



Datum van inontvangstneming : 14/10/2025

**Zaak C-501/25 \***

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

17 juli 2025

**Verwijzende rechter:**

Audiencia Provincial de Sevilla (Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 juli 2025

**Verzoekende partijen:**

Partido Popular de Andalucía

Manos Limpias

Ministerio Fiscal

**Verwerende partijen:**

██████████

██████████

██████████

██████

██████████

██████████

██████████

██████████

██████████

\* Procestaal: Spaans.

██████████

██████████

██████████

██████████

██████████████████

██████████

██████████

---

### **Voorwerp van het hoofdgeding**

Strafrechtelijke procedure waarin diverse leden van de Junta de Andalucía (regering en overheid van de autonome regio Andalusië, Spanje) terechtstaan wegens ambtsmisdriven en verduistering van overheidsgelden.

### **Type en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Verzoek om een prejudiciële beslissing tot uitlegging van verschillende bepalingen van het VEU, het VWEU, het Handvest, de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995, verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, en het beginsel van voorrang van het Unierecht.

### **Prejudiciële vragen**

„1. **Moeten** artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 325, lid 1, VWEU, artikel 2 van de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995, de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de

financiële belangen van de Unie schaadt, en de rechtspraak waarbij deze worden toegepast en uitgelegd, **aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling of praktijk volgens welke de Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje), als orgaan dat geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht, de hem toekomende toetsingsbevoegdheid overschrijdt en zich op gebieden begeeft die tot de bevoegdheid van de gewone rechters behoren, door – middels een alternatieve uitlegging van de bestanddelen van de delictsomschrijving van ‚ambtsmisdrijf’ en ‚verduistering van overheids gelden’ – de door de gewone nationale rechters verrichte bewijswaardering en beoordeling of de feiten aan die delictsomschrijvingen beantwoorden, te wijzigen?**

2. **Moeten** artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 325, lid 1, VWEU, artikel 2 van de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995, de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, en de rechtspraak waarbij deze worden toegepast en uitgelegd, **aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling of praktijk volgens welke de voorontwerpen van begrotingswetten, ontwerp-begrotingswetten en begrotingswetten van de autonome regio Andalusië voor de jaren 2002 tot en met 2009 worden uitgelegd op een wijze die in strijd is met de Uniewetgeving en -rechtspraak, doordat alle begrotingsactiviteiten, vanaf de eerste fase van het opstellen van begrotingen tot en met de laatste fase van de uitvoering ervan, worden onttrokken aan iedere vorm van controle, waardoor de situatie zou kunnen ontstaan dat overheids gelden niet worden beschermd en afbreuk wordt gedaan aan zowel de goede werking van de begrotingsactiviteit van de Staat als het vertrouwen van de samenleving in het eerlijke beheer van overheids gelden en in het plichtsbef en de transparantie van overheidsfunctionarissen die belast zijn met het beheer van publieke goederen?**

3. **Moeten** artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 325, lid 1, VWEU, artikel 2 van de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995, de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verordening (EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, en de rechtspraak waarbij deze worden

toegepast en uitgelegd, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling of praktijk volgens welke de voorontwerpen van begrotingswetten, ontwerpbegrotingswetten en begrotingswetten van de autonome regio Andalusië voor de jaren 2002 tot en met 2009 worden uitgelegd op een wijze die in strijd is met Uniewetgeving en -rechtspraak en met de internationale vereisten om i) politieke corruptie, fraude en onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad te bestrijden, ii) corruptie in het algemeen te voorkomen en te bestrijden, en iii) te voorzien in de toepassing van doeltreffende en afschrikkende sancties voor het geval dat dergelijke delicten worden gepleegd?

4. **Moeten** het beginsel van voorrang van het Unierecht, artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 325, lid 1, VWEU, de artikelen 47 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de rechtspraak waarbij deze worden toegepast en uitgelegd, **aldus worden uitgelegd dat zij toestaan dat een gewone nationale rechter – die optreedt als Europees rechter uit hoofde van het Unierecht, de Verdragen en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie – geen toepassing geeft aan arresten van de Tribunal Constitucional waarin de voorontwerpen van begrotingswetten, ontwerpbegrotingswetten en begrotingswetten van de autonome regio Andalusië voor de jaren 2002 tot en met 2009 worden uitgelegd op een wijze die leidt tot de vaststelling dat de gedragingen van bepaalde beklaagden rechtmatig zijn, wanneer volgens de gewone nationale rechter i) die begrotingsbepalingen indeling als een delict niet uitsluiten en alle handelingen die verband houden met de begrotingsactiviteit, vanaf de eerste fase van het opstellen van begrotingen tot en met de laatste fase van de uitvoering ervan, onttrekken aan iedere vorm van controle, ii) de uitlegging door de Tribunal Constitucional in strijd is met de internationale vereisten om politieke corruptie, fraude, onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad en corruptie in het algemeen te voorkomen en te bestrijden en te voorzien in de toepassing van doeltreffende en afschrikkende sancties voor het geval dat dergelijke delicten worden gepleegd?”**

## **Aangevoerde bepalingen**

### ***Bepalingen van nationaal recht***

#### **I. Constitución española (Spaanse grondwet)**

- Artikel 25, waarin het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen is verankerd.
- Artikel 117, lid 3, dat bepaalt dat de uitoefening van de rechterlijke bevoegdheid in alle soorten procedures, door een beslissing te geven en de beslissing ten uitvoer te doen leggen,

uitsluitend toekomt aan de bij wet aangewezen rechterlijke instanties, en artikel 123, lid 1, dat bepaalt dat de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje), wiens rechtsbevoegdheid zich uitstrekt over heel Spanje, het hoogste rechtsprekende orgaan is op alle rechtsgebieden, behoudens het bepaalde inzake grondwettelijke waarborgen.

II. Código Penal (wetboek van strafrecht), in de versie die van toepassing is op de feiten.

- Artikel 24, dat betrekking heeft op de begrippen „overheidsautoriteit” en „overheidsfunctionaris”.
- Artikel 404, dat het delict „ambtsmisdrijf” als volgt bestraft: „Aan de overheidsautoriteit of -functionaris die een arbitrair besluit vaststelt in een administratieve procedure, in de wetenschap dat dit besluit niet rechtmatig is, wordt een verbod om zijn openbare functie of ambt uit te oefenen voor een periode van zeven tot tien jaar opgelegd”.
- Artikel 432, lid 1, dat verduistering als volgt bestraft: „Aan de overheidsautoriteit of -functionaris die voor persoonlijk gewin openbare middelen of effecten die uit hoofde van zijn functie onder zijn verantwoordelijkheid vallen, ontvreemdt, of ermee instemt dat een derde dat doet, ook voor persoonlijk gewin, wordt een gevangenisstraf van drie tot zes jaar opgelegd, alsmede een verbod om een openbare functie of een openbaar ambt uit te oefenen voor een periode van zes tot tien jaar”.
- Artikel 432, lid 2, dat de straf voor het delict „verduistering” op de volgende wijze verzwaart: „Indien de verduistering bijzonder ernstig is, gelet op de waarde van de ontvreemde bedragen en de schade aan of belemmering van de openbare dienst, worden een gevangenisstraf van vier tot acht jaar en een verbod om een openbare functie of een openbaar ambt uit te oefenen voor een periode van tien tot twintig jaar opgelegd”.

III. Ook worden vermeld: Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (algemene wet 38/2003 van 17 november 2003 inzake subsidies), Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (algemene wet 5/1983 van 19 juli 1983 betreffende de overheidsfinanciën van de autonome regio Andalusië), Decreto 9/1999, de 19 de enero, sobre régimen presupuestario, financiero, de control y contable, de las empresas de la Junta de Andalucía (besluit 9/1999 van 19 januari 1999 houdende de regeling inzake de begroting, financiën, controle en boekhouding van de ondernemingen van de Junta de Andalucía), en Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el

Reglamento por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico (besluit 254/2001 van 20 november 2001 tot vaststelling van de verordening houdende de regeling van de procedures voor het verlenen van subsidies en overheidssteun door de Junta de Andalucía en haar autonome organen en de wettelijke regeling daarvan).

### ***Bepalingen van Unierecht***

- I. Beginselen van voorrang en loyale samenwerking.
- II. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 47 en 49.
- III. Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 2 en artikel 19, lid 1, tweede alinea.
- IV. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 325, lid 1, en artikel 2.
- V. Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, overwegingen 2, 4 en 9 en artikel 1, lid 2, artikel 2, leden 1 en 4, artikel 4, lid 1, artikel 6, lid 4, en artikel 7.
- VI. Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995, artikel 2.
- VII. Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, overwegingen 1, 9 en 10 en artikel 2, lid 1, onder a), artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 4, lid 3.
- VIII. Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad, artikel 2, punt 1.
- IX. Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting, artikel 2, onder a), artikel 3 en artikel 4, lid 2.

## **Aangehaalde rechtspraak**

### ***Rechtspraak van nationale rechterlijke instanties***

De relevante arresten van nationale rechterlijke instanties in de onderhavige zaak zijn de volgende:

- I.1 Arrest nr. 490/2019 van de Audiencia Provincial de Sevilla, Sección Primera (hoogste rechter van de provincie Sevilla, eerste afdeling, Spanje) van 19 november 2019, gewezen in versnelde procedure nr. 1965/2017 in het zogenoemde specifieke deel van de „zaak-ERE” (hierna: „arrest 490/2019 van de Audiencia Provincial de Sevilla”).
- I.2 Arrest nr. 749/2022 van de Tribunal Supremo van 13 september 2022, gewezen in beroep nr. 601/2020 tegen arrest nr. 490/2019 van de Audiencia Provincial de Sevilla (hierna: „arrest 749/2022 van de Tribunal Supremo”).
- I.3 Arresten van de Tribunal Constitucional nr. 93/2024 van 19 juni 2024, nr. 94/2024 van 2 juli 2024, nr. 95/2024 van 3 juli 2024, nr. 96/2024 van 3 juli 2024, nr. 97/2024 van 3 juli 2024, nr. 98/2024 van 3 juli 2024, nr. 99/2024 van 16 juli 2024, nr. 100/2024 van 16 juli 2024, nr. 102/2024 van 16 juli 2024, en nr. 103/2024 van 16 juli 2024, waarbij diverse grondwettelijke beroepen tegen arrest 749/2022 van de Tribunal Supremo gedeeltelijk zijn toegewezen (hierna „litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional”).

### ***Rechtspraak van rechterlijke instanties van de Unie***

- I. Arrest van 21 december 2021, Euro Box Promotion e.a. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19, EU:C:2021:1034, punten 184-187, 193, 194, 197, 200-203 en 213); hierna: „arrest Euro Box Promotion”.
- II. Beschikking van 7 november 2022, FX e.a. (Gevolgen van arresten van een grondwettelijk hof III) (C-859/19, C-926/19 en C-929/19, EU:C:2022:878, punten 86-89 en 95-98); hierna „[beschikking] FX e.a.”.
- III. Arrest van 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punten 83, 84, 91, 96, 97, 103-105, 109, 116, 121); hierna „arrest Lin”.
- IV. Arrest van 16 februari 2022, Hongarije/Parlement en Raad (C-156/21, EU:C:2022:97, punten 263 en 265).
- V. Arrest van 8 juni 2023, ANAS (C-545/21, EU:C:2023:451, punten 27, 28 en 29).
- VI. Arrest van 21 oktober 2021, ZX (Reguralisatie van de tenlastelegging) (C-282/20, EU:C:2021:874, punten 39 en 41).

## Korte uiteenzetting van de feiten en van het hoofdgeding

### *I. Arrest 490/2019 van de Audiencia Provincial de Sevilla*

- 1 Bij dit arrest zijn verschillende leden van de Junta de Andalucía (regering en overheid van de autonome regio Andalusië, Spanje), van presidenten van de regering van de autonome regio tot directeuren-generaal, veroordeeld wegens ambtsmisdrijven en verduistering van overheidsmiddelen, omdat zij gedurende bijna tien jaar hadden meegewerkt aan het opzetten van een systeem voor de toekenning en/of uitvoering van sociale en werkgelegenheidssteun waarin de controles en procedures die inherent zijn aan subsidieregelingen, met name de controles vooraf door het hoogste interne controleorgaan van de Junta de Andalucía, opzij werden gezet.

### *II. Arrest 749/2022 van de Tribunal Supremo. Samenvatting van de bewezen verklaarde feiten in dit arrest.*

- 2 Tegen arrest 490/2019 van de Audiencia Provincial de Sevilla is door de veroordeelden cassatieberoep ingesteld bij de Tribunal Supremo, die bij arrest 749/2022 de aan bepaalde veroordeelden opgelegde straffen heeft bekrachtigd. In het relaas van de bewezen verklaarde feiten in dit arrest deelt de Tribunal Supremo de feiten in in drie fasen, die als volgt kunnen worden samengevat.

#### 2.1 Eerste fase

Tot het jaar 2000 heeft de Junta de Andalucía, om een antwoord te bieden op economische crisissituaties binnen in Andalusië gevestigde ondernemingen, een systeem voor het verlenen van steun opgezet waarbij overheidsmiddelen uit de door de Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (ministerie van Werkgelegenheid en Technologische Ontwikkeling van de autonome regio Andalusië, Spanje) beheerde begrotingen werden gebruikt om de premies voor inkomensverzekeringsspolissen voor werknemers van die ondernemingen te financieren, waardoor zij, afhankelijk van hun leeftijd, verzekerd waren van een bepaald inkomen tot zij de pensioengerechtigde leeftijd zouden bereiken. Die steun werd toegekend in de vorm van buitengewone subsidies en was zowel onderworpen aan controles vooraf door de Intervención [General] (hoogste interne controleorgaan van de Junta de Andalucía), als aan toezicht en controles achteraf, zoals bepaald in Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (algemene wet 5/1983 van 19 juli 1983 inzake de overheidsfinanciën van de autonome regio Andalusië). Ook moesten de begunstigden voldoen aan een reeks verplichtingen en moest de toekenning van deze subsidies plaatsvinden conform de beginselen van openbaarheid, vrije mededinging en objectiviteit, waarbij in ieder geval de Unierechtelijke regels betreffende het wegnemen van handelsbelemmeringen tussen de lidstaten en vrije mededinging tussen ondernemingen moesten worden gerespecteerd.

#### 2.2 Tweede fase

Nadat in 1999 enkele grote Andalusische ondernemingen in een ernstige bedrijfscrisis waren beland, werd besloten dat, om snel op deze crises te reageren, het Instituto de Fomento de Andalucía (instituut voor de ontwikkeling van de autonome regio Andalusië; hierna: „IFA”), later omgedoopt tot Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (ontwikkelings- en innovatieagentschap van de autonome regio Andalusië – IDEA) een deel van deze subsidies zou vooruitbetalen, wat het IFA deed voor de steun die werd toegekend aan de ondernemingen IAMASA en HAMSA. In het kader van deze procedure werd de steun uitbetaald zonder dat de vereiste controles vooraf werden verricht.

Om die reden moest in het geval van de onderneming IAMASA een procedure tot goedkeuring van de uitgaven worden ingeleid, in het kader waarvan de behandelende jurist van de juridische dienst van de Consejería de Empleo (ministerie van Werkgelegenheid van de autonome regio Andalusië) op 9 februari 2000 een verslag uitbracht waarin hij verklaarde dat, gelet op door de Intervención [General] van de Junta de Andalucía geconstateerde tekortkomingen, de uitgaven niet konden worden gevalideerd.

Iets soortgelijks deed zich voor in het geval van de onderneming HAMSA, met betrekking waartoe de Intervención een negatief advies uitbracht en, nadat de onderminister van Werkgelegenheid bezwaar had gemaakt, enkele tekortkomingen verhielp en aanbeval om het advies van de Dirección General de Asuntos Europeos (directoraat-generaal Europese Zaken) in te winnen, waarna een nieuwe nota van bezwaar van de Intervención [General] werd opgenomen omdat het verstrekte verslag te algemeen van aard was en niet volstond om de verenigbaarheid van de steun aan de onderneming met de regels van de Europese Unie te rechtvaardigen.

Naar aanleiding van de ontstane moeilijkheden werd in april 2000 op initiatief van de Consejería de Empleo een begrotingswijziging doorgevoerd. Volgens de Orden de 22/05/1998 (besluit van 22 mei 1998) moesten de subsidies worden opgenomen onder begrotingspost 472 (inkomensoverdrachten aan particuliere ondernemingen) of onder begrotingspost 481 (overdrachten aan gezinnen of entiteiten zonder winstoogmerk), en moesten in deze begrotingsclassificaties de ontvangers van elke toegekende steun worden geïdentificeerd. Wat echter gebeurde, was dat – zonder dat het programma (22 E) werd veranderd –, de classificatie werd gewijzigd en het bedrag werd opgenomen in begrotingspost 440.12 voor overdrachten van middelen aan het IFA. In plaats van nieuwe wetgeving vast te stellen of de op dat moment van kracht zijnde wetgeving na te leven, kozen de verantwoordelijken van de Junta de Andalucía dus voor het gebruik van een onjuist begrotingscriterium, waardoor subsidies vrijelijk konden worden toegekend zonder voorafgaande controle door de Intervención [General] en zonder dat was voldaan aan de subsidieregels.

Daartoe werd namelijk een mechanisme bedacht dat betrekkelijk eenvoudig en uiterst effectief was om het nagestreefde doel te bereiken. Zowel in de ontwerpbegrotingen als in de verschillende begrotingswijzigingen die in de loop

van zeven jaar werden goedgekeurd, werd de gebruikelijke begrotingsclassificatie veranderd en werd de sociale en werkgelegenheidssteun opgenomen in de post „overdracht van middelen aan het IFA”.

Het IFA beperkte zich tot het uitvoeren van de door de Consejería de Empleo toegekende steun, en met behulp van het nieuwe begrotingscriterium werd er enerzijds voor gezorgd dat de uitgavendossiers binnen de Consejería niet vooraf werden gecontroleerd omdat de middelen aan het IFA waren overgedragen, en anderzijds dat het IFA die voorafgaande controle niet kon uitvoeren omdat het betalingen enkel achteraf controleerde. Die controle achteraf was van geen enkel nut voor het achterhalen van de bestemming van de subsidies.

Op deze wijze werden van 2002 tot en met 2009, met het oogmerk om iedere controle te vermijden en met kennis van bovengenoemde onrechtmatigheden, de ontwerpbegrotingswetten met de post „overdrachten aan het IFA in het kader van arbeidsverhoudingen” opgesteld en goedgekeurd. Daarnaast werden tijdens de verschillende begrotingsjaren begrotingswijzigingen goedgekeurd die de door het IFA beheerde geldstroom uitbreidden. Het uiteindelijke bedrag van deze overdrachten kwam uit op in totaal meer dan 680 miljoen EUR.

Concluderend werd bij de toekenning van de subsidies geen enkele administratieve procedure gevolgd en geen voorafgaande controle uitgevoerd, naast talloze onregelmatigheden die in elk van de individuele gevallen die het voorwerp van onderzoek en vervolging werden aan het licht kwamen. Een van die onregelmatigheden behelsde dat de Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación (directoraat-generaal Europese Zaken en Samenwerking) van de Consejería de Presidencia (ministerie van Algemene Zaken van de autonome regio Andalusië) geen verslag had uitgebracht over de naleving van de verplichting om de Commissie in kennis te stellen van aan ondernemingen toegekende subsidies. Als gevolg van het gebrek aan openbaarheid en vrije mededinging en het ontbreken van rechtsgrondslagen zagen veel ondernemingen en werknemers zich daarenboven gesteld voor de onmogelijkheid om deze subsidies aan te vragen en te verkrijgen. Voorts heeft een groot aantal personen die nooit tot de ondersteunde ondernemingen hebben behoord, van deze subsidies geprofiteerd en zijn er uitgaven gedaan die geen enkel verband hielden met het doel van de subsidies.

### 2.3 Derde fase

De derde fase ving aan in 2010, toen de overdrachten van middelen werden stopgezet, de posten voor de toekenning van steun werden opgenomen in de begroting en de eerste grondslagen voor die steun werden bekendgemaakt. In deze fase werd een volledige regeling vastgesteld, met onder meer toekenningscriteria, controlesystemen, de verplichting om mee te werken en declaraties in te dienen, terugvorderingsmechanismen, tuchtmaatregelen en het vereiste om controles vooraf uit te voeren. Daarmee werd een einde gemaakt aan de geconstateerde onregelmatigheden.

### *III. Litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional*

- 3 De veroordeelden hebben allen een beroep ter bescherming van hun grondwettelijke rechten tegen arrest 749/2022 van de Tribunal Supremo ingesteld bij de Tribunal Constitucional. Deze laatste rechter heeft, bij de litigieuze arresten, de beroepen van bepaalde in deze strafrechtelijke procedure veroordeelde personen gedeeltelijk toegewezen en, teneinde het grondrecht op legaliteit inzake delicten en straffen (artikel 25 van de Spaanse grondwet), dat naar zijn oordeel was geschonden, te herstellen, arrest 490/2019 van de Audiencia Provincial de Sevilla en arrest 749/2022 van de Tribunal Supremo gedeeltelijk vernietigd. Ook heeft de Tribunal Constitucional gelast de procedure in elk van de zaken terug te brengen naar het moment vóór het wijzen van het arrest, zodat de Audiencia Provincial de Sevilla een nieuw arrest kon wijzen onder eerbiediging van het geschonden grondrecht.
- 4 In deze context zijn bij de Audiencia Provincial de Sevilla vragen gerezen over de verenigbaarheid van de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional met het Unierecht, reden waarom is besloten tot de indiening van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

#### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 De Partido Popular de Andalucía (Andalusische afdeling van de politieke partij Partido Popular) acht het indienen van een prejudiciële verwijzing passend.
- 6 De verwerende partijen hebben zich verzet tegen van het indienen van de prejudiciële verwijzing. Ook het Ministerio Fiscal (openbaar ministerie, Spanje) heeft zich uitgesproken tegen het indienen van een prejudiciële verwijzing, waarbij het aanvoerde dat de voorrang van het Unierecht rechterlijke instanties niet ontslaat van de verplichting om het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen te eerbiedigen, dat, behalve in artikel 25, lid 1, van de Spaanse grondwet, ook is verankerd in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

##### *I. Overwegingen van de gewone rechters (Audiencia Provincial de Sevilla en Tribunal Supremo)*

- 7 De Audiencia Provincial de Sevilla wijst erop dat de door hem en de Tribunal Supremo uitgesproken veroordeling berust op de volgende feiten:
  - a) De Intervención General had bezwaar aangetekend tegen de sociale en werkgelegenheidssteun die in 1999 en 2000 door de Consejería de Empleo

- van de Junta de Andalucía – zonder controle vooraf – aan ondernemingen was toegekend.
- b) In 2021 heeft de Consejería de Empleo aan de Consejería de Hacienda (ministerie van Financiën van de autonomie regio Andalusië) voorgesteld [met instemming van de Consejo de Gobierno (raad van ministers van de autonomie regio Andalusië)] om de subsidies om te zetten in rechtstreekse financiële overdrachten aan het IFA in de begrotingen van de Junta de Andalucía, met als gevolg dat de controle vooraf en de controle op de uitvoering vanaf dat moment terzijde werden geschoven (en alleen de controle achteraf van de betalingen overbleef).
  - c) Daarnaast heeft de Consejería de Hacienda tussen 2004 en 2009 achtereenvolgende begrotingswijzigingen doorgevoerd om – zonder enige controle – de financiële overdrachten van de Consejería de Empleo aan het IFA te verhogen tot een bedrag van in totaal 680 miljoen EUR.
- 8 De gewone rechters verklaarden dat de goedkeuring van rechtstreekse financiële overdrachten aan een verbonden entiteit (het IFA), de vaststelling van de ontwerpbegrotingswetten en de vaststelling van de begrotingswijzigingen waarmee de overdrachten werden geaccommodeerd, en waardoor de financiële en administratieve controles terzijde werden geschoven, arbitraire bestuursbesluiten van de Consejería de Hacienda vormden die de veroordeling rechtvaardigden. Meer bepaald werd in de arresten het volgende overwogen:
- a) Het opstellen van een voorontwerp van wet en het goedkeuren ervan, waardoor het een ontwerpwet wordt, evenals het opstellen en vaststellen van een begrotingswijziging, kunnen worden gekwalificeerd als besluiten in een administratieve procedure in de zin van artikel 404 van het Spaanse wetboek van strafrecht. De door verweerders vastgestelde besluiten zijn arbitrair in de zin van dat artikel en zijn vastgesteld in het besef dat zij niet rechtmatig waren.
  - b) Wat betreft de juridische aard van de voorontwerpen van wet en wetsontwerpen van de regionale regering, die „prelegislatieve handelingen” worden genoemd, kunnen de regering en de overheid van de autonome regio Andalusië zich niet verschuilen achter de parlementaire onschendbaarheid om op onmiskenbare en flagrante wijze inbreuk te maken op de wettelijk vastgestelde procedure voor het opstellen van wetsontwerpen teneinde onwettige doeleinden na te streven, terwijl dat parlement bij wet heeft bepaald dat het opstellen van een wetsontwerp moet voldoen aan bepaalde regels, die regels van bestuursrecht zijn en buiten de wetgevingsprocedure vallen. Een andere uitlegging zou de onschendbaarheid oprekken tot een omvang die moeilijk te rechtvaardigen is.
  - c) De wettelijke procedures die uitmonden in het besluit om een wetsontwerp voor te leggen aan de raad van ministers, zijn geen wetgevingshandelingen

- in strikte zin, maar bestuurshandelingen die, omdat zij wettelijk zijn geregeld, de objectieve context voor het plegen van een delict van verduistering kunnen vormen.
- d) Wat in deze zaak moet worden vastgesteld, is niet of de besluiten die in de prelegislatieve procedure zijn vastgesteld vatbaar zijn voor bestuursrechtelijke toetsing, die geen strafrechtelijke toetsing is, maar of deze besluiten mogelijk voldoen aan de vereisten inzake de delictsomschrijving van artikel 404 van het wetboek van strafrecht, hetgeen iets wezenlijk anders is.
- e) Om te bepalen of de bestanddelen van het delict „verduistering van overheidsmiddelen” aanwezig zijn, moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het besluit om een wetsontwerp aan de raad van ministers voor te leggen, met inbegrip van de inhoud van dat wetsontwerp, voor zover dat besluiten omvat waarop de beginselen van opportuniteit en discretionariteit van toepassing zijn, welk besluit een bestuurshandeling vormt die niet vatbaar is voor rechterlijke toetsing, en anderzijds de verschillende besluiten die worden genomen om een ontwerp-begrotingswet of een begrotingswijziging vast te stellen voordat deze ten slotte worden ingediend bij het parlement (in het geval van wetsontwerpen), die een verplichte inhoud hebben die bij wet is geregeld. Dit zijn besluiten die niet worden beheerst door de beginselen van opportuniteit en discretionariteit, die inherent zijn aan het voeren van beleid, en die worden vastgesteld in een geregelde procedure en de regels voor de totstandbrenging ervan moeten eerbiedigen. Het zou onlogisch zijn als bij wet regels voor het opstellen van een wetsontwerp of van regels met kracht van wet worden opgelegd en die dwingende regels vervolgens zonder consequenties zouden kunnen worden genegeerd met het oogmerk om de wet op onmiskkenbare en arbitraire wijze te schenden.
- f) De besluiten die worden vastgesteld bij het opstellen van het voorontwerp van wet en het wetsontwerp zijn derhalve geen bestuurlijke handelingen die niet vatbaar zijn voor strafrechtelijke toetsing, maar „besluiten in administratieve procedures” in de zin van artikel 404 van het wetboek van strafrecht.
- g) Het feit dat de wetsontwerpen uiteindelijk door het parlement zijn aangenomen, staat er niet aan in de weg dat de bedoelde besluiten strafrechtelijk relevant zijn, aangezien het strafbare feit wordt gepleegd door het vaststellen van het onrechtmatige besluit, waarbij het irrelevant is dat het parlement de onrechtmatigheid niet heeft opgemerkt. De besluiten van de raad van ministers die een einde hebben gemaakt aan het administratieve proces en tot gevolg hadden dat het wetsontwerp met de onrechtmatige inhoud werd ingediend bij het parlement, en die rechtstreeks waren gericht op het opzijzetten van alle bestaande controles van iedere aard bij het

toekennen van subsidies, vormen arbitraire besluiten in de zin van artikel 404 van het wetboek van strafrecht.

- h) Dezelfde overwegingen zijn van toepassing op de goedgekeurde begrotingswijzigingen.

## *II. Overwegingen van de Tribunal Constitucional*

- 9 De Tribunal Constitucional heeft, in de litigieuze arresten, de beroepen tot bescherming van grondwettelijke rechten van de veroordeelden toegewezen op basis van de overweging dat hun grondrecht op legaliteit inzake delicten en straffen was geschonden. Ter onderbouwing daarvan wordt in die arresten vastgesteld dat de omzetting van subsidies aan personen in financiële overdrachten aan het IFA, het opstellen van ontwerp-begrotingswetten waarin deze financiële overdrachten werden opgenomen en de goedkeuring van de begrotingswijzigingen waarbij de financiële overdrachten aan het IFA zonder controle werden verhoogd, voor de toepassing van artikel 404 van het wetboek van strafrecht niet onder het strafrechtelijke begrip „arbitrair bestuursbesluit” kunnen worden gebracht. Daarenboven heeft de Tribunal Constitucional geoordeeld dat het grondrecht op legaliteit inzake delicten en straffen is geschonden op het punt van het gebrek aan voorzienbaarheid, en dat noch ontwerp-begrotingswetten, noch begrotingswetten kunnen worden aangemerkt als bestuursbesluiten door middel waarvan overheidsmiddelen kunnen worden verduisterd, maar prelegislatieve en legislatieve handelingen zijn, die geen delict kunnen vormen.
- 10 Volgens de Tribunal Constitucional kunnen de in de procedure voor het opstellen van de ontwerp-begrotingswet vastgestelde besluiten vanuit grondwettelijk oogpunt niet worden beschouwd als in „administratieve procedures” vastgestelde „besluiten”. De uitoefening van het wetgevend initiatief, dat toekomt aan de nationale regering en de regeringen van de autonome regio’s, brengt geen handelingen voort die deel uitmaken van een administratieve procedure. Die handelingen maken wel deel uit van een „procedure”, aangezien zij de reeks handelingen, de „iter”, vormen die de regeringen moeten volgen om dit prerogatief uit te oefenen, maar daar kan niet uit worden afgeleid dat het besluit dat als uitvloeisel van deze handelingen is vastgesteld – het voorontwerp van wet of het wetsontwerp – een bestuursbesluit is: het is geen administratieve handeling, het is geen regel en het is geen besluit dat onder het bestuursrecht valt. Het opstellen van een voorontwerp van wet of een wetsontwerp is geen administratieve activiteit, maar een activiteit die eigen is aan de regeerfunctie in strikte zin, aangezien het een prerogatief is dat toekomt aan de regering op grond van haar institutionele positie, en niet aan de organisatie die haar ten dienste staat, te weten de overheid. De procedure voor het opstellen en vaststellen van wetsontwerpen is het kanaal waarlangs de regering van de autonome regio deelneemt aan de uitoefening van de wetgevingsfunctie en haar overheidsbeleid vormgeeft door middel regelgeving met rang van wet. Als dit al geldt voor het wetgevend initiatief, dat in algemene zin toekomt aan de regering, dan geldt dit

des te meer voor een begrotingswet, aangezien die een unieke regel vormt vanwege het onmiddellijke verband met de regeerfunctie, die het bepalen van de richting en oriëntatie van het economisch beleid omvat.

- 11 Voor de Tribunal Constitucional is het dan ook duidelijk dat de besluiten die worden vastgesteld wanneer de regering het wetgevend initiatief uitoefent, op generlei wijze kunnen worden aangemerkt als bestuurshandelingen. Die besluiten zijn handelingen die de uitvoerende macht vaststelt in de uitoefening van haar regeerfunctie. In het arrest van de Tribunal Supremo wordt, voor de conclusie dat het hier een bestuursbesluit betreft, steun gezocht in arrest 163/2019 van de Tribunal Supremo van 26 maart 2019, waarbij een bestuurder ruimtelijke ordening werd veroordeeld wegens het uitbrengen van een „technisch memorandum”. Voor de hier aan de orde zijnde doeleinden kan een technisch rapport echter onmogelijk worden gelijkgesteld aan een voorontwerp van begrotingswet of een ontwerpbegrotingswet van een autonome regio.
- 12 Tot slot heeft de Tribunal Constitucional verklaard dat het bepaalde in de begrotingswetten ter zake van het systeem voor de toekenning en financiële controle van sociale en werkgelegenheidssteun of steun aan ondernemingen die zich in een crisissituatie bevinden (als „overdrachten van middelen”) niet als onrechtmatig of onwettig kan worden aangemerkt. Vanuit het oogpunt van artikel 25, lid 1, van de Spaanse grondwet is het op geen enkele wijze voorzienbaar dat de uitvoering, door een overheidsautoriteit of -functionaris, van bepalingen van begrotingswetten die door een parlement zijn goedgekeurd aanleiding kan geven tot een strafrechtelijke veroordeling wegens verduistering, hoezeer ook die bepalingen de facto het opzijzetten van de aan de subsidieregeling inherente controles en procedures impliceren. De Tribunal Constitucional concludeert dat niemand redelijkerwijs kan voorzien dat hij zal worden veroordeeld wegens verduistering als gevolg van gedragingen die vallen onder een regel met de rang van wet die specifiek de feitelijke omstandigheid regelt waar die persoon voor komt te staan in zijn hoedanigheid van overheidsautoriteit of -functionaris, aangezien die wet, zolang deze niet ongrondwettig is verklaard, moet worden geacht geldig te zijn.

### *III. Overwegingen van de Audiencia Provincial de Sevilla met betrekking tot de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional*

- 13 Naar het oordeel van de Audiencia Provincial de Sevilla kan worden geconcludeerd dat in de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional, in het kader van de toepassing van een nationale norm inzake de bescherming van de grondrechten van veroordeelden, en specifiek inzake de eerbiediging van het beginsel van legaliteit inzake delicten en straffen (artikel 25, lid 1, van de Spaanse grondwet), de gewone legaliteit van artikel 404 van het wetboek van strafrecht is uitgelegd op een wijze die niet strookt met de uitlegging die de gewone rechtbanken (de Audiencia Provincial de Sevilla en de Tribunal Supremo) daaraan hebben gegeven.

- 14 Daarmee heeft de Tribunal Constitucional, een orgaan dat geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht, zijn bevoegdheid om grondwettelijke waarborgen te toetsen mogelijk overschreden en zich begeven op gebieden die aan de bevoegdheid van de gewone rechters zijn voorbehouden (artikel 117, lid 3, en artikel 123 van de Spaanse grondwet), door een alternatieve uitlegging te geven aan bestanddelen van de delictsomschrijving „ambtsmisdrijf” en „verduistering van overheids gelden” en over te gaan tot een bewijswaardering en beoordeling of de feiten aan die delictsomschrijvingen beantwoorden die niet stroken met die van de Audiencia Provincial de Sevilla en de Tribunal Supremo.
- 15 De Tribunal Constitucional begint zijn redenering betreffende de schending van het recht op legaliteit inzake delicten en straffen met het construeren van een nieuwe parameter voor de toetsing van het proces van het kwalificeren van een feit als delict door de gewone rechters („het grondwettelijk perspectief”), welke parameter vervolgens wordt toegepast op de strafrechtelijke begrippen „besluiten” en „administratieve procedures”. Niet uit te sluiten valt bijgevolg dat de Tribunal Constitucional, zich beroepend op dit „grondwettelijk perspectief”, heeft besloten zich – schijnbaar voor het eerst sinds hij zijn grondwettelijke taak uitoefent – op te werpen als hoogste uitlegger van het beginsel van legaliteit inzake delicten en straffen, waardoor hij, ook voor het eerst, de Tribunal Supremo verdringt in de uitoefening van diens uitleggingstaak. In herinnering zij gebracht dat ten aanzien van de bestanddelen die het objectieve deel van een delictsomschrijving uitmaken, de Spaanse grondwet de uitoefening van rechtsmacht toewijst aan de Tribunal Supremo, als het hoogste orgaan op alle rechtsgebieden en de hoogste rechterlijke autoriteit voor het uitleggen en toepassen van geldende wetgeving (artikel 117, lid 3, en artikel 123 van de Spaanse grondwet).
- 16 In zijn arrest 137/1997 van 21 juli 1997, waarin de grondwettelijke rechtspraak inzake de grenzen van zijn toetsingstaak wordt samengevat, heeft de Tribunal Constitucional het volgende verklaard: „Nu de inhoud van dit aspect van het beginsel van legaliteit inzake delicten en straffen is vastgesteld en de theoretische grondslag ervan is verduidelijkt, moet worden bepaald hoever de toetsing van de Tribunal Constitucional bij het toepassen van dat beginsel op de uitlegging en toepassing van strafbepalingen door rechterlijke instanties zich uitstrekt, en op welke maatstaven of criteria die toetsing moet steunen. Daartoe moet allereerst worden opgemerkt dat de uiteindelijke uitlegging van de inhoud van delictsomschrijvingen en de toetsing van het correcte verloop van het proces van het onderbrengen van de bewezen feiten bij de toegepaste bepalingen, buiten onze rechtsbevoegdheid vallen. Sterker nog, hoewel tot op zekere hoogte zou kunnen worden aanvaard dat elke onjuiste uitlegging en toepassing van een delictsomschrijving kan worden gelijkgesteld met de bestraffing van een gedraging die niet voldoet aan de voorwaarden van die strafrechtelijke bepaling, is deze overweging strikt genomen vreemd aan het grondwettelijk perspectief: niet elke niet-juiste, niet-opportune of niet-adequate uitlegging en toepassing van een delictsomschrijving impliceert een schending van het legaliteitsbeginsel of van het grondrecht dat ex artikel 25, lid 1, van de Spaanse grondwet in die delictsomschrijving is vervat”.

- 17 In dit verband verklaart de Audiencia Provincial de Sevilla te kunnen voldoen aan de vereisten van de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional en daarbij niet voorbij te kunnen gaan aan de mogelijke strijdigheid van de vaststellingen van de Tribunal Constitucional met het in deze samenvatting aangehaalde Unierecht en met de uitlegging daarvan door het Hof van Justitie, en in het bijzonder aan de mogelijke strijdigheid ervan met artikel 325, lid 1, VWEU, verordening nr. 2988/95, richtlijn 2017/1371 en de artikelen 47 en 49 van het Handvest en de mogelijke schending van het beginsel van voorrang van het Unierecht.
- 18 In de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional wordt immers geoordeeld dat het nationale beginsel van legaliteit inzake delicten en straffen is geschonden door hoge functionarissen van de Junta de Andalucía die door de gewone strafrechters zijn veroordeeld voor ambtsmisdriven en verduistering, en wordt de gewone rechters een restrictieve uitlegging van het nationale beginsel van legaliteit inzake delicten en straffen opgelegd in verband met corruptiegerelateerde delicten, die in strijd zou kunnen zijn met punt 184 van het arrest Euro Box Promotion en met een doeltreffende en afschrikkende rechterlijke bescherming tegen het schaden van de financiële belangen van de Unie, waardoor ontegenzeggelijk een ruimte van straffeloosheid op het gebied van de vervolging van corruptie zou ontstaan.
- 19 De uitlegging die de Tribunal Constitucional geeft aan de delicten ambtsmisdrif en verduistering gaat algemeen gepaard met een ontheffing van aansprakelijkheid voor elk feit dat of elke handeling die wordt uitgevoerd in het kader van het wetgevingsinitiatief in de begrotingsprocedure. Een dergelijke uitlegging kan een ruimte van straffeloosheid doen ontstaan die onverenigbaar is met de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen, omdat het onmogelijk wordt om de eventuele strafrechtelijke, civielrechtelijke en boekhoudkundige aansprakelijkheid vast te stellen van personen die, door middel van duidelijk onrechtmatig handelen, een wetgevingsprocedure initiëren om begrotingswetten te creëren die een frauduleus, verboden doel nastreven dat in strijd is met Unieregels en dat de financiële belangen van de Unie schaadt.
- 20 De voorgaande overwegingen leiden tot de vaststelling dat de consequentie van de uitspraken van de Tribunal Constitucional – te weten dat zowel alle handelingen die verband houden met de begrotingsactiviteit, vanaf de eerste fase van het opstellen van de begrotingen tot en met de laatste fase van de uitvoering ervan, als de gevolgen van die handelingen (niet-bescherming van overheids gelden, verwaarlozing van de plicht om de goede werking van de begrotingsactiviteit van de Staat en het vertrouwen van de samenleving te waarborgen, niet-naleving van de Unieregeling inzake de bestrijding van politieke corruptie, fraude of onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, en corruptie in het algemeen) aan toetsing zijn onttrokken –, kan worden aangemerkt als strijdig met het Unierecht, specifiek met artikel 325 VWEU, verordening nr. 2988/1995 en richtlijn 2017/1371, en met de rechtspraak van het Hof van Justitie.

- 21 Met andere woorden: de toepassing die in de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional wordt gegeven aan een nationale norm inzake de bescherming van grondrechten die hoger is dan de norm van het Unierecht, kan aanleiding geven tot een systemisch risico op straffeloosheid in de strijd tegen politieke corruptie, fraude of illegale activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, en tegen corruptie in het algemeen.
- 22 Ook is duidelijk dat de litigieuze arresten van de Tribunal Constitucional de gewone rechters een restrictieve uitlegging van het begrip „fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad” opleggen met betrekking tot het delict van verduistering van overheidsgelden. Deze uitlegging, die vrijspraak of het terugbrengen tot bijna nul met zich meebrengt van de straffen die door de Audiencia Provincial de Sevilla en de Tribunal Supremo aan de veroordeelde personen zijn opgelegd, maakt een scenario van straffeloosheid mogelijk voor de delicten die van 2000 tot en met 2009 zijn gepleegd door de hoge overheidsfunctionarissen en politieke leiders van de Junta de Andalucía en hun medewerkers en andere deelnemende personen. Aldus zou een ruimte van absolute onschendbaarheid ontstaan met betrekking tot de prelegislatieve begrotingsactiviteiten van regeringen van autonome regio’s, met het bijkomende risico dat die ruimte van onschendbaarheid mutatis mutandis van toepassing zou zijn op de nationale regering, als gevolg van de verbindendheid van de rechtspraak van de Tribunal Constitucional voor de wetgever en regelgever, hetgeen de uniforme toepassing van het Unierecht op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Unie op het gehele Europese grondgebied zou ondergraven.
- 23 Gelet op het onderlinge verband tussen de begroting van de Europese Unie en de verschillende begrotingen van haar lidstaten – dat impliciet en onder meer voortvloeit uit het feit dat deze laatste de door de Unie vastgestelde doelstellingen inzake overheidstekorten en begrotingsdiscipline in acht nemen, krachtens artikel 126 VWEU – kan worden vastgesteld dat handelingen van verduistering van overheidsgelden van de lidstaten van de Unie de financiële belangen van de Unie potentieel kunnen schaden, al was het maar door de boodschap die uitgaat van het niet of te laag bestraffen van dergelijke handelingen. Bijgevolg rijst de vraag of het niveau van het concrete en reële gevaar waaraan de financiële belangen van de Unie effectief zijn blootgesteld door de bewezen verklaarde gedragingen, aanvaardbaar en verenigbaar is met het wegnemen van iedere strafrechtelijke consequentie van die gedragingen.
- 24 Concluderend is het onverenigbaar met de verbintenissen van Spanje jegens de Unie om de leden van de regering en overheid van een autonome regio niet aansprakelijk te houden voor hun handelen bij het opstellen, goedkeuren of aan hun respectieve parlement voorleggen van wetsontwerpen met het oogmerk op illegale wijze subsidies ten belope van 680 miljoen EUR over een periode van tien jaar te verdelen. Die niet-aansprakelijkheid kan leiden tot een systemisch risico op straffeloosheid voor ernstige fraudedelicten, met als gevolg dat Spanje geen gestand doet aan zijn verbintenissen jegens de Unie om fraude en alle onwettige

activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad te bestrijden, corruptie in het algemeen te voorkomen en te bestrijden en te voorzien in de toepassing van doeltreffende en afschrikkende sancties voor dergelijke delicten (zie de arresten Euro Box Promotion, punten 184-187, 193 en 194, Lin, punten 83, 84, 86 en 91-94, en beschikking FX e.a., punt 92).