następnie, wizyta w maju 2012 r. – jako „przygotowawcza wizyta techniczna” do pierwszej z tych wizyt konsultacyjnych, i wreszcie wizyta zorganizowana we wrześniu 2013 r. – jako „wizyta ad hoc”.

70 W tych okolicznościach konieczne jest ustalenie, czy zbieranie informacji dotyczących ewentualnego wprowadzenia w błąd w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 jest dozwolone przez rozporządzenie nr 479/2009, a jeżeli tak, to czy okoliczności organizacji wizyt, podczas których zebrano te informacje w niniejszej sprawie, czyniły zadość wymogom proceduralnym przewidzianym przez prawodawcę Unii i zapewniły Królestwu Hiszpanii możliwość wykonania swego prawa do obrony w ramach późniejszego postępowania wyjaśniającego.

71 Co się tyczy, po pierwsze, kwestii tego, czy zbieranie informacji dotyczących możliwego wprowadzenia w błąd jest dozwolone przez rozporządzenie nr 479/2009, należy najpierw zaznaczyć, że art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przedkładania Komisji dwa razy w roku danych dotyczących ich planowanego i rzeczywistego deficytu publicznego oraz poziomów planowanego i rzeczywistego długu publicznego celem umożliwienia tej instytucji i Radzie wykonywania ich zadań zgodnie z art. 121 i 126 TFUE oraz z protokołem nr 12. Tymczasem to właśnie w wypadku, gdy państwo członkowskie dopuszcza się wprowadzenia w błąd w zakresie tych danych, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 pozwala Radzie przypisać mu naruszenie i nałożyć na nie grzywnę, jak podkreśliła to rzecznik generalna w pkt 66 opinii.

72 Po drugie, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 479/2009, analizowany w świetle motywów 9 i 10 tego rozporządzenia, przyznaje właśnie Eurostatowi zadanie przeprowadzenia w imieniu Komisji bezstronnej i niezależnej oceny jakości tych danych poprzez kontrolę ich zgodności z zasadami rachunkowości, ich

kompletności, wiarygodności, terminowego dostarczania oraz ich spójności. W tym celu Eurostat jest uprawniony między innymi do przeprowadzenia na mocy art. 11a tego rozporządzenia tzw. wizyt konsultacyjnych w państwach członkowskich w celu kontroli przekazanych danych, dokonania ich oceny metodologicznej i rachunkowej oraz identyfikacji zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących jakości przekazywanych danych. Ów departament Komisji jest więc umocowany do identyfikacji, w tych ramach i ogólnie, zagrożeń lub potencjalnych problemów dotyczących wiarygodności przekazywanych danych.

73 Tak oto rozporządzenie nr 479/2009, a dokładniej jego art. 11a, stanowi podstawę prawną umożliwiającą Eurostatowi zbieranie w ramach wizyt takich jak owe dwie wizyty konsultacyjne i przygotowawcza wizyta techniczna, wspomniane w pkt 69 niniejszego wyroku, informacji dotyczących możliwości wprowadzenia w błąd.

74 Co się tyczy czwartej wizyty przypomnianej w tym samym punkcie, dokonanej w celu dokładnego zbadania rachunków wspólnoty autonomicznej Walencji, należy stwierdzić, że rozporządzenie nr 479/2009 rzeczywiście nie przewiduje wprost takiej wizyty.

75 Niemniej jednak art. 11 tego rozporządzenia przewiduje, że Eurostat zapewnia utrzymywanie stałego dialogu z organami statystycznymi państw członkowskich. Tymczasem taki dialog musi oznaczać możliwość odbywania przez Eurostat rozmaitych wizyt i misji, jakich wymaga wykonywanie jego zadań, poza wizytami szczegółowo wskazanymi przez rzeczony artykuł. Co więcej, motywy 7 i 8 rozporządzenia nr 1173/2011 wzywają Komisję w sposób szczególny, aby w ramach rzeczonego stałego dialogu przeprowadzała misje na miejscu i misje nadzoru w państwach członkowskich.

76 W tych okolicznościach należy uznać, że art. 11 rozporządzenia nr 479/2009 stanowił podstawę prawną umożliwiającą Eurostatowi w ramach owej czwartej wizyty zbieranie informacji dotyczących potencjalnego wprowadzenia w błąd.

77 Ponadto, co się tyczy argumentu Królestwa Hiszpanii, wedle którego inspekcję metodologiczną należało przeprowadzić przed wszczęciem postępowania wyjaśniającego, wystarczy stwierdzić, że decyzja delegowana 2012/678 przewiduje w art. 2 ust. 3, iż Komisja może podjąć decyzję, że postępowanie wyjaśniające zostanie wszczęte dopiero po dokonaniu takiej inspekcji, w konsekwencji czego nie ma ona obowiązku w tym względzie.

78 Po drugie, jeżeli chodzi o kwestię tego, czy cztery sporne wizyty zostały przeprowadzone z poszanowaniem wymogów proceduralnych przewidzianych przez prawodawcę Unii i w sposób odpowiedni, tak aby nie udaremnić wykonywania prawa do obrony zagwarantowanego Królestwu Hiszpanii w ramach późniejszego postępowania wyjaśniającego, należy z jednej strony zauważyć, że art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2009 przewiduje, iż wstępne ustalenia z wizyt konsultacyjnych w państwach członkowskich przekazuje się tym państwom członkowskim, tak aby mogły przedstawić swoje uwagi.

79 W niniejszej sprawie wstępne ustalenia dokonane w ramach przygotowawczej wizyty technicznej i dwóch wizyt konsultacyjnych wspomnianych w pkt 69 niniejszego wyroku zostały przekazane Królestwu Hiszpanii celem złożenia przez nie uwag, o czym świadczy sprawozdanie Eurostatu przedstawione w załączniku do skargi, które obejmuje uwagi przedłożone przez to państwo członkowskie w następstwie przekazania mu tymczasowej wersji tego dokumentu. Ponadto rzeczone państwo członkowskie zostało zawczasu szczegółowo poinformowane o dokładnym celu tych wizyt oraz w szczególności o tym, że będą one dotyczyć między innymi danych dotyczących wspólnoty autonomicznej Walencji, jak wynika z dokumentów wspomnianych w pkt 69.

80 Z drugiej strony przed wizytą zorganizowaną we wrześniu 2013 r. Królestwo Hiszpanii zostało poinformowane w wystarczająco jasny i dokładny sposób o tym, że owa wizyta będzie dotyczyć między innymi potencjalnego wprowadzenia w błąd w przedmiocie danych przekazanych przez wspólnotę autonomiczną Walencji, o czym świadczą te same dokumenty.

81 W tych okolicznościach należy uznać, że warunki organizacji wizyt Eurostatu w Hiszpanii w maju, czerwcu i we wrześniu 2012 r. oraz we wrześniu 2013 r., podczas których to wizyt zebrano informacje uzasadniające zaskarżoną decyzję, czyniły zadość wymogom proceduralnym przewidzianym w prawie Unii.

82 Następnie należy uznać, że wykonywanie prawa do obrony przez Królestwo Hiszpanii w ramach postępowania wyjaśniającego, które poprzedziło zaskarżoną decyzję, nie zostało udaremnione przez szereg wizyt, które doprowadziły do zebrania przez Eurostat rzeczonych informacji przed wszczęciem tego postępowania.

83 Z ogółu powyższych uwag wynika, że bez naruszenia prawa Królestwa Hiszpanii do obrony Rada oparła się w zaskarżonej decyzji na informacjach zebranych podczas tych wizyt.

84 W konsekwencji zarzut pierwszy jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa do dobrej administracji

Argumentacja stron

85 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że zaskarżona decyzja narusza prawo do dobrej administracji przewidziane w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

86 Nie jest bowiem zgodne z wymogiem obiektywnej bezstronności, nierozłącznie związanym z tym prawem, aby Komisja powierzała prowadzenie postępowania wyjaśniającego opartego na art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 osobom, które wcześniej uczestniczyły w wizytach, które doprowadziły tę instytucje do uznania, że istniały poważne poszlaki uzasadniające wszczęcie takiego postępowania. Tymczasem w niniejszej sprawie trzech z czternastu pracowników, którzy uczestniczyli w wizytach Eurostatu w Hiszpanii, przed podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wchodziło również w skład zespołu czterech osób zmobilizowanych następnie przez Komisję w ramach wspomnianego postępowania. Co więcej, zagrożona jest bezstronność departamentu, do którego należą te trzy osoby, a mianowicie Eurostatu, w zakresie, w jakim jest on odpowiedzialny za ocenę danych dotyczących długu i deficytu przekazywanych przez państwa członkowskie i z tego względu ma interes w prowadzeniu postępowania wyjaśniającego przeciwko państwu członkowskiemu, któremu zarzuca się manipulację tymi danymi. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że postępowanie wyjaśniające było prowadzone w warunkach niezapewniających obiektywnej bezstronności Komisji i że to naruszenie prawa do dobrej administracji powoduje bezprawność zaskarżonej decyzji wydanej przez Radę na zakończenie tego postępowania.

87 Jakkolwiek Rada, wspierana przez Komisję, twierdzi, że Królestwo Hiszpanii nie może powoływać się na art. 41 ust. 1 karty, ponieważ jest ono państwem członkowskim, a nie osobą w rozumieniu tego postanowienia, to zgadza się ona, że owo państwo członkowskie może powoływać się na swą korzyść na zasadę dobrej administracji jako na ogólną zasadę prawa Unii. Niemniej jednak okoliczność, że Komisja powierza prowadzenie postępowania wyjaśniającego wszczętego na podstawie rozporządzenia nr 1173/2011 pracownikom, którzy wcześniej uczestniczyli w wizytach zorganizowanych na podstawie rozporządzenia nr 479/2009, nie narusza tej zasady, albowiem te dwie ramy proceduralne różnią się

pod względem prawnym. Jest tak tym bardziej, że na koniec owego postępowania wyjaśniającego wydanie decyzji w przedmiocie istnienia manipulacji danymi statystycznymi i nałożenie grzywny na dane państwo członkowskie należy do instytucji innej niż Komisja, a mianowicie do Rady.

Ocena Trybunału

88 Artykuł 41 ust. 1 karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji" i stanowiący część jej tytułu V, o nagłówku „Prawa obywatelskie", stanowi między innymi, że każdy ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia jego sprawy przez instytucje Unii.

89 W niniejszej sprawie na postanowienie to powołuje się państwo członkowskie. Bez zajmowania stanowiska w kwestii, czy państwo członkowskie może zostać uznane za „każdego" w rozumieniu tego postanowienia i czy z tego względu może powoływać się na przewidziane w tym postanowieniu prawo, co kwestionują Rada i Komisja, należy zaznaczyć, że owo prawo odzwierciedla zasadę ogólną prawa Unii (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49), na którą mogą powoływać się ze swej strony państwa członkowskie i w świetle której należy w konsekwencji oceniać zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

90 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że instytucje Unii mają obowiązek przestrzegać rzeczonej zasady ogólnej prawa w ramach postępowań administracyjnych wszczętych przeciwko państwom członkowskim, które mogą zakończyć się wydaniem decyzji niekorzystnych dla tych ostatnich (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 2004 r., Hiszpania/Komisja, C-501/00, EU:C:2004:438, pkt 52; a także z dnia 24 czerwca 2015 r., Niemcy/Komisja, C-549/12 P i C-54/13 P, EU:C:2015:412, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

91 W szczególności instytucje te muszą zastosować się do dwóch elementów składowych wymogu bezstronności, którymi są, po pierwsze, bezstronność subiektywna, na mocy której żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, oraz po drugie, bezstronność obiektywna, zgodnie z którą instytucja ta musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń (wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Ziegler/Komisja, C-439/11 P, EU:C:2013:513, pkt 154, 155 i przytoczone tam orzecznictwo).

92 W niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii nie podważa bezstronności subiektywnej Komisji, lecz twierdzi, że zaskarżona decyzja jest bezprawna, ponieważ instytucja ta uchybiła wymogowi bezstronności obiektywnej, powierzając prowadzenie postępowania wyjaśniającego zespołowi złożonemu w dużej mierze z pracowników Eurostatu, którzy uczestniczyli już w wizytach zorganizowanych przez ten departament w Hiszpanii przed wszczęciem rzeczonego postępowania.

93 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że jak słusznie podniosło Królestwo Hiszpanii, Rada i Komisja nie mogą zasadnie twierdzić, iż taką argumentację należy odrzucić z uwagi na fakt, że to Rada, a nie Komisja wydała zaskarżoną decyzję na zakończenie postępowania wyjaśniającego.

94 Biorąc bowiem pod uwagę orzecznictwo Trybunału przytoczone w pkt 91 niniejszego wyroku, należy uznać, że w sytuacji gdy kilku instytucjom Unii przyznane zostają własne i odrębne zadania w ramach postępowania wszczętego względem państwa członkowskiego, i które to postępowanie może zakończyć się wydaniem niekorzystnej dla tego państwa decyzji, każda z tych instytucji ma obowiązek zastosować się do wymogu bezstronności obiektywnej w zakresie, w jakim jej to dotyczy. W konsekwencji, nawet w wypadku, gdy tylko jedna z tych instytucji uchybiła temu wymogowi, uchybienie takie może spowodować bezprawność decyzji wydanej przez inną instytucję na zakończenie danego postępowania.

95 W konsekwencji do Trybunału należy ustalenie, czy Komisja wystarczająco gwarantuje wykluczenie wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń z jej strony, w sytuacji gdy powierza prowadzenie postępowania wyjaśniającego takiego jak to zakończone zaskarżoną decyzją

zespołowi złożonemu w dużej mierze z pracowników Eurostatu, którzy uczestniczyli już w wizytach zorganizowanych przez ten departament w danym państwie członkowskim przed wszczęciem rzeczonego postępowania.

96 W tym względzie należy stwierdzić, że po pierwsze, owe wizyty, i po drugie, owo postępowanie wyjaśniające są objęte różnymi ramami prawnymi i mają różne cele.

97 Celem wizyt, jakie Eurostat może przeprowadzać w państwach członkowskich na podstawie art. 11 i 11a rozporządzenia nr 479/2009, jest bowiem umożliwienie temu departamentowi Komisji przeprowadzenia, zgodnie z art. 8 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, oceny jakości doręczanych dwa razy w roku przez państwa członkowskie danych dotyczących długu publicznego i ich deficytu publicznego, jak wynika to z pkt 72 i 75 niniejszego wyroku.

98 Postępowanie wyjaśniające jest natomiast uregulowane w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 i ma na celu, zgodnie z tym przepisem, umożliwienie Komisji prowadzenia wszelkich koniecznych czynności wyjaśniających w celu stwierdzenia umyślnego lub wynikającego z poważnego zaniedbania wprowadzenia w błąd w odniesieniu do tych danych, jeżeli Komisja stwierdzi poważne poszlaki wskazujące na istnienie faktów, które mogą stanowić takie wprowadzenie w błąd.

99 Biorąc pod uwagę te różne ramy prawne i cele, należy uznać, że nawet jeśli dane, których dotyczyły z jednej strony te wizyty, a z drugiej strony owo postępowanie wyjaśniające, mogą się częściowo pokrywać, to oceny tychże danych, jakich muszą dokonać, odpowiednio, Eurostat i Komisja, są natomiast nieuchronnie odmienne.

100 W konsekwencji same oceny jakości niektórych z tych danych dokonane przez Eurostat po przeprowadzeniu wizyt w państwie członkowskim nie przesądzają o stanowisku, jakie mogła zająć Komisja w odniesieniu do wprowadzenia w błąd dotyczącego tych danych, w wypadku gdyby instytucja ta zdecydowała następnie wszcząć postępowanie wyjaśniające w tym względzie.

101 Z powyższego wynika, że powierzenie prowadzenia postępowania wyjaśniającego w oparciu o art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 zespołowi złożonemu w dużej mierze z pracowników Eurostatu, którzy uczestniczyli już w wizytach zorganizowanych przez ten departament w danym państwie członkowskim na podstawie rozporządzenia nr 479/2009, przed wszczęciem rzeczonego postępowania, nie pozwala Trybunałowi stwierdzić, że decyzja wydana na zakończenie tego postępowania jest bezprawna z powodu uchybienia przez Komisję spoczywającemu na niej wymogowi bezstronności obiektywnej.

102 Co więcej, z jednej strony należy zaznaczyć, że jak wskazano w pkt 72 niniejszego wyroku, rozporządzenie nr 479/2009 określa jasno nie zadania Eurostatu, lecz zadania Komisji, a więc art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 zastrzega na rzecz działających kolegialnie komisarzy, po pierwsze, uprawnienie do decydowania o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, po drugie, uprawnienie do prowadzenia postępowania, i po trzecie, możliwość przedłożenia Radzie zaleceń i wniosków, które są konieczne po zakończeniu postępowania.

103 Następnie, rozporządzenie nr 1173/2011 nie powierza pracownikom Eurostatu żadnego samodzielnego zadania w ramach prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

104 W tych okolicznościach należy uznać, że rola powierzona pracownikom Eurostatu w rzeczonym postępowaniu wyjaśniającym nie ma decydującego znaczenia dla przebiegu lub wyniku postępowania.

105 Z powyższych rozważań wynika, że nie można uznać, iż przyznanie prowadzenia postępowania wyjaśniającego zespołowi złożonemu w dużej mierze z pracowników Eurostatu, którzy uczestniczyli już w wizytach zorganizowanych przez ten departament w Hiszpanii przed wszczęciem rzeczonego postępowania, powoduje, iż zaskarżona decyzja jest dotknięta podnoszonym uchybieniem wymogowi bezstronności obiektywnej przez Komisję.

106 W konsekwencji zarzut drugi jest bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku naruszenia

Argumentacja stron

107 Królestwo Hiszpanii twierdzi, że w niniejszej sprawie nie zostały spełnione różne przesłanki wymagane przez art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, aby Rada mogła zasadnie stwierdzić istnienie naruszenia.

108 W tym względzie rzeczone państwo członkowskie twierdzi, po pierwsze, że przypisywanych mu czynów nie można zaklasyfikować jako „wprowadzenia w błąd". Należy bowiem odróżnić czyny stanowiące wprowadzenie w błąd, będące naruszeniem zabronionym przez art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, od czynów stanowiących zwyczajną korektę danych przekazanych wcześniej Eurostatowi, co stanowi zabieg dozwolony przez art. 6 rozporządzenia nr 479/2009. Ściślej rzecz ujmując, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 należy rozumieć w ten sposób, że przepis ten pozwala Radzie sankcjonować jedynie dokonane przez państwa członkowskie wprowadzenie w błąd w odniesieniu do rzeczywistych danych. Należy natomiast uznać, że wprowadzenie w błąd w przedmiocie danych planowanych nie jest objęte zakresem tego przepisu. Przeciwna interpretacja pozbawiałaby bowiem znaczenia art. 6 rozporządzenia nr 479/2009 w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia państwom członkowskim korektę danych planowanych, które już wcześniej przekazały one Eurostatowi. Tymczasem w niniejszej sprawie należało uznać, że okoliczności wskazane w zaskarżonej decyzji stanowiły korektę danych planowanych, które przekazano Komisji w notyfikacji z dnia 30 marca 2012 r., co zostało odnotowane przez Eurostat, gdy opublikował on skorygowane dane, o których mowa.

109 Po drugie, należy uznać, że art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 nie pozwala Radzie sankcjonować wszystkich przypadków wprowadzenia w błąd, a jedynie te, które szkodzą koordynacji oraz nadzorowi gospodarczemu i budżetowemu zapewnianym przez Radę i Komisję na mocy art. 121 i 126 TFUE oraz protokołu nr 12. Tymczasem w niniejszej sprawie zarzucane Królestwu Hiszpanii wprowadzenie w błąd nie utrudniło znacząco Radzie i Komisji wykonywania ich zadań w tym względzie z powodu szybkości, z jaką dokonano następnie korekty omawianych danych i kwoty wydatków, jakich dotyczyły.

110 Po trzecie, Królestwu Hiszpanii nie można przypisać poważnego zaniedbania. Zaskarżona decyzja koncentruje się bowiem na istnieniu wprowadzenia w błąd w odniesieniu do deficytu tylko jednej jednostki autonomicznej w ramach całego deficytu publicznego, podczas gdy państwo członkowskie jako całość wykazało się starannością. Ponadto rzeczona decyzja w ogóle nie uwzględnia współpracy rzeczonego państwa członkowskiego podczas postępowania prowadzonego przez Komisję, po tym, jak z własnej inicjatywy zgłosiło ono tej instytucji rozważane nieprawidłowości.

111 Rada, wspierana przez Komisję, odpiera przede wszystkim, że okoliczność, iż Eurostat publikuje dane skorygowane na mocy rozporządzenia nr 479/2009, nie stoi na przeszkodzie temu, aby dane państwo członkowskie mogło zostać ukarane na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, jeśli publikacja tych danych jest następstwem wprowadzenia w błąd.

112 Następnie Rada i Komisja zauważają, że art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 umożliwia nałożenie sankcji za każde wprowadzenie w błąd w zakresie danych dotyczących deficytu i długu istotne dla zastosowania art. 121 i 126 TFUE oraz protokołu nr 12. Wszystkie te dane mają bowiem podstawowe znaczenie dla ich misji polegających na koordynacji i nadzorze gospodarczym i budżetowym, jak wynika to z motywu 16 rozporządzenia nr 1173/2011. W tych okolicznościach skutek wprowadzenia w błąd należy brać pod uwagę nie w celu stwierdzenia istnienia naruszenia, lecz jedynie w celu obliczenia odpowiedniej grzywny, co umożliwia decyzja delegowana 2012/678 i co uczyniono w niniejszej sprawie.

113 Wreszcie, jeżeli chodzi o istnienie poważnego zaniedbania, które można przypisać Królestwu Hiszpanii, Rada i Komisja uważają, po pierwsze, że owo państwo członkowskie musi ponosić odpowiedzialność za działania swych jednostek terytorialnych, jak miałoby to miejsce w wypadku skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a twierdzenie, że owo państwo członkowskie z własnej inicjatywy powiadomiło Komisję o wprowadzeniu w błąd, jest niezgodne z okolicznościami faktycznymi. Po drugie, współpraca, jaką owo państwo członkowskie prowadziło w toku postępowania wyjaśniającego, nie ma wpływu na stwierdzenie naruszenia przewidzianego w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, lecz mogłaby zostać uwzględniona jako okoliczność łagodząca w ramach obliczania grzywny, na co pozwala decyzja delegowana 2012/678 i co uczyniono w niniejszej sprawie.

Ocena Trybunału

114 Na wstępie należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje czynów przypisywanych mu przez Radę. Bezsporne jest przede wszystkim, że dane przekazane przez to państwo członkowskie Eurostatowi w dniu 30 marca 2012 r. obniżyły rzeczywisty i planowany deficyt publiczny owego państwa członkowskiego za lata 2008–2011 o 4,5 mld EUR, z których 1,9 mld EUR przypadało na samą wspólnotę autonomiczną Walencji, następnie, że obniżka dotycząca tej jednostki wynika z okoliczności, iż urząd audytorski owej wspólnoty autonomicznej zatwierdzał przez wiele lat rachunki zawierające nieprawidłowości związane z brakiem zaksięgowania pewnych wydatków na ochronę zdrowia i z naruszeniem zasady memoriałowej, oraz wreszcie, że wspomniana sytuacja trwała pomimo ponawianych sygnałów ze strony trybunału obrachunkowego rzeczonej wspólnoty autonomicznej.

115 Królestwo Hiszpanii kwestionuje natomiast kwalifikację prawną czynów uwzględnionych przez Radę, podnosząc trzy grupy argumentów przypomnianych zasadniczo w pkt 108–110 niniejszego wyroku, których ocena wymaga dokonania w pierwszej kolejności interpretacji art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011.

116 Zgodnie z tym przepisem, aby Rada mogła stwierdzić istnienie naruszenia, spełnione muszą być trzy przesłanki. Po pierwsze, dane państwo członkowskie musiało dopuścić się wprowadzenia w błąd, podając nieprawdziwe dane, po drugie, owo wprowadzenie w błąd musiało dotyczyć danych odnoszących się do deficytu oraz długu istotnych dla zastosowania art. 121 i 126 TFUE lub protokołu nr 12, i po trzecie, owo państwo członkowskie musiało działać umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania.

117 Co się tyczy przede wszystkim pierwszej z trzech przesłanek, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że jak wynika to z pkt 108 niniejszego wyroku, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 należy rozumieć w ten sposób, że wprowadzenie w błąd dotyczące danych planowanych nie jest objęte zakresem stosowania tego przepisu.

118 W tym względzie należy jednak zaznaczyć, że brzmienie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 odnosi się do wszystkich przypadków wprowadzenia w błąd przez państwa członkowskie, bez ograniczania zakresu stosowania tego przepisu do niektórych rodzajów wprowadzania w błąd lub

błędów. Ponadto motyw 16 rozporządzenia nr 1173/2011, który wskazuje cel realizowany przez ten przepis, stanowi, iż owym celem jest zapobieganie wprowadzaniu w błąd przez państwa członkowskie bez rozróżniania jego rodzajów.

119 Tak oto należy uznać, że zakres stosowania art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, analizowanego w świetle motywu 16 tego rozporządzenia, obejmuje wszystkie rodzaje wprowadzenia w błąd przez państwa członkowskie w przedmiocie danych dotyczących ich deficytu i długu, które podlegają zgłoszeniu Eurostatowi na mocy art. 3 rozporządzenia nr 479/2009, o czym wspomniano w pkt 71 niniejszego wyroku, w tym wprowadzenia w błąd dotyczącego danych planowanych.

120 Wniosku tego nie podważa argument Królestwa Hiszpanii, wedle którego włączenie do zakresu stosowania art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 przypadków wprowadzenia w błąd dotyczących danych planowanych pozbawia znaczenia art. 6 rozporządzenia nr 479/2009 w zakresie, w jakim przepis ten umożliwia państwom członkowskim korektę danych planowanych, które już wcześniej przekazały one Eurostatowi.

121 Jak bowiem wynika z samego brzmienia art. 6 rozporządzenia nr 479/2009, przepis ten nie ma na celu umożliwienia państwom członkowskim informowania Eurostatu w szczególnym wypadku, w którym państwa te skorygowałyby dane planowane w następstwie odkrycia wprowadzenia w błąd w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, lecz ma na celu zobowiązanie tych państw w sposób ogólny do informowania tego departamentu o wszelkich istotnych korektach w przekazanych uprzednio danych. Przepis ten zobowiązuje więc państwa członkowskie do sygnalizowania zarówno przypadków korekty danych planowanych, jak też korekty danych rzeczywistych niezależnie od przyznanego Radzie uprawnienia do nakładania na nie sankcji, jeśli określone dane były przedmiotem wprowadzenia w błąd. Objęcie wprowadzenia w błąd dotyczącego danych planowanych zakresem art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 nie ma więc żadnego wpływu na znaczenie art. 6 rozporządzenia nr 479/2009.

122 W konsekwencji argument Królestwa Hiszpanii, iż art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 należy rozumieć w ten sposób, że wprowadzenie w błąd w odniesieniu do danych planowanych nie jest objęte zakresem stosowania tego przepisu, jest bezzasadny.

123 Następnie, co się tyczy drugiej z przesłanek wskazanych w pkt 116 niniejszego wyroku, Królestwo Hiszpanii podnosi, że art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 umożliwia jedynie Radzie nakładanie sankcji za wprowadzenie w błąd szkodzące koordynacji i nadzorowi gospodarczemu i budżetowemu zapewnianym przez Radę i Komisję na mocy art. 121 i 126 TFUE oraz protokołu nr 12.

124 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 Rada jest upoważniona do nakładania sankcji za wprowadzenie w błąd w zakresie danych dotyczących deficytu oraz długu istotnych dla zastosowania art. 121 i 126 TFUE oraz protokołu nr 12. Tak oto ów przepis definiuje to wprowadzenie w błąd poprzez odniesienie do danych, których ono dotyczy, a mianowicie deficytu i długu zainteresowanego państwa członkowskiego. Natomiast wbrew twierdzeniom Królestwa Hiszpanii, przepis ten nie zawiera żadnej informacji dotyczącej szczególnego skutku, jaki miałoby wywoływać takie wprowadzenie w błąd.

125 W tych okolicznościach art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 należy rozumieć w ten sposób, że przepis ten pozwala Radzie nakładać sankcje za każde wprowadzenie w błąd w przedmiocie danych dotyczących długu i deficytu zainteresowanego państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy jego skutkiem jest szkodzenie koordynacji oraz nadzorowi gospodarczemu i budżetowemu zapewnianym przez Radę i Komisję.

126 W konsekwencji argument Królestwa Hiszpanii, o którym mowa w pkt 123 niniejszego wyroku, jest bezzasadny.

127 Co się tyczy wreszcie trzeciej z przesłanek wymienionych w pkt 116 niniejszego wyroku, zgodnie z którą, aby możliwe było przypisanie naruszenia państwu członkowskiemu, konieczne jest, aby owo państwo działało umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania, Królestwo Hiszpanii twierdzi, że nie można uważać, iż przesłanka ta została spełniona, albowiem, po pierwsze, rozważane w niniejszej sprawie wprowadzenie w błąd dotyczy deficytu tylko jednej wspólnoty autonomicznej w ramach całego deficytu publicznego, i po drugie, z uwagi na fakt, że owo państwo członkowskie współpracowało w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję, po tym, jak z własnej inicjatywy zasygnalizowało tej instytucji omawiane nieprawidłowości.

128 Po pierwsze, jeżeli chodzi o argument dotyczący okoliczności, że rozpatrywane w niniejszej sprawie wprowadzenie w błąd dotyczy jedynie deficytu tylko jednej wspólnoty autonomicznej w ramach całego deficytu publicznego, wystarczy zaznaczyć, że ocena istnienia poważnego zaniedbania przez dane państwo członkowskie w celu zaklasyfikowania jako naruszenie przewidziane w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 nie zależy od mniej lub bardziej ograniczonego charakteru nieprawidłowości leżącej u źródła wprowadzenia w błąd, jakiego dopuściło się to państwo członkowskie, lecz od rozmiarów uchybienia przez owo państwo członkowskie obowiązkowi staranności spoczywającego na nim w ramach opracowywania i kontroli danych zgłaszanych Eurostatowi na mocy art. 3 rozporządzenia nr 479/2009.

129 Po drugie, co się tyczy okoliczności, że Królestwo Hiszpanii współpracowało w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję, po tym, jak z własnej inicjatywy zasygnalizowało tej instytucji rozważane nieprawidłowości, należy przypomnieć, że jak zaznaczono w pkt 65 niniejszego wyroku, wszczęcie postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1173/2011 musi być uzasadnione istnieniem poważnych poszlak wskazujących na istnienie faktów, które mogą stanowić takie umyślne lub wynikające z poważnego zaniedbania wprowadzanie w błąd.

130 Z powyższego wynika, że istnienie tego poważnego zaniedbania należy oceniać w świetle okoliczności stanowiących wprowadzenie w błąd, w oderwaniu od zachowania tego państwa członkowskiego, po tym, jak doszło do takiego wprowadzenia w błąd.

131 W konsekwencji, wbrew twierdzeniom Królestwa Hiszpanii, ani okoliczność, że rozważane w niniejszej sprawie wprowadzenie w błąd dotyczy jedynie deficytu tylko jednej wspólnoty autonomicznej w ramach całego deficytu publicznego, ani okoliczność, że owo państwo członkowskie współpracowało w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Komisję, po tym, jak z własnej inicjatywy zasygnalizowało nieprawidłowości tej instytucji, nie mogą podważyć przyjętego przez Radę zaklasyfikowania jako poważnego zaniedbania.

132 Niemniej jednak należy zaznaczyć, że jakkolwiek okoliczność, iż zainteresowane państwo członkowskie współpracowało przy wykryciu wprowadzenia w błąd i podczas postępowania wyjaśniającego, nie ma wpływu na istnienie naruszenia, to wymaga ona uwzględnienia jako okoliczność łagodząca przy obliczaniu grzywny zgodnie z art. 14 ust. 3 lit. e) decyzji delegowanej 2012/678.

133 W świetle wszystkich przedstawionych wyżej powodów zarzut trzeci powinien zostać w całości oddalony jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego nieproporcjonalnego charakteru grzywny

Argumentacja stron

134 Królestwo Hiszpanii podniosło w swej skardze, że grzywna nałożona zaskarżoną decyzją była nieproporcjonalna z powodu błędnego określenia ram czasowych uwzględnionych w celu jej obliczenia.

135 W tym względzie rzeczone państwo członkowskie twierdzi, że Rada naruszyła art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678, zgodnie z którym grzywna obliczana jest na podstawie kwoty odniesienia równej 5% „wartości większego wpływu wprowadzenia w błąd na poziomie [na poziom] deficytu […] za odpowiednie lata objęte notyfikacją". Owo wyrażenie należy bowiem rozumieć w ten sposób, że Rada musi przede wszystkim zmierzyć wpływ wprowadzenia w błąd na poziom deficytu dla poszczególnych lat objętych notyfikacją i których dotyczy to wprowadzenie w błąd, następnie ustalić rok, dla którego ów wpływ jest największy, i wreszcie ustalić kwotę odniesienia, opierając się jedynie na tym wpływie. W niniejszej sprawie taka interpretacja powinna była doprowadzić Radę do ustalenia kwoty odniesienia w oparciu o wydatki niezgłoszone przez Królestwo Hiszpanii za sam rok 2011 (to jest 862 mln EUR). Tymczasem owa instytucja ustaliła tę kwotę, opierając się na wydatkach niezgłoszonych za wszystkie lata objęte notyfikacją z dnia 30 marca 2012 r. i których dotyczyło wprowadzenie błąd, czyli za lata 2008–2011 (to jest ok. 1,9 mld EUR). Wobec powyższego uzasadnione jest skorygowanie tego błędu przez Trybunał poprzez obniżenie kwoty odniesienia do 43,1 mln EUR (w miejsce 94,65 mln EUR) i w konsekwencji obniżenie wysokości grzywny do 8,62 mln EUR (w miejsce 18,93 mln EUR).

136 W replice, a następnie podczas rozprawy Królestwo Hiszpanii dodało w tych ramach, że błąd popełniony przez Radę doprowadził tę instytucję również do naruszenia zasady niedziałania wstecz przepisów prawa karnego.

137 W odpowiedzi na skargę Rada, wspierana przez Komisję, odparła, iż grzywna nałożona w zaskarżonej decyzji została obliczona zgodnie z art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678. Ów przepis należy bowiem rozumieć w ten sposób, że Rada musi przede wszystkim ustalić lata objęte notyfikacją i których dotyczy wprowadzenie w błąd, następnie zmierzyć całkowity wpływ wprowadzenia w błąd na poziom deficytu za wszystkie rozważane lata i wreszcie oprzeć się na tym całkowitym wpływie w celu ustalenia kwoty odniesienia grzywny. W niniejszej sprawie taka interpretacja słusznie doprowadziła Radę do ustalenia kwoty odniesienia w oparciu o wydatki niezgłoszone przez Królestwo Hiszpanii za wszystkie lata objęte notyfikacją z dnia 30 marca 2012 r. i których dotyczy wprowadzenie w błąd, czyli lata 2008–2011.

138 W tym samym piśmie Rada podniosła również, że w zakresie, w jakim Królestwo Hiszpanii kwestionuje stosowanie z mocą wsteczną rozporządzenia nr 1173/2011, wprowadzenie w błąd uwzględnione w celu obliczenia grzywny nastąpiło po dniu 30 marca 2012 r., czyli po wejściu w życie rozporządzenia nr 1173/2011, to jest w dniu 13 grudnia 2011 r.

139 Niemniej jednak na rozprawie Rada i Komisja podniosły, że powołanie się na zasadę niedziałania wstecz przepisów prawa karnego należy uważać za zarzut podniesiony na etapie repliki, czyli nowy zarzut w rozumieniu art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, a więc niedopuszczalny na mocy tego przepisu.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

140 Zgodnie z art. 127 § 1 akapit pierwszy regulaminu postępowania w toku postępowania nie można podnosić nowych zarzutów, chyba że opierają się one na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

141 Niemniej jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, argumentu stanowiącego rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej w skardze i ściśle z nim związanego nie można uznać za niedopuszczalny (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Parlament i Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

142 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim stwierdzić, że argument Królestwa Hiszpanii, wedle którego grzywna nałożona w zaskarżonej decyzji narusza zasadę niedziałania wstecz przepisów prawa karnego, zalicza się do argumentów przedstawionych w replice, które stanowią rozszerzenie czwartego zarzutu podniesionego w skardze. Następnie, analiza tego argumentu i tego zarzutu pokazuje, że dotyczą one jednego i tego samego aspektu zaskarżonej decyzji, a mianowicie okoliczności, że Rada obliczyła kwotę odniesienia grzywny, którą zamierzała nałożyć na Królestwo Hiszpanii, uwzględniając wszystkie przypadki wprowadzenia w błąd, jakich dopuściło się to państwo członkowskie w notyfikacji z dnia 30 marca 2012 r., w przedmiocie wydatków niezgłoszonych za lata 2008–2011, zamiast uwzględnić same przypadki wprowadzenia w błąd, jakich dopuściło się to państwo w odniesieniu do 2011 r. Z tego względu rozważany argument i zarzut mają ścisły związek.

143 Z tych powodów argument dotyczący naruszenia zasady niedziałania wstecz przepisów prawa karnego należy uznać za dopuszczalny.

– Co do istoty

144 Należy zbadać argument dotyczący naruszenia zasady niedziałania wstecz przepisów prawa karnego w zakresie, w jakim podważa on samo istnienie grzywny nałożonej na Królestwo Hiszpanii, a następnie zbadać argumenty dotyczące naruszenia art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678, które odnoszą się jedynie do sposobu obliczania tej grzywny.

145 Jeżeli chodzi w pierwszej kolejności o argument dotyczący naruszenia zasady niedziałania wstecz przepisów prawa karnego, tytułem wstępu należy zaznaczyć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż zasada niedziałania wstecz przepisów prawa karnego stanowi zasadę ogólną prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 1984 r., Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, pkt 22; z dnia 8 lutego 2007 r., Groupe Danone/Komisja, C-3/06 P, EU:C:2007:88, pkt 87). Owa ogólna zasada prawa wymaga, aby zarzucane danej osobie naruszenie i wymierzona z tego tytułu sankcja odpowiadały naruszeniu i sankcji przewidzianym w chwili, w której doszło do działania lub zaniechania stanowiącego to naruszenie (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 1984 r., Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, pkt 21; a także z dnia 8 września 2015 r., Taricco in., C-105/14, EU:C:2015:555, pkt 56).

146 Ściślej rzecz ujmując, po pierwsze, rzeczona zasada ogólna ma zastosowanie również do grzywien mających charakter administracyjny (zob. podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja, C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 202). W konsekwencji nałożenia grzywny na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 nie można wyjąć spod stosowania tej samej zasady ogólnej prawa, mimo że art. 9 tego rozporządzenia precyzuje, że sankcja ta ma charakter administracyjny.

147 Po drugie, państwa członkowskie mają również prawo powoływać się na zasadę ogólną niedziałania wstecz przepisów prawa karnego dla celów podważenia zgodności z prawem grzywien nakładanych na nie w wypadku naruszenia prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 51).

148 Co się tyczy kwestii tego, czy w niniejszej sprawie doszło do naruszenia ogólnej zasady prawa, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 479/2009 i z co do istoty identycznym przepisem znajdującym się wcześniej w rozporządzeniu nr 3605/93, które weszło w życie w dniu 1 stycznia 1994 r., państwa członkowskie mają obowiązek od tego dnia przekazywać Eurostatowi przed dniem 1 kwietnia każdego roku swój planowany deficyt publiczny na rok „n”, aktualne dane szacunkowe określające ich rzeczywisty deficyt publiczny na rok „n-1” oraz ich rzeczywiste deficyty publiczne dla lat „n-2”, „n-3” i „n-4”.

149 To na podstawie tego przepisu Królestwo Hiszpanii skierowało do Eurostatu notyfikację z dnia 30 marca 2012 r., zawierającą między innymi dane dotyczące deficytów publicznych za lata 2008–2011, co do czego strony zgadzają się.

150 Następnie, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 przewiduje od wejścia w życie tego rozporządzenia w dniu 13 grudnia 2011 r., że umyślne lub wynikające z poważnego zaniedbania wprowadzenie w błąd przez państwo członkowskie w przedmiocie danych znajdujących się w takiej notyfikacji stanowi naruszenie mogące spowodować nałożenie grzywny.

151 Tymczasem w niniejszej sprawie bezsporne jest, że notyfikacja z dnia 30 marca 2012 r., która jest późniejsza od wejścia w życie rozporządzenia nr 1173/2011, zawierała wprowadzenie w błąd w przedmiocie danych dotyczących deficytów publicznych tego państwa członkowskiego za lata 2008–2011, a dokładniej – obniżała deficyty autonomicznej wspólnoty Walencji w ciągu tych lat, jak wynika z pkt 114, 135 i 137 niniejszego wyroku.

152 Wobec tego naruszenie zarzucane Królestwu Hiszpanii i sankcja nałożona na to państwo członkowskie na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 odpowiadają naruszeniu i sankcji przewidzianym w chwili, gdy doszło do tego wprowadzenia w błąd. W konsekwencji twierdzenie, że zaskarżona decyzja narusza zasadę niedziałania wstecz przepisów karnych, należy oddalić jako bezpodstawne.

153 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentu Królestwa Hiszpanii dotyczącego naruszenia art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 z powodu błędu przy obliczaniu grzywny nałożonej na rzeczone państwo członkowskie, należy zauważyć, że jak wynika z motywu 7 zaskarżonej decyzji, Rada ustaliła kwotę odniesienia tej grzywny, opierając się na tym przepisie, który sama przyjęła na podstawie art. 8 ust. 4 rozporządzenia nr 1173/2011 i w celu wskazanym w motywie 17 tego rozporządzenia.

154 Zgodnie z art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 rzeczona kwota powinna była zostać ustalona w niniejszej sprawie na 5% wartości większego wpływu wprowadzenia w błąd przez Królestwo Hiszpanii na poziom jego deficytu za odpowiednie lata objęte notyfikacją z dnia 30 marca 2012 r.

155 W tym względzie strony zgadzają się, po pierwsze, że „odpowiednimi latami objętymi" tą notyfikacją w rozumieniu wspomnianego przepisu są lata 2008–2011, po drugie, że „wpływ" wprowadzenia w błąd na poziom deficytu Królestwa Hiszpanii w rozumieniu tego samego przepisu odpowiada kwocie wydatków wspólnoty autonomicznej Walencji niezgłoszonych w owych latach, i po trzecie, że kwota tych wydatków wynosi 29 mln EUR za 2008 r., 378 mln EUR za 2009 r., 624 mln EUR za 2010 r. i 862 mln EUR za 2011 r., czyli ogółem niemalże 1,9 mld EUR.

156 Jak wskazano w pkt 135 i 137 niniejszego wyroku, strony nie zgadzają się natomiast co do sposobu zdefiniowania pojęcia „wartości większego wpływu" w rozumieniu art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 wobec braku jakiejkolwiek definicji w tej decyzji.

157 Tymczasem różne wersje językowe przepisu, w którym znajduje się to pojęcie, nie pozwalają jasno i jednoznacznie ustalić jego sensu, jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 163 opinii.

158 W tych okolicznościach sporne pojęcie należy interpretować w świetle kontekstu i celu rzeczonego przepisu (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., C & J Clark International i Puma, C-659/13 i C-34/14, EU:C:2016:74, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo).

159 W tym względzie, jako że art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 ma na celu uściślenie kryteriów ustalania kwot grzywien nakładanych na mocy art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011, jego brzmienie należy interpretować świetle celu realizowanego przez ów drugi przepis.

160 Jak zaznaczono w pkt 118 niniejszego wyroku, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1173/2011 ma na celu zapobieganie wprowadzaniu przez państwa członkowskie w błąd poprzez umożliwienie Radzie karania jego przypadków. Artykuł 8 ust. 2 tego rozporządzenia precyzuje, że grzywny, o których mowa w ust. 1, są skuteczne, odstraszające i proporcjonalne do charakteru, wagi i czasu trwania wprowadzania w błąd.

161 Tymczasem, jak wskazała rzecznik generalna w pkt 165 opinii, gdyby pojęcie „wartości większego wpływu" znajdujące się w art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 należało rozumieć w ten sposób, że grzywna musi być obliczana w oparciu o wpływ, jaki wprowadzenie w błąd miało w ciągu tylko jednego roku, mimo że dotyczy ono wielu lat, to pojęcie to nie byłoby proporcjonalne do okresu objętego tym wprowadzeniem w błąd ani w konsekwencji odstraszające.

162 W tych okolicznościach pojęcie „wartości większego wpływu" w rozumieniu art. 14 ust. 2 decyzji delegowanej 2012/678 należy rozumieć, w świetle celu realizowanego przez rozważany przepis, w ten sposób, że odsyła ono do pełnego wpływu, jaki wprowadzenie w błąd ma na deficyt lub na dług państwa członkowskiego będącego jego sprawcą, przez wszystkie lata objęte notyfikacją i których to wprowadzenie w błąd dotyczy.

163 W niniejszej sprawie Rada mogła więc zasadnie ocenić w motywie 7 zaskarżonej decyzji, że kwotę odniesienia sankcji podlegającej nałożeniu na Królestwo Hiszpanii należało ustalić na 5% całkowitej kwoty wydatków niezgłoszonych przez to państwo członkowskie, jeżeli chodzi o wspólnotę autonomiczną Walencji w latach 2008–2011.

164 Ze wszystkich powyższych względów zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.

165 Jako że nie można uwzględnić żadnego z zarzutów podniesionych przez Królestwo Hiszpanii na poparcie swej skargi o stwierdzenie nieważności, skargę tę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

166 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Rady – obciążyć to państwo członkowskie jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Radę.

167 Ponadto zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie oraz instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W związku z tym Komisja pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Hiszpanii pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.

3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.

Podpisy