Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. június 1.[1]

C-521/15. sz. ügy

Spanyol Királyság
kontra

az Európai Unió Tanácsa

„A költségvetési hiányra vonatkozó adatoknak a Valenciai Autonóm Közösségen belüli manipulálása miatt a Spanyolország által fizetendő pénzbírság kiszabásáról szóló (EU) 2015/1289 tanácsi végrehajtási határozat megtámadása – A Bíróság hatásköre – Az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskör – 1173/2011/EU rendelet – A 2012/678/EU felhatalmazáson alapuló határozat – 479/2009/EK rendelet – Védelemhez való jog – A megfelelő ügyintézéshez való jog – Adatok valótlan bemutatása – Súlyos gondatlanság – Bírságszámítás – A visszaható hatály tilalma”

I. Bevezetés

1. A jelen megsemmisítés iránti keresetével Spanyolország a Tanács azon határozatát támadja, amellyel pénzbírságot szabott ki Spanyolországgal szemben a Valenciai Autonóm Közösségen belüli költségvetési hiányra vonatkozó adatok valótlan bemutatása miatt.[2] A Tanács ilyen pénzbírságok kiszabására vonatkozó hatásköre a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló 1173/2011/EU rendelet[3] 8. cikkének (1) bekezdéséből ered.

2. A hivatkozott rendelet az úgynevezett „*Six Pack*” (hatos csomag), egy másodlagos jogi aktusokból álló csomag része, amellyel mindenekelőtt a Stabilitási és Növekedési Paktum állami adósságválságok által felszínre hozott gyengeségeit kívánják kiküszöbölni. Különböző szankcionálási hatásköröket biztosít a Tanácsnak, azzal a céllal, hogy növelje a költségvetési felügyelet uniós jogi keretének hitelességét. E keret elsődleges jogi alapja az EUMSZ 126. cikk és EUMSZ 136. cikk.

3. A költségvetési felügyelet tárgya a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban: túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv)[4] 1. cikkében a költségvetési hiány és az államadósság tekintetében megállapított referenciaértékek betartása. A túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv 3. cikke szerint a tagállamok kötelesek rendszeresen tájékoztatni a Bizottságot a hiányra, valamint adósságra vonatkozó adataikról.

1 Eredeti nyelv: német.

2 A költségvetési hiányra vonatkozó adatoknak a Valenciai Autonóm Közösségen belüli manipulálása miatt a Spanyolország által fizetendő pénzbírság kiszabásáról szóló, 2015. július 13-i (EU) 2015/1289 tanácsi végrehajtási határozat (HL 2015. L 198., 19. o.). A „végrehajtási” kifejezést utólag illesztették a címhez (HL 2015. L 291., 10. o.).

3 A költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló, 2011. november 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 306., 1. o.).

4 Az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt 12. jegyzőkönyv.

4. A költségvetési felügyelet eredményességéhez elkerülhetetlen, hogy a tagállamok bizonyító erejű adatokat bocsássanak rendelkezésre. Ez különösen feltételezi, hogy a tagállamok betartják a nemzeti és regionális számlák európai rendszerének (a továbbiakban: ESA)[5] számviteli szabályait. Az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdésének célja az e számviteli szabályok szándékos vagy súlyos gondatlanságból elkövetett megsértésétől való visszatartás.

5. A jelen ügy azért különösen fontos, mert a Tanács[6] első alkalommal élt a hiányra vagy adósságra vonatkozó adatok valótlan bemutatása miatt pénzbírság kiszabására irányuló hatáskörével.

6. Ez magyarázza a felvetett kérdések sokszínűségét. A Bíróság jelen kereset elbírálására vonatkozó hatásköre mellett érintik az eljárási jogok tiszteletben tartását, a bírság kiszabásának egyes feltételeit, valamint annak kiszámítását. Az eljárási jellegű kérdések tekintetében támaszkodhatunk a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatára. Egyebekben ismeretlen vizekre kell eveznünk.

II. Jogi keret

A. A Bíróság alapokmánya

7. A Bíróság alapokmányának 51. cikke szabályozza a Bíróság és a Törvényszék hatáskörét:

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 256. cikkének (1) bekezdésében foglaltaktól eltérve, továbbra is a Bíróság rendelkezik hatáskörrel Európai Unió működéséről szóló szerződés 263. és 265. cikkében említett azon keresetek elbírálására, amelyeket a tagállamok valamelyike nyújt be:

a) az Európai Parlament vagy a Tanács, illetve – amennyiben közösen járnak el – mindkettőjük valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt, kivéve:

   – …

   – …

   – azokat a jogi aktusokat, amelyek révén a Tanács Európai Unió működéséről szóló szerződés 291. cikkének (2) bekezdésével összhangban a végrehajtási hatáskört maga gyakorolja;

b) […]”

8. Ezt a szabályozást először a Tanács 2004. április 26-i határozata[7] vezette be. A határozat (4) preambulumbekezdése szerint „jelentős hatásköröket kell első fokon az Elsőfokú Bíróságra átruházni, és a hatáskörök megoszlásának kritériumait világosan, a tagállamok és az intézmények számára félreérthetetlenül kell meghatározni”.

5 A Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 1996. június 25-i 2223/96/EK rendelet (HL 1996. L 310., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 2. kötet, 3. o.; a továbbiakban: ESA 1995). A jelen ügyre még nem alkalmazandó a hivatkozott rendeletet felváltó 549/2013/EU rendelet (HL 2013. L 174., 1. o.) (a továbbiakban: ESA 2010).

6 A Bizottság nemrég egy Ausztria ellen indított eljárásban közzétett egy vizsgálati jelentést (COM(2017) 94 final), amelyben a Tanácsnak szóló ajánlásról rendelkezik.

7 A Bíróság alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 51. és 54. cikkének módosításáról szóló 2004/407/EK, Euratom határozat (HL 2004. L 132., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 85. o.).

9. Az (5) preambulumbekezdés fejti ki a Törvényszék végrehajtási intézkedésekkel szemben indított keresetek tekintetében fennálló hatáskörét:

„A tagállamok által azon jogi aktusok megtámadására indított keresetek tekintetében, amelyek révén a Tanács az EK-Szerződés 202. cikkének harmadik francia bekezdésével [a módosítást követően jelenleg EUMSZ 291. cikk (2) bekezdés] összhangban a végrehajtási hatáskört maga gyakorolja, az Elsőfokú Bíróságnak kell hatáskörrel rendelkeznie. Ezek azok az esetek, amelyek tekintetében a Tanács magának őrizte meg a végrehajtási hatáskört, vagy egy »komitológiai eljárás« keretében az e hatáskör gyakorlására vonatkozó jogot visszanyerte.”

B. A 479/2009 rendelet

10. A túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 479/2009/EK rendelet[8] 3. cikke pontosítja a tagállamok költségvetési hiányra és államadósság szintjére vonatkozó adatok továbbítására irányuló kötelezettségét:

„(1) A tagállamok évente kétszer teljesítenek adatszolgáltatást a Bizottság (Eurostat) részére a tervezett és tényleges kormányzati hiányukról és államadósságuk szintjéről, először az adott év (n. év) április 1-jét megelőzően, másodszor az n. év október 1-jét megelőzően.

[…]

(2) Az n. év április 1-je előtt a tagállamok:

a) adatot szolgáltatnak a Bizottságnak (Eurostatnak) az n. évre vonatkozó tervezett kormányzati hiányukról, naprakész becslést adnak az n–1. évre vonatkozó tényleges kormányzati hiányukról és az n–2., n–3. és az n–4. évekre vonatkozó tényleges kormányzati hiányukról;

b) […]”

11. A 479/2009 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése a már megküldött adatok felülvizsgálatáról rendelkezik:

„(1) A tagállamok tájékoztatják a Bizottságot (Eurostatot) a kormányzati hiányuk és államadósságuk már jelentett tény- és tervadatainak bármely jelentős felülvizsgálatáról, amint a számadatok rendelkezésre állnak.”

12. A 479/2009 rendelet 8. cikke (1) bekezdésének első mondata szerint a Bizottság (Eurostat) rendszeresen értékeli mind a tagállamok által szolgáltatott tényadatok, mind az ezek alapjául szolgáló, az ESA 1995 alapján összeállított kormányzati szektorszámlák minőségét. Ennek érdekében a 11. cikk (1) bekezdése vizsgálati hatáskört biztosít a Bizottság (Eurostat) számára:

„(1) A Bizottság (Eurostat) folyamatos párbeszédet folytat a tagállamok statisztikai hatóságaival. E célból a Bizottság (Eurostat) rendszeres konzultációs látogatásokat, illetve esetleges módszertani látogatásokat tesz minden tagállamban.”

8 Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 2009. május 25-i tanácsi rendelet (HL 2009. L 145., 1. o.), itt a 2010. július 26-i 679/2010/EU tanácsi rendelettel (HL 2010. L 198., 1. o.) módosított szövege alkalmazandó.

13. A 479/2009 rendelet 11a. cikke pontosítja a konzultációs látogatások célját:

„A konzultációs látogatások célja a 8. cikknek megfelelően megküldött tényadatok felülvizsgálata, módszertani kérdések vizsgálata, a kimutatásokban leírt statisztikai eljárások és adatforrások megvitatása, valamint az elszámolási szabályok betartásának értékelése. A konzultációs látogatásokat a megküldött adatok minőségével összefüggő kockázatok vagy potenciális problémák feltárására kell felhasználni.”

14. A 479/2009 rendelet 11b. cikkének (1) és (2) bekezdése bemutatja, hogy mi a célja a módszertani látogatásoknak, és mikor kerül ezekre sor:

„(1) A módszertani látogatások célja az eljárások áttekintése és a megküldött adatokat alátámasztó számlák ellenőrzése, valamint részletes következtetések levonása a megküldött adatok minőségének tekintetében, a 8. cikk (1) bekezdésében leírtak szerint.

(2) Módszertani látogatásokra kizárólag kivételes esetekben kerül sor, ha az adatok minőségével kapcsolatban egyértelműen jelentős kockázatokat vagy problémákat tártak fel.”

C. Az 1173/2011 rendelet

15. Az 1173/2011 rendelet (25) preambulumbekezdése kifejti, hogy miért részesül a Tanács a rendeletben előírt felhatalmazásban:

„A Tanácsnak felhatalmazást kell kapnia az ebben a rendeletben meghatározott szankciók alkalmazására vonatkozó egyedi határozatok elfogadására. A tagállamok gazdaságpolitikáinak az EUMSZ 121. cikke (1) bekezdésében meghatározottak szerint a Tanácsban folytatott összehangolása részeként ezek az egyedi határozatok szervesen követik az EUMSZ 121. és 126. cikkének és az 1466/97/EK és az 1467/97/EK rendeletnek megfelelően a Tanács által elfogadott intézkedéseket.”

16. Az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1), (3) és (5) bekezdése szabályozza a Tanácsot a statisztikák manipulálása esetén megillető bírságkiszabási hatáskört, valamint a Bizottság és az Európai Unió Bírósága ezzel összefüggő hatásköreit:

„(1) A Tanács a Bizottság ajánlása alapján eljárva határozhat úgy, hogy pénzbírságot szab ki arra a tagállamra, amely szándékosan vagy súlyos gondatlanságból a hiányra és az adósságra vonatkozó, az EUMSZ 121. és 126. cikke, vagy az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazása szempontjából lényeges adatokat valótlanul mutat be.

(2) […]

(3) Az (1) bekezdésében említett valótlan bemutatás fennállásának megállapítása érdekében a Bizottság elvégezhet minden szükséges vizsgálatot. Vizsgálat indítása mellett dönthet, ha úgy találja, hogy lényeges jelek utalnak olyan tények létezésére, amelyek ilyen valótlan bemutatást valósítanak meg. […]

[…]

A vizsgálatok során a Bizottság teljes mértékben tiszteletben tartja az érintett tagállam védekezéshez való jogát.

(4) […]

(5) Az Európai Unió Bíróságának korlátlan hatásköre van a Tanács az (1) bekezdéssel összhangban hozott, pénzbírságot kiszabó határozatainak felülvizsgálatára. A Bíróság a kiszabott pénzbírságot megsemmisítheti, csökkentheti vagy növelheti."

17. Az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (4) bekezdése alapján a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el a vizsgálatokkal (ideértve az érintett tagállam védekezéshez való jogát is) és a pénzbírság összegének megállapításával kapcsolatban. A Bizottság ezzel a felhatalmazással élt a 2012/678/EU felhatalmazáson alapuló határozat[9] meghozatalakor.

18. Az 1173/2011 rendelet 14. cikke szerint a rendelet *az Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lépett hatályba. E kihirdetésre 2011. november 23-án került sor.

D. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat

19. Az 1173/2011 rendeletben foglaltak szerint a statisztikák manipulálásával kapcsolatos vizsgálatokról és pénzbírságokról szóló 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (8) preambulumbekezdése támpontokat biztosít azzal összefüggésben, hogy a Bizottság hogyan bizonyosodhat meg a statisztikák manipulálására vonatkozó komoly jelek fennállásáról:

„A megtévesztő releváns hiány- és adóssági adatok komoly jelei esetén a gyanú megerősítése érdekében a vizsgálatok előtt a Bizottság (Eurostat) a[…] 479/2009[…] rendelet 11b. cikke értelmében rendszerint módszertani látogatást tesz."

20. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (9) preambulumbekezdése pontosítja, hogy milyen esetekben nem lehet kiindulni valótlan adatok bemutatásából:

„Annak felmérésében, hogy az 1173/2011/EU rendelet értelmében mi minősül megtévesztő hiány- és adóssági adatoknak, az ESA 95 számviteli szabályainak azon helytelen végrehajtása, amely nem szándékos vagy súlyos gondatlanság eredménye, nem tekintendők megtévesztésnek. E határozat alkalmazásából kizárandók továbbá a felülvizsgálatok, ideértve az összes előző évre vonatkozó módszertani változások miatti nagyobb felülvizsgálatok is, amelyek egyértelmű és megfelelő magyarázattal vannak ellátva, valamint a jelentéktelen hibák […]"

21. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (10) preambulumbekezdésének második mondata a súlyos gondatlanságot mutatja be:

„Abban az esetben, ha az államháztartási hiányra és adósságra vonatkozó adatok előállításáért felelős személy gondossági kötelezettségét súlyosan megsérti, bármely nem szándékos tett vagy kihagyás súlyos hanyagságnak tekintendő."

22. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (15) preambulumbekezdése egyértelművé teszi, hogy:

„Ez a határozat nem sérti a Bizottságnak (Eurostat) a 479/2009/EK rendelet értelmében gyakorolt hatáskörét."

9 A Bizottság 2012. június 29-i felhatalmazáson alapuló határozata (HL 2012. L 306., 21. o.).

23. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (1) bekezdéséből kiderül, hogy a vizsgálat kezdetén a Bizottságnak a statisztikák manipulálására utaló mely információkat kell annak a tagállamnak a rendelkezésére bocsátani, amellyel szemben felmerült benne a statisztikák manipulálásának gyanúja:

„A Bizottság az érintett tagállamot értesíti a vizsgálat megindítására irányuló határozatáról, ideértve azokat az információkat is, amelyek az adatok szándékos vagy súlyos gondatlanságból történő manipulálásából eredően az államháztartási hiányra és adósságra vonatkozó megtévesztő adatokra utaló komoly jelekre engednek következtetni.”

24. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (3) bekezdése a (8) preambulumbekezdésben foglaltakhoz nyúl vissza:

„A Bizottság határozhat úgy is, hogy addig, amíg a 479/2009/EK rendelet értelmében a Bizottság (Eurostat) által hozott határozat alapján módszertani látogatást nem tettek, nem indít vizsgálatot.”

25. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 6., 10. és 11. cikke biztosítja az érintett tagállamnak a meghallgatáshoz való jogot, az iratbetekintés jogát és a jogi képviselet jogát.

26. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke a kiszabásra kerülő pénzbírság kiszámításával foglalkozik:

„(1) A Bizottság biztosítja, hogy az ajánlás szerinti pénzbírság hatékony, arányos és visszatartó erejű legyen. A pénzbírságot egy referenciaösszeg alapján kell megállapítani, amelyet a (3) bekezdésben említett sajátos körülmények figyelembevételével lefelé vagy felfelé lehet módosítani.

(2) A referenciaösszeg egyenlő az értesítésben szereplő releváns években a túlzotthiány-eljárás keretében a megtévesztésnek a tagállam államháztartási hiánya vagy adóssága szintjére gyakorolt hatás 5%-ával. A nagyobb mértékű hatás a mérvadó.

(3) Figyelembe véve a 13. cikkben meghatározott maximális összeget, a Bizottság minden egyes esetben szükség esetén számításba veszi a következő körülményeket:

a) a megtévesztés súlyosságát és tágabb értelemben vett hatásait; különösen a megtévesztésnek az Unió megerősített gazdasági kormányzásának működésére gyakorolt hatását;

[…]

d) az érintett tagállam részéről a megtévesztés ismétlődését, gyakoriságát és időtartamát; ilyen esetekben a referenciaösszeg a megállapítható legmagasabb mértékű, amelyet meg kell szorozni azon évek számával, amelyekben az utolsó értesítés négy éve során a releváns megtévesztés előfordult;

e) a megtévesztés megállapítása és a vizsgálatok során az érintett tagállam által tanúsított igyekezet és együttműködés vagy adott esetben az akadályoztatás mértékét.”

27. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 16. cikke szerint a határozat az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba. A kihirdetésre 2012. november 6-án került sor.

III. A jogvita háttere és a megtámadott határozat

28. 2012. március 30-án Spanyolország a túlzott hiány esetén követendő eljárás (a továbbiakban: túlzotthiány-eljárás) keretében tájékoztatta a Bizottságot a 2008–2012. évekre vonatkozó tervezett és tényleges költségvetési hiányáról.

29. Spanyolország 2012. május 17-én felülvizsgálta a 2012 márciusában megküldött hiányra vonatkozó adatokat, mert néhány autonóm közösségnek több kiadása volt 2008 és 2011 között, mint amennyit megküldött az illetékes nemzeti hatóságnak. A különbség összesen 4,5 milliárd euró (a GDP kereken 0,4%-át kitévő) összegű volt, és ebből 1,9 milliárd eurót tett ki a csupán Valencia Autonóm Közösségre eső rész.

30. A Bizottság ezt követően négy alkalommal tett látogatást Spanyolországban: 2012 májusában, júniusában és szeptemberében, valamint 2013 szeptemberében.

31. 2014. július 11-i határozatával a Bizottság vizsgálatot indított a statisztikák Valencia Autonóm Közösségben történő lehetséges manipulálása miatt.

32. 2015. május 7-i vizsgálati jelentésében [10] a Bizottság megállapította, hogy Valencia Autonóm Közösségben az egészségügyi ágazatban sok éven keresztül nem könyvelték szabályosan a kiadásokat. A regionális számvevőszék éves jelentéseiben ismételten utalt a nyilvántartásba nem vett kiadásokra. Az illetékes regionális hatóság ugyanakkor nem tett semmit az ügyben. A Bizottság ebből arra következtetett, hogy nem helyesek a Spanyolország által 2012 márciusában továbbított költségvetési hiányra vonatkozó adatok, és Spanyolországot e tekintetben súlyos gondatlanság terheli. Azt ajánlotta ezért a Tanácsnak, hogy az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése alapján szabjon ki pénzbírságot Spanyolországgal szemben.

33. A Tanács eleget tett az ajánlásnak, és a megtámadott határozatban 18,93 millió euró összegű pénzbírságot szabott ki.

34. A határozatot 2015. július 20-án közölték Spanyolországgal, és 2015. július 28-án tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

35. Spanyolország 2015. szeptember 29-én előterjesztette a jelen keresetet. 2015 novemberében a Tanács helyesbítette a megtámadott határozat címét: a „határozatból” „végrehajtási határozat” lett. [11]

IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

36. Spanyolország azt kéri, hogy a Bíróság

– semmisítse meg a 2015. július 13-i (EU) 2015/1289 tanácsi végrehajtási határozatot;

– másodlagosan, a pénzbírság kiszámításánál irányadó időszakot korlátozza az 1173/2011 rendelet hatálybalépését követő időre, és megfelelően csökkentse a kiszabott pénzbírságot, és

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

37. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság

10 A statisztikák spanyolországi manipulálásával kapcsolatos, a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló 1173/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben foglaltak szerinti vizsgálatról (2014. július 11-i bizottsági határozat) szóló bizottsági jelentés (COM(2015) 211 final).

11 Lásd a fenti 2. lábjegyzetet.

– állapítsa meg, hogy a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására, és tegye át hozzá az ügyet,

– másodlagosan utasítsa el a keresetet, és

– Spanyolországot kötelezze a költségek viselésére.

38. A Bizottság a Tanács támogatása érdekében beavatkozott. A felek írásbeli észrevételeket, 2017. április 4-én pedig szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

V. Jogi értékelés

39. A megsemmisítés iránti keresetet négy jogalap támasztja alá. Először, Spanyolország úgy véli, hogy a Bizottság vizsgálata keretében figyelmen kívül hagyta Spanyolország védelemhez való jogát (B. pont). Másodszor, Spanyolország a megfelelő ügyintézéshez való jog megsértésére hivatkozik (C. pont). Harmadszor, Spanyolország álláspontja szerint nem teljesülnek a pénzbírság kiszabásának anyagi feltételei (D. pont). Negyedszer, Spanyolország kifogásolja a kiszabott pénzbírság kiszámítását (E. pont).

40. E jogalapok érdemi vizsgálatát azonban megelőzi azon kérdés elemzése, hogy a Bíróság rendelkezik-e hatáskörrel a jelen kereset elbírálására (A. pont).

A. A Bíróság hatásköréről

41. A Tanács és a Bizottság úgy véli, a jelen eljárás a Törvényszék hatáskörébe tartozik, nem pedig a Bíróságéba. Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy ügy a Törvényszék hatáskörébe tartozik, ezt az ügyet a Bíróság alapokmánya 54. cikke második bekezdésének második félmondata értelmében átteszi a Törvényszékhez.

42. A Bíróság hatásköre nem következik az 1173/2011 rendelet 8. cikke (5) bekezdésének első mondatából. Igaz ugyan, hogy annak alapján az Európai Unió Bíróságának korlátlan hatásköre van a Tanács (1) bekezdéssel összhangban hozott, pénzbírságot kiszabó határozatainak felülvizsgálatára. Az Európai Unió Bírósága fogalom ugyanakkor az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első mondatához hasonlóan átfogó fogalomként szerepel itt, tehát nem szól arról, hogy a Bíróság vagy a Törvényszék végzi a felülvizsgálatot.[12] Az 1173/2011 rendelet nem is állapíthatna meg a Szerződésekben vagy a Bíróság alapokmányában szereplőktől eltérő hatásköröket. Így tehát a hatáskörre vonatkozó általános szabályok szerint kell megválaszolni a kérdést.

1. A végrehajtási jogi aktusok megtámadására vonatkozó hatáskör

43. Az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdésének első mondata szerint a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel első fokon a 263. cikkben említett keresetek elbírálására. A Bíróság alapokmánya 51. cikke első bekezdésének a) pontja tartalmazza az ezen elv alóli kivételeket: a tagállamok által többek között a Tanács jogi aktusainak megsemmisítése iránt benyújtott keresetek elbírálására a Bíróság rendelkezik hatáskörrel. Ez alól ismételten kivételt képeznek az 51. cikk első bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése szerint azok a tanácsi jogi aktusok, amelyek révén a Tanács az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdésével összhangban maga gyakorolja a végrehajtási hatáskört; ezek elbírálására a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel.

12 Lásd: 2005. március 17-i Bizottság kontra AMI Semiconductor Belgium és társai ítélet (C-294/02, EU:C:2005:172, 49. pont); 2005. július 14-i Svájci Államszövetség kontra Bizottság végzés (C-70/04, nem tették közzé, EU:C:2005:468, 18. pont).

44. A jelen ügyben egy tagállam, Spanyolország nyújtott be keresetet a Tanács egyik jogi aktusával, a 2015. július 13-i szankciót megállapító határozattal szemben. A Tanács és a Bizottság úgy véli, hogy az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskört jelent a Tanács 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdéséből eredő felhatalmazása, miszerint statisztikák valótlan bemutatása esetén pénzbírságot szabhat ki valamely tagállamra. Amennyiben ez igaz, úgy a Bíróság alapokmánya 51. cikke első bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése alkalmazandó, és a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel Spanyolország keresetének elbírálására, így a Bíróságnak át kell tennie elé az ügyet.

45. A tanácsi határozatok jogi besorolása tekintetében nem lehet döntő, hogy a Tanács alaki szempontból hogyan nevezi a határozatot.[13] Az tehát, hogy a Tanács az EUMSZ 291. cikk (4) bekezdésében szereplő követelményeknek való megfelelés érdekében utólag beillesztette a vita tárgyát képező határozat címébe a „végrehajtási" kifejezést, nem kötelez annak megállapítására, hogy az e rendelkezés vagy az alapokmány 51. cikke első bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése szerinti végrehajtási jogi aktusról van szó.

46. Ezzel szemben az a körülmény, hogy az 1173/2011 rendelet sehol nem említi az EUMSZ 291. cikket, nem zárja ki, hogy a hivatkozott rendelet 8. cikkének (1) bekezdésében előírt döntési hatáskör végrehajtási jogi aktusra irányul, ha ez a rendelet más elemeiből kiderül.[14] Erre utal a körülmény, hogy a (25) preambulumbekezdés kifejezetten indokolja a Tanács hatáskörét, ahogyan az az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerint szükséges. Mindazonáltal az lesz döntő, hogy *anyagi* szempontból végrehajtási hatáskörnek kell-e tekinteni a Tanács szankcionálási hatáskörét.

47. A „végrehajtás" fogalma egyszerre foglalja magában az alkalmazási szabályok kidolgozását és a (másodlagos jogi) szabályok egyedi esetekre, egyedi hatályú jogi aktusok révén történő alkalmazását.[15] A pénzbírság kiszabása így végrehajtási intézkedésnek tűnik, a megfelelő felhatalmazás pedig végrehajtási felhatalmazásnak.

48. Ennek az sem mond ellent, hogy a szóban forgó egyedi hatályú jogi aktus címzettje nem magánszemély vagy vállalkozás, hanem tagállam. Mivel nem ritka, hogy ilyen egyedi határozatok címzettjei tagállamok, abból kell kiindulni, hogy figyelembe vették őket az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdésének és az alapokmány 51. cikke első bekezdése a) pontja harmadik francia bekezdésének megszövegezésekor. Éppen az alapokmányi szabályra tekintettel azért is nyilvánvaló, hogy idetartoznak, mert annak tárgya a tanácsi határozatokkal szemben benyújtott tagállami kereset. Ilyen keresetek különösen valószínűek,[16] ha a Tanács egyedi végrehajtási intézkedésének címzettje valamely tagállam.

2. A gazdaságpolitika összehangolásához sorolás

49. Mindenesetre az 1173/2011 rendelet (25) preambulumbekezdése a tagállamok gazdaságpolitikáinak EUMSZ 121. cikk (1) bekezdésében meghatározottak szerinti, a Tanácsban folytatott összehangolásával hozza összefüggésbe a szóban forgó szankcionálási hatáskört. Ennek értelmében a szankcionáló határozatok szervesen követik az EUMSZ 121. és EUMSZ 126. cikknek, valamint az 1466/97/EK és az 1467/97/EK rendeletnek megfelelően a Tanács által elfogadott intézkedéseket.

13 Az egyének kereshetőségi joga tekintetében lásd például: 1977. május 5-i Koninklijke Scholten Honig kontra Tanács és Bizottság ítélet (101/76, EU:C:1977:70, 5/7–8/11. pont); 2012. december 19-i Bizottság kontra Planet ítélet (C-314/11 P, EU:C:2012:823, 94. és 95. pont). A végrehajtási határozat ilyenkénti megjelölésének elmulasztása tekintetében lásd a Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux és társai, valamint Esso Italiana és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-191/14, C-192/14, C-295/14 és C-389/14, EU:C:2015:754, 177. pont).

14 2016. március 1-jei National Iranian Oil Company kontra Tanács ítélet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 66. pont).

15 2016. március 1-jei National Iranian Oil Company kontra Tanács ítélet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 36. pont), előtte már 1989. október 24-i Bizottság kontra Tanács ítélet (16/88, EU:C:1989:397, 11. pont) az EGK-Szerződés 145. cikkének harmadik francia bekezdése tekintetében, valamint 2006. február 23-i Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-122/04, EU:C:2006:134, 36. és 37. pont), az EKSZ 202. cikke harmadik francia bekezdése tekintetében, melyek mindegyike az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdésének elődje.

16 Mindenesetre megjegyzendő, hogy úgy tűnik, korábban soha nem alkalmazták a Törvényszéknek az alapokmány 51. cikke első bekezdésének a) pontja szerinti, kivétel alóli kivétel szerinti felhatalmazását.

50. A Tanács EUMSZ 121. és EUMSZ 126. cikk szerinti hatáskörei nem az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskörök, mivel közvetlenül a Szerződés ruházta azokat a Tanácsra. Ezért meg kell állapítani,[17] hogy e hatáskörök gyakorlása ellen a tagállamok által benyújtott keresetek elbírálására az alapokmány 51. cikke első bekezdésének a) pontja szerint a Bíróság rendelkezik hatáskörrel, nem a Törvényszék.

51. Felmerül ezért a kérdés, hogy ugyancsak a Bíróság hatáskörébe tartoznak-e a kizárólag a Bíróság előtt megtámadható intézkedéseket „szervesen követő intézkedések”.

52. A hivatkozott kompetenciák ténybeli összefüggésén túl e gondolat mellett szólhat, hogy az EUMSZ 291. cikk nem kimerítően szabályozza a végrehajtási hatáskörök átruházását.[18] Elképzelhető lenne ezért, hogy a szóban forgó szankciók egyedi jellegű végrehajtási intézkedések, amelyek nem tartoznak e rendelkezés hatálya alá, következésképpen nem vonatkozik rájuk az alapokmány 51. cikke első bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése sem.

3. Rendszertani megfontolások

53. A Bíróság hatásköre melletti további érv lehet – első látásra – a szankciók megállapításáról szóló eljárás hasonlósága a továbbra is kizárólag a Bíróság hatáskörébe tartozó, az EUMSZ 258–EUMSZ 260. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljáráshoz.[19] Azonban a Bizottság szűk korlátok között ebben az eljárásban is hozhat olyan határozatokat, amelyeket az érintett tagállam a Törvényszék előtt támadhat meg.[20] Ebből következően általános megfontolások nem módosítják a Törvényszék és a Bíróság hatáskörei közötti elhatárolást.

54. A Bíróság hatásköre megállapításának ellentmond ezen túlmenően, hogy a Bíróság alapokmány 51. cikke első bekezdésének a) pontja szerinti hatásköre kivétel a Törvényszék EUMSZ 256. cikk (1) bekezdése szerinti általános hatáskörére vonatkozó elv alól, ezért azt megszorító módon kell értelmezni.[21] Az ilyen kivételek alóli kivételeket azonban, vagyis a Törvényszék alapokmány 51. cikke első bekezdése a) pontjának első, második és harmadik francia bekezdésében felsorolt hatásköreit nem lehet megszorítóan értelmezni, hiszen az általános szabályhoz való visszatérés a céljuk.[22]

55. Ezt az elgondolást erősíti az alapokmány 51. cikke szerinti, hatáskörre vonatkozó szabályozás által követett célkitűzés. A 2004/407 határozat (4) preambulumbekezdése szerint jelentős hatásköröket kell első fokon a Törvényszékre átruházni, és a hatáskörök megoszlásának kritériumait világosan, a tagállamok és az intézmények számára félreérthetetlenül kell meghatározni. Ezzel az egyértelműségi követelménnyel összeegyeztethetetlen lenne a Bíróság hatáskörének azzal való indokolása, hogy meghatározott intézkedések hasonlóak olyan más intézkedésekhez, amelyek megtámadása esetén vélhetően a Bíróság rendelkezne hatáskörrel.

17 A 2004. július 13-i Bizottság kontra Tanács ítélet (C-27/04, EU:C:2004:436) azonban nem bizonyítja a Bíróság hatáskörét, mivel akkoriban még nem volt alkalmazandó a hatáskörök mai elkülönítése, és alkalmazása esetén a Bíróság hatásköre az alapokmány 51. cikkének második bekezdéséből következne.

18 2014. január 22-i Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-270/12, EU:C:2014:18, 78–86. pont).

19 2014. január 15-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-292/11 P, EU:C:2014:3, 50. és 51. pont).

20 2014. január 15-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-292/11 P, EU:C:2014:3, 77. és 78. pont).

21 Lásd például: 2004. április 29-i Beuttenmüller ítélet (C-102/02, EU:C:2004:264, 64. pont); 2009. július 16-i Infopaq International ítélet (C-5/08, EU:C:2009:465, 56. pont); 2017. március 8-i Euro Park Service ítélet (C-14/16, EU:C:2017:177, 49. pont).

22 Lásd: 2016. november 23-i Bayer CropScience és Stichting De Bijenstichting ítélet (C-442/14, EU:C:2016:890, 55–58. pont).

56. A Törvényszék általános hatáskörét megállapító elv tiszteletben tartása melletti további érv az, hogy az érintett tagállam számára ily módon további bírósági eljárási fok nyílik meg, amelyet éppen annak érdekében hoztak létre, hogy az összetett tényállások alapos vizsgálatát igénylő keresetek tekintetében javítsák az egyéni érdekek bírósági védelmét.[23] Az 1173/2011 rendelet 8. cikke szerint szankcionálandó jogsértések azonban gyakran valóban igen összetettek, különösen, ha – a jelen ügytől eltérően – a tagállam a tényállás-megállapítást kifogásolja.

57. Végül pedig igaz ugyan, hogy az 1173/2011 rendelet 8. cikke szerinti szankcionálási hatáskör az EUMSZ 121. és EUMSZ 126. cikk szerinti intézkedésekkel függ össze, azonban a rendelet szerinti esetleges szankciókat teljesen más eljárásban állapítják meg, mint a Szerződés alapján hozott intézkedéseket. Kizárt ezért, hogy ugyanazon jogvitán belül kelljen határozni a rendelet szerinti szankciókról és a Szerződés alapján hozott hivatkozott intézkedésekről. E kompetenciák ténybeli összefüggése nem igényel egységes hatáskört.

4. Következtetés

58. Spanyolország keresete olyan tanácsi jogi aktus ellen irányul tehát, amellyel a Tanács az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése szerinti végrehajtási hatáskörét gyakorolta. Következésképpen az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdése és az alapokmány 51. cikke első bekezdése a) pontjának harmadik francia bekezdése szerint a Törvényszék rendelkezik hatáskörrel, és a Bíróságnak az alapokmány 54. cikke második bekezdésének második félmondata szerint át kell tennie az ügyet a Törvényszékhez.

59. Amennyiben a Bíróság nem követi ezt a gondolatmenetet, úgy a következőkben mindenesetre másodlagosan megvizsgálom Spanyolország kereseti jogalapjait.

B. Spanyolország védelemhez való jogának tiszteletben tartása (első jogalap)

60. Első jogalapjával Spanyolország azzal érvel, hogy a megtámadott határozat olyan információkon alapul, amelyeket a Bizottság Spanyolország védelemhez való jogának figyelmen kívül hagyásával szerzett látogatásai során 2012-ben és 2013-ban. Abban az időben a Bizottság már megvizsgálta, hogy Spanyolország valótlanul mutatta-e be a hiányra vonatkozó adatokat. A 2014-ben indított hivatalos vizsgálatot megelőző e vizsgálatokra nem vonatkozik az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (3) bekezdése és a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (3) bekezdése. Így az ehhez előírt kereten kívül tevékenykedtek, amelynek éppen az is lenne a célja, hogy biztosítsák az érintett tagállam védekezéshez való jogát. A Bizottság különösen a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (1) bekezdésével szemben éppen azt mulasztotta el, hogy közölje Spanyolországgal, hogy azt állítja, és milyen jelek alapján állítja, hogy Spanyolország valótlanul mutatta be a statisztikákat. Továbbá úgyszólván titokban végzett vizsgálatokat.

61. Ezt a jogalapot először be kell sorolni a szankciót kiszabó határozatot megelőző eljárás menetébe (lenti 1. pont), mielőtt konkrétan megvizsgálom Spanyolország védelemhez való jogát (lenti 2. pont).

23 Az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának létrehozásáról szóló, 1988. október 24-i 88/591/ESZAK, EGK, Euratom határozat (HL 1988. L 319., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 181. o.).

1. Az eljárásról

a) Az 1173/2011 rendelet és a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat szabályozási tartalma

62. Először meg kell állapítani, hogy Spanyolország félreérti az 1173/2011 rendelet és a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat szabályozási tartalmát.

63. Az 1173/2011 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének második mondata szerint a Bizottság vizsgálat indítása mellett dönthet, ha úgy találja, hogy lényeges jelek utalnak a hiányra és az adósságra vonatkozó adatok manipulálására. Ezt a hivatalos vizsgálatot a 8. cikk (3) bekezdése, és mindenekelőtt a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2–12. cikke határozza meg.

64. Mivel a rendelet szerint nem elegendő a puszta gyanú, hanem *lényeges jeleknek* kell *utalniuk a valótlan bemutatásra*, az nem pusztán megengedi, hanem elő is írja a hivatalos vizsgálat megindítása előtti vizsgálatokat, méghozzá az érintett tagállam védelmében. Az érintett tagállammal szemben csak azt követően lehet nyilvánosan kifogásolni a hiányra vonatkozó adatok valótlan bemutatását, ha ezt az arra utaló jelek megerősítik.

b) A 479/2009 rendelet jelentősége

65. A Bizottságnak a hivatalos vizsgálat megindítása előtti vizsgálat lefolytatására irányuló szükséges felhatalmazása a 479/2009 rendelet 11. és azt követő cikkeiből következik, ahogyan ez kiderül a hivatkozott rendelet és az 1173/2011 rendelet tartalmi kapcsolatából.

66. Azok az adatok ugyanis, amelyek valótlan bemutatását az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szankcionálja, azok a hiányra és adósságra vonatkozó adatok, amelyeket a tagállamoknak a 479/2009 rendelet 3. cikke szerint közölniük kell a Bizottsággal. Ha kétséges a megküldött adatok minősége, akkor a Bizottság a hivatkozott rendelet 11. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint konzultációs látogatásokat, illetve kivételes esetekben [24] módszertani látogatásokat tehet az érintett tagállamban. Céljuk az adatgyűjtés és -továbbítás esetleges hibáinak feltárása, [25] és az érintett tagállam támogatása e hibák kijavításában. E célból a Bizottság ajánlásokat tehet.

67. Ide kapcsolódik a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (3) bekezdése és (8) preambulumbekezdése, amikor annak lehetőségét hangsúlyozza, hogy a hivatalos vizsgálat előtt módszertani látogatásra kerül sor. Ezzel tehát nem a Bizottság hivatalos vizsgálatot megelőző vizsgálatra vonatkozó felhatalmazását korlátozzák, hanem éppen ellenkezőleg, felhívják a Bizottságot, hogy teljes mértékben használja ki a 479/2009 rendeletben előírt eszközöket. A felhatalmazáson alapuló határozat (15) preambulumbekezdése megerősíti ezt a megállapítást, mert annak értelmében a határozat nem érinti a Bizottság 479/2009 rendelet szerinti felhatalmazásának gyakorlását.

68. Az 1173/2011 rendelet hatálybalépése óta a 479/2009 rendelet 11. és azt követő cikkei szerinti eljárás annak megállapítására is szolgál, hogy teljesülnek-e a hivatalos vizsgálat megindításának az 1173/2011 rendelet 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének második mondata szerinti feltételei.

24 E tekintetben lásd a 479/2009 rendelet 11b. cikkének (2) bekezdését.

25 A 479/2009 rendelet 11a. cikkének első mondata és 11b. cikkének (1) bekezdése.

69. Igaz ugyan, hogy Spanyolország azt is kifogásolja, hogy a Bizottság a 479/2009 rendeletben nem szabályozott látogatásokat is tett, méghozzá technikai látogatásokat, egy előzetes konzultációs látogatást és egy „ad hoc látogatást”. [26] Ezen állítások ellenére azonban nem tűnik úgy, hogy a Bizottság olyan vizsgálati kompetenciákkal élt volna e látogatások során, amelyek túlmutatnak a 11a. és 11b. cikkben meghatározott látogatások keretein.

70. Nem vezet más eredményre a Spanyolország által hivatkozott Eurostat-dokumentum [27] sem. Igaz, hogy abban az Eurostat javasolja, hogy kifejezetten vegyék fel a 479/2009 rendeletbe az előzetes konzultációs látogatást, megállapítja ugyanakkor, hogy csupán a már előírt konzultációs látogatás egyik különös formájáról van szó.

71. Spanyolország álláspontjával ellentétben e látogatások esetében tehát nem jogalap nélküli vizsgálatról volt szó.

c) Közbenső következtetések: a vizsgálat kettéosztása

72. Mindent egybevetve megállapítható, hogy a statisztikák manipulálása tekintetében a vizsgálat két egymástól elkülönítendő eljárási szakaszra tagolódik.

73. Az eljárás első szakasza akkor kezdődik, amikor a Bizottság a hiányra vagy adósságra vonatkozó adatok valótlan bemutatásának gyanúja alapján tisztázó intézkedéseket tesz, és az érintett tagállam számára kedvezőtlen esetben a hivatalos vizsgálat megindításáról szóló határozattal végződik. Már az előzetes vizsgálat is annak megállapítására irányul, hogy utalnak-e lényeges jelek a hiány valótlan bemutatására. E vizsgálatok jogalapja a 479/2009 rendelet 11. és azt követő cikkeiben található.

74. Az eljárás második szakasza a hivatalos vizsgálat megindításáról szóló határozattól a pénzbírság kiszabására irányuló, Tanácsnak szóló ajánlásról szóló döntésig tart. A hivatalos vizsgálat célja annak kiderítése, hogy ténylegesen valótlanul mutatták-e be a hiányt az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szerint. Az eljárás e szakaszát a hivatkozott rendelet 8. cikkének (3) bekezdése és a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2–12. cikke szabályozza.

75. Mindezek alapján nincs jelentősége, hogy a 2012 májusában, júniusában és szeptemberében tett látogatások időpontjában még nem volt hatályban a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat. A vizsgálatot megelőző eljárásra ugyanis a 479/2009 rendelet 11. és azt követő cikkei alkalmazandók.

2. A védelemhez való jogról

76. Spanyolország érveinek lényege azonban nem ebben rejlik. Sokkal inkább abban az állításban, hogy a Bizottság a 2012. és 2013. évi látogatásai alkalmával még nem, csupán a hivatalos vizsgálat 2014. évi megindításakor tájékoztatta Spanyolországot arról, hogy felrója Spanyolországnak a statisztikák valótlan bemutatását, és hogy mely jelek alapján teszi ezt. A Bizottság ezzel megsértette a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (1) bekezdését, és megsértette Spanyolország védelemhez való jogát.

77. Spanyolország azonban téved a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikke (1) bekezdésének szabályozási tartalmában. A rendelkezés arra kötelezi a Bizottságot, hogy értesítse az érintett tagállamot a hivatalos vizsgálat megindításáról, és ugyanakkor mutassa be, hogy milyen, a statisztikák manipulálására utaló jelekkel rendelkezik. Ezen előírás betartása vitán felül áll.

26 A Bizottság 10. lábjegyzetben hivatkozott jelentése (8. o.).

27 *Note to the ESSC/EFC – implementation of ESA 2010 and changes needed in regulation 479* (a Bizottság beavatkozási beadványára Spanyolország által adott válasz F.1. sz. melléklete).

78. Spanyolország valójában nem a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikke (1) bekezdése szabályozási tartalmának megsértésére hivatkozik, hanem annak a jognak a megsértésére, hogy már a vizsgálatot megelőző eljárás során tájékoztatást kapjon a manipuláció gyanújáról, valamint a Bizottságnál ennek megalapozására rendelkezésre álló tényekről.

79. Létezik-e egyáltalán ilyen jog?

80. A vizsgálatot megelőző eljárás tekintetében irányadó 479/2009 rendeletben csupán egyetlen utalást lehet találni a meghallgatáshoz való jogra. A 13. cikk első félmondata szerint a Bizottság jelentésben tájékoztatja a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságot a konzultációs és a módszertani látogatások megállapításairól, beleértve az érintett tagállamok által az e megállapításokkal kapcsolatban esetlegesen tett észrevételeket is. Ebből a rendelkezésből azonban nem következik a Bizottság azon kötelezettsége, hogy értesítse a tagállamot a hiányra vonatkozó adatok valótlan bemutatására irányuló gyanújáról.

81. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint azonban az uniós jog alapelvei közé tartozik a védelemhez való jog tiszteletben tartása minden olyan eljárásban, amely valamely személlyel szemben indult, valamint e személyre nézve hátrányos intézkedéshez vezethet, és ezt a jogot még az eljárásra vonatkozó szabályozás hiányában is biztosítani kell.[28]

82. Bár a jelen ügyben szóban forgó eljárásban széles körben biztosították az érintett tagállam számára a védelemhez való jogot, erre csupán az eljárás második szakaszában, a hivatalos vizsgálatban került sor.

83. Kiindulhatnánk akár abból is, hogy a védelemhez való jog hivatalos vizsgálatban való átfogó biztosítása kiegyenlíti a vizsgálatot megelőző eljárás hiányosságait a tájékoztatáshoz való jog tekintetében. Ennyiben azonban figyelmen kívül hagynánk, hogy a vizsgálatot megelőző eljárás lefolytatásának módja hatással lehet a védekezési lehetőségekre a hivatalos vizsgálat során. A kartelljogi eljárások tekintetében a Bíróság elismerte a hasonló esetleges átgyűrűző hatást.

84. Az EUMSZ 101. vagy EUMSZ 102. cikk megsértése tekintetében folytatott vizsgálat a jelen eljáráshoz hasonlóan két szakaszra tagolódik: egy vizsgálatot megelőző eljárásra és egy hivatalos vizsgálatra.[29] Utóbbi az érintett vállalkozással szembeni kifogásközléssel kezdődik.[30] Ennyiben párhuzam áll fenn az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (3) bekezdése és a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (1) bekezdése között.

85. A versenyjogi eljárással kapcsolatban a Bíróság hangsúlyozta különösen, hogy a helyszíni ellenőrzések során az előzetes vizsgálatok keretében, vagyis különösen a meghallgatásokon és a házkutatásokon szerzett ismereteket a vállalkozások védelemhez való jogának biztosítása érdekében csak az ellenőrzési megbízatásban vagy a helyszíni ellenőrzést elrendelő határozatban megadott célokból lehet értékelni.[31] Ezt érthetjük úgy, hogy a költségvetési adatok valótlan bemutatása miatt kiszabott szankció tekintetében végzett előzetes vizsgálatok esetében is közölni kell az érintettel ezt a célkitűzést.

28 2000. szeptember 21-i Mediocurso kontra Bizottság ítélet (C-462/98 P, EU:C:2000:480, 36. pont); 2005. június 9-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-287/02, EU:C:2005:368, 37. pont); 2016. március 17-i Bensada Benallal ítélet (C-161/15, EU:C:2016:175, 33. pont).

29 2002. október 15-i Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P és C-254/99 P, EU:C:2002:582, 181–183. pont); 2006. szeptember 21-i Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied kontra Bizottság ítélet (C-105/04 P, EU:C:2006:592, 38. pont).

30 2002. október 15-i Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P és C-254/99 P, EU:C:2002:582, 183. pont).

31 1989. október 17-i Dow Benelux kontra Bizottság ítélet (85/87, EU:C:1989:379, 17. és 18. pont); 2002. október 15-i Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P és C-254/99 P, EU:C:2002:582, 298–299. pont); 2002. október 22-i Roquette Frères ítélet (C-94/00, EU:C:2002:603, 48. pont).

86. Másrészt a Bíróság azt is elismerte, hogy a Bizottság új vizsgálati eljárást indíthat azon információk pontosságának ellenőrzése vagy kiegészítése érdekében, amelyekről egy korábbi vizsgálat során mellékesen szerzett tudomást, amennyiben ezek az információk a Szerződés versenyjogi szabályaival ellentétes magatartás fennállását jelzik. [32]

87. Első pillantásra kézenfekvőnek tűnik, hogy az eljárások szerkezeti hasonlósága miatt megfelelően alkalmazzuk ezeket a megfontolásokat. Ebből a szempontból valóban felmerülhet probléma. A felek ugyanis abban nem értenek egyet, hogy a Bizottság már 2013 szeptemberében, vagy csupán 2014 júliusában közölte a gyanúját. Abban egyetértenek, hogy a 2012. évi látogatások alkalmával még szó sem volt szankcionálási eljárásról.

88. Mindazonáltal az előzetes vizsgálatok szintjén jelentős különbségek mutatkoznak a versenyjoghoz képest, és ezek korlátozzák az átvitelt.

89. Míg a versenyjogban már az előzetes vizsgálatok feltétele valamely olyan esemény, amelyről értesíteni kell az érintett vállalkozást, a költségvetés helyzetének nyomon követése területén a tagállamok és a Bizottság állandó párbeszédet folytatnak egymással a 479/2009 rendelet szerint. Célkitűzésének része, hogy ennek keretében kiderüljenek az adatok 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szerinti bármely valótlan bemutatására utaló esetleges jelek. [33] A tagállamoknak alapvetően számolniuk is kell ezzel. Ez különösen igaz a jelen ügyben Spanyolországra, mivel e tagállam fedezte fel a problémákat és tájékoztatta azokról a Bizottságot.

90. Semmi nem utal azonban arra, hogy a Bizottságnak állandóan vizsgálnia kellene, hogy olyan mértékben felhalmozódtak-e az esetleges jelek, hogy további figyelmeztetésre lenne szükség a tagállammal szemben.

91. A Tanács és a Bizottság meg nem kérdőjelezett érvei szerint egyébként a Bizottság a párbeszéd során felmerült valamennyi, a szankció kiszabása tekintetében jelentős információt megvizsgált és megerősített a hivatalos vizsgálat során azt megelőzően, hogy a Tanács ezen információkra alapozva szankciót szabott ki. Ennyiben a tényállás hasonló ahhoz, amikor a versenyjog területén véletlenszerűen jutnak információhoz.

92. Még ha feltételeznénk is, hogy a Bizottság köteles figyelmeztetést közölni, Spanyolország akkor sem érvel kellően megalapozott módon a tekintetben, hogy a közlés időpontjában mennyiben akadályozták a védelemhez való jogát. Sokkal inkább anélkül feltételezi ezt az akadályoztatást, hogy indokolná azt. [34]

93. Amennyiben Spanyolország rámutat, hogy a spanyol hatóságok csak azért bocsátottak a Bizottság rendelkezésére terhelő anyagokat, mert semmit nem tudtak a manipulálási gyanúról, ez az érv félreérti a védelemhez való jog funkcióját. Nem foglalja ugyanis magában azt a jogot, hogy időben tudomást szerezzenek a gyanúról annak érdekében, hogy tudatosan visszatarthassanak a Bizottság elől információt. [35] Ez különös mértékben igaz a tagállamokra. A vállalkozásokat ugyanis nem lehet olyan

32 1989. október 17-i Dow Benelux kontra Bizottság ítélet (85/87, EU:C:1989:379, 19. pont); 2002. október 15-i Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P és C-254/99 P, EU:C:2002:582, 301. pont).

33 Lásd a fenti 65. és azt követő pontot.

34 Lásd: 2006. szeptember 21-i Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied kontra Bizottság ítélet (C-105/04 P, EU:C:2006:592, 56. és azt követő pontok).

35 A versenyjoggal összefüggésben lásd: 2007. január 25-i Dalmine kontra Bizottság ítélet (C-407/04 P, EU:C:2007:53, 60. pont).

válaszokra kötelezni, amellyel beismernek valamely jogsértést.[36] A tagállamok azonban a hiányra vagy az adósságra vonatkozó adatok valótlan bemutatásának gyanúja esetén akkor is kötelesek együttműködni, ha ezzel önmagukra nézve terhelő adatokat szolgáltatnak. Ez a tagállamok Unióval szembeni, EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti lojális együttműködési kötelezettségéből fakad.[37]

3. Közbenső következtetések

94. Az első jogalapot tehát el kell utasítani.

C. A megfelelő ügyintézéshez való jog biztosításáról (második jogalap)

95. A második jogalappal Spanyolország az Alapjogi Charta 41. cikke szerinti megfelelő ügyintézéshez való jog megsértését kifogásolja. Kételkedik a vizsgálati bizottság pártatlanságában, mert olyan személyek is tagjai voltak, akik részt vettek a hivatalos vizsgálat megindítását megelőző vizsgálatokban.

1. A Charta 41. cikkének alkalmazhatóságáról

96. A Tanács vitatja a Charta 41. cikkének tagállamok javára való alkalmazását, jóllehet elismeri, hogy hivatkozhatnak a pártatlanság követelményére. A Bizottság még egy lépéssel tovább megy, amikor a tagállamok tekintetében kétségbe vonja ennek a követelménynek az alkalmazhatóságát, de legalább szabályozási tartalmát.

97. Attól függetlenül, hogy a tagállamok hivatkozhatnak-e a Charta 41. cikkére, egyértelmű, hogy a pártatlanság követelménye a megfelelő ügyintézéshez való általános jogelv tagállamok javára szóló kiterjesztéséből következik.[38]

2. A pártatlanság követelményének korlátozásáról

98. A pártatlanság követelménye magában foglalja egyrészt a szubjektív pártatlanságot, amely szerint az ügyben eljáró érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az objektív pártatlanságot, amely szerint az érintett intézménynek megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az összes, elfogulatlanságát érintő kétely kizárására.[39]

99. Spanyolország kifogásolja, hogy a hivatalos vizsgálatot vezető négy tisztviselő közül három már jelen volt a 2012-es és 2013-as látogatásokon is. A Tanács azon érve, hogy Spanyolországnak kellett bizonyítania, hogy a vizsgálati bizottság tagjai ténylegesen elfogultak voltak, első pillantásra annyiban jogosnak tűnik, hogy ez az érv nem mutat szubjektív elfogultságot. Spanyolország azonban csupán az objektív pártatlanság követelményének megsértését kifogásolja.

36 1989. október 18-i Orkem kontra Bizottság ítélet (374/87, EU:C:1989:387, 34. és 35. pont); 2004. január 7-i Aalborg Portland és társai kontra Bizottság ítélet (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P és C-219/00 P, EU:C:2004:6, 65. pont).

37 Kötelezettségszegési eljárással összefüggésben lásd: 1985. december 11-i Bizottság kontra Görögország ítélet (192/84, EU:C:1985:497, 19. pont); 1999. november 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-365/97, EU:C:1999:544, 85. pont); 2004. július 13-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-82/03, EU:C:2004:433, 15. pont); 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 41., 197. és 198. pont); 2006. október 5-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-275/04, EU:C:2006:641, 82. pont).

38 2008. november 6-i Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-405/07 P, EU:C:2008:613, 56. pont). Lásd továbbá: 2013. április 16-i Spanyolország és Olaszország kontra Tanács ítélet (C-274/11 és C-295/11, EU:C:2013:240, 54. pont).

39 Lásd: 2013. július 11-i Ziegler kontra Bizottság ítélet (C-439/11 P, EU:C:2013:513, 155. pont); 2009. február 19-i Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ítélet (C-308/07 P, EU:C:2009:103, 46. pont).

100. Amennyiben Spanyolország kifogásolja, hogy a jogsértéseket nem üldözheti és szankcionálhatja ugyanaz a tisztviselő, aki érintett e jogsértések hatásaiban,[40] ennek igazat kell adni: az Eurostat egyrészt a hiányokra és adósságokra vonatkozó adatok címzettje, másrészt az Eurostat vizsgálja a beküldött adatok minőségét, és vizsgálatot végez, ha fennáll a statisztikák manipulálásának gyanúja. Mindazonáltal nehéz egy esetleges téves magatartás „áldozatának” tekinteni az Eurostatot.

101. Ugyanakkor ezen érvnek helyt kell adni annyiban, hogy a Bizottság eljárása nem biztosított teljes pártatlanságot. Valóban sok minden szól annak megállapítása mellett, hogy a már az előzetes vizsgálatokat végző és a Bizottságnak a hivatalos vizsgálat megindítását javasló személyek nem lesznek teljesen elfogulatlanok ez utóbbi eljárásban.

102. A tárgyaláson ezen túlmenően a Bizottság további kétségeket keltett az elfogulatlanság tekintetében, amikor a Bíróság egyik kérdésére azt válaszolta, hogy a hivatalos vizsgálat célja a visszatartás. Ez a mondat aggodalomra adhat okot a tekintetben, hogy az eljárásnak legalább ez a szakasza már nem eldöntendő kimenetelű volt.

103. Valóban elképzelhető számos olyan intézkedés, amely egyértelműen nagyobb mértékben biztosította volna a pártatlan vizsgálatot. Az csupán a legegyszerűbb választás lett volna, ha megakadályozzák, hogy az előzetes vizsgálatot végzők részt vegyenek a hivatalos vizsgálatban is. Az is elképzelhető lett volna, hogy akár az Eurostaton belül, akár e Főigazgatóságon kívül, például a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság vagy az OLAF keretében a Bizottság valamelyik másik szolgálatát bízzák meg a hivatalos vizsgálat lefolytatásával. Még erőteljesebben megjelent volna a vizsgálat pártatlansága, ha valamely másik intézmény, például a Számvevőszék vagy az EKB veszi át ezt a feladatot.

104. A vizsgálat pártatlanságának ilyen fokozására alkalmat adhat a tagállamok költségvetési joghatóságának tiszteletben tartása. Ezt már az uniós felügyelet és még inkább a továbbított költségvetési adatok valótlan bemutatásának szankcionálása is jelentősen korlátozza. Ez magyarázza a valótlan bemutatások vizsgálatára vonatkozó különös eljárást, valamint a szankcionálás Tanácsra bízását is. Következetes lenne elvárni, hogy e különös eljárásban különös intézkedéseket foganatosítsanak a független vizsgálat biztosítása érdekében.

3. Annak igazolásáról, hogy nem tanúsítottak teljes pártatlanságot

105. Mindezen súlyos érdekek ellenére mégis igazolható az, ha nem tanúsítottak teljes pártatlanságot. A Charta 52. cikke (1) bekezdésének analógiájára ez a helyzet, ha ezt jogszabály írja elő, és tiszteletben tartják a pártatlanság elvének lényeges tartalmát. Ezen túlmenően az arányosság elvére figyelemmel, korlátozására csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

106. A törvényi alap tekintetében a Bizottság hivatalos vizsgálat elvégzésére irányuló hatásköre az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (3) bekezdéséből ered. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 2. cikkének (2) bekezdése szerint a vizsgálatot az Eurostat végzi, tehát az a Főigazgatóság, amely a 479/2009 rendelet szerinti előzetes vizsgálatot is vezeti. Nem kétséges, hogy a vizsgálatokban részt vevő munkatársak az Eurostat belső szabályzata értelmében rendelkeztek hatáskörrel a feladatok elvégzésére. Abból kell tehát kiindulni, hogy megfelelő törvényi alapja van a pártatlanság korlátozásának.

40 Lásd a Ziegler kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-439/11 P, EU:C:2012:800, 145. pont).

107. A pártatlanság követelményének lényeges tartalma az alapügyben már csak azért sem volt érintett, mert másik intézmény, nevezetesen a Tanács határozott a szankcióról. Ezen túlmenően a Tanács a Bizottság ajánlása alapján határozott, amelyről végső soron nem az Eurostat érintett munkatársai döntöttek, hanem a biztosi testület. Erre a Tanács teljes joggal mutat rá.

108. Döntő tehát a Bizottság eljárásának arányossága.

109. Az arányosság elve megköveteli, hogy az intézkedés „az általa kitűzött cél megvalósítására alkalmas, ahhoz szükséges és arányos legyen.[41] Ennek a célnak az Unió által elismertnek kell lennie, és általános érdekeket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálnia.

110. Ami a vizsgálat pártatlanságát erősítő további intézkedések elmaradásának jogszerű céljait illeti, a Tanács a Bizottság korlátozott erőforrásaira és a szakosodás szükségességére hivatkozik. Azon jogszerű célkitűzésről van tehát szó, hogy korlátozzák a vizsgálat érdekében tett erőfeszítéseket,[42] ugyanakkor pedig biztosítsák annak minőségét.

111. A Bizottság eljárása alkalmas volt e célok megvalósítására, és szükséges is volt ahhoz. Az anyag összetettségére tekintettel nagymértékben észszerű is volt ugyanazokat az alkalmazottakat igénybe venni az előzetes vizsgálatok és a hivatalos vizsgálat keretében. Gyakorlatilag ez meggyorsíthatta a vizsgálatot, és ezzel megvalósíthatta a megfelelő ügyintézéshez való jog további célját.

112. Végül a pártatlanság követelményének korlátozásához képest arányosnak is tartom a Bizottság eljárását. Az előzetes vizsgálatban már részt vevő személyek részvétele ugyanis nem csupán a Bizottság hatékonyságra vonatkozó érdekeit szolgálja, hanem Spanyolország mint vizsgálatban érintett tagállam érdekét is. Ezek a személyek ugyanis a körülményekre vonatkozó ismereteik alapján hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a vizsgálat során elkerüljék az – akár Spanyolországnak felróható – hibákat, és meggyorsítsák a vizsgálat lefolyását.

113. A jelen ügyben végső soron lényegtelen a személyzetbeli folytonosság előnyei és a pártatlanság ebből fakadó gyengülése közötti mérlegelés, mert Spanyolországnak az ügy elfogulatlan értékelésére irányuló jogos érdeke több mint kielégítő mértékben biztosított azáltal, hogy először a biztosi testület dönt a Tanácsnak szóló ajánlásról, és csak a Tanács dönthet büntetés kiszabásáról. A vizsgálatokban egyik sem vett részt közvetlenül.

114. További biztosítékot szolgáltat a pártatlansághoz az ugyancsak pártatlanul döntést hozó uniós bíróságok által biztosított jogvédelem, amelyet Spanyolország éppen igénybe is vesz. Ahogyan azt a Tanács és a Bizottság helyesen hangsúlyozza, ez a jogvédelem különösen messze mutató, hiszen az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (5) bekezdése szerint az uniós bíróságoknak korlátlan hatáskörük van a Tanács pénzbírságot kiszabó határozatainak felülvizsgálatára.

115. A Bizottság következésképpen nem sértette meg a pártatlanság követelményét, és ezt a jogalapot el kell utasítani.

41 Lásd például: 2016. május 4-i Pillbox 38 ítélet (C-477/14, EU:C:2016:324, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). A megfogalmazás tekintetében lásd a G4S Secure Solutions ügyre vonatkozó indítványom (C-157/15, EU:C:2016:382, 98. pont), amely a francia Conseil constitutionnel 2015. december 22-i 2015–527 QPC ítéletére (FR:CC:2015:2015.527.QPC, 4. és 12. pont) és 2016. február 19-i 2016–536 QPC ítéletére (FR:CC:2016:2016.536.QPC, 3. és 10. pont) támaszkodik; hasonlóképpen a francia Conseil d'État 2011. október 26-i 317827. sz. ítélete (FR:CEASS:2011:317827.20111026); lásd továbbá a német Bundesverfassungsgericht [ítélkezési gyakorlata], *BVerfGE* 120., 274., 318. és 319. f. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, 218. pont).

42 Az adatvédelemhez kapcsolódó közigazgatási erőfeszítések tekintetében lásd: 2009. május 7-i Rijkeboer ítélet (C-553/07, EU:C:2009:293, 59. és azt követő pontok), valamint az iratokhoz való hozzáférés tekintetében a 2001. december 6-i Tanács kontra Hautala ítélet (C-353/99 P, EU:C:2001:661, 30. pont); 2014. október 2-i Strack kontra Bizottság ítélet (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 28. pont).

D. A pénzbírság kiszabása feltételeinek fennállásáról (harmadik jogalap)

116. A harmadik jogalappal Spanyolország a pénzbírság kiszabása 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdésében szabályozott feltételeinek fennállását kérdőjelezi meg. Spanyolország először az adatok valótlan bemutatását kifogásolja, mivel ezeket időben felülvizsgálták, másodszor úgy véli, hogy a továbbított adatoknak nem volt jelentőségük az EUMSZ 121. vagy EUMSZ 126. cikk vagy a túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásában, mivel a gyors felülvizsgálat miatt a Bizottság nem vette azokat figyelembe a vizsgálat során, harmadszor pedig kifogásolja az esetleges jogsértés súlyosnak minősítését.

1. Az adatok valótlan bemutatása (a harmadik jogalap első része)

117. Spanyolország elsősorban azzal érvel, hogy nem mutatta be valótlanul az adatokat. A 2012 márciusában megküldött adatok nem valótlanok vagy helyesek, hanem egyszerűen ideiglenesek voltak. A 2012. májusi felülvizsgálattal Spanyolország aktualizálta az adatokat. A megszokott keretek között végzett felülvizsgálatot. Ez az eljárás nem illeszkedik az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdésébe, ahogyan ez a 479/2009 rendelet 6. cikkéből és a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (9) preambulumbekezdéséből következik.

118. Ez az érvelés nem fogadható el.

119. A számviteli szabályok helytelen végrehajtása miatt szükséges korrekciók ugyan a 479/2009 rendelet 6. cikke szerinti felülvizsgálatot jelentenek, nem zárják ki azonban az adatok 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szerinti valótlan bemutatását.

120. A 479/2009 rendelet 6. cikke a tagállamok azon kötelezettségét szabályozza, hogy tájékoztassák a Bizottságot a már megküldött adatok bármely jelentős felülvizsgálatáról. A felülvizsgálat nem csupán lehetőség, hanem előírás. A költségvetési felügyelet eredményessége tekintetében lényeges, hogy a Bizottságnak helyes számok álljanak rendelkezésére. Ezzel összefüggésben nem játszhat szerepet a felülvizsgálat oka. A hivatkozott rendeletnek felel tehát meg, hogy maga a Bizottság felülvizsgálatnak nevezte a folyamatot, és fenntartás nélkül nyilvánosságra hozta a felülvizsgált adatokat.

121. A felülvizsgálatok ugyanígy bizonyíthatják az adatok 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szerinti valótlan bemutatását is. Ennek példája ennyiben a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (9) preambulumbekezdésének második mondata, amely felsorolja azokat az eseteket, amelyek során ugyan felül kell vizsgálni a már megküldött adatokat, de amelyek mégsem tekintendők büntetendő megtévesztésnek.

122. Igaz ugyan, hogy a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat nem lehet irányadó az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdése szabályozási tartalmának megállapítása tekintetében. A Bizottság 8. cikk (4) bekezdése szerinti szabályozási felhatalmazása ugyanis nem terjed ki a szankcionálás tényállására. Az ilyen felhatalmazás egyebekben összeegyeztethetetlennek tűnik az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdésének második albekezdésével is, amely szerint a szabályozási területek alapvető elemeire vonatkozóan nem adható felhatalmazás a Bizottság számára. A felhatalmazáson alapuló határozat ezzel együtt magyarázatot adhat a rendelet tartalmára vonatkozó bizottsági álláspontra.

123. A Bizottság a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (9) preambulumbekezdésének második mondatában abból indul ki, hogy nem tekintendők megtévesztésnek a felülvizsgálatok, amelyek egyértelmű és megfelelő magyarázattal vannak ellátva. Spanyolország álláspontjával ellentétben ez nem azt jelenti, hogy a feltárt és magyarázattal ellátott tévesztések nem szankcionálhatók. A Bizottság sokkal inkább azzal a körülménnyel számol, hogy a végleges hiányra és adósságra vonatkozó adatok gyakran csupán később állnak rendelkezésre, ezért a túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatásokban

mindig szerepelnek becsléseken alapuló adatok is.[43] Az ilyen becslések módosítását meg kell engedni, ha arra megfelelő magyarázatot adnak. A Bizottság emellett kifejezetten a felülvizsgálat további indokaként fogadja el az adatszerzési módszerben bekövetkezett visszaható hatályú módosításokat.

124. A Bizottság részére 2012 márciusában továbbított adatok felülvizsgálata azonban nem az adatok ideiglenes jellegének vagy a megváltozott módszereknek volt köszönhető. Sokkal inkább azért volt szükséges, mert Valencia Autonóm Közösség megsértette az ESA 1995 számviteli szabályait. A jogsértés abban állt, hogy éveken keresztül részben nem, részben pedig késedelemmel[44] vették nyilvántartásba az egészségügyi ágazat kiadásait. Regionális szinten nagyobb kiadásokra került sor, mint amit az illetékes nemzeti hatóság megküldött. Ennek következtében a nemzeti hatóság téves adatok alapján indult ki a 2008 és 2011 közötti teljes költségvetési hiány számítása során, és túl alacsony hiányt adott meg a túlzotthiány-eljárással összefüggő 2012. márciusi adatszolgáltatásban.

125. Spanyolország nem vitatja, hogy Valencia Autonóm Közösségben a számviteli szabályok téves alkalmazása indokolta a 2012. májusi felülvizsgálatot. Mindezek alapján ellentmondásos, hogy ugyanakkor felülvizsgálatuk indokaként hivatkozik a Bizottságnak továbbított adatok ideiglenes jellegére is. A Valencia Autonóm Közösségben felmerült kiadások tényleges mértéke legalábbis regionális szinten adott volt; csupán nem vették szabályosan nyilvántartásba azokat.

126. Megállapítható ezért, hogy Spanyolország valótlanul mutatta be az adatokat, amikor 2012 márciusában olyan számokat küldött meg, amelyek a számviteli szabályok megsértésén alapultak és ezért tévesek voltak. Ezen nem változtat, hogy 2012 májusában maga vizsgálta felül a megküldött adatokat, mivel a folyamat nem tekinthető vétlen felülvizsgálatnak. Az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdése megsértésének megállapítása tekintetében nincs tehát jelentősége annak, hogy Spanyolország egyértelmű és megfelelő magyarázattal ellátott felülvizsgálatot végzett.

127. Csupán mellékesen szeretnék rámutatni, hogy Spanyolország magatartásának megítélésében nincs jelentősége, hogy mit tesz a többi tagállam. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis valamely tagállam nem igazolhatja az uniós jog alapján fennálló kötelezettségei végrehajtásának elmulasztását azzal a körülménnyel, hogy más tagállamok szintén megszegték kötelezettségeiket.[45]

128. Spanyolország harmadik jogalapjának első része ezért elfogadhatatlan.

2. Az EUMSZ 121. vagy EUMSZ 126. cikk, illetve a túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatás alkalmazása szempontjából jelentős adatok (a harmadik jogalap második része)

129. Másodlagosan arra az esetre, ha a Bíróság megállapítja az adatok valótlan bemutatását, Spanyolország azzal érvel, hogy ez nem volt alkalmas arra, hogy akadályozza a költségvetési felügyeletet. Egyrészt ugyanis Spanyolország olyan gyorsan felülvizsgálta az adatokat, hogy a Bizottság adatszolgáltatásaiban figyelembe tudta venni a helyes számokat. Másrészt a (Spanyolország szerint kizárólag irányadó) 2011-es év felülvizsgálata csupán 0,9 milliárd euró (a GDP 0,08%-a) összeget jelentett, és nem eredményezte a 3%-os küszöb túllépését.

130. Ez az érv sem állja meg a helyét. Az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdésének téves értelmezésén alapul.

43 Az ezzel indokolt felülvizsgálatok szükségességéről: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/gfs/index.php/Revisions_of_EDP_data.

44 Vagyis nem akkor, amikor esedékessé váltak – az eredményszemlélet elvének megsértésével (az ESA 1995 1.57. pontja).

45 1976. február 26-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (52/75, EU:C:1976:29, 11. pont); 2001. március 29-i Portugália kontra Bizottság ítélet (C-163/99, EU:C:2001:189, 22. pont); 2009. november 19-i Bizottság kontra Finnország ítélet (C-118/07, EU:C:2009:715, 48. pont.)

131. Igaz ugyan, hogy a Tanács álláspontjával ellentétben az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdésének értelmezése szempontjából nem számít, hogy a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikkének (3) bekezdése szerint a szankció kiszámításakor jelentősége van a valótlan bemutatás következményeinek. Ahogyan már említettem, a Bizottság még közvetetten sem szabályozhatta a szankcionálás tényállását azzal, hogy a szankció kiszabásához olyan kritériumokat állapít meg, amelyek a Tanács véleménye szerint már nem jelentősek a tényállás megvalósításakor.

132. Kiegészítésképpen utalok arra, hogy az 1173/2011 rendelet előkészítő dokumentumai sem nyújtanak további útmutatást a tényállás értelmezéséhez. Az eredeti bizottsági javaslatban [46] nem szerepelt a szankcionálás tényállása, először – rögtön végleges formában, de további magyarázat nélkül – csak a 2011. június 16-i tanácsi javaslatban [47] bukkant fel. A parlamenti állásfoglalás [48] is ebben a formában vette át észrevételek nélkül annak ellenére, hogy a jelentés készítőjének javaslata [49] még semmit nem tartalmazott azzal kapcsolatban.

133. Azonban már az 1178/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdésének szövegéből kiderül, hogy a pénzbírság kiszabása nem a valótlan bemutatás költségvetési felügyeletre gyakorolt lehetséges hatásaitól függ. E rendelkezés szerint a valótlanul bemutatott adatoknak olyan hiányokra vagy adósságokra vonatkozó adatoknak kell lenniük, amelyek az EUMSZ 121. és EUMSZ 126. cikk, vagy a túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazása szempontjából lényegesek. Elegendő ezért, ha az adatok célja a költségvetési felügyelet lehetővé tétele.

134. A szöveg szó szerinti értelmezése megfelel az 1173/2011 rendelet (13) preambulumbekezdésében szereplő célkitűzéseknek is. Az első mondat szerint az euróövezetben a költségvetési felügyelet eredményesebb érvényesítése érdekében szankciókra van szükség. A második mondat szerint a szankcióknak fokozniuk kell az Unió költségvetési felügyelete keretének hitelességét. Igaz ugyan, hogy nem igényli szükségszerűen mindkét cél az előírt szankcionálást, azonban jobban előmozdíthatók, ha már a valótlan bemutatás szankcionálható.

135. Így meg kell állapítani, hogy már az EUMSZ 121. és EUMSZ 126. cikk, vagy a túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazása szempontjából lényeges adatok valótlan bemutatása teljesíti a szankcionálás tényállását, ha szándékos vagy súlyos gondatlanságból ered. Itt olyan adatokról van szó, amelyeket a tagállamok a 479/2009 rendelet 3. cikke alapján kötelesek közölni a Bizottsággal, hogy előírásszerűen felhasználhassák azokat a költségvetési felügyelet érdekében.

136. Spanyolország álláspontjával ellentétben a szóban forgó összegek nagysága is elegendő az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdése alkalmazásának igazolásához. A közel 100 millió euró összegű szankcionálási referenciaösszeget eredményező 1,9 milliárd eurós hiányra vonatkozó adat valótlan bemutatása nem elhanyagolható.

137. Következésképpen a harmadik jogalap második részét el kell utasítani.

3. Súlyos gondatlanság (a harmadik jogalap harmadik része)

138. Így az lesz döntő, hogy Spanyolország súlyos gondatlanságból mutatta-e be valótlanul az adatokat. Spanyolország ezt vitatja, különösen azért, mert csupán egyetlen régiót érint a probléma.

46 COM(2010) 524 végleges.

47 A 11480/11. sz. tanácsi dokumentum, 6a. pont és harmadik preambulumbekezdés.

48 Az Európai Parlament 2011. június 23-án elfogadott módosításai a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslathoz (P7_TA(2011)0290).

49 A 7-0180/2011. sz. dokumentum.

a) A súlyos gondatlanság gyanújának kapcsolóeleméről

139. Az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdésével szankcionált magatartás képezi a súlyos gondatlanság gyanújának kapcsolóelemét. Ez a Bizottságnak címzett túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatásban szereplő adatok valótlan bemutatása. Igaz ugyan, hogy „A statisztikák manipulálásának szankciói" cím kapcsolatot teremt az uniós számviteli szabályok megsértésével. Ez az oka a túlzotthiány-eljárással összefüggő valótlan adatszolgáltatásnak, és hangzatos a megfogalmazása. A cím azonban semmit nem változtat azon, hogy nem a számviteli szabályok téves alkalmazása, hanem a valótlan adatok Bizottságnak továbbítása miatt szabják ki a pénzbírságot.[50] Ez a szankció céljából következik. A költségvetési felügyelet eredményesebb érvényesítésére irányul.[51] A költségvetési felügyelet veszélyeztetése azonban csak abban a pillanatban merül fel, amikor a valótlan adatokat továbbítják a Bizottságnak. Előtte olyan, tisztán nemzeti problémáról van szó, amelyet a tagállam még megoldhat és meg is kell oldania.

140. A számviteli szabályok téves alkalmazása ugyanígy lényeges hivatkozási pontja az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdése szubjektív elemének. Aki ugyanis súlyos gondatlanságból megsérti a számviteli szabályokat, és e hibáját nem vizsgálja felül a következő túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatásig, az súlyos gondatlanságból továbbít valótlan adatokat a Bizottságnak.

141. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a 2012. márciusi túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatást megelőzően Spanyolország súlyos gondatlanságból sértette-e meg a számviteli szabályokat.

b) A magatartás nemzeti és regionális hatóságoknak való felróhatóságáról

142. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat (10) preambulumbekezdésének második mondatában a Bizottság kifejtette, hogy súlyos hanyagságnak tekintendő, ha az államháztartási hiányra és adósságra vonatkozó adatok előállításáért felelős személy gondossági kötelezettségét súlyosan megsérti. A Bizottság ezzel helyesen a hiányra vagy adósságra vonatkozó adatok előállításának feladatához kapcsolja a kérdést anélkül, hogy a költségvetési adatok előállítására korlátozódna, vagy más tekintetben hivatkozna a nemzeti szabályozásra.[52]

143. Az ettől eltérő eredmény azon elvbe ütközne, miszerint az uniós jogból eredő kötelezettségek teljesítése elmulasztásának igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszeréből – ideértve az alkotmányos rendjéből – eredő helyzeteire.[53] A költségvetés felügyelete keretében fennálló kötelezettségek tekintetében ez az elv kifejezetten lefektetésre került a

50 Ez különösen az 1173/2011/EU rendelet 8. cikke (1) bekezdésének francia nyelvi változatában egyértelmű: „[…] *État membre qui a […] fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au* […]". A német és az angol nyelvi változatban kevésbé egyértelműen van szó adatok valótlan bemutatásáról. A spanyol nyelvi változat ellenben egyértelműen a megtévesztéshez kapcsolódik: „[…] *Estado miembro que […] tergiverse datos relativos al* […]".

51 Az 1173/2011/EU rendelet (13) preambulumbekezdése.

52 A német, spanyol és francia nyelvi változatokból ez egyértelműen kiderül. Az angol nyelvi változat azonban félreérthető: „*An unintentional act or omission should be considered a case of serious negligence if a person responsible for the production of general government deficit and debt data is in patent breach of his duty of care*".

53 1991. december 13-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-33/90, EU:C:1991:476, 24. pont); 2008. április 1-jei Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet (C-212/06, EU:C:2008:178, 58. pont).

túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv 2. és 3. cikkében.[54] A konkrétan szóban forgó kötelezettség a hiányra és adósságra vonatkozó helyes adatok Bizottságnak továbbítását jelenti. Ha valamelyik regionális hatóság valótlan adatokat szolgáltat a nemzeti hatóságnak, ez nem mentesíti az érintett tagállamot.

144. Spanyolország tehát az illetékes nemzeti hatóság és Valencia Autonóm Közösség illetékes hatósága kötelezettségszegéséért is felelős.

c) Súlyos gondatlanság fennállása

145. A felek nem értenek egyet abban, hogy a nemzeti hatóság 2012 májusa előtt tudott-e a szabálytalanságokról, vagy tudnia kellett-e azokról. E kérdésbe azonban nem kell belemélyedni.

146. Spanyolország ugyanis nem vitatja, hogy az illetékes *regionális* hatóság nyilvánvalóan nem tett eleget a kellő gondosságra vonatkozó kötelezettségeknek, amikor egyáltalán nem, vagy késve vett nyilvántartásba jelentős nagyságrendű egészségügyi kiadásokat, és valótlan adatokat szolgáltatott a nemzeti hatóságnak, annak ellenére, hogy a regionális számvevőszék időben rámutatott a hibára.

147. A regionális hatóság súlyos gondatlanságának megállapításához nem szükséges, hogy visszatérjünk az 1173/2011 rendelet 2011. december 13-i hatálybalépését megelőző magatartáshoz. Sokkal inkább kapcsolódhatunk a körülményhez, hogy a 2012. márciusi adatszolgáltatást megelőzően a regionális hatóság nem vizsgálta felül időben a tévedését. Nem merül tehát fel a Spanyolország által hivatkozott, visszaható hatályhoz kapcsolódó probléma.

148. A felülvizsgálat elmaradásával a regionális hatóság ugyanolyan nyilvánvalóan nem tett eleget a kellő gondosságra vonatkozó kötelezettségének, mint a számviteli szabályok téves alkalmazásával. Nem igazol ettől eltérő értékelést az sem, hogy az elmaradt felülvizsgálatra vonatkozó kifogás rövidebb időtartamot érint.

149. Nem visz előbbre Spanyolország azon kifogása sem, hogy a Bizottság és a Tanács figyelmen kívül hagyta, hogy Spanyolország 2012 májusában felfedezte a szabálytalanságot, értesítette erről a Bizottságot, és a legnagyobb mértékben gondosan és lojálisan együttműködött vele.

150. Az 1173/2011 rendelet 8. cikke (1) bekezdése szubjektív feltételeinek fennállása tekintetében az irányadó időpont a cselekmény megvalósulásának időpontja, vagyis az adatok Bizottságnak továbbítása.[55] Az azt követő magatartásnak nincs jelentősége a tekintetben, hogy ki *kell-e* szabni pénzbírságot. Ahogyan valóban történt, ezt csupán a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (3) bekezdésének e) pontja szerint a pénzbírság kiszámításakor lehet figyelembe venni.

54 A túlzotthiány-eljárásról szóló jegyzőkönyv 3. cikke szerint: „A túlzott hiány esetén követendő eljárás hatékonyságának biztosítása érdekében a tagállamok kormányai ezen eljárás szerint felelősek a 2. cikk első francia bekezdésében meghatározott államháztartási hiányért. A tagállamok biztosítják, hogy a költségvetés területén alkalmazott nemzeti eljárások lehetővé tegyék számukra a Szerződésekből ezen a területen fakadó kötelezettségeik teljesítését. A tagállamok tervezett és tényleges hiányukról, valamint adósságuk szintjéről haladéktalanul és rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot.” A 2. cikk első francia bekezdése úgy határozza meg a „költségvetési” kifejezést, hogy „az államháztartási, azaz központi kormányzati, regionális vagy helyi önkormányzati, valamint a társadalombiztosítási alapoknál felmerülő”.

55 Lásd a fenti 129. pontot.

d) Közbenső következtetés a harmadik jogalap harmadik részéről

151. Mindezek alapján a következőket lehet megállapítani: Valencia Autonóm Közösség illetékes hatósága súlyos gondatlanságból elmulasztotta felvilágosítani az illetékes nemzeti hatóságot a számviteli szabályok múltbéli téves alkalmazásáról és a számára továbbított adatok abból eredő valótlanságáról. Spanyolországot terheli ezért a magatartásért a felelősség, mert 2012 márciusában a Bizottságnak továbbított túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatásban súlyos gondatlanságból valótlan hiányra vonatkozó adatokat mutatott be.

152. A harmadik jogalap harmadik része így ugyancsak megalapozatlan.

4. Közbenső következtetés a harmadik jogalapról

153. A harmadik jogalapot következésképpen teljes egészében el kell utasítani.

E. A kiszabott pénzbírság helyes számításáról (negyedik jogalap)

154. A negyedik jogalappal Spanyolország azt rója fel a Tanácsnak, hogy túl magas referenciaértékből indult ki a kiszabott pénzbírság kiszámítása során. Amennyiben a Bíróság igazoltnak találja a pénzbírság kiszabását, Spanyolország ezért azt kéri, hogy a 18,93 millió eurós pénzbírságot csökkentsék 8,62 millió euróra. Indokolásképpen Spanyolország a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikkének (2) bekezdésére, és arra hivatkozik, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó adatok valótlan bemutatása miatti szankcionálás csak 2011 végétől van szabályozva. A válaszban Spanyolország kifejti, hogy ezzel a visszaható hatály tilalmára utalt. Ezen érvelés vizsgálatát megelőzően azonban először is be kell mutatni, hogy a Tanács hogyan jutott arra a referenciaértékre, amelyből levezette a pénzbírságot, valamint azt, hogy Spanyolország milyen számítást vár el.

1. A referenciaösszeg kiszámításáról

155. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint a pénzbírságot egy referenciaösszeg alapján kell megállapítani, amelyet a (3) bekezdésben említett sajátos körülmények figyelembevételével lehet módosítani. Spanyolország nem vitatja a referenciaösszeg Tanács általi, ötödrészre való csökkentését.

156. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikkének (2) bekezdése szerint a referenciaösszeg egyenlő az értesítésben szereplő releváns években a túlzotthiány-eljárás keretében a megtévesztésnek a tagállam államháztartási hiánya vagy adóssága szintjére gyakorolt hatás 5%-ával. A nagyobb mértékű hatás a mérvadó.

157. A 2012 márciusában továbbított adatszolgáltatás a 479/2009 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjával összhangban a 2008 és 2012 közötti évekre vonatkozott.

158. A kihagyott adatok 2008 tekintetében 29 millió eurót jelentettek, 2009 esetében 378 millió eurót, 2010 esetében 624 millió eurót, 2011 tekintetében pedig 862 millió eurót, ami összesen 1,893 milliárd euró.

159. A Tanács a nyilvántartásba nem vett teljes összeg alapján 94,65 millió euró összegű referenciaértéket számított ki, és ennek ötödét állapította meg pénzbírságként.

160. Spanyolország ezzel szemben felhozott érve szerint a Tanácsnak kizárólag a 2011. év tekintetében el nem számolt kiadásokat lett volna szabad figyelembe vennie. Ennek eredménye 43,1 millió euró referenciaösszeg és 8,62 millió euró pénzbírság lett volna.

2. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (2) bekezdésének értelmezéséről

161. Amennyiben Spanyolország a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikkének (2) bekezdésére hivatkozik, ez az érv azon alapul, hogy e rendelkezés szerint a „nagyobb mértékű hatás" irányadó. Spanyolország ebből arra következtet, hogy csak azt az évet szabad figyelembe venni, amelyikben a legnagyobb az eltérés a megküldött és a valós adatok között.

162. Ez az elgondolás nem meggyőző, mert a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikkének (2) bekezdésében használt „nagyobb mértékű hatás" fogalma nem az éves eltérésre vonatkozik, hanem a megtévesztésnek a hiány vagy adósság szintjére gyakorolt hatására. A referenciaösszeg ugyanis egyenlő az értesítésben szereplő releváns években a túlzotthiány-eljárás keretében a megtévesztés által a tagállami államháztartási hiány vagy adósság szintjére gyakorolt hatás – közülük a magasabb érték – 5%-ával.

163. A legtöbb nyelvi változatban[56] éppen nem a legnagyobb, hanem a *nagyobb* mértékű hatás a mérvadó. Mivel minden adatszolgáltatás több évre vonatkozik, az éves eltérések összehasonlításától azt kellene várnunk, hogy több nagyobb hatás legyen. A jelen ügyben minden év eltérésének összege nagyobb volt az azt megelőző év eltérésének összegénél. A 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (2) bekezdése alkalmazhatóságának azonban feltétele, hogy az irányadó érték egyértelműen meghatározható legyen.

164. Ezen túlmenően a szabályozás legtöbb nyelvi változatában azt mutatja e jellemző, hogy a hiányra és adósságra vonatkozó értékek közötti eltérések lehetséges különbségeire vonatkozik, nem pedig az éves értékek közötti különbségekre. A német nyelvi változatban ezen túlmenően a beszúrás szokatlan módszerét választották ennek egyértelművé tételéhez. A többi nyelvi változatban, különösen a spanyolban és a melléknévfokozás felső fokát alkalmazó nyelvek esetében ez a jelentés egyértelműen kitűnik a mondatszerkezetből.

165. A szövegnek tulajdonított értelmezés egyebekben megfelel a megfelelő szankció kiszabására irányuló célkitűzésnek is. Ha a megtévesztés csupán egyetlen évet érint, a jogsértés nyilvánvalóan kisebb súlyú annál, mintha több év is érintett lenne. Következésképpen aránytalan lenne azonosan kezelni a két esetet úgy, hogy csak egyetlen meghatározott évre alapozzák a szankció kiszámítását.

166. Mivel a jelen ügyben csupán egyetlen valótlan adatszolgáltatásról van szó, egyebekben nem kell tisztázni, hogy hogyan kellett volna kiszámítani a referenciaértéket a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (3) bekezdésének d) pontja szerint, ha ismételten valótlan számokat jelentenek be.

3. A visszaható hatály tilalmának elvéről

167. Spanyolország másrészt közvetett módon a visszaható hatály tilalmával érvel. Mivel az 1173/2011 rendelet csupán 2011. december 13-án lépett hatályba, figyelmen kívül kell hagyni Spanyolország 2008 és 2010 közötti magatartását.

168. Ez az érv sem eredményes.

169. Függetlenül attól, hogy a tagállamok hivatkozhatnak-e a Charta 49. cikke (1) bekezdésének első mondatára, ahol a visszaható hatály tilalma büntetésekkel összefüggésben került szabályozásra, a tagállamok nem kötelesek eltűrni azt, hogy velük szemben visszaható hatályú szankciós intézkedéseket alkalmazzanak.[57] Egy jogi unióban semmiképpen nem lenne elfogadható ettől eltérő hozzáállás.

56 Úgy tűnik, hogy csak a dán, észt és svéd nyelvi változat használja a középfok helyett a felsőfokot a melléknévfokozásban.

57 2012. december 11-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-610/10, EU:C:2012:781, 51. pont).

170. Itt mindazonáltal megalapozatlan a szankciók visszaható hatályú alkalmazása tilalmának megsértésére alapított kifogás.

171. Ahogyan már kifejtettem, az 1173/2011 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szerinti pénzbírságot a valótlan adatok Bizottságnak továbbítása miatt szabták ki, nem pedig a továbbítást megelőző adattévesztés miatt.

172. Spanyolország 2012 márciusában, és ezzel az 1173/2011 rendelet hatálybalépését követően teljesítette a szankcióval sújtott túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatást. Az abban 2008–2011 tekintetében feltüntetett hiányra vonatkozó adatok valótlanok voltak a továbbítás időpontjában. Ezen az sem változtat, hogy jóval 2011. december 13-a előtt kezdődött a számviteli szabályoknak a túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatásbeli valótlan adatokat eredményező téves alkalmazása.

173. Csak akkor állna fenn a visszaható hatály tilalmának megsértése, ha a Tanács a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján a pénzbírság kiszámításakor figyelembe vette volna, hogy a 2008 és 2011 közötti túlzotthiány-eljárással összefüggő adatszolgáltatások is valótlanok voltak. Ezzel ugyanis közvetetten szankcionálta volna ezeket az adatszolgáltatásokat, jóllehet az 1173/2011 rendelet csupán azok továbbítását követően lépett hatályba. A megtámadott határozat (11) preambulumbekezdése szerint azonban mérlegelése keretében a Tanács éppen nem vette figyelembe a 2008 és 2011 közötti adatszolgáltatások valótlanságát.

4. Közbenső következtetések

174. A Tanács tehát helyesen számította ki a referenciaértéket. Nem alkalmazta tévesen a 2012/678 felhatalmazáson alapuló határozat 14. cikke (2) bekezdésének előírásait, és nem sértette meg a visszaható hatály tilalmát.

175. A negyedik jogalap így ugyancsak megalapozatlan.

F. Összefoglalás

176. Mivel Spanyolország egyetlen jogalapja sem eredményes, a teljes keresetet el kell utasítani, ha a Bíróság nem teszi át az ügyet a Törvényszék elé.

VI. A költségekről

177. Amennyiben a Bíróság követi az álláspontomat, és az ügyet átteszi a Törvényszék elé, úgy még nem kell határozni a költségekről.

178. Amennyiben azonban a Bíróság elbírálja ezt a jogvitát, úgy az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a javaslatom szerint a Tanács a pernyertes fél, Spanyolországot kellene kötelezni a költségek viselésére.

179. Mindazonáltal az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az eljárásba beavatkozó tagállamok és uniós intézmények maguk viselik saját költségeiket. Ezért a Bizottság maga köteles viselni saját költségeit.

VII. Végkövetkeztetések

180. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság a Spanyolország kontra Tanács ügyet (C-521/15) átteszi az Európai Unió Törvényszékéhez.

2) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.

181. Amennyiben a Bíróság nem követi ezt a javaslatot, másodlagosan azt javaslom, hogy utasítsa el a keresetet és kötelezze Spanyolországot a költségek viselésére, a Bizottság költségeinek kivételével, amelyeket a Bizottságnak kell viselnie.