Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

20. detsember 2017 *

Tühistamishagi – Rakendusotsus (EL) 2015/1289 – Karistuse määramine liikmesriigile euroala majandus- ja eelarvejärelevalve raames – Liikmesriigi eelarvepuudujääki käsitleva statistika manipuleerimine – Kohtualluvus – Määrus (EL) nr 1173/2011 – Artikli 8 lõiked 1 ja 3 – Delegeeritud otsus 2012/678/EL – Artikli 2 lõiked 1 ja 3 ning artikli 14 lõige 2 – Määrus (EÜ) nr 479/2009 – Artikli 3 lõige 1, artikli 8 lõige 1 ning artiklid 11 ja 11a – Kaitseõigused – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikli 41 lõige 1 – Õigus heale haldusele – ELTL artiklid 121, 126 ja 136 – Protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta – Rikkumise sisu – Ebaõige teabe esitamine – Trahvi kindlaksmääramine – Karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõte

Kohtuasjas C-521/15,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel 29. septembril 2015 esitatud tühistamishagi,

Hispaania Kuningriik, esindajad: A. Gavela Llopis, A. Rubio González ja A. Sampol Pucurull,

hageja,

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen ja A. de Gregorio Merino,

kostja,

keda toetab:

Euroopa Komisjon, esindajad: J. Baquero Cruz, J.-P. Keppenne, M. Clausen ja F. Simonetti,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça ja J. Malenovský (ettekandja), kohtunikud E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras ja E. Regan,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 4. aprilli 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

olles 1. juuni 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Oma hagiavalduses palub Hispaania Kuningriik tühistada nõukogu 13. juuli 2015. aasta rakendusotsus (EL) 2015/1289, millega määratakse Hispaaniale trahv Valencia autonoomses piirkonnas eelarvepuudujäägi andmetega manipuleerimise eest (ELT 2015, L 198, lk 19; parandus ELT 2015, L 291, lk 10; edaspidi „vaidlustatud otsus“).

Õiguslik raamistik

Euroopa Liidu Kohtu põhikiri

2 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 51 on sõnastatud järgmiselt:

„Erandina [ELTL] artikli 256 lõikest 1 jääb pädevus Euroopa Kohtule [ELTL] artiklites 263 ja 265 osutatud hagide puhul, kui hagi esitajaks on liikmesriik ja hagi esitatakse:

a) Euroopa Parlamendi või nõukogu tegevuse või tegevusetuse suhtes või nende mõlema ühistegevuse suhtes, välja arvatud:

– nõukogu poolt [ELTL] artikli 108 lõike 2 kolmanda lõigu alusel tehtud otsuste suhtes,

– nõukogu poolt vastavalt [ELTL] artiklis 207 nimetatud kaubanduse kaitsemeetmeid käsitlevale nõukogu määrusele rakendatud tegevuse suhtes,

– nõukogu tegevuse suhtes, millega nõukogu rakendab kooskõlas [ELTL] artikli 291 lõikega 2 rakendamisvolitusi;

[…]“

Majandus- ja rahanduspoliitika normid

Esmane õigus

3 Vastavalt ELTL artikli 119 lõikele 1 hõlmab liikmesriikide ja Euroopa Liidu tegevus niisuguse majanduspoliitika kasutuselevõttu, mis rajaneb muu hulgas liikmesriikide majanduspoliitika tihedal koordineerimisel ja ühiseesmärkide kindlaksmääramisel.

4 Sellega seoses on komisjonile ELTL artikli 121 lõikega 3 ja artikli 126 lõikega 2 antud ülesanded, mis on liikmesriikide majandusliku olukorra ja eelarveseisundi hindamine andmete alusel, mille liikmesriigid talle esitavad, ning nõukogu abistamine talle selles valdkonnas antud järelevalveülesande täitmisel.

5 Nõukogul aga on ELTL artikli 121 lõigete 3 ja 4 alusel pädevus jälgida ja hinnata liikmesriikide majandusarengut ja iga liikmesriigi majanduspoliitika ühtivust talle antud üldsuunistega ning anda neile vajalikud soovitused. Lisaks on tal ELTL artikli 126 lõigete 6, 7, 9 ja 11 alusel õigus otsustada, et liikmesriigil eksisteerib ülemäärane eelarvepuudujääk või esineb selle saabumise oht, ja adresseerida

talle erinevaid soovitusi ja otsuseid, sealhulgas otsuseid, mille kohaselt tuleb liikmesriigil võtta meetmeid eelarvepuudujäägi vähendamiseks, ning otsuseid, millega määratakse liikmesriigile trahv. Lõpuks on nõukogul ELTL artikli 136 lõike 1 alusel õigus liikmesriikide suhtes, mille rahaühik on euro, võtta meetmeid, millega tugevdatakse nende eelarvedistsipliini koordineerimist ja järelevalvet ning kehtestatakse nende liikmesriikide tarvis majanduspoliitilised suunised, tagades järelevalve nende täitmise üle.

6 Neid norme täiendab protokoll nr 12 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta, mis on lisatud EL lepingule ja EL toimimise lepingule (edaspidi „protokoll nr 12“).

Teisene õigus

7 7. juulil 1997 võttis nõukogu vastu mitu õigusakti koondnimetusega „stabiilsuse ja kasvu pakt“, nende hulgas ka määruse (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (EÜT 1997, L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 10/01, lk 84) ja määruse (EÜ) nr 1467/97 ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse rakendamise kiirendamise ja selgitamise kohta (EÜT 1997, L 209, lk 6; ELT eriväljaanne 10/01, lk 89).

8 16. novembril 2011 võtsid parlament ja nõukogu stabiilsuse ja kasvu pakti põhjalikuks reformimiseks vastu viis määrust ja ühe direktiivi. Nendest määrustest kahega muudeti vastavalt määruseid nr 1466/97 ja nr 1467/97. Kolme ülejäänud määruse eesmärk on tugevdada majandus- ja eelarvejärelevalvet, mida nõukogu ja komisjon teostavad ELTL artiklite 121 ja 126 alusel.

– *Määrus (EL) nr 1173/2011*

9 Eelmises punktis viidatud määruste hulgas on Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrus (EL) nr 1173/2011 eelarvejärelevalve tõhusa rakendamise kohta euroalal (ELT 2011, L 306, lk 1), mis on vaidlustatud otsuse õiguslik alus ja ise vastu võetud ELTL artiklite 121 ja 136 alusel.

10 Selle määruse põhjendustes 7, 8, 16, 17 ja 25 on märgitud:

„(7) Komisjonil peaks tõhustatud järelevalve menetluses olema suurem roll järgmistes küsimustes: liikmesriigipõhised hinnangud, järelevalve, kontrollkäigud kohapeal, soovitused ja hoiatused. […]

(8) Komisjon peaks tegema järelevalvealaseid kontrollkäike, et tagada püsiva dialoogi pidamine liikmesriikidega käesoleva määruse eesmärkide saavutamiseks.

[…]

(16) Selleks et hoida ära kas tahtlikult või raske hooletuse tõttu ebaõige teabe esitamine (esitatud teave on oluliseks sisendiks liidu majanduspoliitika kooskõlastamisel) valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla kohta, tuleks vastutavale liikmesriigile määrata trahv.

(17) Selleks et täiendada eeskirju, mis käsitlevad trahvide arvutamist statistika manipuleerimise vältimiseks ning menetlusnorme komisjoni poolt sellise tegevuse uurimiseks, peaks komisjonil olema õigus kooskõlas [ELTL] artikliga 290 võtta vastu õigusakte trahvisumma üksikasjalike kriteeriumite ja komisjoni teostatava uurimise kohta. […]

[…]

(25) Käesolevas määruses sätestatud karistuste määramiseks üksikotsuste vastuvõtmise õigus tuleks anda nõukogule. Osana liikmesriikide majanduspoliitika kooskõlastamisest, millega nõukogu tegeleb vastavalt [ELTL] artikli 121 lõikele 1, on kõnealused üksikotsused lahutamatuteks järelmeetmeteks meetmetele, mille nõukogu on võtnud vastavalt [ELTL] artiklitele 121 ja 126 ning määrustele [nr 1466/97 ja nr 1467/97].“

11 Selle määruse artikkel 8 „Karistused statistika manipuleerimise korral“ näeb ette:

„1. Nõukogu võib komisjoni soovituse alusel otsustada määrata liikmesriigile trahvi, kui liikmesriik tahtlikult või raske hooletuse tõttu esitab ebaõiget teavet eelarvepuudujääki ja võlga käsitlevate andmete kohta, mis on olulised [ELTL] artiklite 121 ja 126 või EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokolli [nr 12] (ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse kohta) kohaldamiseks.

2. Lõikes 1 osutatud trahvid on tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed võrreldes ebaõige teabe esitamise laadi, raskusastme ja kestusega. Trahvisumma ei ületa 0,2% asjaomase liikmesriigi [sisemajanduse koguproduktist (SKP)].

3. Komisjon võib teha kõiki uurimistoiminguid, mis on vajalikud lõikes 1 osutatud ebaõige teabe esitamise fakti tuvastamiseks. Komisjon võib teha otsuse algatada uurimine, kui tal on tõsiseid viiteid ebaõige teabe esitamise fakti kohta. Komisjon uurib väidetavalt ebaõige teabe esitamise juhte, võttes arvesse asjaomase liikmesriigi poolt esitatud märkusi. […]

Uurimise lõpetamisel ja enne nõukogule ettepaneku esitamist annab komisjon asjaomasele liikmesriigile võimaluse avaldada oma seisukoht uurimisaluses küsimuses. Komisjon võtab nõukogule esitatava ettepaneku aluseks üksnes asjaolud, mille kohta asjaomasel liikmesriigil on olnud võimalus selgitusi jagada.

Komisjon austab uurimise käigus täiel määral asjaomase liikmesriigi kaitseõigust.

4. Komisjonil on õigus võtta kooskõlas artikliga 11 vastu delegeeritud õigusakte, mis käsitlevad:

a) lõikes 1 osutatud trahvisumma kehtestamise üksikasjalikke kriteeriume;

[…]

c) üksikasjalikke menetlusnorme, mille eesmärk on tagada kaitseõigus, toimikuga tutvumise õigus, õigus esindajale ja konfidentsiaalsus, ning ajalisi sätteid ja lõikes 1 osutatud trahvisummade kogumist.

[…]“

12 Sama määruse artikli 9 „Karistuste haldusõiguslik laad“ kohaselt on muu hulgas artikli 8 alusel määratud karistused haldusõiguslikud.

13 Selle määruse artikli 14 kohaselt jõustus määrus nr 1173/2011 kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist 23. novembri 2011. aasta *Euroopa Liidu Teatajas*, st 13. detsembril 2011.

– *Delegeeritud otsus 2012/678/EL*

14 Määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 4 alusel võttis komisjon 29. juunil 2012 vastu delegeeritud otsuse 2012/678/EL uurimiste ja trahvide kohta statistika manipuleerimise korral, millele on osutatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 1173/2011 (ELT 2012, L 306, lk 21), mis vastavalt selle artiklile 16 jõustus kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist 6. novembri 2012. aasta *Euroopa Liidu Teatajas*, st 26. novembril 2012.

15 Delegeeritud otsuse artikkel 2 „Uurimise algatamine“ näeb lõigetes 1 ja 3 ette:

„1. Komisjon teatab asjaomasele liikmesriigile oma otsusest uurimise algatamise kohta ning esitab teabe leitud tõsiste asjaolude kohta, mis võivad osutada eelarve puudujääki ja valitsemissektori võlga käsitlevate ebaõigete andmete esitamisele asjaomaste andmete manipuleerimise tulemusena kas tahtlikult või tõsise hooletuse tõttu.

[…]

3. Komisjon võib otsustada, et uurimist ei korraldata enne komisjoni (Eurostati) otsuse kohaselt läbiviidud ja [nõukogu 25. mai 2009. aasta määruse (EÜ) nr 479/2009 Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolli kohaldamise kohta (ELT 2009, L 145, lk 1)] kohast metodoloogilist kontrollkäiku.“

16 Delegeeritud otsuse artikkel 14 „Trahvisumma kindlaksmääramise kriteeriumid“ sätestab:

„1. Komisjon tagab, et soovitatav trahvisumma on tõhus, proportsionaalne ja hoiatav. Trahvisumma kindlaksmääramisel lähtutakse võrdlussummast, mida kohandatakse vajaduse korral üles- või allapoole, võttes arvesse lõikes 3 osutatud eriasjaolusid.

2. Võrdlussumma on 5% suurimast kahjusummast, mis on seotud ebaõige teabe esitamisega kas liikmesriigi valitsemissektori eelarvepuudujäägi või võla kohta asjakohaste aastate lõikes, mida teatis hõlmab seoses ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlusega.

3. Võttes arvesse artiklis 13 sätestatud ülemmäära, peab komisjon iga kord, kui see on asjakohane, võtma arvesse järgmisi asjaolusid:

[…]

c) kas ebaõige teabe esitamine on ühe asutuse üksinda tegutsemise tulemus või tingitud kooskõlastatud tegevusest kahe või enama asutuse vahel;

[…]

e) asjaomase liikmesriigi hoolsus ja koostöövalmidus, aga ka takistamise ulatus ebaõige teabe avastamisel ja uurimise käigus.“

– *Määrus nr 479/2009*

17 Määrus nr 479/2009, mida muudeti nõukogu 26. juuli 2010. aasta määrusega (EL) nr 679/2010 (ELT 2010, L 198, lk 1) (edaspidi „määrus nr 479/2009“), võeti vastu selleks – nagu on märgitud selle määruse põhjenduses 1 –, et kodifitseerida nõukogu 22. novembri 1993. aasta määrus (EÜ) nr 3605/93 Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust käsitleva protokolli kohaldamise kohta (EÜT 1993, L 332, lk 7; ELT eriväljaanne 10/01, lk 33), mis jõustus

1. jaanuaril 1994 ja mida hiljem mitu korda muudeti. Määrus nr 479/2009 jõustus vastavalt selle artiklile 19 kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist 10. juuni 2009. aasta *Euroopa Liidu Teatajas*, st 30. juunil 2009.

18 Määruse nr 479/2009 põhjendustes 9 ja 10 on märgitud:

„(9) Komisjoni rolli statistikaasutusena täidab selles kontekstis komisjoni nimel Eurostat. Komisjoni talitusena, kes vastutab komisjoni kohustuseks olevate ühenduse statistika koostamisega seotud ülesannete täitmise eest, peab Eurostat tegutsema erapooletuse, usaldusväärsuse, asjakohasuse, kulutasuvuse, statistilise konfidentsiaalsuse ja läbipaistvuse põhimõtete kohaselt […]. Komisjoni 25. mai 2005. aasta liikmesriikide ja ühenduse statistikaasutuste sõltumatust, terviklikkust ja vastutust käsitleva soovituse rakendamine liikmesriikide ja ühenduse statistikaasutuste poolt peaks tõhustama ametialase sõltumatuse, piisavate vahendite ja statistiliste andmete kvaliteedi põhimõtte elluviimist.

(10) Eurostat vastutab komisjoni nimel andmete kvaliteedi hindamise eest ja ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames kasutatavate andmete esitamise eest […]“

19 Selle määruse II peatükki „Aruandluseeskirjad ja reguleerimisala“ kuuluvad muu hulgas artiklid 3 ja 6.

20 Nimetatud määruse artikli 3 lõiked 1 ja 2 näevad muu hulgas ette:

„1. Liikmesriigid edastavad komisjonile (Eurostatile) aruande oma valitsemissektori eelarve kavandatud ja tegeliku puudujäägi ning valitsemissektori võla taseme kohta kaks korda aastas, esimene kord enne jooksva aasta (n aasta) 1. aprilli ja teine kord enne n aasta 1. oktoobrit.

[…]

2. Enne n aasta 1. aprilli liikmesriigid:

a) esitavad komisjonile (Eurostatile) aruande oma valitsemissektori eelarve kavandatud puudujäägi kohta n aastal, oma valitsemissektori eelarve tegeliku puudujäägi ajakohastatud arvestuse n–1 aastal ja oma valitsemissektori eelarve tegeliku puudujäägi aastatel n–2, n–3 ja n–4;

[…]“

21 Nimetatud määruse artikli 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid teatavad komisjonile (Eurostatile) igast olulisest muudatusest niipea, kui see saab teatavaks, nende poolt juba esitatud tegelikku ja kavandatud valitsemissektori eelarve puudujääki ning valitsemissektori võlga käsitlevates arvudes.“

22 Määruse nr 479/2009 III peatükki „Andmete kvaliteet“ kuuluvad muu hulgas artiklid 8, 11 ja 11a.

23 Selle määruse artikli 8 lõige 1 sätestab:

„Komisjon (Eurostat) hindab korrapäraselt nii liikmesriikide esitatud tegelike andmete kui ka nende aluseks olnud ESA 95 alusel kogutud valitsemissektori arvepidamise andmete […] kvaliteeti. Tegelike andmete kvaliteedi all mõeldakse seda, et statistilised andmed on arvepidamiseeskirjade kohased, täielikud, usaldusväärsed, ajakohased ning järjepidevad. […]“

24 Nimetatud määruse artikkel 11 näeb ette:

„1. Komisjon (Eurostat) kindlustab püsiva dialoogi liikmesriikide statistikaasutustega. Selleks viib komisjon (Eurostat) kõikides liikmesriikides läbi korrapäraseid külastusi dialoogi pidamiseks ja võimalikke metodoloogilisi külastusi.

2. Dialoogkülastusi ja metodoloogilisi külastusi korraldades edastab komisjon (Eurostat) esialgsed tulemused asjaomasele liikmesriigile kommenteerimiseks.“

25 Sama määruse artikkel 11a sätestab:

„Dialoogkülastused on ette nähtud selleks, et kontrollida […] esitatud tegelikke andmeid, uurida metodoloogilisi küsimusi, arutada statistilisi protsesse ja loeteludes kirjeldatud allikaid ning hinnata vastavust arvepidamiseeskirjadele. Dialoogkülastusi kasutatakse esitatud andmete kvaliteediga seotud ohtude või võimalike probleemide tuvastamiseks.“

Vaidluse taust ja vaidlustatud otsus

26 Hispaania Kuningriik teatas 30. märtsil 2012 Euroopa Liidu Statistikaametile (Eurostat) oma valitsussektori eeldatud ja tegeliku eelarvepuudujäägi suuruse aastatel 2008–2012, esitades ka asjakohased andmed (edaspidi „30. märtsi 2012. aasta teatis“).

27 17. mail 2012 teatas Hispaania Kuningriik Eurostatile, et selle eelarvepuudujäägi summat tuleb muuta, kuna mõne autonoomse piirkonna kulud olid aastatel 2008–2011 suuremad kuludest, mille alusel oli kokku arvutatud 30. märtsi 2012. aasta teatises märgitud summad. Teatamata jäetud kulude summa oli 4,5 miljardit eurot (ehk rohkem kui 0,4% SKPst), millest Comunitat Valenciana (Valencia autonoomne piirkond, Hispaania) kulud üksi moodustasid 1,9 miljardi euro (ehk ligikaudu 0,2% SKPst) suuruse osa.

28 Selle teabe tõttu külastas Eurostat mitu korda Hispaaniat 2012. aasta mais, juunis ja septembris ning 2013. aasta septembris.

29 Määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 3 alusel võttis komisjon 11. juulil 2014 vastu otsuse C(2014) 4856 uurimise algatamise kohta seoses statistika manipuleerimisega Hispaanias (edaspidi „uurimise algatamise otsus“).

30 7. mail 2015 võttis komisjon vastu aruande, milles ta järeldas, et Hispaania Kuningriik oli esitanud oma eelarvepuudujäägi andmete kohta ebaõiget teavet määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 tähenduses. Täpsemalt leidis ta, et see liikmesriik on süüdi raskes hooletuses, sest ta edastas 30. märtsi 2012. aasta teatises Valencia autonoomse piirkonna raamatupidamisarvestuse kohta ebaõigeid andmeid, kuigi Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna kontrollikoda, Hispaania) oli igal aastal andnud märku, et Intervención General de la Generalitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna riigikontrolli büroo, Hispaania) oli kiitnud heaks raamatupidamisarvestuse, milles esinesid puudused tulenevalt teatavate tervishoiukulude kajastamata jätmisest ja tekkepõhise kirjendamise põhimõtte rikkumisest. Seetõttu tegi komisjon nõukogule ettepaneku võtta vastu Hispaania Kuningriigile trahvi määramise otsus.

31 13. juulil 2015 võttis nõukogu vastu vaidlustatud otsuse, milles ta järeldas, et 2012. aasta märtsis esitas Hispaania Kuningriik Eurostatile raske hooletuse tõttu ebaõiget teavet (põhjendus 5), ja kinnitas sellele liikmesriigile määratava trahvi summa (põhjendused 6–13). Sellega seoses märkis nõukogu kõigepealt, et arvestades asjassepuutuva teabega seotud kahjusummat, tuleb vastavalt delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõikele 2 trahvi võrdlussummaks määrata 94,65 miljonit eurot. Seejärel leidis

ta, et seda summat tuleb vähendada, et võtta arvesse erinevaid kergendavaid asjaolusid, milleks olid muu hulgas see, et asjakohast teavet oli esitanud ainult üks piirkondlik asutus, ja see, et riikliku statistika eest vastutavad asutused olid uurimise käigus teinud koostööd.

32 Vaidlustatud otsuse artikkel 1 sätestab:

„[Hispaania Kuningriigile] määratakse trahv 18,93 miljonit eurot valitsemissektori eelarvepuudujäägi kohta raske hooletuse tõttu ebaõige teabe esitamise eest, nagu seda on kirjeldatud [komisjoni] aruandes uurimise kohta seoses Hispaania statistika manipuleerimisega, millele on osutatud määruses […] nr 1173/2011.“

33 Vaidlustatud otsus tehti Hispaaniale teatavaks 20. juulil 2015 ja seejärel avaldati *Euroopa Liidu Teatajas* 28. juulil 2015.

Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

34 Hispaania Kuningriik palub Euroopa Kohtul:

– esimese võimalusena tühistada vaidlustatud otsus;

– teise võimalusena vähendada vaidlustatud otsusega määratud trahvi nii, et see määrataks ainult perioodi eest alates määruse nr 1173/2011 jõustumisest, ja

– mõista kohtukulud välja nõukogult.

35 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

– tuvastada, et hagi läbivaatamine on Euroopa Liidu Üldkohtu pädevuses, ja anda see üle sellele kohtule;

– kui seda ei tehta, siis jätta hagi rahuldamata, ja

– mõista kohtukulud välja Hispaania Kuningriigilt.

36 26. jaanuari 2016. aasta otsusega lubas Euroopa Kohtu president komisjonil astuda menetlusse nõukogu nõuete toetuseks.

Pädevuse analüüs

Poolte argumendid

37 Nõukogu ja komisjon väidavad, et hagi on esitatud akti peale, millega nõukogu teostas ELTL artikli 291 lõike 2 alusel oma rakendamisvolitusi, mistõttu kuulub hagi Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 51 esimese lõigu punkti a kolmanda taande kohaselt läbivaatamisele Üldkohtus. Nimelt saab pädevust võtta vastu määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikes 1 ette nähtud otsus liikmesriikidele trahvi määramise kohta statistika manipuleerimise korral pidada ainult rakendamisvolituste teostamiseks ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses, sest selle pädevuse teostamine on osa selle määruse ühetaolisest rakendamisest. Lisaks, nagu nähtub ka nimetatud määruse põhjendusest 25, on põhjendatud selle pädevuse andmine nõukogule, mitte komisjonile.

38 Hispaania Kuningriik vastab sisuliselt, et on vaieldav, kas vaidlustatud otsust saab käsitada rakendusotsusena ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses, kuna määruse nr 1173/2011 põhjendus 25 seob üksikotsused, millega nõukogu määrab liikmesriikidele statistika manipuleerimise eest karistusi, mitte vajadusega tagada selle määruse rakendamise ühetaolised tingimused, vaid pädevusega, mis on sellele institutsioonile EL toimimise lepinguga majandusvaldkonnas otse antud.

Euroopa Kohtu hinnang

39 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 51 esimese lõigu punktis a on sätestatud, et erandina ELTL artikli 256 lõikest 1 jääb pädevus Euroopa Kohtule ELTL artiklites 263 ja 265 osutatud tühistamis- ja tegevusetushagide puhul, kui esiteks on hagi esitajaks liikmesriik ja teiseks esitatakse hagi parlamendi või nõukogu tegevuse suhtes või nende mõlema ühistegevuse suhtes.

40 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja sama sätte kolmanda taande kohaselt ei laiene see pädevus siiski tegevusele, millega nõukogu rakendab kooskõlas ELTL artikli 291 lõikega 2 rakendamisvolitusi.

41 Käesolevas asjas on tegemist tühistamishagiga, mille esiteks on esitanud liikmesriik ja mis teiseks on esitatud nõukogu akti peale. Selle hagi lahendamine on seega Euroopa Kohtu pädevuses, välja arvatud juhul, kui vaidlustatud otsus on akt, millega nõukogu teostab rakendamisvolitusi ELTL artikli 291 lõike 2 tähenduses.

42 Viimati nimetatud norm näeb ette, et kui liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks on vaja ühetaolisi tingimusi, antakse nende õigusaktide alusel rakendamisvolitused komisjonile või nõuetekohaselt põhjendatud erijuhtudel ja ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) raames nõukogule.

43 Selle kohta tuleb kõigepealt märkida, et ELTL artikli 291 lõige 2 ei ole ainus liidu õiguse norm, mis annab nõukogule rakendamisvolitusi. Nimelt võivad teisedki esmase õiguse sätted talle need volitused otse anda (vt selle kohta kohtuotsused, 26.11.2014, parlament ja komisjon *vs.* nõukogu, C-103/12 ja C-165/12, EU:C:2014:2400, punkt 50, ja 7.9.2016, Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, C-113/14, EU:C:2016:635, punktid 55 ja 56). Lisaks võib teisese õiguse aktides olla kehtestatud rakendamisvolitusi, mis jäävad väljapoole ELTL artiklis 291 ette nähtud korda (vt selle kohta kohtuotsus, 22.1.2014, Ühendkuningriik *vs.* parlament ja nõukogu, C-270/12, EU:C:2014:18, punktid 78–86 ja 98).

44 Edasi, kuna vaidlustatud otsust tuleb seetõttu, et selles tuvastatakse rikkumine ja määratakse rikkumise toimepanijale karistus nõukogule määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikes 1 antud volituste alusel, käsitada aktina, mis on vastu võetud rakendamisvolituse teostamiseks (vt analoogia alusel kohtuotsused, 27.10.1992, Saksamaa *vs.* komisjon, C-240/90, EU:C:1992:408, punktid 38 ja 39 ning 1.3.2016, National Iranian Oil Company *vs.* nõukogu, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 36), ja kuna nõukogu poolt nende volituste teostamiseks on ELTL artikli 291 lõige 2 vaid üks võimalik õiguslik alus teiste seas, tuleb käesolevas asjas teha kindlaks, kas need volitused tulenevad tõesti sellest sättest.

45 Selleks tuleb võtta arvesse ELTL artiklit 291 tervikuna, sest selle artikli lõiget 2 ei saa tõlgendada ilma, et tähelepanu pööratakse ka lõikele 1, mis näeb ette, et liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks.

46 Tõsi, ELTL artikkel 291 kuulub EL toimimise lepingu institutsioonilisi ja rahandussätteid puudutava kuuenda osa I jaotise 2. peatüki 1. jakku „Liidu õigusaktid“. Kuid nagu tuleneb selle artikli lõigete 1 ja 2 sõnastusest, ei hõlma see mitte kõiki liidu õigusakte, vaid ainult nende üht konkreetset liiki, nimelt „õiguslikult siduvaid“ akte. Viide mõistele „õiguslikult siduvad aktid“, mis esineb mõlemas eespool nimetatud lõikes, nõuab, et selle mõiste tähendus määratakse kindlaks kogu ELTL artikli 291 jaoks.

47 Selles küsimuses tuleb märkida, et kuigi ELTL artikli 291 lõige 1 kehtestab põhimõtte, et eri liikmesriigid võtavad vastu kõik siseriikliku õiguse meetmed, mis on vajalikud liidu õiguslikult siduvate aktide rakendamiseks, näeb selle artikli lõige 2 ette, et nende samade õigusaktidega antakse rakendamisvolitused komisjonile või nõukogule alati siis, kui neid akte on vaja rakendada ühetaoliselt. Nimelt sellises olukorras välistab nende aktide ühetaolise rakendamise eesmärk selle, et neid saaks rakendada eri liikmesriikide poolt nende vastava siseriikliku õiguse alusel võetud meetmetega, kuivõrd sellega kaasneks ilmne erinevuste tekkimise oht tulenevalt sellest, et liidu õiguskorras eksisteeriksid liikmesriikide rakendusmeetmed, mis võivad üksteisest erineda.

48 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et ELTL artikli 291 lõige 2 puudutab ainult niisuguseid liidu õiguslikult siduvaid akte, mida üldjuhul rakendavad liikmesriigid – nagu aktid, millele viidatakse ELTL artikli 291 lõikes 1 –, kuid mida erinevalt nendest aktidest tuleb teatud põhjusel rakendada meetmetega, mida ei võta mitte iga puudutatud liikmesriik, vaid komisjon või nõukogu, et tagada nende ühetaoline kohaldamine liidus.

49 Kuid niisuguseks aktiks ei ole ilmselgelt akt, millega kehtestatakse pädevus määrata liikmesriigile trahv. Nimelt ei tule sellist akti mingil viisil rakendada liikmesriikidel endil, kuna see rakendamine tähendab sunnimeetme võtmist nendest ühe suhtes.

50 Eespool esitatud analüüsi toetab ka see, kui vaadelda koos Euroopa Kohtu pädevuse erandeid, mis on sätestatud Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 51 esimese lõigu punkti a teises ja kolmandas taandes. Kui selle sätte kolmandat taanet tõlgendada nii, et sellega kehtestatud erand laieneb kõigile nõukogu vastu võetud rakendusaktidele, võtaks see täielikult kasuliku mõju erandilt, mis on kehtestatud sama sätte teises taandes. Nimelt kuuluvad viimati nimetatud erandi alla nõukogu aktid, mis on vastu võetud ELTL artiklis 207 nimetatud kaubanduse kaitsemeetmeid käsitleva määruse alusel, ja erand puudutab just täpselt olukorda, kus see institutsioon rakendab liidu akti.

51 Neid asjaolusid arvestades ei saa otsust, nagu on vaidlustatud otsus, pidada aktiks, mis on vastu võetud nõukogule ELTL artikli 291 lõikega 2 antud rakendamisvolitusi teostades.

52 Samuti olgu märgitud, et määruses nr 1173/2011, mille alusel vaidlustatud otsus vastu võeti, ei ole tehtud ühtegi viidet ELTL artikli 291 lõikele 2.

53 Lisaks on selle määruse õiguslik alus ELTL artiklid 121 ja 136, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 9. Kuid nimetatud artiklite alusel nõukogule niisuguse pädevuse andmine, mida selle otsusega teostatakse, ei ole põhjendatud vajadusega tagada selle määruse ühetaoline rakendamine, vaid nagu on märgitud selle määruse põhjendustes 16 ja 25, sooviga saavutada see, et hoitakse ära liikmesriikide poolt ebaõige teabe esitamine sisendi kohta, mis on oluline kohustuste täitmiseks, mida nõukogul ELTL artiklite 121 ja 126 alusel liikmesriikide majandus- ja eelarvepoliitika kooskõlastamise ja selle üle järelevalve teostamise valdkonnas tuleb täita.

54 Eeltoodust tuleneb, et Euroopa Kohus on pädev käesolevat hagi läbi vaatama.

Hagi analüüs

55 Oma hagi põhjendamiseks esitab Hispaania Kuningriik neli väidet, mis puudutavad vastavalt kaitseõiguste rikkumist, õiguse heale haldusele rikkumist, rikkumise puudumist ja nõukogu määratud trahvi ebaproportsionaalsust.

Esimene väide, mis käsitleb kaitseõiguste rikkumist

Poolte argumendid

56 Hispaania Kuningriik väidab, et vaidlustatud otsus rikub kaitseõigusi, mis on talle tagatud määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikega 3 ja delegeeritud otsusega 2012/678, kuna vaidlustatud otsuses tuvastatakse tema rikkumine teabe alusel, mis koguti Hispaanias 2012. aasta mais, juunis ja septembris ning 2013. aasta septembris tehtud mitme külastuse käigus.

57 Nimelt esiteks toimusid kolm esimest külastust, mille käigus teavet koguti, ajal, mil nende liikmesriikide kaitseõiguste järgimine, kelle suhtes määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 3 alusel uurimismenetlus oli algatatud, ei olnud veel tagatud, sest delegeeritud otsus 2012/678 ei olnud veel jõustunud. Samuti koguti kogu see teave juba enne uurimismenetluse algatamist 2014. aasta juulis ja järelikult väljaspool delegeeritud otsuses ette nähtud menetlust ning rikkudes õigust olla teavitatud, mille delegeeritud otsus asjassepuutuvatele liikmesriikidele tagab. Lisaks kohustab see sama delegeeritud otsus komisjoni enne uurimismenetluse algatamist tegema metodoloogilise kontrollkäigu, mida käesolevas asjas aga ei tehtud.

58 Teiseks ei vasta tingimused, milles teavet koguti, nõuetele, mille liidu seadusandja on kaitseõiguste järgimise tagamiseks ette näinud. Selle kohta märgib Hispaania Kuningriik, et määrus nr 479/2009 ei ole õiguslik alus, mis lubaks Eurostatil koguda teavet selle kohta, kas ehk on esitatud ebaõiget teavet määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 tähenduses, ja et teda ei teavitatud eelnevalt käesoleva asjaga seotud külastuste tegelikust eesmärgist. Nii tegid Hispaania asutused komisjoniga koostööd, arvamata, et selle institutsiooni kogutud teavet võidakse hiljem kasutada uurimismenetluse algatamise põhjendamiseks.

59 Nõukogu, keda toetab komisjon, vastab esiteks, et uurimise algatamise otsusele eelnenud külastused toimusid määruse nr 479/2009 alusel eesmärgiga vaadata üle muudetud andmed, millest Hispaania Kuningriik teatas 2012. aasta mais pärast nende esialgset edastamist 2012. aasta aprillis.

60 Teiseks järgis komisjon Hispaania Kuningriigi kaitseõigusi alates uurimise algatamise otsuse vastuvõtmisest. Täpsemalt, kooskõlas delegeeritud otsusega 2012/678 edastas ta sellele liikmesriigile samal ajal nimetatud otsusest teatamisega teabe, mis tal oli tõsiste viidete suhtes ebaõige teabe esitamise fakti kohta. Komisjon järgis ka Hispaania Kuningriigile määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikega 3 tagatud erinevaid õigusi. Isegi kui kaitseõigusi oleks rikutud, ei ole Hispaania Kuningriik igal juhul tõendanud, et see mõjutas menetluse tulemust ja annab seetõttu alust vaidlustatud otsuse tühistamiseks.

Euroopa Kohtu hinnang

61 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on isiku suhtes algatatud mis tahes menetluses, mis võib lõppeda tema huve kahjustava akti vastuvõtmisega, tema kaitseõiguste tagamine liidu õiguse aluspõhimõte, mida esiteks tuleb järgida isegi siis, kui puuduvad sellekohased konkreetsed õigusnormid ja mis teiseks nõuab, et isikule, kelle suhtes selline menetlus on algatatud, antakse tegelik võimalus esitada oma seisukoht asjaolude ja liidu õiguse rikkumise kohta, mida talle süüks pannakse, enne kui võetakse vastu tema huve oluliselt kahjustav otsus (vt selle kohta kohtuotsused, 10.7.1986, Belgia *vs.* komisjon, 40/85, EU:C:1986:305, punkt 28; 12.2.1992, Madalmaad jt *vs.* komisjon, C-48/90 ja C-66/90, EU:C:1992:63, punktid 44 ja 45 ning 14.6.2016, Marchiani *vs.* parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, punkt 51).

62 Käesolevas asjas ei vaielda vastu sellele, et vaidlustatud otsuses tuginetakse teabele, mida komisjoni talitus, nimelt Eurostat kogus külastuste käigus, mis tehti Hispaaniasse 2012. aasta mais, juunis ja septembris ning 2013. aasta septembris ehk enne uurimise algatamise otsuse vastuvõtmist 11. juulil 2014, ning millest kolm külastust tehti enne delegeeritud otsuse 2012/678 jõustumist 26. novembril 2012.

63 Järelikult tuleb esiteks analüüsida, kas see, et teavet koguti enne nende kahe sündmuse saabumist, tähendab, et vaidlustatud otsusega on rikutud kaitseõigusi.

64 Selle kohta on oluline märkida, et kaitseõiguste järgimise tagamiseks niisugustes uurimismenetlustes nagu see, milles võeti vastu vaidlustatud otsus, on parlament ja nõukogu võtnud vastu konkreetseid norme. Need on kehtestatud määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikega 3 ja on kohaldatavad alates selle määruse jõustumisest 13. detsembril 2011. Need konkreetsed normid näevad ette, et komisjon võib teha otsuse algatada uurimine, kui tal on tõsiseid viiteid ebaõige teabe esitamise fakti kohta. Lisaks kohustavad need samad normid seda institutsiooni juhul, kui ta oma asjakohast pädevust kasutab, järgima täielikult asjassepuutuva liikmesriigi kaitseõigusi, täpsemalt võtma arvesse selle liikmesriigi poolt uurimise käigus esitatud märkusi ja andma talle võimaluse avaldada oma seisukoht enne nõukogule otsuse ettepaneku esitamist, nii et ettepaneku aluseks oleksid üksnes asjaolud, mille kohta asjaomasel liikmesriigil on olnud võimalus selgitusi jagada.

65 Nii on komisjonil alates 13. detsembrist 2011 mitte ainult õigus koguda teavet seoses tõsiste viidetega ebaõige teabe esitamise fakti kohta määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 tähenduses, vaid ka kohustus sellist teavet koguda enne, kui ta algatab selle määruse artikli 8 lõike 3 alusel uurimismenetluse, milles peaks olema asjassepuutuvale liikmesriigile tagatud tema kaitseõiguste täielik järgimine.

66 Neid asjaolusid arvestades tuleb asuda seisukohale, et kuna käesolevas asjas korraldati Hispaaniasse erinevaid külastusi alates 2012. aasta maist ja seega pärast määruse nr 1173/2011 jõustumist 13. detsembril 2011, ei tähenda see, et Eurostat kogus nende käigus käesoleva kohtuotsuse punktis 62 viidatud teavet, et vaidlustatud otsusega on rikutud kaitseõigusi.

67 Teiseks, mis puudutab Hispaania Kuningriigi argumente selle kohta, et tingimused, milles seda teavet koguti, ei vastanud liidu seadusandja kehtestatud nõuetele, mis tagavad kaitseõiguste järgimise, siis tuleb märkida, et nagu nähtub ka käesoleva kohtuotsuse punktist 64, saab liikmesriik oma nendele õigustele täielikult tugineda põhimõtteliselt pärast seda, kui on algatatud määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikes 3 ette nähtud uurimismenetlus, sest ainult see menetlus saab lõppeda otsusega, milles määratakse liikmesriigile karistus ebaõige teabe esitamise eest selle artikli lõike 1 tähenduses.

68 Ent Euroopa Kohtu praktikast tuleneb ka see, et oluline on tagada, et menetluses, mis võib lõppeda rikkumist tuvastava aktiga, ei takistataks kaitseõiguste teostamist juhul, kui enne selle menetluse algatamist tehakse toiminguid, mille käigus saadakse teavet, millel võib olla rikkumise tuvastamise seisukohast määrav tähtsus (vt selle kohta kohtuotsused, 7.1.2004, Aalborg Portland jt *vs*. komisjon, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, punktid 63–65, ja 27.4.2017, FSL jt *vs*. komisjon, C-469/15 P, EU:C:2017:308, punkt 43).

69 Käesolevas asjas olgu märgitud, et Eurostati neli külastust, mille käigus saadi teavet, millele nõukogu vaidlustatud otsuses tugines, toimusid määruse nr 479/2009 alusel. Nimelt nagu nähtub hagiavaldusele lisatud kirjadest ja aruannetest, korraldati esiteks „dialoogkülastusena“ selle määruse artikli 11a tähenduses kaks külastust, mis toimusid 2012. aasta juunis ja septembris, edasi korraldati külastus, mis toimus 2012. aasta mais ja mis oli eespool nimetatud kahest dialoogkülastusest esimese „tehniline ettevalmistuskülastus“, ning viimaks külastus, mis toimus 2013. aasta septembris „*ad hoc*-külastusena“.

70 Neid asjaolusid arvestades tuleb kindlaks teha, kas määrus nr 479/2009 lubab teabe kogumist võimaliku ebaõige teabe esitamise kohta määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 tähenduses, ja juhul, kui see määrus seda lubab, siis kas külastuste, mille käigus käesolevas asjas niisugust teavet koguti, korraldamise tingimused olid kooskõlas liidu seadusandja kehtestatud menetlusnõuetega ja jätsid Hispaania Kuningriigile võimaluse teostada oma kaitseõigusi sellele järgnenud uurimismenetluses.

71 Mis puudutab esiteks küsimust, kas määrus nr 479/2009 lubab teabe kogumist võimaliku ebaõige teabe esitamise kohta, siis on oluline märkida esiteks, et selle määruse artikli 3 lõige 1 kohustab liikmesriike edastama komisjonile kaks korda aastas andmed oma valitsemissektori eelarve kavandatud ja tegeliku puudujäägi ning valitsemissektori võla taseme kohta, et see institutsioon ja nõukogu saaksid täita oma ELTL artiklitest 121 ja 126 ning protokollist nr 12 tulenevaid vastavaid kohustusi. Ent just nimelt juhul, kui liikmesriik on nendes andmetes esitanud ebaõiget teavet, lubab määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1 nõukogul tuvastada selle liikmesriigi rikkumine ja määrata talle trahv, nagu toonitas kohtujurist oma ettepaneku punktis 66.

72 Teiseks kehtestab määruse nr 479/2009 artikli 8 lõige 1, koostoimes selle määruse põhjendustega 9 ja 10, just Eurostatile kohustuse komisjoni nimel hinnata erapooletult ja sõltumatult nende andmete kvaliteeti, kontrollides, kas need on arvepidamiseeskirjade kohased, täielikud, usaldusväärsed, ajakohased ning järjepidevad. Selleks on Eurostatil muu hulgas sama määruse artikli 11a alusel õigus korraldada nn dialoogkülastusi liikmesriiki, et kontrollida esitatud andmete tegelikkusele vastavust, anda neile hinnang metodoloogia ja arvepidamiseeskirjadele vastavuse seisukohast ning tuvastada nende andmete kvaliteediga seotud ohtusid või võimalikke probleeme. Sellel komisjoni talitusel on järelikult õigus selle raames ja üldiselt kindlaks teha, millised on asjassepuutuvate andmete usaldusväärsust puudutavad ohud ja võimalikud probleemid.

73 Seega on määrus nr 479/2009, täpsemalt selle artikkel 11a õiguslik alus, mis volitab Eurostati koguma külastuste – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 69 nimetatud kaks dialoogkülastust ja tehniline ettevalmistuskülastus – käigus teavet võimaliku ebaõige teabe esitamise kohta.

74 Mis puudutab samas punktis mainitud neljandat külastust, mis tehti just konkreetselt Valencia autonoomse piirkonna raamatupidamisarvestuse küsimuse uurimiseks, siis tuleb tõesti märkida, et niisugust külastust *expressis verbis* määruses nr 479/2009 ette nähtud ei ole.

75 Kuid selle määruse artiklis 11 on sätestatud, et Eurostat tagab püsiva dialoogi liikmesriikide statistikaasutustega. Püsiv dialoog tähendab aga tingimata seda, et lisaks selles artiklis konkreetselt ette nähtud külastustele võib Eurostat korraldada erinevaid külastusi ja kontrollkäike, mis on vajalikud tema kohustuste täitmiseks. Samuti innustavad määruse nr 1173/2011 põhjendused 7 ja 8 konkreetselt komisjoni tegema nimetatud püsiva dialoogi raames liikmesriikidesse kohapealseid ja järelevalvealaseid kontrollkäike.

76 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et määruse nr 479/2009 artikkel 11 on õiguslik alus, mis volitas Eurostati koguma selle neljanda külastuse käigus teavet võimaliku ebaõige teabe esitamise kohta.

77 Lisaks, mis puudutab Hispaania Kuningriigi argumenti, et enne uurimismenetluse algatamist tuleb korraldada metodoloogiline külastus, siis piisab märkusest, et delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 2 lõige 3 näeb ette, et komisjon võib otsustada, et enne kontrollkäiku uurimist ei algatata, kehtestamata talle järelikult selles suhtes mingit kohustust.

78 Teiseks küsimuses, kas neli asjassepuutuvat külastust viidi läbi liidu seadusandja ette nähtud menetlusnõudeid järgides ja nii, et hilisemas uurimismenetluses ei takistataks Hispaania Kuningriigile tagatud kaitseõiguste teostamist, tuleb täheldada esiteks, et määruse nr 479/2009 artikli 11 lõige 2 näeb ette, et liikmesriiki tehtud dialoogkülastuse esialgsed tulemused tuleb edastada sellele liikmesriigile märkuste esitamiseks.

79 Käesolevas asjas esitati käesoleva kohtuotsuse punktis 69 viidatud tehnilise ettevalmistuskülastuse ja kahe dialoogkülastuse esialgsed tulemused Hispaania Kuningriigile märkuste esitamiseks, mida kinnitab hagiavaldusele lisatud Eurostati aruanne, mis sisaldab märkusi, mille see liikmesriik esitas pärast seda, kui talle oli esitatud selle dokumendi esialgne versioon. Samuti teavitati seda liikmesriiki eelnevalt ja üksikasjalikult külastuste täpsest eesmärgist, eriti sellest, et muude küsimuste seas puudutatakse ka Valencia autonoomse piirkonna andmete teemat, nagu nähtub dokumentidest, millele viidati samas punktis 69.

80 Teiseks teavitati Hispaania Kuningriiki piisavalt selgelt ja täpselt enne 2013. aasta septembris korraldatud külastust, et see puudutab just võimalikku ebaõige teabe esitamist Valencia autonoomse piirkonna andmete kohta, nagu nähtub nendest samadest dokumentidest.

81 Neid asjaolusid arvestades tuleb märkida, et 2012. aasta mais, juunis ja septembris ning 2013. aasta septembris Eurostati poolt Hispaaniasse tehtud külastuste – mille käigus koguti vaidlustatud otsuse aluseks olnud teavet – korraldamise tingimused olid kooskõlas liidu õiguses ette nähtud menetlusnõuetega.

82 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et Hispaania Kuningriigi kaitseõiguste teostamist ei ole vaidlustatud otsuse vastuvõtmisele eelnenud uurimismenetluses takistatud erinevate külastustega, mille käigus Eurostat kogus teavet enne selle menetluse algatamist.

83 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et nõukogu võis Hispaania Kuningriigi kaitseõigusi rikkumata tugineda vaidlustatud otsuses nende külastuste käigus kogutud teabele.

84 Järelikult ei ole esimene väide põhjendatud.

Teine väide, mille kohaselt on rikutud õigust heale haldusele

Poolte argumendid

85 Hispaania Kuningriik leiab, et vaidlustatud otsus rikub õigust heale haldusele, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 41 lõikes 1.

86 Nimelt ei ole selle õigusega lahutamatult seotud objektiivse erapooletuse nõudega kooskõlas, et komisjon teeb määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 3 alusel teostatava uurimismenetluse läbiviimise ülesandeks isikutele, kes on eelnevalt osalenud külastustes, mille alusel see institutsioon otsustas, et esineb tõsiseid viiteid selle menetluse algatamist õigustavate faktide kohta. Käesolevas asjas kuulusidki kolm neljateistkümnest teenistujast, kes osalesid Eurostati poolt enne uurimise algatamise otsuse vastuvõtmist Hispaaniasse korraldatud külastustes, neljast isikust koosnevasse meeskonda, mida komisjon hiljem selles menetluses kasutas. Lisaks tekib talituse tõttu, kuhu need kolm isikut kuulusid, see tähendab Eurostati tõttu erapoolikuse oht, kuna see talitus vastutab liikmesriikide edastatud võlga ja eelarvepuudujääki puudutavate andmete hindamise eest ja kuna ta on seetõttu huvitatud sellest, et uurimismenetluses tuvastataks selle liikmesriigi rikkumine, kellele nende andmete manipuleerimine süüks pandi. Seda arvestades tuleb asuda seisukohale, et uurimismenetlus viidi läbi tingimustes, mis ei taganud komisjoni objektiivset erapooletust ja et õiguse heale haldusele rikkumise tõttu on selle menetluse lõpus nõukogu poolt vastu võetud vaidlustatud otsus õigusvastane.

87 Kuigi nõukogu, keda toetab komisjon, väidab, et Hispaania Kuningriik ei saa tugineda harta artikli 41 lõikele 1, kuna ta on liikmesriik, mitte isik selle sätte tähenduses, nõustub ta sellega, et see liikmesriik saab enda kaitseks tugineda hea halduse põhimõttele kui liidu õiguse üldpõhimõttele. Kuid seda põhimõtet ei ole rikutud sellega, et komisjon tegi määruse nr 1173/2011 alusel algatatud uurimismenetluse läbiviimise ülesandeks teenistujatele, kes varem olid osalenud määruse nr 479/2009 alusel korraldatud külastustes, sest nende kahe menetluse õiguslik raamistik on erinev. Liiatigi teeb

niisuguse uurimismenetluse lõpus otsuse komisjonist erinev institutsioon ehk nõukogu, kes peab võtma vastu otsuse statistika manipuleerimise asetleidmise kohta ja asjassepuutuvale liikmesriigile trahvi määrama.

Euroopa Kohtu hinnang

88 Harta artikli 41 „Õigus heale haldusele“ lõige 1, mis kuulub harta V jaotise „Kodanike õigused“ sätete hulka, näeb muu hulgas ette, et igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid käsitleksid tema küsimusi erapooletult.

89 Käesolevas asjas tugineb sellele sättele liikmesriik. Tegemata mingit järeldust küsimuses, kas liikmesriiki saab käsitada „igaühena“ selle sätte tähenduses või võrdsustada teda sellise isikuga, mille tõttu saaks ta tugineda õigusele, mis selle normiga on kehtestatud – millele nõukogu ja komisjon vastu vaidlevad –, tuleb märkida, et see õigus väljendab liidu õiguse üldpõhimõtet (kohtuotsus, 8.5.2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49), millele liikmesriigid saavad tugineda ja mille seisukohast tuleb seega hinnata vaidlustatud otsuse õiguspärasust.

90 Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et liidu institutsioonid on kohustatud seda õiguse üldpõhimõtet järgima liikmesriikide suhtes algatatud haldusmenetlustes, mis võivad lõppeda nende huve kahjustava otsusega (vt selle kohta kohtuotsused, 15.7.2004, Hispaania *vs*. komisjon, C-501/00, EU:C:2004:438, punkt 52, ja 24.6.2015, Saksamaa *vs*. komisjon, C-549/12 P ja C-54/13 P, EU:C:2015:412, punkt 89 ja seal viidatud kohtupraktika).

91 Täpsemalt tuleb nendel institutsioonidel täita erapooletuse nõuet, mis koosneb kahest osast, millest esimene on subjektiivne erapooletus, mis tähendab, et asjassepuutuva institutsiooni ükski liige ei tohi väljendada oma erapoolikust või isiklikke eelarvamusi, ning teine objektiivne erapooletus, mis tähendab, et institutsioon peab pakkuma piisavaid tagatisi, et välistada mis tahes põhjendatud kahtlused võimaliku eelarvamuse suhtes (kohtuotsus, 11.7.2013, Ziegler *vs*. komisjon, C-439/11 P, EU:C:2013:513, punktid 154 ja 155 ning seal viidatud kohtupraktika).

92 Käesolevas asjas ei ole Hispaania Kuningriik küll kahtluse alla seadnud komisjoni subjektiivset erapooletust, kuid ta väidab, et vaidlustatud otsus on õigusvastane objektiivse erapooletuse nõude rikkumise tõttu nimetatud institutsiooni poolt, sest ta tegi uurimismenetluse läbiviimise ülesandeks meeskonnale, mis koosnes suurel määral Eurostati teenistujatest, kes olid juba osalenud külastustes, mille see talitus enne nimetatud menetluse algatamist Hispaaniasse korraldas.

93 Kõigepealt tuleb märkida, et nagu Hispaania Kuningriik õigesti täheldab, ei saa nõukogu ja komisjon põhjendatult väita, et see argumentatsioon tuleb tagasi lükata seetõttu, et vaidlustatud otsuse võttis uurimismenetluse lõpus vastu nõukogu, mitte komisjon.

94 Nimelt arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 91 viidatud Euroopa Kohtu praktikat, tuleb asuda seisukohale, et kui liikmesriigi suhtes algatatud menetluses, mis võib lõppeda sellele liikmesriigi huve kahjustava otsusega, on mitmele liidu institutsioonile kehtestatud just neile täitmiseks eraldi kohustused, siis on objektiivse erapooletuse nõuet kohustatud täitma iga asjassepuutuv institutsioon. Seetõttu võib juhul, kui seda nõuet ei täida kas või üks nendest institutsioonidest, see rikkumine tähendada teise institutsiooni poolt menetluse lõpus vastu võetud otsuse õigusvastasust.

95 Seetõttu tuleb Euroopa Kohtul kindlaks teha, kas komisjon pakub piisavaid tagatisi, et välistada igasugune põhjendatud kahtlus tema võimaliku eelarvamuse suhtes, kui ta teeb uurimismenetluse – nagu see, mille lõpus võeti vastu vaidlustatud otsus – läbiviimise ülesandeks meeskonnale, mis koosneb suurel määral Eurostati teenistujatest, kes on juba osalenud külastustes, mille see talitus korraldas liikmesriiki enne nimetatud menetluse algatamist.

96 Selle kohta tuleb märkida, et esiteks nende külastuste ja teiseks selle uurimismenetluse õiguslik raamistik on erinev, nagu on ka nende eesmärk.

97 Nimelt on nende külastuste eesmärk, mida Eurostat võib määruse nr 479/2009 artiklite 11 ja 11a alusel liikmesriikidesse teha, võimaldada sellel komisjoni talitusel anda kooskõlas määruse artikli 8 lõikega 1 hinnang kvaliteedile, mis on liikmesriikide poolt kaks korda aastas nende valitsemissektori võla ja valitsemissektori eelarve puudujäägi kohta edastatavatel andmetel, nagu nähtub eespool käesoleva kohtuotsuse punktidest 72 ja 75.

98 Uurimismenetlust reguleerib aga määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 3 ning vastavalt viidatud sättele on selle eesmärk anda komisjonile õigus teha kõiki uurimistoiminguid, mis on vajalikud, et tuvastada nende andmete kohta ebaõige teabe esitamine kas tahtlikult või raske hooletuse tõttu, kui ta leiab, et esineb tõsiseid viiteid ebaõige teabe esitamise fakti kohta.

99 Võttes arvesse neid erinevaid õiguslikke raamistikke ja erinevaid eesmärke, tuleb asuda seisukohale, et kuigi andmed, mida käsitletakse esiteks nende külastuste käigus ja teiseks selles uurimismenetluses, võivad osaliselt kattuda, on kindlasti erinevad hinnangud, mis Eurostatil ja komisjonil tuleb nende andmete kohta anda.

100 Seetõttu ei otsusta iseenesest hinnang, mille Eurostat annab liikmesriiki tehtud külastuste põhjal nendest andmetest osa kvaliteedile, eelnevalt ära seisukohta, millele võib asuda komisjon nende samade andmete kohta ebaõige teabe esitamise suhtes, kui see institutsioon otsustab hiljem asjakohase uurimismenetluse algatada.

101 Sellest tuleneb, et see, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 alusel toimuva uurimismenetluse läbiviimine tehakse ülesandeks meeskonnale, mis koosneb suurel määral Eurostati teenistujatest, kes olid juba osalenud külastustes, mille see talitus enne nimetatud menetluse algatamist määruse nr 479/2009 alusel asjassepuutuvasse liikmesriiki korraldas, ei võimalda iseenesest Euroopa Kohtul järeldada, et selle menetluse lõpus vastu võetud otsus on õigusvastane komisjoni suhtes kehtiva objektiivse erapooletuse nõude rikkumise tõttu.

102 Lisaks tuleb esimesena täheldada, et mitte Eurostat, kelle kohustused on selgelt määratletud määruses nr 479/2009, nagu on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 72, vaid komisjon ja seega kollegiaalselt tegutsevad volinikud on need, kellele määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 3 annab esiteks õiguse otsustada uurimismenetluse algatamise üle ja teiseks kehtestab menetluse läbiviimise kohustuse ning kolmandaks õiguse esitada nõukogule soovitusi ja ettepanekuid, mis menetluse lõpuks tehakse.

103 Teisena ei kehtesta määrus nr 1173/2011 uurimismenetluse läbiviimisel Eurostati teenistujatele endile mingeid kohustusi.

104 Seda arvestades tuleb järeldada, et ülesanded, mida selles uurimismenetluses täidavad Eurostati teenistujad, ei ole määrava tähtsusega ei selle menetluse käigu ega ka tulemuse seisukohast.

105 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et see, et komisjon tegi uurimismenetluse läbiviimise ülesandeks meeskonnale, mis koosnes suurel määral Eurostati teenistujatest, kes olid juba osalenud külastustes, mille see talitus korraldas Hispaaniasse enne nimetatud menetluse algatamist, ei luba asuda seisukohale, et vaidlustatud otsus on õigusvastane, kuna komisjon rikkus väidetavalt objektiivse erapooletuse nõuet.

106 Järelikult on teine väide põhjendamatu.

Kolmas väide, mille kohaselt ei ole rikkumist toime pandud

Poolte argumendid

107 Hispaania Kuningriik väidab, et käesolevas asjas ei ole täidetud erinevad tingimused, mida määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1 näeb ette selleks, et nõukogul oleks alust tuvastada rikkumise toimepanemine.

108 Selle kohta märgib see liikmesriik esiteks, et asjaolusid, mida talle süüks pandi, ei saa kvalifitseerida „ebaõige teabe esitamiseks“. Nimelt tuleb eristada asjaolusid, mis on käsitatavad ebaõige teabe esitamisena määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikega 1 keelatud rikkumise mõttes, asjaoludest, mis on käsitatavad Eurostatile varem teatatud andmete lihtsa muutmisena, mis on määruse nr 479/2009 artikliga 6 lubatud tegevus. Täpsemalt, määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõiget 1 tuleb mõista nii, et see lubab nõukogul määrata liikmesriigile karistus ainult tegelike andmete kohta ebaõige teabe esitamise eest. Kuid lähtuda tuleb sellest, et ebaõige teabe esitamine kavandatavate andmete kohta ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse. Nimelt muudaks vastupidine tõlgendus määruse nr 479/2009 artikli 6 ulatust, sest see lubab liikmesriikidel muuta kavandatavaid andmeid, millest nad on varem Eurostatile teatanud. Käesolevas asjas olekski tulnud vaidlustatud otsuse aluseks olnud asjaolusid käsitada komisjonile 30. märtsi 2012. aasta teatises edastatud kavandatavate andmete muutmisena, mille Eurostat võttis teadmiseks asjassepuutuvate muudetud andmete avaldamisega.

109 Teiseks tuleb määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõiget 1 tõlgendada nii, et see ei luba nõukogul karistust määrata igasuguse ebaõige teabe esitamise korral, vaid ainult siis, kui sellega takistatakse majandus- ja eelarvealast koordineerimist ja järelevalvet, mille tagavad nõukogu ja komisjon ELTL artiklite 121 ja 126 ning protokolli nr 12 alusel. Kuid käesolevas asjas ei tekitanud Hispaania Kuningriigile ette heidetud ebaõige teabe esitamine nõukogule ja komisjonile olulisi takistusi nende asjakohaste kohustuste täitmisel, arvestades käsitletavate andmete hilisema muutmise kiirust ja asjassepuutuvate kulude summat.

110 Kolmandaks ei saa Hispaania Kuningriigile süüks panna rasket hooletust. Nimelt keskendus vaidlustatud otsus ebaõige teabe esitamisele ainult ühe autonoomse üksuse puudujäägi kohta kogu valitsemissektori eelarvepuudujäägi hulgast, samas kui üleüldiselt näitas asjassepuutuv liikmesriik üles hoolsust. Lisaks ei võta see otsus üldse arvesse koostööd, mida see liikmesriik tegi komisjoni läbi viidud uurimises pärast seda, kui ta oli omaalgatuslikult sellele institutsioonile puudustest teatanud.

111 Nõukogu, keda toetab komisjon, vaidleb alustuseks vastu, et see, et Eurostat teeb teatavaks määruse nr 479/2009 artikli 6 alusel muudetud andmed, ei takista liikmesriigi karistamist määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 alusel, kui nende andmete avaldamine toimub seoses ebaõige teabe esitamisega.

112 Edasi märgivad nõukogu ja komisjon, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1 lubab määrata karistuse igasuguse ebaõige teabe esitamise eest eelarvepuudujääki ja võlga käsitlevate andmete kohta, mis on olulised ELTL artiklite 121 ja 126 ning protokolli nr 12 kohaldamiseks. Nimelt on kõik need andmed olulised selleks, et need saaksid täita oma majandus- ja eelarvealase koordineerimise ja järelevalve üleannet, nagu nähtub määruse nr 1173/2011 põhjendusest 16. Neil asjaoludel tuleb ebaõige teabe esitamise mõju arvesse võtta mitte rikkumise asetleidmise tuvastamiseks, vaid ainult vastava trahvi arvutamiseks, nagu lubab delegeeritud otsus 2012/678 ja nagu tehti käesolevas asjas.

113 Viimaks, seoses Hispaania Kuningriigile raske hooletuse süükspanemisega leiavad nõukogu ja komisjon esiteks, et see liikmesriik peab vastutama oma territoriaalüksuste tegevuse eest samamoodi nagu ta vastutaks liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi korral, ja et faktid räägivad vastu väitele, et see liikmesriik teatas omal algatusel komisjonile ebaõige teabe esitamisest. Teiseks ei mõjuta koostöö,

mida see liikmesriik uurimise käigus tegi, määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikes 1 ette nähtud rikkumise asetleidmise tuvastamist, kuid seda võib siiski arvesse võtta kergendava asjaoluna trahvi arvutamisel, nagu lubab delegeeritud otsus 2012/678 ja mida käesolevas asjas ka tehti.

Euroopa Kohtu hinnang

114 Alustuseks tuleb märkida, et Hispaania Kuningriik ei vaidle vastu nõukogu poolt tema suhtes tuvastatud asjaoludele. Seetõttu puudub kõigepealt poolte vahel vaidlus selles, et andmed, millest see liikmesriik Eurostatile 30. märtsil 2012 teatas, näitasid aastate 2008–2011 lõikes tema tegelikku ja kavandatud valitsemissektori eelarvepuudujääki väiksemana 4,5 miljardi euro võrra, millest 1,9 miljardi euro suurune osa puudutas ainuüksi Valencia autonoomset piirkonda, edasi puudub vaidlus ka selles, et nimetatud üksust puudutav väiksem puudujääk oli seletatav asjaoluga, et selle autonoomse piirkonna riigikontrolli büroo kinnitas mitmel aastal raamatupidamisarvestuse puudustega, mis tulenesid teatud tervishoiukulude kajastamata jätmisest ja tekkepõhise kirjendamise põhimõtte rikkumisest, ning lõpuks puudub vaidlus selles, et see olukord kestis edasi, olenemata selle autonoomse piirkonna kontrollikoja korduvatest märguannetest.

115 Kuid Hispaania Kuningriik ei nõustu nendele nõukogu tuvastatud faktilistele asjaoludele antud õigusliku kvalifikatsiooniga, esitades selle kohta kolm rühma argumente, mida sisuliselt meenutati käesoleva kohtuotsuse punktides 108–110 ning millele hinnangu andmine eeldab kõigepealt määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 tõlgendamist.

116 Selle sätte kohaselt peavad selleks, et komisjon saaks rikkumise toimepanemise tuvastada, olema täidetud kolm tingimust. Esiteks peab asjassepuutuv liikmesriik olema esitanud ebaõiget teavet, teiseks peab see teave puudutama eelarvepuudujääki ja võlga, mis on olulised ELTL artiklite 121 ja 126 või protokolli nr 12 kohaldamiseks, ning kolmandaks peab see liikmesriik olema tegutsenud tahtlikult või raske hooletusega.

117 Mis puudutab kõigepealt nendest kolmest tingimusest esimest, siis leiab Hispaania Kuningriik, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 108, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõiget 1 tuleb mõista nii, et ebaõige teabe esitamine kavandatavate andmete kohta ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse.

118 Selle kohta tuleb siiski märkida, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 sõnastuses viidatakse igasuguse ebaõige teabe esitamisele liikmesriigi poolt, piiramata selle sätte kohaldamisala teatud liiki ebaõige teabe või vigadega. Lisaks on määruse nr 1173/2011 põhjenduses 16, milles tuuakse välja selle sätte eesmärk, märgitud, et sellega soovitakse hoida ära liikmesriikide poolt ebaõige teabe esitamist, eristamata seejuures selle eri liike.

119 Seega tuleb asuda seisukohale, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1, loetuna sama määruse põhjendust 16 silmas pidades, hõlmab liikmesriigi poolt igasugust ebaõige teabe esitamist tema eelarvepuudujäägi ja võla andmete kohta, millest tuleb Eurostatile määruse nr 479/2009 artikli 3 kohaselt teatada, nagu mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 71, hõlmates ka teavet kavandatavate andmete kohta.

120 Seda järeldust ei lükka ümber Hispaania Kuningriigi argument, et kui määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 kohaldamisala laiendada ebaõige teabe esitamisele kavandatavate andmete kohta, muutuks määruse nr 479/2009 artikkel 6 ulatus, kuna viimati nimetatud säte lubab liikmesriikidel muuta kavandatavaid andmeid, millest nad on varem Eurostatile teatanud.

121 Nimelt, nagu tuleneb määruse nr 479/2009 artikli 6 sõnastusest endast, ei anta sellega liikmesriikidele Eurostati teavitamise õigust konkreetselt juhul, kui nad määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 tähenduses ebaõige teabe esitamise avastamise järgselt kavandatavaid andmeid muudavad, vaid kohustatakse neid üldiselt seda talitust teavitama kõigist olulistest muudatustest varem teatatud

andmetes. See säte kohustab seega liikmesriike märku andma nii kavandatavate kui ka tegelike andmete muutmisest, olenemata nõukogule antud õigusest määrata neile karistus, kui asjassepuutuvate andmete kohta on esitatud ebaõiget teavet. Seega ei ole kavandatavate andmete kohta ebaõige teabe esitamise hõlmamisel määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikesse 1 mingit mõju määruse nr 479/2009 artikli 6 ulatusele.

122 Järelikult ei ole põhjendatud Hispaania Kuningriigi argument, mille kohaselt määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõiget 1 tuleb mõista nii, et ebaõige teabe esitamine kavandatavate andmete kohta ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse.

123 Edasi, mis puudutab käesoleva kohtuotsuse punktis 116 märgitud teist tingimust, siis väidab Hispaania Kuningriik, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1 lubab nõukogul ebaõige teabe esitamise eest karistuse määrata ainult siis, kui selle tagajärjel takistatakse majandus- ja eelarvealast koordineerimist ja järelevalvet, mille tagavad nõukogu ja komisjon ELTL artiklite 121 ja 126 ning protokolli nr 12 alusel.

124 Selle kohta tuleb meenutada, et määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1 näeb ette, et nõukogu võib määrata karistuse liikmesriigi poolt ebaõige teabe esitamise eest eelarvepuudujääki ja võlga puudutavate andmete kohta, mis on olulised ELTL artiklite 121 ja 126 või protokolli nr 12 kohaldamiseks. Nii määratleb see säte selle teabe viitega edastatavate andmete esemele, milleks on asjassepuutuva liikmesriigi eelarvepuudujääk ja võlg. Kuid vastupidi sellele, mida väidab Hispaania Kuningriik, ei tee see säte ühtegi viidet konkreetsele tagajärjele, mis teabe esitamisest peaks tekkima.

125 Neid asjaolusid arvestades tuleb määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõiget 1 mõista nii, et see lubab nõukogul määrata karistuse igasuguse ebaõige teabe esitamise eest liikmesriigi eelarvepuudujääki ja võlga puudutavate andmete kohta, olenemata sellest, kas selle tagajärjel takistatakse majandus- ja eelarvealast koordineerimist ja järelevalvet, mille tagavad nõukogu ja komisjon.

126 Järelikult ei ole käesoleva kohtuotsuse punktis 123 esitatud Hispaania Kuningriigi argument põhjendatud.

127 Viimaks, seoses käesoleva kohtuotsuse punktis 116 märgitud kolmanda tingimusega, mille kohaselt peab liikmesriik selleks, et talle saaks rikkumist süüks panna, olema tegutsenud tahtlikult või raske hooletusega, väidab Hispaania Kuningriik, et seda tingimust ei saa täidetuks pidada, kuna esiteks puudutab käesolevas asjas käsitletav ebaõige teabe esitamine kogu valitsemissektori eelarvepuudujäägist vaid ühe autonoomse piirkonna eelarvepuudujääki ja teiseks tegi ta komisjoni menetluses koostööd pärast seda, kui ta oli omaalgatuslikult sellele institutsioonile puudustest teatanud.

128 Esiteks, argumendi kohta, et käesolevas asjas käsitletav ebaõige teabe esitamine puudutab kogu valitsemissektori eelarvepuudujäägist vaid ühe autonoomse piirkonna eelarvepuudujääki, piisab, kui märkida, et hinnang sellele, kas määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikes 1 sätestatud rikkumise kvalifitseerimiseks esineb asjassepuutuva liikmesriigi raske hooletus, sõltub mitte sellest, kui ulatuslikud olid puudused, mille tõttu liikmesriik esitas ebaõiget teavet, vaid sellest, kui ulatuslikult rikkus liikmesriik hoolsuskohustust, mis tal on nende andmete kogumisel ja kontrollimisel, millest ta peab Eurostatile määruse nr 479/2009 artikli 3 alusel teatama.

129 Teiseks tuleb asjaolu kohta, et Hispaania Kuningriik tegi komisjoni menetluses koostööd pärast seda, kui ta oli omaalgatuslikult sellele institutsioonile puudustest teatanud, meenutada, et nagu märgiti ka käesoleva kohtuotsuse punktis 65, peab määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõikes 3 ette nähtud menetluse algatamine olema põhjendatud tõsiste viidetega tahtlikult või rakse hooletuse tõttu ebaõige teabe esitamise fakti kohta.

130 Sellest tuleneb, et raske hooletuse esinemist tuleb hinnata ebaõige teabe esitamise fakti alusel, jättes tähelepanuta selle, kuidas käitus asjassepuutuv liikmesriik pärast teabe esitamist.

131 Seega erinevalt sellest, mida väidab Hispaania Kuningriik, ei saa nõukogu antud raske hooletuse kvalifikatsiooni kahtluse alla seada asjaolu, et käesolevas asjas käsitletav ebaõige teabe esitamine puudutab kogu valitsemissektori eelarvepuudujäägist vaid ühe autonoomse piirkonna eelarvepuudujääki, ega asjaolu, et see liikmesriik tegi komisjoni menetluses koostööd pärast seda, kui ta oli omaalgatuslikult sellele institutsioonile puudustest teatanud.

132 Samas tuleb mainida, et kuigi asjaolu, et liikmesriik teeb ebaõige teabe esitamise väljaselgitamisel ja uurimise käigus koostööd, ei oma tähtsust rikkumise asetleidmise tuvastamise seisukohast, võib seda vastavalt delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõike 3 punktile e trahvi arvutamisel arvesse võtta kergendava asjaoluna.

133 Kõigil eespool esitatud põhjustel tuleb kolmas väide tervikuna põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

Neljas väide, et trahv on ebaproportsionaalne

Poolte argumendid

134 Hagiavalduses väitis Hispaania Kuningriik, et vaidlustatud otsusega määratud trahv on ebaproportsionaalne, kuna trahvi arvutamisel aluseks võetud ajavahemik oli valesti kindlaks määratud.

135 Selle kohta väidab nimetatud liikmesriik, et nõukogu rikkus delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõiget 2, mille kohaselt tuleb trahv arvutada võrdlussumma alusel, milleks on 5% „suurimast kahjusummast, mis on seotud ebaõige teabe esitamisega […] eelarvepuudujäägi […] kohta asjakohaste aastate lõikes, mida teatis hõlmab“. Nimelt tuleb seda sõnastust mõista nii, et nõukogul tuleb kõigepealt hinnata, milline on eelarvepuudujäägi kohta ebaõige teabe esitamisega seotud kahjusumma iga aasta lõikes, mida teatises käsitletud teave puudutab, seejärel tuleb tal kindlaks teha aasta, mil see kahjusumma on kõige suurem, ning lõpuks määrata võrdlussumma ainult selle kahjusumma alusel. Käesolevas asjas oleks selline tõlgendus pidanud viima nõukogu selleni, et ta määrab võrdlussumma kindlaks ainult Hispaania Kuningriigi 2011. aasta deklareerimata kulude alusel (ehk 862 miljonit eurot). Kuid see institutsioon määras võrdlussumma kindlaks kõigi nende aastate deklareerimata kulude alusel, mida 30. märtsi 2012. aasta teatis hõlmas ja mille kohta ebaõiget teavet esitati, nimelt aastate 2008–2011 alusel (ehk ligikaudu 1,9 miljardit eurot). Seetõttu oleks põhjendatud, et Euroopa Kohus parandaks selle vea, vähendades võrdlussumma 43,1 miljonile eurole (94,65 miljoni euro asemel) ja sellest tulenevalt trahvi 8,62 miljonile eurole (18,93 miljoni euro asemel).

136 Repliigis ja kohtuistungil lisas Hispaania Kuningriik selles küsimuses, et nõukogu selle vea tõttu rikkus see institutsioon ka karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtet.

137 Nõukogu, keda toetas komisjon, väitis kostja vastuses vastu, et vaidlustatud otsusega määratud trahv arvutati välja kooskõlas delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõikega 2. Nimelt tuleb seda sätet mõista nii, et nõukogu on kõigepealt kohustatud kindlaks tegema aastad, mida teatis hõlmab ja mille kohta ebaõiget teavet esitati, seejärel peab ta määrama kindlaks kogu kahjusumma, mis on seotud ebaõige teabe esitamisega eelarvepuudujäägi kohta kõigi nende asjassepuutuvate aastate lõikes, ja lõpuks kogu kahjusumma alusel kindlaks määrama trahvi võrdlussumma. Käesolevas asjas võimaldas niisugune tõlgendus nõukogul õigesti võrdlussumma kindlaks määrata Hispaania Kuningriigi deklareerimata jäetud kulude alusel 30. märtsi 2012. aasta teatises käsitletud kõigi aastate lõikes, mille kohta ebaõiget teavet esitati, see tähendab aastate 2008–2011 kulude alusel.

138 Samas menetlusdokumendis märkis nõukogu, et kuna Hispaania Kuningriik vaidleb vastu määruse nr 1173/2011 tagasiulatuvale kohaldamise, siis olgu mainitud, et trahvi arvutamisel arvesse võetud ebaõige teabe esitamine toimus 30. märtsil 2012 ehk pärast määruse nr 1173/2011 jõustumist 13. detsembril 2011.

139 Kuid kohtuistungil väitsid nõukogu ja komisjon, et tuginemist karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõttele tuleb vaadelda repliigi staadiumis esitatud väitena ehk Euroopa Kohtu kodukorra artikli 127 lõike 1 tähenduses uue väitena, mis on selle sätte kohaselt vastuvõetamatu.

Euroopa Kohtu hinnang

– *Vastuvõetavus*

140 Kodukorra artikli 127 lõike 1 kohaselt on menetluse käigus uute väidete esitamine keelatud, välja arvatud juhul, kui need tuginevad faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis on tulnud ilmsiks menetluse käigus.

141 Kuid Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et vastuvõetamatuks ei saa pidada argumenti, millega täiendatakse menetluse algatusdokumendis esitatud väidet ja mis on selle väitega tihedalt seotud (vt selle kohta kohtuotsus, 16.7.2015, komisjon *vs*. parlament ja nõukogu, C-88/14, EU:C:2015:499, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika).

142 Käesolevas asjas tuleb kõigepealt märkida, et Hispaania Kuningriigi argument, mille kohaselt määrati vaidlustatud otsusega trahv karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtet rikkudes, kuulub repliigi nende argumentide hulka, millega täiendatakse menetluse algatusdokumendis esitatud neljandat väidet. Edasi, selle argumendi ja väite analüüs näitab, et neis mõlemas kritiseeritakse vaidlustatud otsuse üht ja sama aspekti, nimelt asjaolu, et nõukogu arvutas Hispaania Kuningriigile määratava trahvi võrdlussumma nii, et ta võttis aluseks kogu ebaõige teabe, mida see liikmesriik 30. märtsi 2012. aasta teatises aastate 2008–2011 deklareerimata kulude kohta esitas, selle asemel et võtta arvesse ainult ebaõiget teavet, mida see liikmesriik esitas 2011. aasta kohta. Seetõttu on nimetatud argument ja väide omavahel tihedalt seotud.

143 Järelikult tuleb argument karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtte rikkumise kohta tunnistada vastuvõetavaks.

– *Sisulised küsimused*

144 Kõigepealt tuleb uurida karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtte rikkumise argumenti, kuivõrd sellega seati kahtluse alla Hispaania Kuningriigile määratud trahvi kehtivus, ja seejärel delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõike 2 rikkumise argumente, milles käsitleti ainult trahvi arvutamise viisi.

145 Mis puudutab esiteks karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtte rikkumise argumenti, siis tuleb alustuseks märkida, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale on karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõte liidu õiguse üldpõhimõte (vt selle kohta kohtuotsused, 10.7.1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, punkt 22, ja 8.2.2007, Groupe Danone *vs*. komisjon, C-3/06 P, EU:C:2007:88, punkt 87). See õiguse üldpõhimõte nõuab, et isikule süüks pandud rikkumine ja rikkumise eest määratud karistus vastaksid rikkumisena käsitatava teo toimepanemise või tegevusetuse asetleidmise ajal kehtinud seadusele (vt selle kohta kohtuotsused, 10.7.1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, punkt 21, ja 8.9.2015, Taricco jt, C-105/14, EU:C:2015:555, punkt 56).

146 Täpsemalt, esiteks kohaldatakse seda õiguse üldpõhimõtet ka haldusõiguslikku laadi trahvide suhtes (vt selle kohta kohtuotsus, 28.6.2005, Dansk Rørindustri jt *vs*. komisjon, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 202). Seetõttu ei saa määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 alusel trahvi määramisel välistada selle õiguse üldpõhimõtte kohaldamist, kuigi selle määruse artikkel 9 täpsustab, et see trahv on haldusõiguslikku laadi.

147 Teiseks võivad ka liikmesriigid tugineda karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise üldpõhimõttele, et vaidlustada neile liidu õiguse rikkumise eest määratud trahvide õiguspärasust (vt selle kohta kohtuotsus, 11.12.2012, komisjon *vs.* Hispaania, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 51).

148 Mis puudutab küsimust, kas käesolevas asjas seda õiguse üldpõhimõtet rikuti, nagu väidab Hispaania Kuningriik, siis tuleb kõigepealt meenutada, et vastavalt määruse nr 479/2009 artikli 3 lõikele 2 ja samasisulisele sättele, mis oli varem ette nähtud 1. jaanuaril 1994 jõustunud määruses nr 3605/93, on liikmesriigid alates sellest kuupäevast kohustatud esitama Eurostatile igal aastal enne 1. aprilli aruande valitsemissektori eelarve kavandatud puudujäägi kohta asjassepuutuval aastal, oma valitsemissektori eelarve tegeliku puudujäägi ajakohastatud arvestuse n–1 aastal ja oma valitsemissektori eelarve tegeliku puudujäägi aastatel n–2, n–3 ja n–4.

149 Just selle sätte alusel esitas Hispaania Kuningriik Eurostatile 30. märtsi 2012. aasta teatise, mis sisaldas muu hulgas andmeid tema valitsemissektori eelarve puudujäägi kohta aastatel 2008–2011, ning selles küsimuses vaidlus puudub.

150 Edasi, määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõige 1 näeb alates selle määruse jõustumisest 13. detsembril 2011 ette, et see, kui liikmesriik tahtlikult või raske hooletuse tõttu esitab ebaõiget teavet sellises teatises märgitud andmete kohta, on käsitatav rikkumisena, mille eest võidakse määrata trahv.

151 Ent käesolevas asjas puudub vaidlus selles, et 30. märtsi 2012. aasta teatis, mis esitati pärast määruse nr 1173/2011 jõustumist, sisaldas ebaõiget teavet selle liikmesriigi 2008.–2011. aasta valitsemissektori eelarvepuudujäägi andmete kohta, täpsemalt näitas see väiksemana Valencia autonoomse piirkonna eelarvepuudujääki nendel aastatel, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 114, 135 ja 137.

152 Seega vastavad Hispaania Kuningriigile määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 alusel süüks pandud rikkumine ja sellele liikmesriigile määratud karistus ebaõige teabe esitamise ajal kehtinud normis ettenähtule. Järelikult tuleb etteheide, et vaidlustatud otsuses on rikutud karistusõiguse sätete tagasiulatuva jõu puudumise põhimõtet, põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

153 Mis puudutab teiseks Hispaania Kuningriigi argumenti, et rikutud on delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõiget 2, kuna sellele liikmesriigile määratud trahv on valesti välja arvutatud, siis tuleb märkida, et nagu nähtub ka vaidlustatud otsuse põhjendusest 7, määras nõukogu trahvi võrdlussumma kindlaks selle sätte alusel, mis ise on võetud vastu määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 4 alusel ning eesmärgiga, millele juhitakse tähelepanu nimetatud määruse põhjenduses 17.

154 Delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõike 2 alusel tuli selleks summaks käesolevas asjas määrata summa, mis on 5% suurimast kahjusummast, mis on seotud ebaõige teabe esitamisega Hispaania Kuningriigi eelarvepuudujäägi kohta aastate lõikes, mida hõlmas 30. märtsi 2012. aasta teatis.

155 Esiteks puudub poolte vahel vaidlus selles, et selle sätte tähenduses tuleb aastaid 2008–2011 mõista „asjakohaste [aastatena], mida teatis hõlmab“, teiseks selles, et Hispaania Kuningriigi eelarvepuudujäägi kohta ebaõige teabe esitamisega seotud „kahjusumma“ selle sätte tähenduses on Valencia autonoomse piirkonna kulude summa, mis jäeti nendel aastatel deklareerimata, ja kolmandaks selles, et nende kulude suurus oli 2008. aastal 29 miljonit eurot, 2009. aastal 378 miljonit eurot, 2010. aastal 624 miljonit eurot ja 2011. aastal 862 miljonit eurot ehk kokku peaaegu 1,9 miljardit eurot.

156 Samas, nagu märgitud ka käesoleva kohtuotsuse punktides 135 ja 137, ei ole pooled ühel meelel selles, kuidas määratleda mõistet „suurim kahjusumma“ delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõike 2 tähenduses, kuivõrd delegeeritud otsuses selle määratlus puudub.

157 Ka erinevad keeleversioonid sellest sättest, kus see mõiste esineb, ei luba seda selgelt ja ülemõtteliselt määratleda, nagu täheldab ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 163.

158 Neil asjaoludel tuleb asjassepuutuvat mõistet tõlgendada selle sätte konteksti ja eesmärki silmas pidades (vt selle kohta kohtuotsus, 4.2.2016, C & J Clark International ja Puma, C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, punkt 122 ja seal viidatud kohtupraktika).

159 Kuivõrd delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõike 2 eesmärk on täpsustada määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 alusel määratavate trahvide summa kindlaksmääramise kriteeriumid, tuleb esimesena nimetatud sätte sõnastust tõlgendada viimati nimetatud sätte eesmärki silmas pidades.

160 Nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 118, on määruse nr 1173/2011 artikli 8 lõike 1 eesmärk hoida ära liikmesriikide poolt ebaõige teabe esitamist, lubades nõukogul niisuguse teabe esitamise eest karistada. Nimetatud määruse artikli 8 lõige 2 täpsustab, et selle artikli lõikes 1 viidatud trahvid peavad olema tõhusad, hoiatavad ja proportsionaalsed võrreldes ebaõige teabe esitamise laadi, raskusastme ja kestusega.

161 Ent nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 165, kui delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõikes 2 kasutatud mõistet „suurim kahjusumma“ tuleks mõista nii, et trahv tuleb arvutada selle kahjusumma alusel, mis oli seotud ebaõige teabe esitamisega üheainsa aasta vältel, kuigi see teave käsitles mitut aastat, siis ei oleks see proportsionaalne perioodiga, mida teabe esitamine puudutas, ega järelikult ka hoiatav.

162 Seda arvestades tuleb delegeeritud otsuse 2012/678 artikli 14 lõikes 2 kasutatud mõistet „suurim kahjusumma“ selle sätte eesmärki silmas pidades mõista nii, et see hõlmab kogu kahjusummat, mis on seotud ebaõige teabe esitamisega liikmesriigi eelarvepuudujäägi või võla kohta kõigi aastate lõikes, mida hõlmas liikmesriigi teatis ja selles esitatud teave.

163 Käesolevas asjas võis nõukogu seega vaidlustatud otsuse põhjenduses 7 jõuda põhjendatult järeldusele, et Hispaania Kuningriigile määratava trahvi võrdlussummaks tuleb määrata 5% selle liikmesriigi poolt Valencia autonoomse piirkonna kohta aastate 2008–2011 suhtes deklareerimata jäetud kulude kogusummast.

164 Arvestades kõiki eespool toodud kaalutlusi, tuleb neljas väide põhjendamatuse tõttu tagasi lükata.

165 Kuna Hispaania Kuningriigi poolt tema tühistamishagi põhjendamiseks esitatud kõik väited lükati tagasi, tuleb tema hagi tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

166 Kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna käesolevas asjas on Hispaania Kuningriik kohtuvaidluse kaotanud, tuleb tema kohtukulud jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja nõukogu kohtukulud, nagu see institutsioon on nõudnud.

167 Lisaks on kodukorra artikli 140 lõikes 1 sätestatud, et menetlusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid kannavad oma kohtukulud ise. Sellest tulenevalt kannab komisjon ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. **Jätta hagi rahuldamata.**

2. **Jätta Hispaania Kuningriigi kanda tema enda kohtukulud ja mõista temalt välja Euroopa Liidu Nõukogu kohtukulud.**

3. **Jätta Euroopa Komisjoni kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad