Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 20. decembra 2017 *

„Žaloba o neplatnosť – Vykonávacie rozhodnutie (EÚ) 2015/1289 – Uloženie pokuty členskému štátu v rámci hospodárskeho a rozpočtového dohľadu eurozóny – Manipulovanie štatistických údajov o deficite dotknutého členského štátu – Súdna právomoc – Nariadenie (EÚ) č. 1173/2011 – Článok 8 ods. 1 a 3 – Delegované rozhodnutie 2012/678/EÚ – Článok 2 ods. 1 a 3 a článok 14 ods. 2 – Nariadenie (ES) č. 479/2009 – Článok 3 ods. 1, článok 8 ods. 1 a články 11 a 11a – Právo na obranu – Charta základných práv Európskej únie – Článok 41 ods. 1 – Právo na riadnu správu vecí verejných – Články 121, 126 a 136 ZFEÚ – Protokol č. 12 o postupe pri nadmernom deficite – Skutková podstata porušenia – Skreslenie údajov – Stanovenie výšky pokuty – Zásada zákazu retroaktivity trestných ustanovení“

Vo veci C-521/15,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ podaná 29. septembra 2015,

Španielske kráľovstvo, v zastúpení: A. Gavela Llopis, A. Rubio González a M. A. Sampol Pucurull, splnomocnení zástupcovia,

žalobca,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen a A. de Gregorio Merino, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Európska komisia, v zastúpení: J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen a F. Simonetti, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, podpredseda A. Tizzano, predsedovia komôr R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça a J. Malenovský (spravodajca), sudcovia E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras a E. Regan,

generálna advokátka: J. Kokott,

* Jazyk konania: španielčina.

tajomníčka: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 4. apríla 2017,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 1. júna 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Svojou žalobou sa Španielske kráľovstvo domáha zrušenia vykonávacieho rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1289 z 13. júla 2015 o uložení pokuty Španielsku za manipuláciu s údajmi o deficite v autonómnej oblasti Valencia (Ú. v. EÚ L 198, 2015, s. 19, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

Právna úprava

Štatút Súdneho dvora Európskej únie

2 Článok 51 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie stanovuje:

„Odchylne od pravidla obsiahnutého v článku 256 ods. 1 [ZFEÚ] je pre žaloby uvedené v článkoch 263 a 265 [ZFEÚ] právomoc vyhradená Súdnemu dvoru, ak sú tieto žaloby podané členským štátom proti:

a) aktu alebo nečinnosti Európskeho parlamentu alebo Rady, alebo obidvoch týchto orgánov pracujúcich spoločne okrem:

– rozhodnutí prijatých Radou podľa článku 108 ods. 2 tretieho pododseku [ZFEÚ],

– aktov Rady prijatých podľa nariadenia Rady týkajúceho sa opatrení na ochranu obchodu v zmysle článku 207 [ZFEÚ]

– aktov Rady, ktorými Rada vykonáva právomoci v súlade s článkom 291 ods. 2 [ZFEÚ]

…“

Ustanovenie o hospodárskej a menovej politike

Primárne právo

3 Podľa článku 119 ods. 1 ZFEÚ činnosti Európskej únie a členských štátov zahŕňajú prijatie hospodárskej politiky, ktorá je okrem iného založená na úzkej koordinácii hospodárskych politík členských štátov, ako aj na stanovení spoločných cieľov.

4 V tomto rámci bola Komisii osobitne článkom 121 ods. 3 ZFEÚ a článkom 126 ods. 2 ZFEÚ priznaná úloha spočívajúca v skúmaní hospodárskej a rozpočtovej situácie členských štátov na základe informácií, ktoré jej postúpia, ako aj v poskytovaní podpory Rade pri jej úlohe dohľadu, ktorá jej bola priznaná v tejto oblasti.

5 Pokiaľ ide o Radu, tej bola na základe článku 121 ods. 3 a 4 ZFEÚ priznaná právomoc sledovať a vyhodnocovať hospodársky vývoj v členských štátoch a súlad s hlavnými smermi hospodárskej politiky stanovenými pre každý z nich, ako aj právomoc adresovať im potrebné odporúčania. Okrem iného môže podľa článku 126 ods. 6, 7, 9 a 11 ZFEÚ dospieť k záveru, že členský štát sa nachádza v situácii, keď uňho hrozí vznik nadmerného deficitu, a adresovať mu rôzne odporúčania a rozhodnutia, medzi ktorými sú aj rozhodnutia o upozornení tohto štátu, aby prijal opatrenia na zníženie deficitu alebo rozhodnutia, ktorými sa mu uloží pokuta. Rada je napokon oprávnená prijať na základe článku 136 ods. 1 ZFEÚ osobitné opatrenia pre tie členské štáty, ktorých menou je euro, na posilnenie koordinácie a dohľadu nad ich rozpočtovou disciplínou, ako aj na vypracovanie usmernení pre hospodársku politiku pre tieto štáty a zabezpečenie dohľadu nad nimi.

6 Tieto ustanovenia dopĺňa protokol č. 12 o postupe pri nadmernom deficite pripojený k Zmluvám o EÚ a o FEÚ (ďalej len „protokol č. 12“).

Sekundárne právo

7 Dňa 7. júla 1997 Rada prijala súbor aktov zoskupených pod názvom „pakt stability a rastu“, ktorý okrem iného zahŕňal nariadenie (ES) č. 1466/97 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (Ú. v. ES L 209, 1997, s. 1; Mim. vyd. 10/001, s. 84) a nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. ES L 209, 1997, s. 6; Mim. vyd. 10/001, s. 89).

8 Dňa 16. novembra 2011 Parlament a Rada prijali päť nariadení a jednu smernicu, ktoré sa týkajú hĺbkovej reformy paktu stability a rastu. Dve z týchto nariadení zmenili nariadenia č. 1466/97 a 1467/97. Cieľom troch ďalších bolo posilniť hospodársky a rozpočtový dohľad, ktorý vykonáva Rada a Komisia na základe článkov 121 a 126 ZFEÚ.

– *Nariadenie (EÚ) č. 1173/2011*

9 Medzi nariadenia uvedené v predchádzajúcom bode patrí nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne (Ú. v. EÚ L 306, 2011, s. 1), ktoré predstavuje právny základ napadnutého rozhodnutia, pričom je založené na článkoch 121 a 136 ZFEÚ.

10 Odôvodnenia 7, 8, 16, 17 a 25 tohto nariadenia uvádzajú:

„(7) Komisia by mala zohrávať výraznejšiu úlohu v postupe zvýšeného dohľadu, pokiaľ ide o posúdenia každého jednotlivého členského štátu, monitorovanie, misie na mieste, odporúčania a napomenutia. …

(8) S cieľom zabezpečiť trvalý dialóg s členskými štátmi zameraný na dosiahnutie cieľov tohto nariadenia by Komisia mala uskutočňovať misie dohľadu.

…

(16) S cieľom zamedziť skresleniu údajov [odradiť od skreslenia údajov – *neoficiálny preklad*] o deficite verejnej správy a dlhu verejnej správy, ktoré zásadne prispievajú ku koordinácii hospodárskej politiky v Únii, či už zámernému skresleniu alebo skresleniu [či už úmyselného skreslenia alebo skreslenia – *neoficiálny preklad*] v dôsledku hrubej nedbalosti, by sa mali členským štátom zodpovedným za takéto skreslenie uložiť pokuty.

(17) S cieľom doplniť pravidlá výpočtu výšky pokút za zmanipulovanie štatistických údajov, ako aj pravidlá postupu, ktorý má uplatňovať Komisia pri vyšetrovaní takéhoto konania, by sa mala Komisii udeliť právomoc prijímať akty v súlade s článkom 290 ZFEÚ, pokiaľ ide o podrobné kritériá na stanovenie výšky pokuty a vykonávanie vyšetrovaní zo strany Komisie. …

…

(25) Právomoc prijímať individuálne rozhodnutia na uplatňovanie sankcií ustanovených v tomto nariadení by sa mala preniesť na Radu. Individuálne rozhodnutia ako súčasť koordinácie hospodárskych politík členských štátov v rámci Rady, ako sa ustanovuje v článku 121 ods. 1 ZFEÚ, sú neoddeliteľnými následnými krokmi opatrení prijatých Radou v súlade s článkami 121 a 126 ZFEÚ a nariadeniami [č. 1466/97 a č. 1467/97].“

11 Článok 8 uvedeného nariadenia, nazvaný „Sankcie za manipulovanie štatistických údajov“, uvádza:

„1. Rada môže na odporúčanie Komisie rozhodnúť o uložení pokuty členskému štátu, ktorý zámerne [úmyselne – *neoficiálny preklad*] alebo v dôsledku hrubej nedbalosti skresľuje údaje o deficite a dlhu relevantné pre uplatňovanie článku 121 alebo článku 126 ZFEÚ alebo uplatňovanie Protokolu [č. 12] o postupe pri nadmernom deficite pripojeného k Zmluve o EÚ a k ZFEÚ.

2. Pokuty uvedené v odseku 1 sú účinné, odradzujúce a úmerné k povahe, závažnosti a trvaniu skresľovania údajov. Výška pokuty nepresiahne 0,2 % [hrubého domáceho produktu (HDP)] dotknutého členského štátu.

3. Komisia môže uskutočniť akékoľvek potrebné vyšetrovanie, aby stanovila existenciu skresľovania údajov uvedeného v odseku 1. Môže rozhodnúť o začatí vyšetrovania, ak konštatuje závažné známky možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať také skresľovanie údajov. Komisia vyšetrí prípady domnelého skresľovania údajov, pričom zohľadní všetky pripomienky, ktoré predložil dotknutý členský štát. …

Komisia po ukončení svojho vyšetrovania a predtým, ako predloží akýkoľvek návrh Rade, poskytne dotknutému členskému štátu možnosť vypočutia o veciach, ktoré sú predmetom vyšetrovania. Komisia pri svojom návrhu Rade vychádza len zo skutočností, ku ktorým mal dotknutý členský štát možnosť vyjadriť sa.

Komisia počas vyšetrovania plne rešpektuje práva na obhajobu dotknutého členského štátu.

4. Komisia je splnomocnená v súlade s článkom 11 prijať delegované akty týkajúce sa:

a) podrobných kritérií na stanovenie výšky pokuty uvedenej v odseku 1;

…

c) podrobných pravidiel postupu zameraných na zaručenie práv na obhajobu, prístupu k spisom, právneho zastúpenia, dôvernosti a ustanovení o lehotách a o vyberaní pokút uvedených v odseku 1.

…“

12 Podľa článku 9 rovnakého nariadenia s názvom „Administratívny charakter sankcií“ majú sankcie uložené okrem iného podľa jeho článku 8 administratívny charakter.

13 Nariadenie č. 1173/2011 nadobudlo účinnosť v súlade so svojím článkom 14 dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*, teda 13. decembra 2011.

– *Delegované rozhodnutie 2012/678/EÚ*

14 Komisia na základe článku 8 ods. 4 nariadenia č. 1173/2011 prijala delegované rozhodnutie 2012/678/EÚ z 29. júna 2012 o vyšetrovaní a pokutách v súvislosti s manipulovaním štatistických údajov, ako je uvedené v nariadení č. 1173/2011 (Ú. v. EÚ L 306, 2012, s. 21), ktoré nadobudlo účinnosť dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie* 6. novembra 2012, teda 26. novembra 2012.

15 Článok 2 tohto delegovaného rozhodnutia, nazvaný „Začatie vyšetrovania“, vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Komisia oznámi príslušnému členskému štátu svoje rozhodnutie začať vyšetrovanie a zároveň uvedie informácie o závažných indíciách možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať skreslenie údajov o deficite verejných financií a dlhu vyplývajúce z manipulovania takýchto údajov v dôsledku zámerného [úmyselného – *neoficiálny preklad*] konania alebo hrubej nedbalosti.

…

3. Komisia sa môže rozhodnúť nevykonať takéto vyšetrovanie, pokým sa neuskutoční metodická návšteva v súlade s rozhodnutím prijatým Komisiou (Eurostatom) podľa [nariadenia Rady (ES) č. 479/2009 z 25. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 145, 2009, s. 1)].“

16 Článok 14 uvedeného delegovaného rozhodnutia s názvom „Kritériá týkajúce sa výšky pokuty“ uvádza:

„1. Komisia zabezpečuje, aby odporúčaná pokuta bola účinná, primeraná a odrádzajúca. Pokuta sa stanoví na základe referenčnej sumy, ktorá môže byť zvýšená alebo znížená po zohľadnení osobitých okolností uvedených v odseku 3.

2. Referenčná výška sa rovná 5 % vplyvu skreslenia buď na úroveň deficitu verejných financií, alebo dlhu členského štátu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite, pričom rozhodujúca je vyššia hodnota.

[Referenčná suma sa rovná 5 % závažnejšieho vplyvu skreslenia údajov na úroveň deficitu verejnej správy alebo dlhu verejnej správy členského štátu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite – *neoficiálny preklad*].

3. So zohľadnením maximálnej výšky stanovenej v článku 13 Komisia vezme vždy do úvahy, keď je to vhodné, tieto okolnosti:

…

c) skutočnosť, že skreslenie bolo spôsobené činnosťou jediného subjektu alebo bolo výsledkom spoločného konania dvoch alebo viacerých subjektov;

…

e) mieru starostlivosti a spolupráce alebo naopak, mieru marenia, ktorú preukázal príslušný členský štát pri odhaľovaní skreslenia a v priebehu vyšetrovania.“

– *Nariadenie č. 479/2009*

17 Nariadenie č. 479/2009, zmenené nariadením Rady (EÚ) č. 679/2010 z 26. júla 2010 (Ú. v. EÚ L 198, 2010, s. 1) (ďalej len „nariadenie č. 479/2009“), bolo prijaté, ako uvádza jeho odôvodnenie 1, s cieľom kodifikovať nariadenie Rady (ES) č. 3605/93 z 22. novembra 1993 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 332, 1993, s. 7; Mim. vyd. 10/001, s. 33), ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 1994 a následne bolo opakovane zmenené a doplnené. Nariadenie č. 479/2009 nadobudlo účinnosť v súlade so svojím článkom 19 dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie* 10. júna 2009, teda 30. júna 2009.

18 Odôvodnenia 9 a 10 nariadenia č. 479/2009 stanovujú:

„(9) Úlohu Komisie ako štatistického orgánu vykonáva v tomto kontexte osobitne v mene Komisie Eurostat. Ako útvar Komisie zodpovedný za vykonávanie úloh, ktoré pripadajú Komisii v súvislosti s vypracúvaním štatistík Spoločenstva, má Eurostat povinnosť vykonávať svoje úlohy v súlade so zásadami nestrannosti, spoľahlivosti, relevancie, nákladovej efektívnosti, ochrany individuálnych údajov v štatistike a transparentnosti… Vykonávanie odporúčania Komisie z 25. mája 2005 o nezávislosti, nestrannosti a zodpovednosti národných štatistických úradov a štatistického úradu Spoločenstva zo strany národných štatistických úradov a štatistického úradu Spoločenstva by malo zlepšiť zásadu odbornej nezávislosti, primeranosti zdrojov a kvality štatistických údajov.

(10) Eurostat je zodpovedný, v mene Komisie, za posudzovanie kvality údajov a za poskytovanie údajov, ktoré sa majú použiť v rámci postupu pri nadmernom schodku…“

19 Kapitola II tohto nariadenia, nazvaná „Pravidlá pre výkazníctvo“, obsahuje okrem iného články 3 a 6.

20 Článok 3 uvedeného nariadenia v odsekoch 1 a 2 osobitne stanovuje:

„1. Členské štáty vykazujú Komisii (Eurostatu) plánované a aktuálne schodky a dlh sektora verejnej správy dvakrát ročne, prvý raz do 1. apríla bežného roka (roka n) a druhý raz do 1. októbra roka n.

…

2. Do 1. apríla roka n členské štáty:

a) oznámia Komisii (Eurostatu) plánovaný schodok verejných financií za rok n a aktualizovaný odhad ich skutočného schodku verejných financií za rok n – 1 a ich skutočné schodky verejných financií za roky n – 2, n – 3 a n – 4;

…“

21 Článok 6 ods. 1 rovnakého nariadenia znie:

„Členské štáty informujú Komisiu (Eurostat) o akejkoľvek významnej revízii ihneď, ako je dostupná, v už vykázaných údajoch o ich aktuálnom a plánovanom schodku a dlhu sektora verejnej správy.“

22 Kapitola III nariadenia č. 479/2009, nazvaná „Kvalita údajov“, obsahuje okrem iného články 8, 11 a 11a.

23 Článok 8 ods. 1 tohto nariadenia uvádza:

„Komisia (Eurostat) pravidelne posudzuje kvalitu aktuálnych údajov vykázaných členskými štátmi a základných sektorových účtov verejnej správy zostavených podľa ESA 95… Kvalita aktuálnych údajov znamená dodržiavanie účtovných pravidiel, úplnosť, spoľahlivosť, včasnosť a konzistentnosť štatistických údajov. …“

24 Článok 11 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Komisia (Eurostat) zabezpečí trvalý dialóg so štatistickými úradmi členských štátov. Komisia (Eurostat) preto uskutočňuje pravidelne v členských štátoch konzultačné návštevy a prípadne aj metodické návštevy.

2. Pri organizovaní konzultačných a metodických návštev Komisia (Eurostat) zasiela svoje predbežné zistenia dotknutým členským štátom na pripomienkovanie.“

25 Podľa článku 11a tohto nariadenia:

„Konzultačné návštevy sú navrhnuté s cieľom revidovať [vykazované údaje], preskúmať metodické otázky, diskutovať o štatistických procesoch a zdrojoch opísaných v zoznamoch a posúdiť súlad s účtovnými pravidlami. Konzultačné návštevy sa využijú na určenie rizík alebo možných problémov v oblasti kvality vykazovaných údajov.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a napadnuté rozhodnutie

26 Dňa 30. marca 2012 Španielske kráľovstvo oznámilo štatistického orgánu Európskej únie (Eurostat) výšku svojho plánovaného a skutočného deficitu za roky 2008 až 2012 spolu so zodpovedajúcimi údajmi (ďalej len „oznámenie z 30. marca 2012“).

27 Dňa 17. mája 2012 Španielske kráľovstvo oznámilo Eurostatu, že je potrebná revízia údajov o týchto deficitoch, pretože niektoré autonómne oblasti v rokoch 2008 až 2011 mali vyššie výdavky, než aké boli zohľadnené pri stanovení súm uvedených v rámci oznámenia z 30. marca 2012. Tieto nedeklarované výdavky dosahovali sumu 4,5 miliardy eur (teda viac než 0,4 % HDP), pričom z uvedenej sumy až 1,9 miliardy eur (teda takmer 0,2 % HDP) pripadlo len na Comunitat Valenciana (autonómna oblasť Valencia, Španielsko).

28 Na základe tohto oznámenia Eurostat vykonal sériu návštev v Španielsku v priebehu mája, júna a septembra 2012, ako aj v septembri 2013.

29 Na základe článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 Komisia prijala rozhodnutie C (2014) 4856 final z 11. júla 2014 o začatí vyšetrovania skresľovania štatistických údajov v Španielsku (ďalej len „rozhodnutie o začatí vyšetrovania“).

30 Komisia 7. mája 2015 prijala správu, v ktorej dospela k záveru, že Španielske kráľovstvo skreslilo údaje o svojom deficite v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011. Presnejšie, dospela k záveru, že tento členský štát preukázal hrubú nedbanlivosť, keď vo svojom oznámení z 30. marca 2012 postúpil chybné údaje týkajúce sa autonómnej oblasti Valencia, aj keď Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Regionálny dvor audítorov autonómnej oblasti Valencia, Španielsko) každý rok upozorňoval, že Intervención General de la Generalitat Valenciana (Regionálny kontrolný úrad autonómnej oblasti Valencia, Španielsko) potvrdil účty, ktoré obsahovali nezrovnalosti spojené s nezaúčtovaním niektorých výdavkov na zdravotníctvo a porušením akruálneho princípu. Z tohto dôvodu Komisia odporučila Rade prijať rozhodnutie, ktorým sa Španielskemu kráľovstvu uloží pokuta.

31 Dňa 13. júla 2015 Rada prijala napadnuté rozhodnutie, v ktorom dospela k záveru, že Španielsko v marci 2012 poskytlo Eurostatu z dôvodu hrubej nedbalosti chybné údaje (odôvodnenie 5) a stanovila výšku pokuty, ktorá má byť tomuto členskému štátu uložená (odôvodnenia 6 až 13). Rada na tento účel najprv konštatovala, že vzhľadom na vplyv dotknutého skreslenia by sa referenčná suma mala v súlade s článkom 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 stanoviť na 94,65 milióna eur. Následne dospela k záveru, že je namieste znížiť túto sumu, aby sa zohľadnili viaceré poľahčujúce okolnosti týkajúce sa osobitne toho, že za tieto skreslenia je zodpovedný len regionálny orgán verejnej správy, a toho, že vnútroštátne štatistické orgány preukázali pri vyšetrovaní vysokú mieru spolupráce.

32 Článok 1 napadnutého rozhodnutia uvádza:

„[Španielskemu kráľovstvu] sa ukladá pokuta vo výške 18,93 milióna [eur] pre skreslenie údajov o deficite verejných financií spôsobené hrubou nedbalosťou, ako sa uvádza v správe [Komisie] z vyšetrovania manipulácie so štatistikami v Španielsku podľa nariadenia… č. 1173/2011.“

33 Napadnuté rozhodnutie bolo Španielskemu kráľovstvu oznámené 20. júla 2015, predtým ako bolo 28. júla 2015 uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

34 Španielske kráľovstvo navrhuje, aby Súdny dvor:

– v prvom rade zrušil napadnuté rozhodnutie,

– subsidiárne znížil výšku pokuty uloženej napadnutým rozhodnutím tak, že bude obmedzená výlučne na obdobie po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 1173/2011, a

– uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

35 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:

– konštatoval, že vec patrí do právomoci Všeobecného súdu Európskej únie a túto vec mu postúpil,

– v opačnom prípade, aby zamietol žalobu, a

– uložil Španielskemu kráľovstvu povinnosť nahradiť trovy konania.

36 Rozhodnutím z 26. januára 2016 predseda Súdneho dvora vyhovel návrhu Komisie na vstup do konania ako vedľajší účastník konania na podporu návrhov Rady.

O právomoci

Argumentácia účastníkov konania

37 Rada a Komisia tvrdia, že žaloba smeruje proti aktu, ktorým Rada vykonala vykonávaciu právomoc v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ, takže vec patrí do právomoci Všeobecného súdu v zmysle uplatnenia článku 51 prvého odseku písm. a) tretej zarážky Štatútu Súdneho dvora Európskej únie. Právomoc prijať rozhodnutia, ktorými sa členským štátom ukladajú pokuty za manipuláciu so štatistikami, stanovená v článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, totiž možno pokladať len za výkon vykonávacej právomoci v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ, keďže tvorí súčasť jednotného vykonávania tohto nariadenia. Okrem toho a v súlade s tým, čo uvádza odôvodnenie 25 uvedeného nariadenia, je dôvodné takúto právomoc priznať Rade, a nie Komisii.

38 Španielske kráľovstvo v podstate odpovedá, že je sporné tvrdiť o napadnutom rozhodnutí, že je vykonávacím rozhodnutím v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ, keďže odôvodnenie 25 nariadenia č. 1173/2011 nespája individuálne rozhodnutia, ktorými Rada ukladá členským štátom sankcie v prípade manipulovania so štatistikami, s potrebou zabezpečiť jednotné podmienky pre vykonávanie tohto nariadenia, ale s právomocou, ktorú tejto inštitúcii v hospodárskej oblasti priamo priznáva Zmluva o FEÚ.

Posúdenie Súdnym dvorom

39 Podľa článku 51 ods. 1 písm. a) Štatútu Súdneho dvora Európskej únie ako výnimka z pravidla uvedeného v článku 256 ods. 1 ZFEÚ je právomoc pre žaloby o neplatnosť a žaloby na nečinnosť uvedené v článkoch 263 a 265 ZFEÚ vyhradená Súdnemu dvoru, ak sú tieto žaloby jednak podané členským štátom a jednak smerujú proti aktu Parlamentu alebo Rady, alebo obidvoch týchto inštitúcií rozhodujúcich spoločne.

40 Podľa tretej zarážky rovnakého ustanovenia Štatútu Súdneho dvora Európskej únie sú však z takto vyhradenej právomoci vylúčené akty, ktorými Rada vykonáva vykonávacie právomoci v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ.

41 Prejednávaná vec predstavuje prípad žaloby o neplatnosť, ktorú podal členský štát a ktorá smeruje proti aktu Rady. Táto žaloba teda patrí do právomoci Súdneho dvora s výnimkou prípadu, ak by napadnuté rozhodnutie predstavovalo akt, ktorým Rady vykonala vykonávaciu právomoc v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ.

42 Posledné uvedené ustanovenie stanovuje, že ak sú potrebné jednotné podmienky na vykonávanie právne záväzných aktov Únie, tieto akty zveria vykonávacie právomoci Komisii alebo v osobitných, náležite odôvodnených prípadoch a prípadoch spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP), Rade.

43 V tejto súvislosti je potrebné na úvod podotknúť, že článok 291 ods. 2 ZFEÚ nie je jediným ustanovením práva Európskej únie, ktorým sa Rade priznáva vykonávacia právomoc. Aj iné ustanovenia primárneho práva jej totiž môžu priznať takúto právomoc (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. novembra 2014, Parlament a Komisia/Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 50, ako aj zo 7. septembra 2016, Nemecko/Parlament a Rada, C-113/14, EU:C:2016:635, body 55 a 56). Okrem toho môžu akty sekundárneho práva zveriť vykonávacie právomoci aj nad rámec režimu podľa článku 291 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, body 78 až 86 a 98).

44 Ďalej, keďže z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie konštatuje existenciu porušenia a ukladá jeho pôvodcovi za toto porušenie sankciu v rámci uplatnenia právomocí, ktoré Rade priznal článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, je potrebné toto rozhodnutie považovať za akt prijatý v rámci výkonu vykonávacej právomoci (pozri analogicky rozsudky z 27. októbra 1992, Nemecko/Komisia, C-240/90, EU:C:1992:408, body 38 a 39, ako aj z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 36), pričom článok 291 ods. 2 ZFEÚ predstavuje len jeden z možných právnych základov spomedzi viacerých možných pre výkon takejto právomoci Radou, v prejednávanej veci je potrebné určiť, či táto právomoc skutočne spadá pod uvedené ustanovenie.

45 Na tento účel je potrebné zohľadniť článok 291 ZFEÚ v jeho celistvosti, pričom jeho odsek 2 nemožno vnímať bez zohľadnenia odseku 1, ktorý stanovuje, že členské štáty prijmú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie.

46 Článok 291 ZFEÚ sa nachádza v oddiele 1, nazvanom „Právne akty Únie“, kapitoly 2 hlavy I šiestej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa inštitucionálnych a finančných ustanovení. Pritom ako vyplýva z jeho odsekov 1 a 2, tento článok sa netýka všetkých právnych aktov Únie, ale len ich špecifickej kategórie, ktorou sú „právne záväzné akty“. Tento pre oba odseky spoločný odkaz na pojem „právne záväzné akty“ znamená, že je potrebné určiť jeho význam pre celý článok 291 ZFEÚ.

47 Aj keď v tejto súvislosti odsek 1 článku 291 ZFEÚ stanovuje zásadu, že to majú byť jednotlivé členské štáty, kto je povinný prijať všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie právne záväzných aktov Únie, odsek 2 tohto článku stanovuje, že tieto akty samotné zveria vykonávacie právomoci Komisii alebo Rade v každom prípade, keď si to vyžaduje ich jednotné vykonávanie. V takej situácii totiž cieľ jednotného vykonávania uvedených aktov vylučuje, že by mohli byť vykonané jednotlivými členskými štátmi prostredníctvom opatrení prijatých na základe ich jednotlivých vnútroštátnych právnych poriadkov, pri existencii evidentného rizika rozdielov, ktoré sú vlastné spoločnej existencii vnútroštátnych vykonávacích opatrení, ktoré sa potenciálne môžu líšiť, v rámci právneho poriadku Únie.

48 Z toho vyplýva, že je potrebné vychádzať z toho, že článok 291 ods. 2 ZFEÚ sa týka len tých právne záväzných aktov Únie, pri ktorých je v zásade možné vykonávanie členskými štátmi, podobne ako je to pri aktoch, na ktoré odkazuje článok 291 ods. 1 ZFEÚ, avšak ktoré na rozdiel od nich musia byť z istých daných dôvodov vykonané prostredníctvom opatrení, ktoré nebudú prijaté každým z dotknutých členských štátov, ale Komisiou alebo Radou, aby sa tým zabezpečilo jednotné uplatňovanie v rámci Únie.

49 O taký prípad však zjavne nejde pri akte, ktorý stanovuje právomoc spočívajúcu v uložení pokuty členskému štátu. Takýto akt totiž nie je vhodný na to, aby ho vykonávali samotné členské štáty, keďže takéto vykonávanie si vyžaduje prijatie opatrenia donucujúcej povahy voči jednému z nich.

50 Predchádzajúcu analýzu potvrdzujú vo svojej vzájomnej súvislosti aj výnimky z právomoci vyhradenej Súdnemu dvoru stanovené v druhej a tretej zarážke článku 51 prvého odseku písm. a) Štatútu Súdneho dvora Európskej únie. V tejto súvislosti taký výklad tretej zarážky tohto ustanovenia, z ktorého by vyplývalo, že do ňou stanovenej výnimky spadajú všetky vykonávacie akty prijaté Radou, by pozbavil všetkého potrebného účinku výnimku uvedenú v druhej zarážke uvedeného ustanovenia. Posledná uvedená výnimka sa totiž týka aktov Rady prijatých na základe nariadenia týkajúceho sa opatrení na ochranu obchodu v zmysle článku 207 ZFEU, a teda sa týka práve situácie, v ktorej táto inštitúcia vykonáva akt Únie.

51 Vzhľadom na tieto skutočnosti nemožno rozhodnutie, akým je napadnuté rozhodnutie, považovať za rozhodnutie, ktoré bolo prijaté v rámci výkonu vykonávacej právomoci zverenej Rade v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ.

52 Napokon je potrebné konštatovať, že nariadenie č. 1173/2011, na základe ktorého bolo prijaté napadnuté rozhodnutie, neobsahuje nijaký odkaz na článok 291 ods. 2 ZFEÚ.

53 Okrem toho je toto nariadenie založené na článkoch 121 a 136 ZFEÚ, ako bolo uvedené v bode 9 tohto rozsudku. Pritom to, aby bola Rade priznaná právomoc, ktorej výkon predstavuje toto rozhodnutie, nie je odôvodnené potrebou zabezpečiť jednotné vykonávanie tohto nariadenia, ale ako naznačujú jeho odôvodnenia 16 a 25, cieľom je odradiť členské štáty od skresľovania údajov, ktoré zásadne prispievajú k vykonávaniu zodpovednosti zverenej Rade v článkoch 121 a 126 ZFEÚ v oblasti koordinácie a dohľadu nad hospodárskou a rozpočtovou politikou členských štátov.

54 Z toho vyplýva, že Súdny dvor je príslušný rozhodnúť o prejednávanej žalobe.

O žalobe

55 Na podporu svojej žaloby Španielske kráľovstvo uvádza štyri žalobné dôvody založené na porušení práva na obranu, porušení práva na riadnu správu vecí verejných, absencii porušenia a na neprimeranej povahe pokuty, ktorú mu uložila Rada.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení práva na obranu

Argumentácia účastníkov konania

56 Španielske kráľovstvo tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje jeho právo na obranu zaručené článkom 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 a delegovaným rozhodnutím 2012/678, keďže mu kladie za vinu porušenie na základe informácií, ktoré boli získané počas série návštev vykonaných v Španielsku v priebehu mája, júna a septembra 2012, ako aj v septembri 2013.

57 V prvom rade totiž prvé tri návštevy, v priebehu ktorých boli získané tieto informácie, prebehli v čase, keď členským štátom vyšetrovaným podľa článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 ešte nebolo zaručené právo na obranu, keďže delegované rozhodnutie 2012/678 ešte nenadobudlo účinnosť. Okrem toho boli podľa Španielskeho kráľovstva všetky tieto informácie získané pred samotným začatím postupu vyšetrovania v júli 2014, a teda mimo postupu stanoveného týmto delegovaným rozhodnutím a pri porušení práva byť informovaný, ktoré uvedené delegované rozhodnutie zaručuje dotknutému členskému štátu. Toto delegované rozhodnutie navyše podľa neho ukladá Komisii aj povinnosť vykonať metodickú návštevu pred začatím postupu vyšetrovania, pričom sa však takáto návšteva v prejednávanej veci neuskutočnila.

58 V druhom rade podmienky, za akých boli uvedené informácie získané, neboli podľa Španielskeho kráľovstva v súlade s požiadavkami, ktoré stanovil normotvorca Únie na zabezpečenie dodržania práva na obranu. Španielske kráľovstvo v tejto súvislosti tvrdí, že nariadenie č. 479/2009 nepredstavuje právny základ oprávňujúci Eurostat zhromažďovať informácie o možnom skresľovaní údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, pričom nebolo vopred informované o skutočnom cieli návštev vykonaných v tomto prípade. Za týchto podmienok španielske úrady spolupracovali s Komisiou bez upozornenia, že informácie zhromaždené touto inštitúciou by neskôr mohli byť použité na odôvodnenie začatia vyšetrovania.

59 Rada, ktorú podporuje Komisia, v prvom rade odpovedá, že návštevy predchádzajúce rozhodnutiu o začatí vyšetrovania boli zorganizované na základe nariadenia č. 479/2009 a s cieľom preskúmať revidované údaje, ktoré Španielske kráľovstvo oznámilo v máji 2012 v nadväznosti na predbežné oznámenie z apríla 2012.

60 V druhom rade podľa Rady Komisia dodržala právo Španielskeho kráľovstva na obranu od momentu rozhodnutia o začatí vyšetrovania. Konkrétne pri príležitosti oznámenia tohto rozhodnutia tomuto členskému štátu mu Komisia v súlade s delegovaným rozhodnutím 2012/678 oznámila informácie, ktorými disponovala, pokiaľ ide o existenciu skutočností, ktoré by mohli predstavovať skreslenie údajov. Komisia teda rešpektovala jednotlivé práva, ktoré Španielskemu kráľovstvu zaručuje článok 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011. V každom prípade, aj keby došlo k porušeniu práva na obranu, Španielske kráľovstvo nepreukázalo, že by takéto porušenie malo vplyv na výsledok konania, a preto odôvodňuje zrušenie napadnutého rozhodnutia.

Posúdenie Súdnym dvorom

61 Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že dodržanie zásady dodržiavania práva na obranu v každom konaní vedenom proti osobe, ktoré môže viesť k aktu nepriaznivo zasahujúcemu do jej právneho postavenia, predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá sa má uplatniť, aj keď neexistuje žiadna špecifická právna úprava týkajúca sa tejto veci, pričom táto zásada vyžaduje, aby osoba, voči ktorej bolo začaté takéto konanie, mohla účinne vyjadriť svoje stanovisko k skutkovým okolnostiam a porušeniu práva Únie, ktoré sa jej vytýkajú pred prijatím rozhodnutia, ktoré významným spôsobom ovplyvní jej záujmy (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 1986, Belgicko/Komisia, 40/85, EU:C:1986:305, bod 28; z 12. februára 1992, Holandsko a i./Komisia, C-48/90 a C-66/90, EU:C:1992:63, body 44 a 45, ako aj zo 14. júna 2016, Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, bod 51).

62 V prejednávanej veci je nesporné, že napadnuté rozhodnutie vychádza z informácií, ktoré služby Komisie, konkrétne Eurostat, zhromaždili pri príležitosti návštev vykonaných v Španielsku v máji, júni a septembri 2012, ako aj v septembri 2013, teda pred prijatím rozhodnutia o začatí vyšetrovania z 11. júla 2014, a v prípade troch z uvedených návštev pred nadobudnutím účinnosti delegovaného rozhodnutia 2012/678, teda pred 26. novembrom 2012.

63 Je teda potrebné v prvom rade preskúmať, či skutočnosť, že tieto informácie boli zhromaždené pred týmito dvoma udalosťami, znamená, že napadnuté rozhodnutie porušuje právo na obranu.

64 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že pokiaľ ide o vyšetrovacie postupy, na základe ktorých bolo vydané napadnuté rozhodnutie, Parlament a Rada prijali osobitné ustanovenia zamerané na zabezpečenie dodržania práva na obranu. Tieto ustanovenia sa nachádzajú v článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 a uplatňujú sa od jeho nadobudnutia účinnosti, teda od 13. decembra 2011. Tieto osobitné ustanovenia stanovujú, že Komisia má právomoc rozhodnúť o začatí vyšetrovania, ak konštatuje závažné indície možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať skresľovanie údajov. Okrem toho rovnaké ustanovenia ukladajú tejto inštitúcii povinnosť počas vyšetrovania plne rešpektovať právo na obranu dotknutého členského štátu, a konkrétnejšie, zohľadniť všetky pripomienky, ktoré tento členský štát predložil počas vyšetrovania, ako aj vypočuť ho predtým, ako predloží Rade návrh rozhodnutia, aby bol tento návrh založený len na skutočnostiach, ku ktorým mal dotknutý členský štát možnosť vyjadriť sa.

65 Komisia teda nie je od 13. decembra 2011 len oprávnená zhromažďovať informácie týkajúce sa závažných indícií možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať skresľovanie údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, ale má aj povinnosť zhromaždiť takéto informácie pred akýmkoľvek začatím vyšetrovania podľa článku 8 ods. 1 uvedeného nariadenia, v rámci ktorého musí byť zabezpečené úplné dodržanie práva na obranu zaručeného dotknutému členskému štátu.

66 Za týchto podmienok je potrebné dospieť k záveru, že keďže sa v prejednávanom prípade v Španielsku uskutočnilo viacero návštev od mája 2012, a teda následne po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 1173/2011 13. decembra 2011, skutočnosť, že Eurostat počas nich zhromaždil informácie uvedené v bode 62 tohto rozsudku, nepostihuje napadnuté rozhodnutie vadou spočívajúcou v porušení práva na obranu.

67 Pokiaľ ide v druhom rade o tvrdenia Španielskeho kráľovstva založené na nesúlade podmienok, za akých boli zhromaždené uvedené informácie s požiadavkami stanovenými normotvorcom Únie s cieľom zabezpečiť dodržanie práva na obranu, je potrebné dospieť k záveru, že ako vyplýva z bodu 64 tohto rozsudku, dotknutý členský štát môže v zásade tieto práva v plnom rozsahu uplatniť až následne po začatí postupu vyšetrovania podľa článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011, pričom len tento postup môže viesť k rozhodnutiu o uložení sankcie uvedenému členskému štátu z dôvodu, že sa dopustil skreslenia údajov v zmysle odseku 1 uvedeného článku.

68 So zreteľom na uvedené skutočnosti z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že je potrebné dbať na to, aby nedošlo k porušeniu práva na obranu počas postupu, ktorý môže viesť k vydaniu aktu, ktorým sa konštatuje existencia porušenia, ak sa pred začatím tohto postupu uskutočňujú operácie umožňujúce zhromaždiť informácie, ktoré môžu mať rozhodujúcu povahu na preukázanie takéhoto porušenia (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, body 63 až 65, ako aj z 27. apríla 2017, FSL a i./Komisia, C-469/15 P, EU:C:2017:308, bod 43).

69 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, že Eurostat na základe nariadenia č. 479/2009 vykonal štyri návštevy, ktoré umožnili zhromaždiť informácie, o ktoré sa Rada opierala v napadnutom rozhodnutí. Ako totiž vyplýva z listov a správ pripojených k žalobe, dve návštevy, ktoré sa uskutočnili v júni a septembri 2012, boli zorganizované ako „konzultačné návštevy“ v zmysle článku 11a tohto nariadenia, ďalej návšteva z mája 2012 sa uskutočnila ako „prípravná technická návšteva“ prvej z týchto konzultačných návštev a napokon návšteva zo septembra 2013 sa uskutočnila ako *ad hoc* návšteva.

70 Za týchto okolností je potrebné určiť, či nariadenie č. 479/2009 umožňuje zhromažďovanie informácií týkajúcich sa existencie možného skreslenia údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, a v prípade kladnej odpovede, či za podmienok, za akých boli zorganizované návštevy, v priebehu ktorých boli tieto informácie zhromaždené v prejednávanej veci, boli dodržané procesné požiadavky stanovené normotvorcom Únie a zachovaná možnosť Španielskeho kráľovstva využiť svoje právo na obranu v rámci následného postupu vyšetrovania.

71 Pokiaľ ide po prvé o otázku, či nariadenie č. 479/2009 umožňuje zhromažďovanie informácií týkajúcich sa existencie možného skreslenia údajov, je potrebné uviesť, že článok 3 ods. 1 tohto nariadenia ukladá členským štátom povinnosť oznámiť Komisii dvakrát ročne údaje týkajúce sa ich plánovaného a aktuálneho deficitu verejnej správy a dlhu verejnej správy, aby táto inštitúcia a Rada mohli vykonať svoje príslušné právomoci podľa článkov 121 a 126 ZFEÚ, ako aj podľa protokolu č. 12. Ako pritom zdôraznila generálna advokátka v bode 66 svojich návrhov, je to pritom práve v prípade, keď sú tieto informácie predmetom skreslenia údajov zo strany členského štátu, keď článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 umožňuje Rade konštatovať porušenie zo strany takéhoto členského štátu a uložiť mu pokutu.

72 Na druhej strane článok 8 ods. 1 nariadenia č. 479/2009 v spojení s odôvodneniami 9 a 10 tohto nariadenia zveruje osobitne Eurostatu zodpovednosť za vykonanie nezávislého a nestranného posúdenia týchto údajov, a to kontrolou dodržiavania účtovných pravidiel a ich úplnosti, spoľahlivosti, včasnosti a konzistentnosti. Na tento účel má Eurostat najmä právomoc vykonať návštevy v členských štátoch podľa článku 11a uvedeného nariadenia označované ako „konzultačné“, ktorých cieľom je prehodnotiť oznámené údaje, preskúmať ich z metodologického a účtovného hľadiska, ako aj určiť možné riziká alebo problémy týkajúce sa ich kvality. Táto služba Komisie je teda v tomto rámci a všeobecným spôsobom oprávnená identifikovať možné riziká alebo problémy týkajúce sa spoľahlivosti dotknutých údajov.

73 Nariadenie č. 479/2009, a presnejšie jeho článok 11a, tým predstavovalo právny základ umožňujúci Eurostatu zhromažďovať v rámci takých návštev, ako boli dve konzultačné návštevy a prípravná technická návšteva uvedené v bode 69 tohto rozsudku, informácie týkajúce sa možného skreslenia údajov.

74 Pokiaľ ide o štvrtú návštevu spomenutú v rovnakom bode, ktorá bola zameraná osobitne na účty autonómnej oblasti Valencia, nepochybne je potrebné konštatovať, že takúto návštevu nariadenie č. 479/2009 výslovne nepredpokladá.

75 Článok 11 tohto nariadenia však stanovuje, že Eurostat vedie trvalý dialóg so štatistickými úradmi členských štátov. Z takéhoto dialógu pritom nevyhnutne vyplýva, že Eurostat môže uskutočňovať rôzne návštevy a misie, ktoré si vyžaduje výkon jeho zodpovednosti, a to aj nad rámec návštev, ktoré sú osobitne uvedené v tomto článku. Okrem toho odôvodnenia 7 a 8 nariadenia č. 1173/2011 osobitne vyzývajú Komisiu na to, aby v rámci spomenutého trvalého dialógu uskutočnila misie na mieste a misie dohľadu.

76 Za týchto podmienok je potrebné domnievať sa, že článok 11 nariadenia č. 479/2009 predstavoval právny základ umožňujúci Eurostatu v rámci tejto štvrtej návštevy zhromažďovať informácie týkajúce sa možného skreslenia údajov.

77 Pokiaľ ide okrem toho o tvrdenie Španielskeho kráľovstva o tom, že pred začatím vyšetrovania mala byť vykonaná metodická návšteva, postačuje konštatovať, že delegované rozhodnutie 2012/678 vo svojom článku 2 ods. 3 stanovuje, že Komisia sa môže rozhodnúť nevykonať vyšetrovanie, pokým sa neuskutoční metodická návšteva, avšak bez toho, aby jej v tejto súvislosti bola uložená povinnosť.

78 Pokiaľ ide po druhé o otázku, či boli štyri dotknuté návštevy vykonané pri dodržaní procesných požiadaviek, ktoré stanovil normotvorca Únie, a tak, aby nebola sťažená možnosť Španielskeho kráľovstva využiť svoje právo na obranu v rámci následného postupu vyšetrovania, je potrebné poznamenať, že článok 11 ods. 2 nariadenia č. 479/2009 stanovuje, že predbežné zistenia z konzultačných návštev v členských štátoch musia byť týmto štátom zaslané, aby k nim mohli vyjadriť svoje pripomienky.

79 V prejednávanej veci boli predbežné zistenia z prípravnej technickej návštevy a dvoch konzultačných návštev uvedených v bode 69 tohto rozsudku zaslané Španielskemu kráľovstvu na pripomienkovanie, ako to potvrdzuje správa Eurostatu pripojená ako príloha k žalobe obsahujúca zhrnutie pripomienok, ktoré tento členský štát vzniesol po doručení predbežnej verzie tohto dokumentu. Ako vyplýva z dokumentov citovaných v rovnakom bode 69, uvedený členský štát bol tiež vopred podrobne informovaný o presnom účele týchto návštev a osobitne o skutočnosti, že sa okrem iného budú týkať údajov o autonómnej oblasti Valencia.

80 Z rovnakých dokumentov tiež vyplýva, že Španielske kráľovstvo bolo okrem toho dostatočne jasným a presným spôsobom informované pred návštevou organizovanou v septembri 2013, že táto návšteva bude osobitne zameraná na možné skreslenie údajov týkajúcich sa deficitov autonómnej oblasti Valencia.

81 Za týchto okolností je potrebné konštatovať, že podmienky, za akých boli zorganizované návštevy, ktoré Eurostat uskutočnil v Španielsku v máji, júni a septembri 2012, ako aj v septembri 2013, a v priebehu ktorých boli zhromaždené informácie, na ktorých je založené napadnuté rozhodnutie, boli v súlade s procesnými požiadavkami stanovenými právom Únie.

82 Preto je potrebné dospieť k záveru, že výkon práva Španielskeho kráľovstva na obranu v rámci postupu vyšetrovania, ktorý predchádzal vydaniu napadnutého rozhodnutia, nebol narušený viacerými návštevami, ktoré Eurostat vykonal s cieľom zhromaždiť uvedené informácie pred začatím tohto postupu.

83 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že Rada neporušila právo Španielskeho kráľovstva na obranu, keď v napadnutom rozhodnutí vychádzala z informácií zhromaždených počas týchto návštev.

84 Prvý žalobný dôvod preto nie je dôvodný.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení práva na riadnu správu vecí verejných

Argumentácia účastníkov konania

85 Španielske kráľovstvo tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje právo na riadnu správu vecí verejných zakotvené v článku 41 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

86 Podľa neho totiž nie je v súlade s požiadavkou objektívnej nestrannosti, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou tohto práva, aby Komisia zverila vykonanie postupu vyšetrovania podľa článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 osobám, ktoré sa predtým zúčastňovali na návštevách, na základe ktorých táto inštitúcia dospela k záveru o existencii závažných indícií možnej existencie skutočností odôvodňujúcich začatie takéhoto postupu. V prejednávanej veci boli pritom traja zo štrnástich zamestnancov, ktorí sa zúčastňovali na návštevách, ktoré vykonal Eurostat v Španielsku pred prijatím rozhodnutia o začatí vyšetrovania, zároveň súčasťou tímu štyroch osôb, ktoré neskôr Komisia poverila v rámci uvedeného postupu. Okrem toho služba, v rámci ktorej pôsobia tieto tri osoby, konkrétne Eurostat, predstavuje podľa Španielskeho kráľovstva nebezpečenstvo zaujatosti, keďže táto služba je zodpovedná za vyhodnocovanie údajov o dlhu a deficite odovzdaných členskými štátmi, pričom z tohto dôvodu má podľa neho záujem, aby bol postup vyšetrovania vedený v neprospech členského štátu, ktorému sa vytýka manipulácia s údajmi. Za týchto podmienok je podľa Španielskeho kráľovstva potrebné dospieť k záveru, že postup vyšetrovania bol vedený za podmienok, ktoré nezaručovali objektívnu nestrannosť zo strany Komisie, a že toto porušenie práva na riadnu správu vecí verejných vyvoláva protiprávnosť napadnutého rozhodnutia, ktoré Rada prijala na záver uvedeného postupu.

87 Rada, ktorú podporuje Komisia, tvrdí, že Španielske kráľovstvo sa nemôže odvolávať na článok 41 ods. 1 Charty, keďže je členským štátom, a nie osobou v zmysle tohto ustanovenia, pričom zároveň súhlasí, že tento členský štát sa môže vo svoj prospech odvolávať na zásadu riadnej správy vecí verejných ako na všeobecnú zásadu práva Únie. So zreteľom na uvedené podľa nej skutočnosť, že Komisia zverí vedenie postupu vyšetrovania začatého podľa článku 11 nariadenia č. 479/2009 zamestnancom, ktorí sa predtým zúčastňovali na návštevách organizovaných na základe nariadenia č. 479/2009 neporušuje túto zásadu, keďže tieto dva procesné rámce sú z právneho hľadiska odlišné. To platí o to viac vzhľadom na skutočnosť, že ide o odlišnú inštitúciu ako Komisia, konkrétne o Radu, ktorá je povolaná po skončení takéhoto postupu vyšetrovania prijať rozhodnutie o existencii manipulovania so štatistikami a uložiť dotknutému členskému štátu pokutu.

Posúdenie Súdnym dvorom

88 Článok 41 ods. 1 Charty s názvom „Právo na dobrú správu vecí verejných“, ktorý je zaradený do hlavy V Charty, nazvanej „Občianstvo“, uvádza okrem iného, že každý má právo, aby inštitúcie Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne.

89 V prejednávanej veci sa na toto ustanovenie odvoláva členský štát. Bez toho, aby bolo potrebné zaujať stanovisko k otázke, či je možné ho pokladať za osobu, na ktorú odkazuje výraz „každý“ v zmysle tohto ustanovenia, a teda môže sa z tohto dôvodu odvolávať na tu stanovené právo, čo Rada a Komisia spochybňujú, je potrebné uviesť, že toto právo odráža všeobecnú zásadu práva Únie (rozsudok z 8. mája 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 49), na ktoré sa môžu vo svoj prospech odvolávať členské štáty a vzhľadom na ktoré je preto možné posúdiť zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

90 Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že inštitúcie Únie sú povinné dodržiavať uvedenú všeobecnú zásadu práva v rámci administratívnych konaní začatých voči členským štátom, ktoré môžu vyústiť v prijatie rozhodnutia nepriaznivo zasahujúceho do ich právneho postavenia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. júla 2004, Španielsko/Komisia, C-501/00, EU:C:2004:438, bod 52, ako aj z 24. júna 2015, Nemecko/Komisia, C-549/12 P a C-54/13 P, EU:C:2015:412, bod 89 a citovanú judikatúru).

91 Týmto inštitúciám prislúcha osobitne povinnosť postupovať v súlade s požiadavkou nestrannosti v jej dvoch zložkách, ktorými sú jednak subjektívna nestrannosť, v zmysle ktorej žiadny z členov dotknutej inštitúcie nesmie prejavovať osobnú zaujatosť, a jednak objektívna nestrannosť, v zmysle ktorej musí táto inštitúcia poskytnúť dostatočné záruky na vylúčenie akýchkoľvek oprávnených pochybností týkajúcich sa zaujatosti (rozsudok z 11. júla 2013, Ziegler/Komisia, C-439/11 P, EU:C:2013:513, body 154 a 155, ako aj citovaná judikatúra).

92 Zatiaľ čo v prejednávanej veci Španielske kráľovstvo nespochybňuje subjektívnu nestrannosť Komisie, zároveň tvrdí, že napadnuté rozhodnutie je protiprávne z dôvodu, že táto inštitúcia nesplnila požiadavku objektívnej nestrannosti, keď vedenie postupu vyšetrovania zverila tímu zloženému v značnej časti zo zamestnancov Eurostatu, ktorí sa už predtým zúčastňovali na návštevách zorganizovaných touto službou v Španielsku v období pred začatím uvedeného postupu.

93 Na úvod je potrebné uviesť, že ako správne uvádza Španielske kráľovstvo, Rada a Komisia nemôžu tvrdiť, že túto argumentáciu je potrebné zamietnuť z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie po skončení postupu vyšetrovania prijala Rada, a nie Komisia.

94 Vzhľadom na judikatúru citovanú v bode 91 tohto rozsudku je totiž potrebné vychádzať z toho, že ak boli viacerým inštitúciám priznané vlastné a odlišné zodpovednosti v rámci postupu začatého voči členskému štátu, ktorý môže viesť k rozhodnutiu nepriaznivo zasahujúcemu do jeho právneho postavenia, každá z týchto inštitúcií je povinná v rozsahu, v akom sa jej to týka, postupovať v súlade s požiadavkou objektívnej nestrannosti. V dôsledku toho aj v prípade, že by to bola len jedna z nich, kto porušil túto požiadavku, takéto porušenie môže vyvolať nezákonnosť rozhodnutia, ktoré prijme druhá z nich po skončení dotknutého postupu.

95 V dôsledku toho prislúcha Súdnemu dvoru určiť, či Komisia ponúka dostatočné záruky na vylúčenie akejkoľvek legitímnej pochybnosti, pokiaľ ide o prípadnú zaujatosť z jej strany v prípade, že poverí vedením postupu vyšetrovania, aký viedol k vydaniu napadnutého rozhodnutia, tím zložený v značnej časti zo zamestnancov Eurostatu, ktorí sa už predtým zúčastňovali návštev zorganizovaných touto službou v dotknutom členskom štáte v období pred začatím spomenutého postupu.

96 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že tieto návštevy na jednej strane a uvedený postup vyšetrovania na druhej strane spadajú do odlišného právneho rámca a majú odlišný cieľ.

97 Ako totiž vyplýva z bodov 72 a 75 tohto rozsudku, cieľom návštev, ktoré môže Eurostat uskutočniť na základe článkov 11 a 11a nariadenia č. 479/2009, je umožniť tejto službe Komisie vykonať v súlade s článkom 8 ods. 1 rovnakého nariadenia posúdenie kvality údajov, ktoré mu dvakrát ročne oznamujú členské štáty, pokiaľ ide o ich dlh verejnej správy a deficit verejnej správy.

98 Postup vyšetrovania sa riadi článkom 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011, pričom jeho cieľom je v súlade s týmto ustanovením umožniť Komisii uskutočniť akékoľvek potrebné vyšetrovanie, aby preukázala existenciu skresľovania uvedených údajov, ku ktorej došlo úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti, ak dospeje k záveru o závažných indíciách možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať také skresľovanie údajov.

99 Vzhľadom na odlišné právne rámce a ciele je potrebné vychádzať z toho, že aj keď sa údaje, ktorých sa týkajú tieto návštevy, a uvedený postup vyšetrovania môžu čiastočne prekrývať, príslušné posúdenia, ktoré majú Eurostat a Komisia vykonať vo vzťahu k týmto údajom, sú naopak nevyhnutne odlišné.

100 V dôsledku toho posúdenia Eurostatu týkajúce sa kvality niektorých z týchto údajov pochádzajúcich z návštev vykonaných v členskom štáte samy osebe nespôsobujú zaujatosť stanoviska, ktoré môže Komisia prijať k existencii skresľovania údajov týkajúcich sa rovnakých údajov v prípade, že sa táto inštitúcia následne rozhodne začať v tejto súvislosti postup vyšetrovania.

101 Z toho vyplýva, že poverenie vedením postupu vyšetrovania na základe článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 tímu zloženého v značnej časti zo zamestnancov Eurostatu, ktorí sa už predtým zúčastňovali návštev zorganizovaných touto službou na základe nariadenia č. 479/2009 v dotknutom členskom štáte v období pred začatím spomenutého postupu, samo osebe neumožňuje Súdnemu dvoru dospieť k záveru o tom, že rozhodnutie prijaté po skončení uvedeného postupu je protiprávne z dôvodu porušenia požiadavky objektívnej nestrannosti, ktorou je viazaná Komisia.

102 Navyše je potrebné jednak uviesť, že to nie je Eurostat, ktorého zodpovednosti jasne definuje nariadenie č. 479/2009, ako bolo uvedené v bode 72 tohto rozsudku, ale Komisia, a teda komisári konajúci v rámci kolégia, ktorým článok 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 vyhradzuje po prvé právomoc rozhodnúť o začatí postupu vyšetrovania, po druhé zodpovednosť za vedenie vyšetrovania a po tretie oprávnenie predložiť Rade odporúčania a návrhy, ktoré je potrebné prijať po jeho skončení.

103 Na druhej strane nariadenie č. 1173/2011 nezveruje zamestnancom Eurostatu žiadnu vlastnú zodpovednosť za vedenie postupu vyšetrovania.

104 Za týchto podmienok je potrebné domnievať sa, že úloha, ktorá je zverená zamestnancom Eurostatu v uvedenom postupe vyšetrovania, sa nejaví byť rozhodujúcou ani pre priebeh tohto konania a ani pre jeho výsledok.

105 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že nie je možné konštatovať, že keďže vedením postupu vyšetrovania bol poverený tím zložený v značnej časti zo zamestnancov Eurostatu, ktorí sa zúčastňovali návštev zorganizovaných touto službou v Španielsku pred začatím spomenutého postupu, pri napadnutom rozhodnutí to znamená porušenie požiadavky objektívnej nestrannosti zo strany Komisie.

106 Druhý žalobný dôvod preto nie je dôvodný.

O treťom žalobnom dôvode založenom na neexistencii porušenia

Argumentácia účastníkov konania

107 Španielske kráľovstvo tvrdí, že v prejednávanej veci neboli splnené viaceré podmienky, ktoré vyžaduje článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, aby mohla Rada dôvodne konštatovať existenciu porušenia.

108 V prvom rade v tejto súvislosti uvedený členský štát tvrdí, že skutočnosti, ktoré mu boli kladené za vinu, nemožno kvalifikovať ako „skreslenie údajov“. Je totiž potrebné rozlišovať skutočnosti predstavujúce skreslenie údajov ako protiprávne konanie zakázané článkom 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 a skutočnosti, ktoré predstavujú jednoduchú revíziu údajov, ktoré boli vykázané Eurostatu, čo predstavuje prístup povolený podľa článku 6 nariadenia č. 479/2009. Presnejšie, podľa neho je potrebné vnímať článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 v tom zmysle, že umožňuje Rade sankcionovať výlučne skreslenie údajov, ktorého sa členské štáty dopustili vo vzťahu k aktuálnym údajom. Na druhej strane je podľa neho potrebné domnievať sa, že chybné vyhlásenie týkajúce sa plánovaných údajov nespadá do pôsobnosti tohto ustanovenia. Opačný výklad by totiž pozbavil článok 6 nariadenia č. 479/2009 jeho pôsobnosti, keďže tento článok umožňuje členským štátom revidovať plánované údaje, ktoré predtým oznámili Eurostatu. V prejednávanej veci podľa neho skutočnosti, ktorých sa týka napadnuté rozhodnutie, mali byť posúdené ako spadajúce pod prípad revízie plánovaných údajov, ktoré boli predtým oznámené Komisii v oznámení z 30. marca 2012, ktorú mal Eurostat vziať na vedomie tým, že by uverejnil príslušné revidované údaje.

109 V druhom rade je podľa neho potrebné vychádzať z toho, že článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 neumožňuje Rade sankcionovať akékoľvek skreslenia údajov, ale len tie, ktorých dôsledkom je ohrozenie koordinácie a hospodárskeho a rozpočtového dohľadu, ktoré zabezpečujú Rada a Komisia

podľa článkov 121 a 126 ZFEÚ a protokolu č. 12. V prejednávanej veci však skreslenie údajov, ktoré sa kladie Španielskemu kráľovstvu za vinu, nijako významne nezabránilo Rade a Komisii vykonávať v tejto súvislosti svoje zodpovednosti, a to z dôvodu rýchlosti, s akou boli napokon dotknuté údaje revidované, ako aj vzhľadom na objem dotknutých výdavkov.

110 V treťom rade nemožno Španielskemu kráľovstvu podľa jeho názoru prisúdiť hrubú nedbanlivosť. Napadnuté rozhodnutie sa totiž podľa neho zameriava na existenciu skreslenia údajov, ktoré sa vzťahuje len na deficit jedinej autonómnej oblasti v rámci celého deficitu verejnej správy, zatiaľ čo dotknutý členský štát celkovo preukázal starostlivosť. Okrem toho toto rozhodnutie nijako nezohľadňuje spoluprácu, ktorú tento členský štát preukázal počas vyšetrovania vedeného Komisiou po tom, ako tejto inštitúcii spontánne oznámil predmetné nezrovnalosti.

111 Rada, ktorú podporuje Komisia, v prvom rade namieta, že skutočnosť, že Eurostat uverejní na základe článku 6 nariadenia č. 479/2009 revidované údaje, nebráni tomu, aby dotknutý členský štát nemohol byť sankcionovaný na základe článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, ak je uverejnenie týchto údajov dôsledkom skreslenia údajov.

112 Rada a Komisia ďalej podotýkajú, že článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 umožňuje sankcionovať akékoľvek skreslenie údajov o deficite a dlhu relevantných pre uplatňovanie článkov 121 a 126 ZFEÚ, ako aj protokolu č. 12. Ako totiž podľa nich vyplýva z odôvodnenia 16 nariadenia č. 1173/2011, všetky tieto údaje sú zásadné pre ich misiu koordinácie a hospodárskeho a rozpočtového dohľadu. Za týchto podmienok nemajú byť dôsledky skreslenia údajov zohľadnené na účely opisu existencie porušenia, ale výlučne na účely výpočtu zodpovedajúcej pokuty, ako to umožňuje delegované rozhodnutie 2012/678 a ako sa to stalo aj v prejednávanom prípade.

113 Napokon pokiaľ ide o existenciu hrubej nedbanlivosti, ktorú možno pripísať Španielskemu kráľovstvu, Rada a Komisia sa domnievajú, že voči tomuto členskému štátu má byť vyvodená zodpovednosť za konanie jeho územných jednotiek, ako by to bolo v prípade žaloby o nesplnenie povinnosti, a že predstieranie, že uvedený členský štát Komisii spontánne oznámil existenciu chybnej notifikácie, nezodpovedá realite. Okrem toho spolupráca, ktorú takýto členský štát preukázal počas vyšetrovania, by podľa nich nemala mať vplyv na opis porušenia podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, avšak možno ju vziať do úvahy ako poľahčujúcu okolnosť v rámci výpočtu výšky pokuty, ako to umožňuje delegované rozhodnutie 2012/678.

Posúdenie Súdnym dvorom

114 Na úvod je potrebné konštatovať, že Španielske kráľovstvo nespochybňuje skutkové okolnosti, ktoré voči nemu vznáša Rada. Je teda predovšetkým nesporné, že údaje, ktoré tento členský štát oznámil Eurostatu 30. marca 2012, sa vyznačovali podhodnotením jeho plánovaného a skutočného deficitu za roky 2008 až 2011 vo výške 4,5 miliardy eur, z čoho 1,9 miliardy eur sa týka len autonómnej oblasti Valencia, ďalej že podhodnotenie týkajúce sa tohto subjektu možno vysvetliť tou skutočnosťou, že kontrolný úrad tejto autonómnej oblasti počas viacerých rokov potvrdzoval účty obsahujúce nezrovnalosti spojené s nezaúčtovaním niektorých výdavkov na zdravotníctvo a porušením akruálneho princípu, a napokon, že táto situácia pretrvávala napriek opakovaným upozorneniam zo strany regionálneho dvora audítorov spomínanej autonómnej oblasti.

115 Na druhej strane Španielske kráľovstvo spochybňuje právnu kvalifikáciu skutkového stavu, ktorý takto ustálila Rada, a to prostredníctvom troch skupín tvrdení, ktoré sú v podstate pripomenuté v bodoch 108 až 110 tohto rozsudku, ktorých posúdenie si v prvom rade vyžaduje výklad článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011.

116 Podľa tohto ustanovenia musia byť na to, aby mohla Rada konštatovať existenciu porušenia, splnené tri podmienky. Po prvé členský štát sa musel dopustiť skreslenia údajov, po druhé toto skreslenie údajov sa musí týkať údajov o deficite a dlhu relevantných pre uplatňovanie článkov 121 a 126 ZFEÚ alebo protokolu č. 12 a po tretie tento členský štát musel konať úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti.

117 Pokiaľ ide najprv o prvú z týchto troch podmienok, Španielske kráľovstvo tvrdí, že ako vyplýva z bodu 108 tohto rozsudku, článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 je potrebné vykladať tak, že skreslenie údajov týkajúce sa plánovaných údajov nespadá do pôsobnosti tohto ustanovenia.

118 V tejto súvislosti je však potrebné uviesť, že znenie článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 odkazuje na všetky skreslenia údajov, ktorých sa dopustia členské štáty bez obmedzenia pôsobnosti tohto ustanovenia na niektoré druhy oznámených údajov alebo skreslení. Okrem toho odôvodnenie 16 nariadenia č. 1173/2011, ktoré vysvetľuje cieľ sledovaný uvedeným ustanovením, uvádza, že jeho cieľom je odradiť členské štáty od skreslenia údajov, a to bez toho, aby rozlišovalo jednotlivé typy takéhoto skreslenia.

119 Preto je potrebné vychádzať z toho, že pôsobnosť článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 v spojení s odôvodnením 16 uvedeného nariadenia pokrýva všetky skreslenia údajov, ktorých sa dopustia členské štáty vo vzťahu k údajom o deficite a dlhu, ktoré musia byť oznámené Eurostatu podľa článku 3 nariadenia č. 479/2009, ako uvádza bod 71 tohto rozsudku, a to vrátane oznámenia údajov o plánovaných hodnotách.

120 Tento záver nespochybňuje ani tvrdenie Španielskeho kráľovstva, že zahrnutie skreslenia údajov týkajúceho sa oznámenia plánovaných údajov do pôsobnosti článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 by pozbavilo článok 6 nariadenia č. 479/2009 jeho pôsobnosti, keďže tento článok umožňuje členským štátom revidovať plánované údaje, ktoré predtým oznámili Eurostatu.

121 Ako totiž vyplýva zo samotného znenia článku 6 nariadenia č. 479/2009, tento článok nedáva členským štátom možnosť informovať Eurostat v osobitnom prípade, keby chceli revidovať plánované údaje v nadväznosti na odhalenie skreslenia údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, ale ukladá im všeobecnú povinnosť informovať túto službu o všetkých prípadoch závažnej revízie údajov, ktoré boli predtým oznámené. Ukladá teda členským štátom povinnosť oznámiť tak prípady revízie plánovaných údajov, ako aj prípady revízie aktuálnych údajov, a to nezávisle od oprávnenia Rady uložiť im sankciu, ak boli dotknuté údaje predmetom skreslenia údajov. Zohľadnenie skreslenia údajov týkajúceho sa plánovaných údajov v rámci pôsobnosti článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 teda nemá žiadny vplyv na rozsah pôsobnosti článku 6 nariadenia č. 479/2009.

122 V dôsledku toho tvrdenie Španielskeho kráľovstva, že článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 sa má vykladať tak, že skreslenie údajov týkajúce sa plánovaných údajov nespadá do rozsahu pôsobnosti tohto ustanovenia, nie je dôvodné.

123 Pokiaľ ide po druhé o druhú podmienku uvedenú v bode 116 tohto rozsudku, Španielske kráľovstvo tvrdí, že článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 umožňuje Rade sankcionovať len tie skreslenia údajov, ktorých dôsledkom je ohrozenie koordinácie a hospodárskeho a rozpočtového dohľadu, ktoré zabezpečujú Rada a Komisia podľa článkov 121 a 126 ZFEÚ a protokolu č. 12.

124 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 je Rada oprávnená sankcionovať skreslenie údajov, ktorého sa dopustil členský štát vo vzťahu k údajom o deficite a dlhu relevantným pre uplatňovanie článkov 121 a 126 ZFEÚ a protokolu č. 12. Uvedené ustanovenie teda definuje takéto skreslenie vzhľadom na predmet, ktorého sa týkajú predmetné údaje, ktorým je konkrétne deficit a dlh dotknutého členského štátu. Na druhej strane neobsahuje nijaký prvok, ktorý by sa vzťahoval na presný dôsledok, aký by toto skreslenie malo vyvolať, čo odporuje tvrdeniu Španielskeho kráľovstva.

125 Za týchto podmienok je potrebné článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 vykladať tak, že umožňuje Rade sankcionovať každé skreslenie údajov týkajúce sa údajov o dlhu a deficite dotknutého členského štátu, a to nezávisle od toho, či dôsledkom tohto skreslenia bolo ohrozenie koordinácie a hospodárskeho a rozpočtového dohľadu, ktoré zabezpečujú Rada a Komisia.

126 Preto tvrdenie Španielskeho kráľovstva uvedené v bode 123 tohto rozsudku nie je dôvodné.

127 Napokon pokiaľ ide o tretiu podmienku uvedenú v bode 116 tohto rozsudku, podľa ktorej musel dotknutý členský štát konať úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti, aby mu bolo možné pripísať porušenie, Španielske kráľovstvo tvrdí, že túto podmienku nemožno považovať za naplnenú, keďže jednak sa skreslenie údajov v prejednávanej veci týka len jedinej autonómnej oblasti v rámci celého deficitu verejnej správy, a jednak po tom, čo spontánne oznámilo Komisii predmetné nezrovnalosti, spolupracovalo počas vyšetrovania vedeného touto inštitúciou.

128 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenia založené na skutočnosti, že dotknuté skreslenie údajov sa v rámci celého deficitu verejnej správy týka len rozpočtu jedinej autonómnej oblasti, postačí uviesť, že posúdenie existencie hrubej nedbanlivosti na strane dotknutého členského štátu na účely kvalifikácie porušenia podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 nezávisí na viac alebo menej obmedzenej povahe nezrovnalostí, stojacich za skreslením údajov, ktorého sa dopustil členský štát, ale na tom, v akom rozsahu si tento členský štát nesplnil povinnosť starostlivosti, ktorou je viazaný pri zostavení a overení údajov, ktoré majú byť oznámené Eurostatu podľa článku 3 nariadenia č. 479/2009.

129 Pokiaľ ide v druhom rade o skutočnosť, že Španielske kráľovstvo spolupracovalo na vyšetrovaní, ktoré viedla Komisia, po tom, ako tejto inštitúcii spontánne oznámilo dotknuté nezrovnalosti, je potrebné pripomenúť, že ako bolo uvedené v bode 65 tohto rozsudku, začatie vyšetrovania podľa článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 musia odôvodňovať závažné indície možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať skreslenie údajov, a to buď úmyselné, alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti.

130 Z toho vyplýva, že existenciu tejto hrubej nedbanlivosti je potrebné posúdiť vzhľadom na skutočnosti zakladajúce skreslenie údajov, pričom sa neprihliada na správania uvedeného členského štátu následne po takomto skreslení.

131 Preto v rozpore s tým, čo tvrdí Španielske kráľovstvo, ani skutočnosť, že dotknuté skreslenie údajov sa v prejednávanej veci v rámci celého deficitu verejnej správy týka len rozpočtu jedinej autonómnej oblasti, a ani skutočnosť, že tento členský štát spolupracoval na vyšetrovaní, ktoré viedla Komisia, po tom, ako tejto inštitúcii spontánne oznámil dotknuté nezrovnalosti, nie sú takej povahy, že by mohli spochybniť kvalifikáciu Rady, podľa ktorej ide o hrubú nedbanlivosť.

132 So zreteľom na uvedené je potrebné uviesť, že aj keď to nemá vplyv na existenciu porušenia, skutočnosť, že dotknutý členský štát preukáže spoluprácu pri odhaľovaní skreslenia údajov a v priebehu vyšetrovania, má byť zohľadnená ako poľahčujúca okolnosť v rámci výpočtu výšky pokuty podľa článku 14 ods. 3 písm. e) delegovaného rozhodnutia 2012/678.

133 Zo všetkých vyššie uvedených dôvodov musí byť tretí žalobný dôvod zamietnutý v celom rozsahu ako nedôvodný.

O štvrtom žalobnom dôvode založenom na neprimeranosti pokuty

Argumentácia účastníkov konania

134 Vo svojej žalobe Španielske kráľovstvo uviedlo, že pokuta uložená napadnutým rozhodnutím je neprimeraná z dôvodu chybnej definície časového rámca, ktorý bol zohľadnený pri jej výpočte.

135 V tejto súvislosti uvedený členský štát uviedol, že Komisia porušila článok 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 v zmysle ktorého mala byť výška pokuty vypočítaná na základe referenčnej sumy zodpovedajúcej 5 % „závažnejšieho vplyvu skreslenia údajov na úroveň deficitu… za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie…“. Podľa neho je totiž potrebné túto formuláciu vykladať tak, že Rada musí najprv stanoviť vplyv skreslenia údajov na úroveň deficitu za každý z rokov, ktorých sa týka dotknuté oznámenie a vzťahuje sa na ne toto skreslenie, následne stanoviť rok, v ktorom je tento vplyv najvýznamnejší, a napokon stanoviť referenčnú sumu, opierajúc sa len o tento vplyv. V prejednávanej veci mal takýto výklad viesť Radu k stanoveniu referenčnej sumy na základe nedeklarovaných výdavkov Španielskeho kráľovstva len za rok 2011 (čo predstavuje 862 miliónov eur). Táto inštitúcia však stanovila uvedenú referenčnú sumu na základe nedeklarovaných výdavkov za všetky roky, ktorých sa týkalo oznámenie z 30. marca 2012, na ktoré sa vzťahovalo skreslenie údajov, konkrétne za roky 2008 až 2011 (teda približne 1,9 miliardy eur). Preto je podľa nej dôvodné, aby Súdny dvor opravil túto chybu tak, že zníži referenčnú sumu na 43,1 milióna eur (namiesto 94,65 milióna eur), a v dôsledku toho zníži aj pokutu na 8,62 milióna eur (namiesto 18,93 milióna eur).

136 Vo svojej replike a neskôr na pojednávaní Španielske kráľovstvo v tomto rámci dodalo, že chyba, ktorej sa dopustila Rada, viedla túto inštitúciu aj k porušeniu zásady zákazu retroaktivity trestných ustanovení.

137 Rada, ktorú podporuje Komisia, vo svojom vyjadrení k žalobe odpovedá, že pokuta uložená napadnutým rozhodnutím bola vypočítaná v súlade s článkom 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678. Toto ustanovenie je totiž potrebné vykladať tak, že Rada musí najprv preskúmať, na ktoré roky sa vzťahuje oznámenie, pričom sa ich týka skreslenie údajov, ďalej stanoviť celkový vplyv tohto skreslenia údajov na úrovni deficitu za všetky dotknuté roky a napokon vychádzať z tohto celkového vplyvu pri stanovení referenčnej sumy pokuty. V prejednávanej veci viedlo toto ustanovenie Radu k tomu, že správne stanovila referenčnú sumu na základe nedeklarovaných výdavkov Španielskeho kráľovstva za všetky roky, ktorých sa týka jeho oznámenie z 30. marca 2012 a na ktoré sa vzťahuje skreslenie údajov, konkrétne za roky 2008 až 2011.

138 V rovnakom vyjadrení k žalobe Rada tiež uvádza, že pokiaľ Španielske kráľovstvo spochybňuje retroaktívne uplatnenie nariadenia č. 1173/2011, k skresleniu údajov, ktoré bolo zohľadnené pri výpočte výšky pokuty, došlo 30. marca 2012, teda následne po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 1173/2011, ku ktorému došlo 13. decembra 2011.

139 Bez ohľadu na to počas pojednávania Rada a Komisia uviedli, že odvolanie sa na zásadu zákazu retroaktivity trestných ustanovení je potrebné považovať za žalobný dôvod vznesený v štádiu repliky, teda za nový žalobný dôvod v zmysle článku 127 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ktorý je podľa uvedeného ustanovenia neprípustný.

Posúdenie Súdnym dvorom

– O prípustnosti

140 Podľa článku 127 ods. 1 rokovacieho poriadku uvádzanie nových dôvodov je prípustné počas konania len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na nových právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania.

141 Vzhľadom na to v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora nemôže byť označené za neprípustné tvrdenie, ktoré predstavuje rozšírenie žalobného dôvodu už uvedeného v návrhu na začatie konania a je s ním v úzkom vzťahu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2015, Komisia/Parlament a Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, bod 13 a citovanú judikatúru).

142 V prejednávanej veci je potrebné najprv konštatovať, že tvrdenie Španielskeho kráľovstva o tom, že napadnuté rozhodnutie uložilo pokutu pri porušení zásady zákazu retroaktivity trestných ustanovení, tvorí súčasť tvrdení v replike, ktoré predstavujú rozšírenie štvrtého žalobného dôvodu uvedeného v návrhu na začatie konania. Z analýzy tohto tvrdenia a tohto žalobného dôvodu ďalej vyplýva, že oba kritizujú rovnaký aspekt napadnutého rozhodnutia, ktorým je skutočnosť, že Rada vypočítala referenčnú sumu pokuty, ktorú zamýšľala uložiť Španielskemu kráľovstvu so zohľadnením celého skreslenia údajov, ktorého sa tento členský štát dopustil v oznámení z 30. marca 2012 vo vzťahu k nedeklarovaným výdavkom za roky 2008 až 2011 namiesto toho, aby zohľadnila len skreslenie údajov, ktorého sa tento štát dopustil za rok 2011. Na základe toho sú predmetné tvrdenie a žalobný dôvod navzájom v úzkom vzťahu.

143 Z týchto dôvodov musí byť tvrdenie založené na porušení zásady zákazu retroaktivity trestných ustanovení vyhlásené za prípustné.

– O veci samej

144 Je potrebné preskúmať tvrdenie založené na porušení zásady zákazu retroaktivity trestných ustanovení, keďže spochybňuje samotnú existenciu pokuty uloženej Španielskemu kráľovstvu, a následne tvrdenia založené na porušení článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678, ktoré sa týkajú spôsobu výpočtu tejto pokuty.

145 Pokiaľ ide v prvom rade o tvrdenie založené na porušení zásady zákazu retroaktivity trestných ustanovení, na úvod je potrebné uviesť, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že zásada zákazu retroaktivity trestnoprávnych ustanovení predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, bod 22, a z 8. februára 2007, Groupe Danone/Komisia, C-3/06 P, EU:C:2007:88, bod 87). Táto všeobecná zásada práva vyžaduje, aby bola osoba odsúdená za taký trestný čin a z toho dôvodu jej bol uložený taký trest, aké v čase, keď došlo k spáchaniu príslušného skutku alebo opomenutia predstavujúceho tento trestný čin, stanovoval právny poriadok (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, bod 21, a z 8. septembra 2015, Taricco a i., C-105/14, EU:C:2015:555, bod 56).

146 Konkrétnejšie, táto všeobecná zásada práva sa uplatňuje aj v prípade pokút správnej povahy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 202). V dôsledku toho uloženie pokuty podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 nemožno vyňať spod uplatňovania tejto všeobecnej zásady práva, a to bez ohľadu na skutočnosť, že článok 9 tohto nariadenia spresňuje, že takáto sankcia má administratívny charakter.

147 Okrem toho sú aj členské štáty oprávnené odvolávať sa na všeobecnú zásadu zákazu retroaktivity trestných ustanovení s cieľom spochybniť zákonnosť pokút, ktoré im boli uložené v prípade porušenia práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 51).

148 Pokiaľ ide o otázku, či bola táto všeobecná zásada práva porušená v prejednávanej veci, ako tvrdí Španielske kráľovstvo, je potrebné najprv pripomenúť, že v súlade s článkom 3 ods. 2 nariadenia č. 479/2009 a hmotnoprávne totožným ustanovením, ktoré sa predtým nachádzalo v nariadení č. 3605/93, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 1994, sú členské štáty od tohto dátumu povinné do

1. apríla príslušného roka oznámiť Eurostatu ich plánovaný deficit verejných financií za daný rok, aktualizovaný odhad ich skutočného deficitu verejných financií za rok n-1 a ich skutočné deficity verejných financií za roky n-2, n-3 a n-4.

149 Ako je medzi účastníkmi konania nesporné, práve na základe tohto ustanovenia Španielske kráľovstvo zaslalo Eurostatu oznámenie z 30. marca 2012 uvádzajúce údaje o jeho deficitoch verejných financií za roky 2008 až 2011.

150 Okrem toho článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 od nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia 13. decembra 2011 stanovuje, že skutočnosť, že sa členský štát úmyselne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti dopustí skreslenia údajov uvedených v takomto oznámení, predstavuje porušenie, ktoré môže viesť k uloženiu pokuty.

151 V prejednávanej veci je však medzi účastníkmi konania nesporné, že oznámenie z 30. marca 2012, ktoré je z neskoršieho dátumu, ako je nadobudnutie účinnosti nariadenia č. 1173/2011, obsahovalo skreslenie údajov o deficite verejnej správy tohto členského štátu za roky 2008 až 2011, pričom konkrétnejšie podhodnotilo deficity autonómnej oblasti Valencia v priebehu uvedených rokov, ako vyplýva z bodov 114, 135 a 137 tohto rozsudku.

152 Preto porušenie, ktoré sa kladie za vinu Španielskemu kráľovstvu, a sankcia uložená tomuto členskému štátu na základe článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 zodpovedajú tomu, čo stanovoval právny poriadok v čase, keď došlo k tomuto skresleniu údajov. V dôsledku toho je tvrdenie, že napadnuté rozhodnutie porušuje zásadu zákazu retroaktivity trestných ustanovení, potrebné zamietnuť ako nedôvodné.

153 Pokiaľ ide v druhom rade o tvrdenie Španielskeho kráľovstva založené na porušení článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 v dôsledku nesprávneho výpočtu pokuty uloženej uvedenému členskému štátu, je potrebné konštatovať, že ako vyplýva z odôvodnenia 7 napadnutého rozhodnutia, Rada stanovila referenčnú sumu tejto pokuty na základe tohto ustanovenia, ktoré ako také bolo prijaté na základe článku 8 ods. 4 nariadenia č. 1173/2011, a to v súlade s cieľom podľa odôvodnenia 17 tohto nariadenia.

154 Podľa článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 sa uvedená suma má v tomto prípade stanoviť vo výške 5 % závažnejšieho vplyvu skreslenia údajov Španielskeho kráľovstva na úroveň jeho deficitu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie z 30. marca 2012.

155 V tejto súvislosti je medzi účastníkmi konania nesporné po prvé, že „príslušnými rokmi, na ktoré sa vzťahuje oznámenie“ sú roky 2008 až 2011, po druhé, že „vplyv“ skreslenia údajov na úroveň deficitu Španielskeho kráľovstva v zmysle uvedeného ustanovenia zodpovedá sume nedeklarovaných výdavkov autonómnej oblasti Valencia počas týchto rokov, a po tretie, že suma týchto výdavkov je vo výške 29 miliónov eur za rok 2008, 378 miliónov eur za rok 2009, 624 miliónov eur za rok 2010 a 862 miliónov eur za rok 2011, čo spolu predstavuje takmer 1,9 miliardy eur.

156 Na druhej strane, ako sa uvádza v bodoch 135 a 137 tohto rozsudku, účastníci konania si odporujú, pokiaľ ide o to, ako definovať pojem „závažnejší vplyv“ v zmysle článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 vzhľadom na absenciu akejkoľvek jeho definície v tomto rozhodnutí.

157 Ako pritom uviedla generálna advokátka v bode 163 svojich návrhov, rôzne jazykové znenia ustanovenia, v ktorom sa nachádza tento pojem, neumožňujú jasným a jednoznačným spôsobom určiť jeho význam.

158 Za týchto podmienok je potrebné vykladať dotknutý pojem vzhľadom na kontext a ciele uvedeného ustanovenia (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. februára 2016, C & J Clark International a Puma, C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 122 a citovanú judikatúru).

159 Keďže v tejto súvislosti má článok 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 spresniť kritériá stanovenia výšky pokuty podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, je potrebné vykladať jeho znenie vzhľadom na cieľ sledovaný posledným uvedeným ustanovením.

160 Ako bolo uvedené v bode 118 tohto rozsudku, cieľom článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 je odradiť členské štáty od skreslenia údajov tým, že sa Rade umožní sankcionovať takéto skreslenie. Článok 8 ods. 2 rovnakého nariadenia spresňuje, že pokuty uvedené v odseku 1 tohto článku majú byť účinné, odradzujúce a úmerné k povahe, závažnosti a trvaniu skreslenia údajov.

161 Ako pritom uviedla generálna advokátka v bode 165 svojich návrhov, ak by sa pojem „závažnejší vplyv“ uvedený v článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 mal vykladať tak, že pokuta sa má vypočítať len na základe vplyvu skreslenia údajov v priebehu len jedného roka, aj keď skreslenie údajov prebiehalo počas viacerých rokov, nebola by ani primeraná k obdobiu, na ktoré sa vzťahujú takého vyhlásenia, a v dôsledku toho ani odradzujúca.

162 Za týchto podmienok je potrebné pojem „závažnejší vplyv“ podľa článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 vykladať vzhľadom na cieľ sledovaný dotknutým ustanovením tak, že odkazuje na celkový vplyv, ktorý malo skreslenie údajov na deficit alebo dlh členského štátu, ktorý sa takéhoto skreslenia dopustil, a to počas všetkých rokov, ktorých sa týka jeho oznámenie a ktoré sú dotknuté takýmto skreslením údajov.

163 V prejednávanej veci teda bola Rada oprávnená dospieť v odôvodnení 7 napadnutého rozhodnutia k záveru, že referenčná suma sankcie, ktorá sa má uložiť Španielskemu kráľovstvu, má byť stanovená vo výške 5 % nedeklarovaných výdavkov tohto členského štátu týkajúcich sa autonómnej oblasti Valencia počas rokov 2008 až 2011.

164 Vzhľadom na všetky úvahy uvedené vyššie je potrebné štvrtý žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

165 Keďže všetky žalobné dôvody, ktoré Španielske kráľovstvo uviedlo na podporu svojej žaloby o neplatnosť, musia byť zamietnuté, je potrebné zamietnuť túto žalobu v celom rozsahu.

O trovách

166 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Španielske kráľovstvo nemalo vo veci úspech, je opodstatnené uložiť mu povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vynaložené Radou v súlade s jej návrhmi.

167 Okrem toho v súlade s článkom 140 ods. 1 rovnakého rokovacieho poriadku znášajú členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci konania, svoje vlastné trovy konania. Z toho vyplýva, že Komisia znáša svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **Španielske kráľovstvo znáša svoje vlastné trovy konania a je povinné nahradiť trovy konania Rady Európskej únie.**

3. **Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy