Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (ένατο τμήμα)

της 27ης Ιουνίου 2017 *

«Επιδοτήσεις — Έρευνα της OLAF — Διαπίστωση παρατυπιών — Απόφαση της Επιτροπής περί επιβολής διοικητικής κυρώσεως — Αποκλεισμός για διάστημα 18 μηνών από τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων και χορήγησης επιδοτήσεων που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης — Καταχώριση στη βάση δεδομένων του συστήματος έγκαιρου εντοπισμού και αποκλεισμού — Διαχρονική εφαρμογή του δημοσιονομικού κανονισμού όπως έχει κατά καιρούς τροποποιηθεί — Ουσιώδης τύπος — Αναδρομική εφαρμογή της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως»

Στην υπόθεση T-151/16,

NC, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τον J. Killick και την G. Forwood, barristers, και τις C. Van Haute και A. Bernard, δικηγόρους, στη συνέχεια, από τον J. Killick, τις G. Forwood και C. Van Haute, καθώς και τον J. Jeram, solicitor,

προσφεύγουσα,

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσωπούμενης αρχικώς από τον F. Dintilhac και την M. Clausen, στη συνέχεια, από τον F. Dintilhac και τον R. Lyal,

καθής,

με αντικείμενο προσφυγή δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ για την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 28ης Ιανουαρίου 2016, περί επιβολής της διοικητικής κυρώσεως του αποκλεισμού, για διάστημα 18 μηνών, της προσφεύγουσας από τη συμμετοχή σε διαδικασίες για την ανάθεση συμβάσεων και τη χορήγηση επιδοτήσεων που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περί καταχωρίσεως της προσφεύγουσας στη βάση δεδομένων του συστήματος έγκαιρου εντοπισμού και αποκλεισμού του άρθρου 108, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ 2012, L 298, σ. 1),

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ένατο τμήμα),

συγκείμενο από τους S. Gervasoni, πρόεδρο, L. Madise (εισηγητή) και K. Kowalik-Bańczyk, δικαστές,

γραμματέας: Σ. Σπυροπούλου, διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 2ας Μαρτίου 2017,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Ιστορικό της διαφοράς

1 Ο κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου (ΕΕ 2012, L 298, σ. 1, στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός), τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2015/1929 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Οκτωβρίου 2015 (ΕΕ 2015, L 286, σ. 1), ο οποίος εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2016. Δεδομένου ότι στο επίκεντρο της συζητήσεως στην υπό κρίση υπόθεση βρίσκεται το ζήτημα ποιο κείμενο του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως έχει κατά καιρούς τροποποιηθεί, έχει εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, κατά την αναφορά στον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ 2002, L 248, σ. 1), θα γίνεται, εφόσον παρίσταται ανάγκη, αναφορά και στο κείμενο του δημοσιονομικού κανονισμού όπως ίσχυε κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων, ήτοι τον Νοέμβριο του 2008 και τον Φεβρουάριο του 2009. Ο κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 1268/2012 της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού 966/2012 (ΕΕ 2012, L 362, σ. 1), τροποποιήθηκε επίσης, με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2016, με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2015/2462 της Επιτροπής, της 30ής Οκτωβρίου 2015 (ΕΕ 2015, L 342, σ. 7), ενώ κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων είχε εφαρμογή ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) 2342/2002 της Επιτροπής, της 23ης Δεκεμβρίου 2002, για τη θέσπιση των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού 1605/2002 (ΕΕ 2002, L 357, σ. 1) (στο εξής, έκαστος: εκτελεστικός κανονισμός).

2 Η προσφεύγουσα, NC, είναι μη κερδοσκοπική ένωση η οποία αναλαμβάνει, μεταξύ άλλων, δράσεις ανθρωπιστικού χαρακτήρα ή βιώσιμης ανάπτυξης. Το 2007, στο πλαίσιο συμβάσεως που συνήψε με την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο πλαίσιο των εξωτερικών δράσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έλαβε επιχορήγηση ύψους αρκετών εκατοντάδων χιλιάδων ευρώ για ένα έργο διαχείρισης περιβαλλοντικού χαρακτήρα σε τρίτη χώρα.

3 Το 2012, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης πραγματοποίησε ελέγχους στην έδρα της προσφεύγουσας σχετικά με την εκτέλεση της συμβάσεως που μνημονεύεται στη σκέψη 2 ανωτέρω. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εντόπισε δύο πράξεις αγοράς εξοπλισμού, σχετικά με ένα όχημα και ένα τεχνικό στοιχείο, οι οποίες δημιουργούσαν αμφιβολίες όσον αφορά τον αμερόληπτο χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού που ακολουθήθηκαν για τις αγορές αυτές, αντίστοιχα, τον Νοέμβριο του 2008 και τον Φεβρουάριο του 2009. Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) κίνησε έρευνα στη διάρκεια της οποίας επισήμανε στην προσφεύγουσα ότι αυτή δεν είχε κατορθώσει να προσκομίσει τα έγγραφα με τα οποία είχε ζητήσει προσφορές από διάφορους προμηθευτές και ότι από τις έρευνες προέκυπτε ότι ορισμένοι υποψήφιοι συνδέονταν με τον μοναδικό προμηθευτή που κέρδισε τους δύο διαγωνισμούς. Κατά την OLAF, τα πραγματικά περιστατικά άφηναν να εννοηθεί ότι η προσφεύγουσα είχε οργανώσει τη διαδικασία προς όφελος του εν λόγω προμηθευτή. Η προσφεύγουσα απάντησε στην OLAF, πλην όμως αυτή, κατά την περάτωση της έρευνάς της, τον Αύγουστο του 2014, της επισήμανε ότι θα πρότεινε στην Επιτροπή να την καταχωρίσει στο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης που προβλέπεται από την απόφαση 2008/969/ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης το οποίο θα χρησιμοποιείται από τους διατάκτες της Επιτροπής και των εκτελεστικών οργανισμών (ΕΕ 2008, L 344, σ. 125).

4 Με επιστολή της 31ης Αυγούστου 2015, βάσει του άρθρου 131, παράγραφος 5, του δημοσιονομικού κανονισμού, σε συνδυασμό με το άρθρο 109, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, καθώς και το άρθρο 145 του εκτελεστικού κανονισμού όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, κατά τα οποία ο αρμόδιος διατάκτης είναι δυνατόν, αφού παράσχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους, να επιβάλει διοικητικές και οικονομικές κυρώσεις αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές στους δικαιούχους επιδοτήσεων για τους οποίους, μεταξύ άλλων, έχει διαπιστωθεί ότι παραβιάζουν σοβαρά τις υποχρεώσεις τους, η Επιτροπή ενημέρωσε την προσφεύγουσα ότι σκόπευε να την αποκλείσει, για διάστημα δύο ετών, από τις συμβάσεις και τις επιχορηγήσεις που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το άρθρο 145 του εκτελεστικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, προέβλεπε, μεταξύ άλλων, ότι ο αποκλεισμός από τις συμβάσεις και τις επιχορηγήσεις που χρηματοδοτούνται από τον ενωσιακό προϋπολογισμό μπορούσε να επιβληθεί για χρονικό διάστημα έως πέντε ετών από την ημερομηνία βεβαίωσης της παράβασης, ακόμη δε και δέκα ετών σε περίπτωση υποτροπής. Η Επιτροπή πρόσθεσε ότι, σε περίπτωση που επιβαλλόταν η κύρωση αυτή, η προσφεύγουσα θα καταχωριζόταν στην κεντρική βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς του άρθρου 108 του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, καθώς και στο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης βάσει προειδοποιήσεως αποκλεισμού, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 12 της αποφάσεως 2014/792/ΕΕ της Επιτροπής, της 13ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης που θα χρησιμοποιείται από τους διατάκτες της Επιτροπής και από τους εκτελεστικούς οργανισμούς (ΕΕ 2014, L 329, σ. 68), που αντικατέστησε την προγενέστερη απόφαση σχετικά με το σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης και η οποία, εν συνεχεία, αντικαταστάθηκε από τις διατάξεις του άρθρου 105α, παράγραφος 1, στοιχείο α’, και του άρθρου 108, παράγραφοι 2 έως 4, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, σχετικά με τον «έγκαιρο εντοπισμό των κινδύνων που απειλούν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης». Επισημαίνεται ότι, στην επιστολή της, η Επιτροπή αναφέρθηκε επίσης στις κρίσιμες διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού και του εκτελεστικού του κανονισμού οι οποίες είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων. Οι διατάξεις των κανονισμών αυτών στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή με την επιστολή της είναι, κατ’ ουσίαν, πανομοιότυπες με εκείνες που παρατίθενται στην αρχή της παρούσας σκέψεως.

5 Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκατέρωθεν ακροάσεως που καθιερώνεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις, ζήτησε από την προσφεύγουσα να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας 30 ημερών από την παραλαβή της επιστολής της.

6 Στην επιστολή αυτή της 31ης Αυγούστου 2015, η Επιτροπή συνόψισε τα πραγματικά περιστατικά, εξέθεσε ορισμένες περιστάσεις από τις οποίες συνήγαγε ότι οι υποβληθείσες προσφορές για τις επίμαχες δύο αγορές δεν ήταν ειλικρινείς, υπογράμμισε ανακολουθίες, όσον αφορά την ταυτότητα των υποψηφίων για την προμήθεια του οχήματος, μεταξύ των πληροφοριών που παρέσχε η προσφεύγουσα στο πλαίσιο επιχειρησιακής εκθέσεως που υπέβαλε στον επικεφαλής της Αντιπροσωπείας της Ένωσης στην τρίτη χώρα όπου προγραμματιζόταν το έργο και των στοιχείων που προέκυψαν από τις έρευνες τις οποίες διεξήγαγε η OLAF και υπογράμμισε την έλλειψη αναφοράς στην αγορά του τεχνικού εξοπλισμού σε όλες τις εκθέσεις που προσκόμισε η προσφεύγουσα και την αδυναμία της προσφεύγουσας να προσκομίσει στο Ελεγκτικό Συνέδριο αντίγραφα των προσκλήσεων για την υποβολή προσφορών τις οποίες όφειλε να έχει απευθύνει στους υποψηφίους. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσφεύγουσα είχε καταστρώσει απάτη συνιστάμενη στην προκήρυξη ενός πλασματικού διαγωνισμού με σκοπό να ευνοήσει τον προμηθευτή των επίμαχων δύο υλικών. Στο πλαίσιο της νομικής ανάλυσης που ακολουθούσε, η Επιτροπή διατύπωνε την εκτίμηση ότι παρατυπίες συνιστούσαν, πέραν της νοθεύσεως των δύο διαδικασιών διαγωνισμού, η υποβολή εκθέσεων που δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα, καθώς και η μη συμμόρφωση με τις αρχές που διέπουν τις προμήθειες και με τις υποχρεώσεις υποβολής εγγράφων που προβλέπονταν από τη σύμβαση. Γενικότερα, κατά την Επιτροπή, η προσφεύγουσα δεν είχε υλοποιήσει το έργο με την αναγκαία σοβαρότητα, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια και επιμέλεια, σύμφωνα με τις βέλτιστες πρακτικές του τομέα και με τα οριζόμενα στη σύμβαση. Όσον αφορά τη μελετώμενη κύρωση, η Επιτροπή, αφού υπενθύμιζε τα

γενικά κριτήρια τα οποία όφειλε να εφαρμόσει, διατύπωνε την εκτίμηση ότι οι εντοπισθείσες παρατυπίες ήταν ιδιαίτερα σοβαρές και ότι δεν ήταν η πρώτη φορά που η προσφεύγουσα είχε υποβάλει πλαστά έγγραφα ή έγγραφα που δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα. Συναφώς, η Επιτροπή επικαλέσθηκε διάφορες πρακτικές που η προσφεύγουσα είχε εφαρμόσει προκειμένου να αυξήσει τις δαπάνες της σε σχέση με τις πραγματικές στο πλαίσιο διαφόρων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση, και οι οποίες είχαν εντοπιστεί από την OLAF ή άλλες υπηρεσίες. Τα ανωτέρω είχαν, κατά την Επιτροπή, ως συνέπεια την υποχρέωση της προσφεύγουσας να επιστρέψει ποσό άνω των 200 000 ευρώ αχρεωστήτως καταβληθεισών επιχορηγήσεων.

7 Η προσφεύγουσα απάντησε, με επιστολή της 5ης Οκτωβρίου 2015, υποβάλλοντας τις παρατηρήσεις της εντός της ταχθείσας από την Επιτροπή προθεσμίας. Η προσφεύγουσα εξέθεσε ιδίως ότι η επιβληθείσα σε βάρος της κύρωση του αποκλεισμού ήταν δυσανάλογη. Συναφώς, η προσφεύγουσα, πρώτον, υποστήριξε ότι τα πραγματικά περιστατικά δεν αντιστοιχούσαν ουσιαστικά στις σοβαρές πράξεις που της προσάπτονταν. Η προσφεύγουσα αμφισβήτησε το ότι οι περιστάσεις τις οποίες έλαβε υπόψη η Επιτροπή μπορούσαν να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι είχε οργανώσει πλασματικούς διαγωνισμούς. Η προσφεύγουσα παραδέχθηκε, κατ' ουσίαν, την έλλειψη αυστηρότητας κατά τη διεξαγωγή των ελέγχων και τη σύνταξη των εκθέσεών της, υπογραμμίζοντας ότι το πρόσωπο που ήταν υπεύθυνο για το έργο είχε απολυθεί και ότι οι εσωτερικές της διαδικασίες είχαν αλλάξει, αλλά αρνήθηκε την εκ προθέσεως απάτη από την πλευρά της, αντιτάσσοντας επιχειρήματα στα διάφορα στοιχεία που είχε επικαλεστεί η Επιτροπή. Δεύτερον, η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι οι πράξεις περί των οποίων επρόκειτο δεν είχαν προκαλέσει βλάβη στα οικονομικά συμφέροντα και το γόητρο της Ένωσης. Οι επίμαχες προμήθειες είχαν πληρωθεί στην τιμή της αγοράς και το αντίστοιχο ποσό είχε επιστραφεί στην Ένωση. Τρίτον, η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι έπρεπε να ληφθεί υπόψη το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε, δεδομένου ιδίως ότι από το χρονικό σημείο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων, το 2008 και το 2009, της είχαν ήδη επιβληθεί αυστηρές κυρώσεις για άλλες παρατυπίες. Τέταρτον, η προσφεύγουσα αμφισβήτησε, συναφώς, την επανάληψη των παρατυπιών. Συγκεκριμένα, οι λοιπές πρακτικές στις οποίες αναφέρεται η Επιτροπή δεν ήταν προγενέστερες από τις επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση, αλλά σύγχρονες, αποκαλύπτουν δε την ίδια απουσία εσωτερικού ελέγχου. Πέμπτον, οι διαπραχθείσες παρατυπίες δεν οφείλονταν σε δόλο. Έκτον, ο εντοπισμός τους κατέστησε δυνατή τη θέσπιση ισχυρών εσωτερικών διαδικασιών και μηχανισμών ελέγχου, προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των προβλεπόμενων αρχών, ενώ εξάλλου η προσφεύγουσα είχε συνεργασθεί πλήρως με τις υπηρεσίες των θεσμικών οργάνων της Ένωσης κατά τη διάρκεια των ερευνών τους. Έβδομον, η προσφεύγουσα εξέθεσε ότι η προαναφερθείσα αυστηρή κύρωση η οποία της είχε ήδη επιβληθεί είχε λάβει τη μορφή του τετελεσμένου με τη δημοσιότητα που δόθηκε από συγκεκριμένο μέσο ενημέρωσης στις προγενέστερες έρευνες της OLAF σε βάρος της. Ως εκ τούτου, ο διετής αποκλεισμός τον οποίο σχεδίαζε να της επιβάλει η Επιτροπή, με καταχώριση στην κεντρική βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς του άρθρου 108 του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, καθώς και στο σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης, θα είχε καταστροφικές γι' αυτή συνέπειες άσχετες με τις συγκεκριμένες πράξεις.

8 Στις 28 Ιανουαρίου 2016, η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση περί επιβολής της διοικητικής κυρώσεως του, για διάστημα 18 μηνών, αποκλεισμού της προσφεύγουσας από τη συμμετοχή σε διαδικασίες για την ανάθεση συμβάσεων και τη χορήγηση επιδοτήσεων που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και περί καταχωρίσεώς της στη βάση δεδομένων του συστήματος έγκαιρου εντοπισμού και αποκλεισμού του άρθρου 108, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ίσχυε από την 1η Ιανουαρίου 2016 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

9 Η προσβαλλόμενη απόφαση επαναλαμβάνει τα πραγματικά περιστατικά, όπως αυτά εκτίθενται στην επιστολή της Επιτροπής της 31ης Αυγούστου 2015 και συνοψίζονται στη σκέψη 6 ανωτέρω. Υπενθυμίζει ότι με την επιστολή αυτή κινήθηκε η διαδικασία εκατέρωθεν ακροάσεως σύμφωνα με το άρθρο 109, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015. Προσδιορίζει τη νομική βάση της κυρώσεως παραθέτοντας τις διατάξεις του δημοσιονομικού

κανονισμού και του εκτελεστικού του κανονισμού που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων (βλ. σκέψη 4 ανωτέρω). Συναφώς, σε υποσημείωση, η Επιτροπή αναφέρει τα εξής:

«Σύμφωνα με την αρχή της διαδοχής των νομικών κανόνων στον χρόνο και τη νομολογία που έχει διαμορφωθεί συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι οι εφαρμοστέοι διαδικαστικοί κανόνες πρέπει να είναι οι ισχύοντες κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως, ενώ οι ουσιαστικοί κανόνες δεν έχουν, καταρχήν, εφαρμογή επί των καταστάσεων που είχαν δημιουργηθεί πριν από την έναρξη ισχύος τους […] Επομένως, οι εφαρμοστέοι εν προκειμένω ουσιαστικοί κανόνες είναι εκείνοι οι οποίοι ίσχυαν όταν έλαβαν χώρα οι προσαπτόμενες πράξεις. Η διαδικασία της εκατέρωθεν ακροάσεως ολοκληρώθηκε στο πλαίσιο των κανόνων που ίσχυαν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015.»

10 Η προσβαλλόμενη απόφαση αναφέρει, εν συνεχεία, δύο παρατυπίες που εντοπίσθηκαν, ήτοι τη νόθευση των δύο διαδικασιών διαγωνισμού και την υποβολή εκθέσεων που δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα. Υπενθυμίζει επίσης τη σχεδιαζόμενη κύρωση του διετούς αποκλεισμού, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του ότι είχαν κατ' επανάληψη παρασχεθεί πληροφορίες που δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα.

11 Στο πλαίσιο της νομικής αναλύσεως που ακολουθεί στη συνέχεια της προσβαλλομένης αποφάσεως, η Επιτροπή χαρακτηρίζει τις μνημονευόμενες στην προηγούμενη σκέψη δύο παρατυπίες ως σοβαρές παραβάσεις από την προσφεύγουσα των συμβατικών υποχρεώσεών της κατά την έννοια των συναφών διατάξεων του δημοσιονομικού κανονισμού που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων, ήτοι εν προκειμένω του άρθρου 96, παράγραφος 1, στοιχείο β', και του άρθρου 114, παράγραφος 4, του κανονισμού 1605/2002, οι οποίες είναι πανομοιότυπες, αντίστοιχα, με το άρθρο 109, παράγραφος 1, στοιχείο β', και το άρθρο 131, παράγραφος 5, του δημοσιονομικού κανονισμού όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015. Η Επιτροπή αντικρούει τα επιχειρήματα που προέβαλε η προσφεύγουσα προκειμένου να αμφισβητήσει τη διοργάνωση πλασματικών διαγωνισμών. Η Επιτροπή αντικρούει επίσης και άλλα επιχειρήματα της προσφεύγουσας με τα οποία αυτή σκοπεί να καταδείξει ότι δεν παραβίασε μια σειρά από όρους που προβλέπονται από τη σύμβαση ή που αποσκοπούν στην ορθή εκτέλεσή της. Η Επιτροπή υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι η προσφεύγουσα δεν αμφισβητεί τα σφάλματα, τις ασυνέπειες ή τις παραλείψεις που περιέχονται στις εκθέσεις τις οποίες όφειλε να υποβάλει.

12 Όσον αφορά την κύρωση, η Επιτροπή εκθέτει ότι, δυνάμει των συναφών διατάξεων του εκτελεστικού κανονισμού που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων, οφείλει, προκειμένου να προσδιορίσει τη διάρκεια του αποκλεισμού τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, να λάβει υπόψη, ειδικότερα, τη σοβαρότητα των πράξεων, συνεκτιμωμένου του αντικτύπου τους στα οικονομικά συμφέροντα και το γόητρο της Ένωσης, τον χρόνο που μεσολάβησε από τότε που τελέστηκαν οι επίμαχες πράξεις, τη διάρκεια και την επανάληψη της μη συμμόρφωσης, την πρόθεση ή τον βαθμό αμέλειας της συγκεκριμένης οντότητας και τα επανορθωτικά μέτρα που αυτή έλαβε. Εν προκειμένω, η Επιτροπή, αφού υπογραμμίζει τη σοβαρότητα των πράξεων, επισημαίνει ότι η υποβολή εγγράφων μη ανταποκρινόμενων στην πραγματικότητα συνιστούσε επαναλαμβανόμενη συμπεριφορά της προσφεύγουσας. Συναφώς, η Επιτροπή παραπέμπει στις εκτιθέμενες στην από 31 Αυγούστου 2015 επιστολή της πρακτικές τις οποίες η προσφεύγουσα είχε εφαρμόσει προκειμένου να αυξήσει τις δαπάνες της σε σχέση με τις πραγματικές στο πλαίσιο διαφόρων συμβάσεων και τις οποίες είχαν εντοπίσει η OLAF ή άλλες υπηρεσίες. Στα διάφορα επιχειρήματα που η προσφεύγουσα προέβαλε προκειμένου να αποτρέψει την επιβολή κυρώσεως, η Επιτροπή απαντά ότι δεν είναι ακριβές ότι δεν υφίστατο οικονομική ζημία για την Ένωση, διότι, αν οι διαδικασίες διαγωνισμών είχαν αμερόληπτο χαρακτήρα, η τιμή αγοράς θα ήταν χαμηλότερη, ότι το γόητρο της Ένωσης θίγεται κατ' ανάγκην από την κακή χρήση των επιδοτήσεων που προορίζονται για την αναπτυξιακή συνεργασία με τρίτες χώρες, ότι ο χρόνος που μεσολάβησε από την τέλεση των πράξεων οφείλεται στο γεγονός ότι οι πράξεις αυτές ανακαλύφθηκαν μόλις το 2012 από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ότι η επανάληψη των πράξεων κατά την έννοια των συναφών διατάξεων του εκτελεστικού κανονισμού που είχε εφαρμογή δεν προϋποθέτει προηγούμενη διοικητική κύρωση για ορισμένες από αυτές ούτε και τη διαδοχή τους στον

χρόνο και περιλαμβάνει τις περιπτώσεις στις οποίες οι πράξεις δεν είναι μεμονωμένες, αλλά εντάσσονται σε ένα σύνολο παρόμοιων πράξεων που αποδεικνύει τη σοβαρότητα της κατάστασης, ότι, εν προκειμένω, η προσφεύγουσα είχε ήδη, ωστόσο, παράσχει ψευδείς πληροφορίες με σκοπό να αυξήσει τις δαπάνες της και ότι, αντίθετα προς όσα υποστηρίζει, οι επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση νοθεύσεις έγιναν εκ προθέσεως, χωρίς να καταστεί δυνατό να αποτραπούν μέσω κάποιου μηχανισμού ελέγχου. Εξάλλου, η Επιτροπή αμφισβητεί έντονα και εμπεριστατωμένα την ευθύνη της για τη δημοσιότητα που δόθηκε από συγκεκριμένο μέσο ενημέρωσης στις διαδικασίες σε βάρος της προσφεύγουσας καθώς και στις διαδοχικές δυσκολίες που ενδεχομένως την επηρέασαν. Η Επιτροπή υπογραμμίζει το ιδιαίτερα σημαντικό μερίδιο των δημοσίων –πέραν της Ένωσης– πόρων στον προϋπολογισμό της προσφεύγουσας και το γεγονός ότι, από το 2008 έως το 2014, οι επιδοτήσεις της Ένωσης προς αυτή αντιπροσώπευαν πολύ μικρότερο μερίδιο. Επομένως, κατά την Επιτροπή, η κύρωση του αποκλεισμού δεν είχε καταστροφικές συνέπειες για την προσφεύγουσα, αντίθετα προς όσα αυτή υποστηρίζει. Αντιστρόφως, λαμβάνοντας υπόψη τα μέτρα που έλαβε η προσφεύγουσα προκειμένου να βελτιώσει τους εσωτερικούς ελέγχους και τις εσωτερικές διαδικασίες της, καθώς και την απόλυση του προσώπου το οποίο ήταν υπεύθυνο για το επίμαχο έργο, η Επιτροπή μειώνει οριστικά σε 18 μήνες τη διάρκεια της κύρωσης του αποκλεισμού, η οποία ισχύει από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της αποφάσεως περί επιβολής της κυρώσεως.

13 Η Επιτροπή προσθέτει με την προσβαλλόμενη απόφαση ότι η καταχώριση της προσφεύγουσας στη βάση δεδομένων του συστήματος έγκαιρου εντοπισμού και αποκλεισμού θα λήξει με το τέλος της περιόδου ισχύος της κυρώσεως. Η καταχώριση έλαβε χώρα, στην πράξη, στις 30 Μαρτίου 2016.

14 Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν δημοσιεύθηκε. Συναφώς, ο δημοσιονομικός κανονισμός, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων, δεν προέβλεπε τη δυνατότητα δημοσιεύσεως μιας τέτοιας αποφάσεως. Αντιθέτως, το άρθρο 109, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, προέβλεπε τη δυνατότητα δημοσιεύσεως, κατόπιν εξαντλήσεως όλων των νομικών δυνατοτήτων προσβολής της αποφάσεως. Πλέον, προκειμένου περί κυρώσεων αποκλεισμού που επιβάλλονται σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, το άρθρο 106, παράγραφοι 16 και 17, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, προβλέπει, υπό προϋποθέσεις, την ενδεχόμενη δημοσίευση ονομαστικών πληροφοριών όσον αφορά τον επιβληθέντα αποκλεισμό, πριν από την πάροδο της προθεσμίας ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων.

15 Στις 29 Ιανουαρίου 2016, και ενώ η προσφεύγουσα δεν είχε ακόμη λάβει γνώση της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι δικηγόροι της απέστειλαν επιστολή στην Επιτροπή. Με την επιστολή τους, αμφισβήτησαν τη χρήση από την Επιτροπή, στην από 31 Αυγούστου 2015 επιστολή της, του όρου «απάτη», για τον λόγο ότι αυτός παρέπεμπε σε εκ προθέσεως συμπεριφορά και λόγω της ιδιαιτέρως αρνητικής σημασίας του. Κατά την άποψή τους, στην πραγματικότητα επρόκειτο μόνο για φερόμενες σοβαρές παραβάσεις της συμβάσεως. Υπογράμμισαν, εξάλλου, ότι από τις διατάξεις του άρθρου 106, παράγραφος 14, στοιχείο γ', του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, προέκυπτε ότι το ανώτατο όριο διάρκειας της κυρώσεως του αποκλεισμού σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη είχε μειωθεί από πέντε σε τρία έτη. Επομένως, η μελετώμενη κύρωση των δύο ετών τοποθετούνταν μεταξύ των ανώτερων πιθανών κυρώσεων και θα έπρεπε, τουλάχιστον, να αναθεωρηθεί επί το έλασσον. Οι δικηγόροι της προσφεύγουσας ζήτησαν να μην επιβληθεί καμία κύρωση. Στα επιχειρήματα που είχαν ήδη προβληθεί προστέθηκε ότι το άρθρο 106, παράγραφος 7, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την ίδια ημερομηνία, προέβλεπε ότι δεν μπορούσε να επιβληθεί αποκλεισμός σε βάρος οικονομικού φορέα ο οποίος είχε αποδείξει την αξιοπιστία του με τη λήψη διορθωτικών μέτρων. Εν προκειμένω, όχι μόνον η Ένωση είχε ανακτήσει τους πόρους της, αλλά και η προσφεύγουσα είχε αναθεωρήσει σε σημαντικό βαθμό τον τρόπο λειτουργίας της. Αμφισβητήθηκε εκ νέου ότι υπήρχε επανάληψη των επίμαχων συμπεριφορών. Επιπροσθέτως, προβλήθηκε ότι η προσφεύγουσα είχε πιθανότατα, ήδη από τα μέσα του 2014, αποκλεισθεί de facto από τις συμβάσεις της Ένωσης και ότι αυτή επιφυλασσόταν να διερευνήσει το ζήτημα. Ζητήθηκε επίσης να διευκρινιστεί με ποιο τρόπο η Επιτροπή σχεδίαζε να καταστήσει δυνατή τη συμμετοχή της επιτροπής που είχε πρόσφατα συγκροτηθεί δυνάμει του άρθρου 108 του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, στη διαδικασία (στο εξής: επιτροπή του άρθρου 108).

16 Στις 29 Φεβρουαρίου 2016, η προσφεύγουσα απέστειλε επιστολή στην Επιτροπή με την οποία εξέφρασε τη λύπη της για το γεγονός ότι η επιστολή των δικηγόρων της, το περιεχόμενο της οποίας παρατίθεται συνοπτικά στη σκέψη 15 ανωτέρω, διασταυρώθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση. Η προσφεύγουσα ζήτησε να μη δημοσιευθεί η απόφαση αυτή και να επανεξετασθεί υπό το πρίσμα των επιχειρημάτων που εξέθεσαν οι δικηγόροι της. Ζήτησε, επίσης, να πληροφορηθεί ποιες ήταν οι συνέπειες της αποφάσεως για τις εν εξελίξει συμβάσεις.

17 Την 1η Μαρτίου 2016, η Επιτροπή απάντησε στις παρατηρήσεις των δικηγόρων της προσφεύγουσας. Η Επιτροπή υπογράμμισε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είχε ως βάση διαπιστωθείσα απάτη, αλλά σοβαρές παραβάσεις των συμβατικών υποχρεώσεων, ότι η αρχή της εφαρμογής της νεώτερης, λιγότερο αυστηρής, κυρώσεως είχε τηρηθεί με τον περιορισμό της διάρκειας του αποκλεισμού από δύο έτη σε 18 μήνες, λαμβανομένης υπόψη της μειώσεως του ανωτάτου ορίου που προβλεπόταν για την κύρωση αυτή στον δημοσιονομικό κανονισμό, όπως ίσχυε από την 1η Ιανουαρίου 2016, και ότι η προσφεύγουσα δεν είχε αποκλεισθεί de facto πριν από τη λήξη της διαδικασίας. Η Επιτροπή πρόσθεσε, κατ' ουσίαν, ότι η διαδικασία που οδήγησε στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως είχε περατωθεί με τη λήξη της διαδικασίας εκατέρωθεν ακροάσεως, βάσει των κανόνων που είχαν εφαρμογή μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

18 Η προσφεύγουσα άσκησε την υπό κρίση προσφυγή στις 12 Απριλίου 2016.

19 Με χωριστό δικόγραφο, που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου σύμφωνα με τα άρθρα 151 και 152 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, η προσφεύγουσα ζήτησε την εφαρμογή της ταχείας διαδικασίας. Με απόφαση της 13ης Μαΐου 2016, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση αυτή.

20 Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 66 του Κανονισμού Διαδικασίας, η προσφεύγουσα ζήτησε την τήρηση ανωνυμίας και τη μη δημοσιοποίηση ορισμένων στοιχείων. Με απόφαση της 14ης Ιουνίου 2016, το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε το αίτημα αυτό με το σκεπτικό ότι άρνηση της ανωνυμίας θα οδηγούσε σε δημοσιοποίηση της επιβληθείσας σε βάρος της προσφεύγουσας κυρώσεως και συνακόλουθα σε επιβολή, εν τοις πράγμασι, της πρόσθετης κυρώσεως της δημοσιεύσεως της αποφάσεως περί αποκλεισμού (βλ. σκέψη 14 ανωτέρω).

21 Με την προσφυγή της, η προσφεύγουσα ζήτησε να ληφθούν μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας και ιδίως να υποχρεώσει το Γενικό Δικαστήριο την Επιτροπή να προσκομίσει ορισμένα στοιχεία και να παράσχει διευκρινίσεις επί διαφόρων πτυχών των πραγματικών περιστατικών.

22 Μετά την κατάθεση στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου, στις 24 Ιουνίου 2016, του υπομνήματος αντικρούσεως της Επιτροπής, το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε, στις 18 Ιουλίου 2016, βάσει του άρθρου 83 του Κανονισμού Διαδικασίας, το αίτημα της προσφεύγουσας να της επιτραπεί να καταθέσει υπόμνημα απαντήσεως περιοριζόμενο σε παρατηρήσεις επί των δύο παραρτημάτων που προσκόμισε η Επιτροπή και κάλεσε την τελευταία να απαντήσει σε αυτό με υπόμνημα ανταπαντήσεως.

23 Η προσφεύγουσα κατέθεσε το υπόμνημα απαντήσεως στις 7 Αυγούστου 2016 και η Επιτροπή κατέθεσε το υπόμνημα ανταπαντήσεως στις 28 Σεπτεμβρίου 2016.

24 Κατόπιν προτάσεως του εισηγητή δικαστή, το Γενικό Δικαστήριο (ένατο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία και, στο πλαίσιο λήψεως μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, να θέσει εγγράφως ορισμένες ερωτήσεις στους διαδίκους προς απάντηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

25 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 2ας Μαρτίου 2017.

26 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·

— να λάβει τα ζητούμενα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

27 Η Επιτροπή ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

28 Με την προσφυγή της, η προσφεύγουσα προβάλλει κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως τέσσερις λόγους ακυρώσεως. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως, καθόσον δεν έλαβε υπόψη, επί της ουσίας, ορισμένες διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι η Επιτροπή παρέβη ουσιώδη τύπο κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, καθόσον δεν ζήτησε και έλαβε τη σύσταση της επιτροπής του άρθρου 108, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την ίδια ημερομηνία, και καθόσον δεν δέχθηκε να επανεξετάσει την απόφασή της υπό το πρίσμα των διορθωτικών μέτρων που έλαβε η προσφεύγουσα, αντίθετα προς όσα ορίζουν οι εν λόγω διατάξεις. Τρίτον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει, επικουρικώς, ότι η Επιτροπή παρέβη το άρθρο 133α του εκτελεστικού κανονισμού, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων, το οποίο όριζε τα κριτήρια βάσει των οποίων η Επιτροπή όφειλε να προσδιορίσει τη διάρκεια αποκλεισμού, όπως ο επιβληθείς εν προκειμένω, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας. Τέλος, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή non bis in idem παραβιάστηκαν εν πάση περιπτώσει, στο μέτρο που η προσφεύγουσα είχε ήδη de facto αποκλεισθεί από τις συμβάσεις και τις επιδοτήσεις της Ένωσης για τις ίδιες πράξεις, πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

29 Επιβάλλεται να εξετασθεί καταρχάς ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως.

Επί του λόγου ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται παράβαση ουσιώδους τύπου

30 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα παραιτήθηκε από το δεύτερο σκέλος αυτού του λόγου ακυρώσεως, κατά το οποίο η Επιτροπή κακώς δεν προέβη σε επανεξέταση της προσβαλλομένης αποφάσεως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 106, παράγραφος 9, του δημοσιονομικού κανονισμού όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, μετά την παραλαβή της από 29 Ιανουαρίου 2016 επιστολής των δικηγόρων της που μνημονεύεται στη σκέψη 15 ανωτέρω και στην οποία υπογραμμίζονται τα διορθωτικά μέτρα που ελήφθησαν προκειμένου να αποφευχθεί η επανάληψη πράξεων όπως οι επίμαχες. Η δήλωση αυτή της προσφεύγουσας σημειώθηκε στα πρακτικά της επ' ακροατηρίου συζητήσεως. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί μόνον το πρώτο σκέλος του λόγου ακυρώσεως.

31 Η προσφεύγουσα εκθέτει ότι η Επιτροπή ανέφερε η ίδια στην προσβαλλόμενη απόφαση ότι οι διαδικαστικοί κανόνες που έπρεπε να τηρηθούν ήταν οι ισχύοντες κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως. Δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε στις 28 Ιανουαρίου 2016, έπρεπε να τηρηθούν οι διαδικαστικοί κανόνες του δημοσιονομικού κανονισμού όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016 και, ειδικότερα, έπρεπε, πριν από την έκδοση της εν λόγω αποφάσεως, να λάβει χώρα διαβούλευση με την επιτροπή που συγκροτήθηκε δυνάμει του άρθρου 108, παράγραφοι 5 επ., του δημοσιονομικού κανονισμού.

32 Η προσφεύγουσα υπογραμμίζει, κατ' ουσίαν, ότι κατά τις διατάξεις του άρθρου 105α, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 106, παράγραφοι 1 και 2, και του άρθρου 131, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, στην περίπτωση διαπιστώσεως σοβαρών παραβάσεων κατά την εκτέλεση συμβατικών υποχρεώσεων κατόπιν λογιστικών ή άλλων ελέγχων ή ερευνών από διατάκτη, την OLAF ή το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο δικαιούχος των επιδοτήσεων μπορεί να αποκλεισθεί μόνο βάσει διαπιστωμένων πραγματικών περιστατικών ή άλλων πορισμάτων που περιλαμβάνονται στη σύσταση της επιτροπής του άρθρου 108. Δεδομένου ότι η Επιτροπή παραδέχεται ότι δεν εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση βάσει μιας τέτοιας συστάσεως, η προσφεύγουσα εκθέτει ότι η συμμετοχή της επιτροπής του άρθρου 108 προβλέφθηκε με σκοπό να εγγυηθεί το δικαίωμα άμυνας των οικονομικών φορέων, προκειμένου ιδίως να εξουδετερώσει τις ανισορροπίες ισχύος μεταξύ της Επιτροπής και των αιτούντων ή των δικαιούχων επιδοτήσεων, οι οποίες υφίστανται σε βάρος των τελευταίων. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, αν η επιτροπή του άρθρου 108 είχε μετάσχει στη διαδικασία, η απόφαση της Επιτροπής θα ήταν ενδεχομένως διαφορετική, ιδίως διότι το γεγονός αυτό θα είχε ως συνέπεια να διευκρινιστούν ορισμένα γεγονότα, καθόσον η προσφεύγουσα θα είχε τη δυνατότητα να εκθέσει τα επιχειρήματά της ενώπιον ενός περισσότερο ανεξάρτητου οργάνου και θα ήταν σε θέση να παράσχει διευκρινίσεις επί των διορθωτικών μέτρων που είχε λάβει.

33 Η προσφεύγουσα αντικρούει το προβληθέν εν προκειμένω από την Επιτροπή, μεταξύ άλλων με την από 1η Μαρτίου 2016 επιστολή της που μνημονεύεται στη σκέψη 17 ανωτέρω, ενδεχόμενο να είναι οι διαδικαστικοί κανόνες που πρέπει να ληφθούν υπόψη εκείνοι οι οποίοι ίσχυαν κατά το χρονικό σημείο «περατώσεως της διαδικασίας», ήτοι χρονικό σημείο απροσδιόριστο το οποίο καθιστά ανέφικτο τον έλεγχο της ορθής διαχρονικής εφαρμογής των διαδικαστικών κανόνων. Κατά την προσφεύγουσα, μόνη η ημερομηνία εκδόσεως της επίμαχης αποφάσεως πρέπει να ληφθεί υπόψη. Συναφώς, η προσφεύγουσα παραπέμπει ειδικότερα στην απόφαση της 26ης Μαρτίου 2015, Επιτροπή κατά Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2015:203, σκέψεις 33 και 41).

34 Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή παραδέχεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε μετά την 1η Ιανουαρίου 2016 και υπογραμμίζει συναφώς ότι το προοίμιο της εν λόγω αποφάσεως περιέχει αναφορά στο άρθρο 105α, το άρθρο 106, παράγραφος 1, στοιχείο ε', το άρθρο 108, παράγραφος 1, και το άρθρο 131, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την ημερομηνία αυτή. Εντούτοις, κατά την Επιτροπή, η αρχή της άμεσης εφαρμογής των διαδικαστικών κανόνων συνιστά γενική αρχή η οποία πρέπει να εφαρμόζεται σε συνάρτηση με τις ιδιαιτερότητες της επίμαχης περιπτώσεως. Εν προκειμένω, το τμήμα της διαδικασίας στο οποίο μετείχε η προσφεύγουσα, ήτοι η διαδικασία της εκατέρωθεν ακροάσεως, περατώθηκε πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2015, υπό το κράτος των διαδικαστικών κανόνων που είχαν εφαρμογή κατά την ανωτέρω περίοδο. Η εσωτερική φάση της διαδικασίας είχε ολοκληρωθεί στις 17 Δεκεμβρίου 2015, με το πέρας της διυπηρεσιακής διαβουλεύσεως που κατέληξε στην απόφαση περί επιβολής της κυρώσεως. Το μεταγενέστερο διάστημα χρησίμευσε μόνο για την οριστικοποίηση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αν είχε αποφασιστεί η τήρηση του συνόλου των νέων διαδικαστικών κανόνων από την 1η Ιανουαρίου 2016 και η παραπομπή του ζητήματος στην επιτροπή του άρθρου 108, τούτο θα σήμαινε επανάληψη της ήδη περατωθείσας διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως. Εντούτοις, όσον αφορά την οριστική έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, εφαρμόστηκαν οι νέοι διαδικαστικοί κανόνες, ιδίως οι διατάξεις του άρθρου 105α, παράγραφος 2, και του άρθρου 131, παράγραφος 4, του δημοσιονομικού

κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, βάσει των οποίων η απόφαση έπρεπε να προέρχεται από τη Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) «Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας και Διαπραγματεύσεις για τη Διεύρυνση».

35 Συναφώς, καταρχάς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με γενικώς αναγνωρισμένη αρχή, πλην εξαιρέσεων, ο νέος κανόνας εφαρμόζεται αμέσως σε καταστάσεις που πρόκειται να γεννηθούν, καθώς και στα μελλοντικά αποτελέσματα καταστάσεων που γεννήθηκαν υπό το κράτος του προγενέστερου κανόνα. Αντιθέτως, ο ανωτέρω κανόνας, συνήθως, δεν εφαρμόζεται επί των εννόμων καταστάσεων οι οποίες γεννήθηκαν και διαμορφώθηκαν οριστικώς υπό το κράτος του προγενέστερου αυτού κανόνα (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 9ης Δεκεμβρίου 1965, Singer, 44/65, EU:C:1965:122, σ. 1200, της 15ης Φεβρουαρίου 1978, Bauche, 96/77, EU:C:1978:26, σκέψη 48, και της 26ης Μαρτίου 2015, Επιτροπή κατά Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, σκέψη 32). Το αντίθετο ισχύει, υπό την επιφύλαξη της αρχής της μη αναδρομικότητας των νομικών πράξεων, μόνο σε περίπτωση που ο νέος αυτός κανόνας συνοδεύεται από ειδικές διατάξεις οι οποίες καθορίζουν συγκεκριμένα τις προϋποθέσεις διαχρονικής εφαρμογής του (βλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ., C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

36 Κατά πάγια επίσης νομολογία, οι διαδικαστικοί κανόνες εφαρμόζονται γενικώς σε όλες τις εκκρεμείς κατά την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος τους διαδικασίες [βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1981, Meridionale Industria Salumi κ.λπ., 212/80 έως 217/80, EU:C:1981:270, σκέψη 9, της 6ης Ιουλίου 1993, CT Control (Rotterdam) και JCT Benelux κατά Επιτροπής, C-121/91 και C-122/91, EU:C:1993:285, σκέψη 22, και της 26ης Μαρτίου 2015, Επιτροπή κατά Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, σκέψη 33]. Το αντίθετο ισχύει μόνο σε περίπτωση που ο νέος αυτός κανόνας συνοδεύεται από ειδικές διατάξεις οι οποίες καθορίζουν συγκεκριμένα τις προϋποθέσεις διαχρονικής εφαρμογής του ή ανάλογα με τον βαθμό προόδου των εκκρεμών διαδικασιών.

37 Εν προκειμένω, ο κανονισμός 2015/1929, με τον οποίο ο δημοσιονομικός κανονισμός τροποποιήθηκε με ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2016, δεν περιλαμβάνει καμία ειδική μεταβατική διάταξη που να συνοδεύει τον καθορισμό αυτής της ημερομηνίας γενικής εφαρμογής. Το ίδιο ισχύει για τον κανονισμό 2015/2462 όσον αφορά τις τροποποιήσεις που επέφερε στον εκτελεστικό κανονισμό με ισχύ από την ίδια ημερομηνία.

38 Εντούτοις, όπως κρίθηκε με την απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2007, Andreasen κατά Επιτροπής (F-40/05, EU:F:2007:189, σκέψεις 165 και 166), στην οποία το Γενικό Δικαστήριο επέστησε την προσοχή των διαδίκων κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εφαρμογή νέου διαδικαστικού κανόνα σε διαδικασία η οποία έχει ήδη κινηθεί υπό το κράτος του προγενέστερου διαδικαστικού κανόνα, πολλώ δε μάλλον σε περατωθείσα διαδικασία, μπορεί να οδηγήσει, σε περίπτωση που η διαδικασία αυτή πρέπει ως εκ τούτου να επαναληφθεί, σε αναδρομική ισχύ του νέου διαδικαστικού κανόνα και όχι απλώς σε εφαρμογή του σε μια τρέχουσα κατάσταση ή στα μελλοντικά αποτελέσματα καταστάσεων που γεννήθηκαν υπό το κράτος του προγενέστερου κανόνα. Συγκεκριμένα, σε μια τέτοια περίπτωση η εφαρμογή του νέου διαδικαστικού κανόνα οδηγεί στην εκ των υστέρων ακύρωση διαδικασιών ή σταδίων της διαδικασίας τα οποία ήταν σύμφωνα με τον κανόνα που ίσχυε κατά την ολοκλήρωσή τους.

39 Εν προκειμένω, η Επιτροπή εκθέτει, κατ' ουσίαν, ότι η διαδικασία της εκατέρωθεν ακροάσεως, η οποία προηγήθηκε της εκδόσεως της αποφάσεως περί επιβολής κυρώσεως, ολοκληρώθηκε την 1η Ιανουαρίου 2016, όταν τέθηκε σε ισχύ το τροποποιημένο κείμενο του δημοσιονομικού κανονισμού. Κατά την Επιτροπή, η συμμετοχή, υπό τις περιστάσεις αυτές, της επιτροπής του άρθρου 108, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζονται από την 1η Ιανουαρίου 2016, θα είχε οδηγήσει σε εκ νέου κίνηση της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως η οποία είχε νομότυπα διεξαχθεί υπό το κράτος των τότε ισχυόντων διαδικαστικών κανόνων.

40 Διαπιστώνεται ότι, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η διαδικασία της εκατέρωθεν ακροάσεως είχε, εν προκειμένω, περατωθεί την 1η Ιανουαρίου 2016. Συγκεκριμένα, η διαδικασία αυτή κινήθηκε, βάσει του άρθρου 131, παράγραφος 5, σε συνδυασμό με το άρθρο 109, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, και βάσει του άρθρου 145 του εκτελεστικού κανονισμού, όπως ίσχυε μέχρι την ίδια ημερομηνία, με την επιστολή της Επιτροπής της 31ης Αυγούστου 2015 που μνημονεύεται στη σκέψη 4 ανωτέρω. Τούτο προκύπτει κατά τρόπο σαφή από την τελευταία παράγραφο της εν λόγω επιστολής. Η διαδικασία της εκατέρωθεν ακροάσεως σχετικά με την επιβολή κυρώσεων ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 2015 με την υποβολή, εντός της ταχθείσας από την Επιτροπή προθεσμίας, των παρατηρήσεων της προσφεύγουσας, οι οποίες παρατίθενται συνοπτικώς στη σκέψη 7 ανωτέρω. Ελλείψει νέων αιτιάσεων ή αιτημάτων παροχής διευκρινίσεων ή εγγράφων εκδοθέντων μεταγενέστερα από την Επιτροπή, η διαδικασία αυτή δεν παρατάθηκε πέραν της ανωτέρω ημερομηνίας. Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση, υπό το πρίσμα της δικογραφίας, ότι η διαδικασία της εκατέρωθεν ακροάσεως διεξήχθη και ολοκληρώθηκε νομότυπα με βάση τους εφαρμοστέους σ' αυτή κανόνες.

41 Περαιτέρω, παρατηρείται ότι οι διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, ιδίως εκείνες του άρθρου 108 του εν λόγω κανονισμού, επέφεραν ουσιώδεις μεταβολές στον τρόπο διεξαγωγής της διαδικασίας που προηγείται της εκδόσεως μιας αποφάσεως όπως η προσβαλλόμενη απόφαση, δεδομένου ότι, μετά την ενημέρωσή της από τον αρμόδιο διατάκτη που της διαβιβάζει τον φάκελο, η επιτροπή του άρθρου 108 οφείλει η ίδια να διασφαλίσει τη διεξαγωγή διαδικασίας εκατέρωθεν ακροάσεως όσον αφορά τον εμπλεκόμενο φορέα, εν συνεχεία δε να εκδώσει σύσταση προς τον αρμόδιο διατάκτη προκειμένου αυτός να εκδώσει απόφαση περί επιβολής, ενδεχομένως, κυρώσεων. Αντιθέτως, ούτε ο δημοσιονομικός κανονισμός ούτε ο εκτελεστικός κανονισμός, όπως ίσχυαν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015, προέβλεπαν διαδικαστικό στάδιο μεταγενέστερο της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως, της οποίας τη διεξαγωγή διασφάλιζε ο ίδιος ο αρμόδιος διατάκτης, πέραν εκείνου της τελικής φάσης της εκδόσεως της αποφάσεως. Επομένως, η νομοθετική μεταβολή δεν περιορίστηκε στην προσθήκη ενός επιπλέον σταδίου στην υφιστάμενη προκαταρκτική διαδικασία, το οποίο θα μπορούσε να τηρηθεί χωρίς να τεθούν υπό αμφισβήτηση οι ενέργειες που είχαν γίνει προηγουμένως, αλλά οδήγησε στην αντικατάσταση, σε μεγάλο βαθμό, της υφιστάμενης προκαταρκτικής διαδικασίας από μια νέα προκαταρκτική διαδικασία. Πρέπει να προστεθεί ότι, αντίθετα προς όσα προέβαλαν, αντιστοίχως, η Επιτροπή και η προσφεύγουσα, η «διαδικασία» δεν περατώθηκε ούτε με το πέρας της διυπηρεσιακής διαβουλεύσεως στις 17 Δεκεμβρίου 2015 ούτε σε ένα απροσδιόριστο ή μη εξακριβώσιμο χρονικό σημείο. Η διαδικασία που προηγήθηκε της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως ολοκληρώθηκε, εν προκειμένω, τον Οκτώβριο του 2015, με τη λήξη της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως, και η διαδικασία επιβολής κυρώσεων στο σύνολό της ολοκληρώθηκε στις 28 Ιανουαρίου 2016, με την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

42 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η διαδικασία που προηγήθηκε της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως διεξήχθη και ολοκληρώθηκε στο σύνολό της νομότυπα πριν από την 1η Ιανουαρίου 2016, λαμβανομένων υπόψη των εφαρμοστέων στη διαδικασία αυτή κανόνων.

43 Το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε μετά την έναρξη ισχύος του τροποποιημένου δημοσιονομικού κανονισμού που προβλέπει τη συγκρότηση της επιτροπής του άρθρου 108 δεν κλονίζει την ανωτέρω εκτίμηση. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν η συγκρότηση του οργάνου αυτού σκοπούσε στην ενίσχυση των δικαιωμάτων άμυνας των αντισυμβαλλομένων της Ένωσης, στους οποίους μπορούν να επιβληθούν κυρώσεις δυνάμει του δημοσιονομικού κανονισμού, καμία διάταξη, ρητή ή σιωπηρή, του κανονισμού 2015/1929 ή του κανονισμού 2015/2462 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προσδίδει στο άρθρο 105α, παράγραφος 2, και στο άρθρο 106, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, τα οποία προβλέπουν σε αρκετές περιπτώσεις τη συμμετοχή της επιτροπής του άρθρου 108, αναδρομική ισχύ η οποία θα είχε ως συνέπεια την εκ νέου κίνηση της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως που ολοκληρώθηκε

νομότυπα πριν από την ημερομηνία αυτή, υπό το πρίσμα ιδίως της τηρήσεως της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2007, Andreasen κατά Επιτροπής, F-40/05, EU:F:2007:189, σκέψεις 165 έως 171).

44 Εξάλλου, η προσφεύγουσα δεν επικαλέστηκε καμία ειδικότερη πτυχή της τελικής φάσης της διαδικασίας εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως από τον αρμόδιο διατάκτη η οποία να μην τηρήθηκε είτε υπό το κράτος του δημοσιονομικού κανονισμού και του εκτελεστικού κανονισμού όπως ίσχυαν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2015 είτε υπό το κράτος των ίδιων κανονισμών όπως ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2016.

45 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε την ύπαρξη διαδικαστικής πλημμέλειας η οποία, ενδεχομένως, να συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου δυνάμενη να καταστήσει παράνομη την προσβαλλόμενη απόφαση. Κατά συνέπεια, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του λόγου ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της αναδρομικής εφαρμογής της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως

46 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, υπό το πρίσμα των διατάξεων που είχαν εφαρμογή κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων, οι διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, περιλαμβάνουν διάφορα στοιχεία τα οποία θα έπρεπε να θεωρηθούν λιγότερα αυστηρά όσον αφορά τις κυρώσεις που δύνανται να επιβληθούν σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη εν προκειμένω. Καταρχάς, η μέγιστη διάρκεια αποκλεισμού μειώθηκε σε τρία έτη, δυνάμει του άρθρου 106, παράγραφος 14, στοιχείο γ', ενώ προηγουμένως ήταν πέντε έτη· δεύτερον, το άρθρο 106, παράγραφος 7, στοιχείο α', προβλέπει πλέον ότι, οσάκις ο οικείος φορέας έχει λάβει ορισμένα διορθωτικά μέτρα που αποδεικνύουν την αξιοπιστία του, δεν μπορεί να του επιβληθεί αποκλεισμός, ενώ στο παρελθόν το γεγονός αυτό αποτελούσε απλώς περίσταση η οποία έπρεπε να ληφθεί υπόψη για την εκτίμηση της ενδεχόμενης κυρώσεως· τρίτον, το άρθρο 106, παράγραφος 3, αναφέρει στο εξής, μεταξύ των κριτηρίων για την επιλογή της ενδεχόμενης κυρώσεως, «τυχόν άλλες ελαφρυντικές περιστάσεις, όπως ο βαθμός συνεργασίας του οικονομικού φορέα με την οικεία αρμόδια αρχή και η συμβολή του στην έρευνα», ενώ στο παρελθόν δεν γινόταν αναφορά στα στοιχεία αυτά. Η Επιτροπή δεν εφάρμοσε τις λιγότερο αυστηρές αυτές διατάξεις, παραβιάζοντας με τον τρόπο αυτό την αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως.

47 Η Επιτροπή, από την πλευρά της, εκτιμά ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν παραβιάζει την αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως.

48 Γενικά, οι διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, σχετικά με τον εντοπισμό των κινδύνων και την επιβολή διοικητικών κυρώσεων δεν είναι περισσότερο επιεικείς ή λιγότερο αυστηρές απ' όσο στο παρελθόν, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 8 του κανονισμού 2015/1929, κατά την οποία θα πρέπει να βελτιωθούν οι κανόνες αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ώστε να ενισχυθεί η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

49 Πιο συγκεκριμένα, οι ελαφρυντικές περιστάσεις στις οποίες αναφέρεται η προσφεύγουσα συνιστούν απλά παραδείγματα τέτοιων περιστάσεων, οι οποίες λαμβάνονταν ήδη υπόψη στο πλαίσιο των διατάξεων που ίσχυαν κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων. Συναφώς, το άρθρο 133α του κανονισμού 2342/2002 προβλέπει ότι για τον προσδιορισμό της διάρκειας του αποκλεισμού και για να εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με την αρχή της αναλογικότητας, το αρμόδιο θεσμικό όργανο λαμβάνει υπόψη τη σοβαρότητα των πραγματικών περιστατικών, συμπεριλαμβανόμενης της επίδρασής τους στα οικονομικά συμφέροντα και στην εικόνα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και το διαρρεύσαν χρονικό διάστημα, τη διάρκεια και την επανάληψη του αδικήματος, την πρόθεση ή τον βαθμό αμέλειας της εμπλεκόμενης οντότητας και τα μέτρα που έλαβε η οντότητα αυτή για την

επανόρθωση της κατάστασης. Επιπροσθέτως, η προσφεύγουσα, στο πλαίσιο της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως, δεν αναφέρθηκε ιδιαίτερα στη συνεργασία της με την αρμόδια αρχή ούτε στη συμβολή της στην έρευνα.

50 Όσον αφορά το ζήτημα των διορθωτικών μέτρων το οποίο έθεσε η προσφεύγουσα, η Επιτροπή εκθέτει, κατ' ουσίαν, στηριζόμενη στο άρθρο 106, παράγραφος 7, στοιχείο α', του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, ότι η λήψη υπόψη τέτοιων μέτρων προϋποθέτει ότι αυτά επέτρεψαν στον οικονομικό φορέα να αποδείξει την αξιοπιστία του. Κατά την Επιτροπή, η απαίτηση αυτή δεν υφίστατο στο παρελθόν και οι σχετικές προσπάθειες λαμβάνονταν υπόψη απλώς στο πλαίσιο των ελαφρυντικών περιστάσεων. Επομένως, το νέο σύστημα δεν είναι λιγότερο αυστηρό σε σχέση με το προηγούμενο.

51 Επομένως, όσον αφορά τις δύο τελευταίες πτυχές που επικαλέστηκε η προσφεύγουσα, η εφαρμοστέα από την 1η Ιανουαρίου 2016 νομοθεσία δεν ήταν λιγότερο αυστηρή σε σχέση με την ισχύουσα κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων.

52 Τέλος, όσον αφορά το ανώτατο όριο της διάρκειας του αποκλεισμού το οποίο είναι πράγματι μικρότερο σε σχέση με το προηγούμενο των πέντε ετών, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στο πλαίσιο της διαδικασίας, ουδέποτε εξετάστηκε το ενδεχόμενο υπερβάσεως του νέου ανωτάτου ορίου των τριών ετών, δεδομένου ότι η αρχικώς ανακοινωθείσα διάρκεια του αποκλεισμού ήταν διετής και, τελικώς, επιβλήθηκε αποκλεισμός διάρκειας 18 μηνών. Καμία διάταξη του δημοσιονομικού κανονισμού ή του εκτελεστικού κανονισμού, όπως αυτοί ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2016, δεν προβλέπει μείωση της διάρκειας των κυρώσεων ανάλογη προς τη μείωση του ανωτάτου ορίου τους. Κατά συνέπεια, καμία νέα, λιγότερο αυστηρή, διάταξη δεν παραβιάστηκε όσον αφορά την επιβληθείσα διάρκεια της κυρώσεως.

53 Η αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως κατοχυρώθηκε, μεταξύ άλλων, με το άρθρο 49, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο ορίζει τα εξής:

«Κανείς δεν μπορεί να καταδικασθεί για πράξη ή παράλειψη, η οποία δεν αποτελούσε, κατά τη στιγμή της τέλεσής της, αδίκημα κατά το εθνικό ή το διεθνές δίκαιο. Ούτε επιβάλλεται βαρύτερη ποινή από εκείνη η οποία ίσχυε κατά τη στιγμή της τέλεσης του αδικήματος. Εάν, μετά την τέλεση του αδικήματος, προβλεφθεί με νόμο ελαφρύτερη ποινή, επιβάλλεται αυτή η ποινή.»

54 Όπως υπομνήσθηκε με την απόφαση της 11ης Μαρτίου 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, σκέψεις 59 και 60), η αρχή αυτή εντάσσεται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και, επομένως, αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης της οποίας την τήρηση διασφαλίζουν τα δικαστήρια. Έκφραση αυτής της αρχής αποτελεί, ειδικότερα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ 1995, L 312, σ. 1), το οποίο συνιστά τη γενική ρύθμιση περί ελέγχων και διοικητικών μέτρων και κυρώσεων που αφορούν παρατυπίες με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο προϋπολογισμός της Ένωσης ή προϋπολογισμοί διαχειριζόμενοι από αυτήν και το οποίο έχει επομένως εφαρμογή εν προκειμένω. Δυνάμει της διατάξεως αυτής, εναπόκειται στις αρμόδιες αρχές να εφαρμόζουν αναδρομικώς, επί συμπεριφοράς συνιστώσας παρατυπία, τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις που επέφεραν διατάξεις περιεχόμενες σε ενωσιακή κανονιστική ρύθμιση ενός τομέα η οποία προβλέπει ηπιότερες διοικητικές κυρώσεις.

55 Σε περίπτωση μεταβολής της κανονιστικής ρυθμίσεως περί επιβολής διοικητικών κυρώσεων, η οποία έχει ως συνέπεια να είναι η νέα ρύθμιση ως προς ορισμένες πτυχές λιγότερο αυστηρή ενώ ως προς άλλες πτυχές περισσότερο αυστηρή απ' ό,τι η παλαιά, πρέπει, προκειμένου να προσδιοριστεί η επιεικέστερη ρύθμιση, να πραγματοποιηθεί όχι αφηρημένη ανάλυση, αλλά να προσδιοριστεί η ρύθμιση η οποία in concreto είναι περισσότερο ευνοϊκή για τη συγκεκριμένη επιχείρηση,

λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεώς της (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2014, Riva Fire κατά Επιτροπής, T-83/10, μη δημοσιευθείσα, κατά της οποίας εκκρεμεί αίτηση αναιρέσεως, EU:T:2014:1034, σκέψη 85· ΕΔΔΑ, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Scoppola κατά Ιταλίας, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, § 109, και της 18ης Ιουλίου 2013, Maktouf και Damjanović κατά Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 65).

56 Εν προκειμένω, συγκρίνοντας, υπό το πρίσμα της υπό κρίση περιπτώσεως, τις διατάξεις περί επιβολής διοικητικών κυρώσεων του δημοσιονομικού κανονισμού και του εκτελεστικού κανονισμού, αφενός, όπως ίσχυαν κατά τον χρόνο των προσαπτομένων πράξεων και, αφετέρου, όπως ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2016, διαπιστώνονται τα ακόλουθα.

57 Το άρθρο 106, παράγραφος 7, στοιχείο α’, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, το οποίο ορίζει ότι δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί από τις συμβάσεις και τις επιδοτήσεις της Ένωσης οικονομικός φορέας ο οποίος έχει αποδείξει την αξιοπιστία του με τη λήψη ορισμένων διορθωτικών μέτρων, συνιστά σαφώς λιγότερο αυστηρή διάταξη σε σχέση με την προηγουμένως ισχύουσα. Πράγματι, η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών, ακόμη και αν η απόδειξή της είναι απαιτητική, καθιστά στο εξής δυνατή την πλήρη απαλλαγή από την κύρωση του αποκλεισμού, ενώ στο παρελθόν δεν κατέληγε κατ’ ανάγκην σε μια τέτοια απαλλαγή. Η διάταξη αυτή είναι in concreto λυσιτελής εν προκειμένω, στο μέτρο που η προσφεύγουσα, με την απάντηση της 5ης Οκτωβρίου 2015 προς την Επιτροπή, η οποία δόθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως και συνοψίζεται στη σκέψη 7 ανωτέρω, επικαλέστηκε ρητώς και λεπτομερώς τα διορθωτικά μέτρα που ανέφερε ότι είχε λάβει σε συνέχεια των επίμαχων γεγονότων και στο μέτρο που η Επιτροπή δεν τα θεώρησε ασήμαντα, αλλά τα έλαβε υπόψη της, όπως προκύπτει από το σημείο 68 της προσβαλλομένης αποφάσεως, για τον προσδιορισμό της διάρκειας του επιβληθέντος αποκλεισμού. Κατά συνέπεια, όσον αφορά τον προσδιορισμό της επιεικέστερης ρυθμίσεως, το άρθρο 106, παράγραφος 7, στοιχείο α’, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, συνιστούσε επιεικέστερη διάταξη η οποία μπορούσε να ωφελήσει την προσφεύγουσα.

58 Συναφώς, όχι μόνον, όπως προαναφέρθηκε στη σκέψη 9 ανωτέρω, η Επιτροπή, με την προσβαλλόμενη απόφαση, αναφέρθηκε γενικά ρητώς στις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού και του εκτελεστικού κανονισμού που ίσχυαν κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων, αλλά φαίνεται επίσης ότι δεν έλαβε συγκεκριμένα υπόψη το άρθρο 106, παράγραφος 7, στοιχείο α’, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, το οποίο ορίζει ότι δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί από τις συμβάσεις και τις επιδοτήσεις της Ένωσης οικονομικός φορέας ο οποίος έχει αποδείξει την αξιοπιστία του με τη λήψη ορισμένων διορθωτικών μέτρων. Συγκεκριμένα, καίτοι από την προσβαλλόμενη απόφαση προκύπτει ότι τα διορθωτικά μέτρα που έλαβε η προσφεύγουσα ελήφθησαν υπόψη για τον προσδιορισμό της διάρκειας του επιβληθέντος αποκλεισμού, εντούτοις ουδόλως εκτίθενται σε αυτή οι λόγοι για τους οποίους τα εν λόγω μέτρα δεν επαρκούσαν προκειμένου να θεωρηθεί ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπει η εν λόγω διάταξη. Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή δεν εξέτασε αν όφειλε να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή ή όχι. Συναφώς, διευκρινίζεται ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα που προέβαλε η Επιτροπή με το υπόμνημα αντικρούσεως και κατά το οποίο το γεγονός ότι η προσφεύγουσα δεν είχε παραδεχθεί, στο πλαίσιο της διαδικασίας της εκατέρωθεν ακροάσεως, την εκ προθέσεως εκ μέρους της οργάνωση πλασματικών διαγωνισμών, την οποία καταγγέλλει η έκθεση της OLAF, αποδείκνυε ότι αυτή δεν είχε ανακτήσει την αξιοπιστία της. Συγκεκριμένα, ο οικονομικός φορέας κατά του οποίου έχει κινηθεί διαδικασία επιβολής κυρώσεων έχει πάντοτε το δικαίωμα να αμυνθεί κατά των αιτιάσεων που προβάλλονται εναντίον του και η άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν προδικάζει τη μεταγενέστερη των πράξεων που του προσάπτονται εκτίμηση περί της αξιοπιστίας του, υπό το πρίσμα των διορθωτικών μέτρων που αυτός έλαβε. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει ότι, αν το άρθρο 106, παράγραφος 7, στοιχείο α’, του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, λαμβανόταν υπόψη, θα μπορούσε να οδηγήσει στην έκδοση λιγότερο αυστηρής αποφάσεως για την προσφεύγουσα.

59 Επιπροσθέτως, σε περιπτώσεις όπως η προκείμενη, δεν αποκλείεται η μείωση της μέγιστης διάρκειας του αποκλεισμού από πέντε σε τρία έτη, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 106, παράγραφος 14, στοιχείο γ', του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, να οδηγήσει τον αρμόδιο διατάκτη, κατά την εφαρμογή του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την ημερομηνία αυτή, και εφόσον όλα τα άλλα στοιχεία παραμείνουν τα ίδια, να επιβάλει, σε βάρος του εμπλεκομένου επιχειρηματία, αποκλεισμό μικρότερης διάρκειας απ' ό,τι αν είχαν εφαρμοσθεί οι προηγούμενες εκδόσεις του δημοσιονομικού κανονισμού και του εκτελεστικού κανονισμού. Εν προκειμένω, η Επιτροπή, με την επιστολή της 1ης Μαρτίου 2016, που μνημονεύεται στη σκέψη 17 ανωτέρω, προέβαλε ότι η μείωση του ανωτάτου ορίου της διάρκειας του αποκλεισμού είχε ληφθεί υπόψη για τον προσδιορισμό της διάρκειας του αποκλεισμού σε 18 μήνες αντί της αρχικώς προταθείσας διάρκειας των δύο ετών. Κατά συνέπεια, το άρθρο 106, παράγραφος 14, στοιχείο γ', του δημοσιονομικού κανονισμού, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, συνιστούσε επίσης in concreto επιεικέστερη διάταξη η οποία θα μπορούσε να ευνοήσει την προσφεύγουσα, ακόμη και αν η διάρκεια του αποκλεισμού την οποία εξέταζε η Επιτροπή με την από 31 Αυγούστου 2015 επιστολή της ήταν ήδη μικρότερη από το νέο ανώτατο όριο.

60 Εντούτοις, και παρά τα όσα εκτίθενται στην επιστολή της 1ης Μαρτίου 2016 που μνημονεύεται στη σκέψη 59 ανωτέρω, η λήψη υπόψη της διατάξεως αυτής ομοίως δεν προκύπτει από την προσβαλλόμενη απόφαση, ιδίως από τα σημεία 45 επ. του τμήματος που τιτλοφορείται «Διάρκεια του αποκλεισμού», όπως επιβεβαιώθηκε από την Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

61 Εξάλλου, παρατηρείται ότι στο καθεστώς που εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2016 περιλαμβάνεται, ασφαλώς, μια διάταξη η οποία είναι αυστηρότερη σε σχέση με ό,τι προέβλεπε το καθεστώς που είχε εφαρμογή κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στη σκέψη 14 ανωτέρω, το προγενέστερο καθεστώς δεν προέβλεπε τη δυνατότητα δημοσιεύσεως της αποφάσεως περί επιβολής κυρώσεων ή των σχετικών με αυτές ουσιωδών στοιχείων αντίθετα προς ό,τι προκύπτει από τον δημοσιονομικό κανονισμό, όπως ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016. Εντούτοις, δυνάμει του τροποποιηθέντος κειμένου του κανονισμού, όχι μόνον η δημοσίευση αυτή δεν είναι υποχρεωτική, αλλά, εν προκειμένω, η Επιτροπή δεν εξέτασε το ενδεχόμενο ούτε αποφάσισε να επιβάλει τέτοια δημοσίευση, γεγονός το οποίο εξάλλου θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της μη αναδρομικότητας των διοικητικών κυρώσεων που δεν προβλέπονταν κατά τον χρόνο τελέσεως των προσαπτομένων πράξεων (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 28ης Ιουνίου 2005, Dansk Rørindustri κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P, EU:C:2005:408, σκέψη 202). Κατά συνέπεια, η πτυχή αυτή δεν μπορεί να διαδραματίσει κάποιο ρόλο στην υπό κρίση υπόθεση.

62 Επομένως, από τη συγκεκριμένη εκτίμηση της καταστάσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή, προκειμένου να συμμορφωθεί με την αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της λιγότερο αυστηρής κυρώσεως, όφειλε να εφαρμόσει τους σχετικούς με τις κυρώσεις κανόνες του δημοσιονομικού κανονισμού και του εκτελεστικού κανονισμού, όπως αυτοί ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 2016.

63 Ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί διότι, όπως διαπιστώνεται στις σκέψεις 58 και 60 ανωτέρω, εκδόθηκε χωρίς να προκύπτει ότι ελήφθησαν υπόψη οι διατάξεις ενός λιγότερου αυστηρού συστήματος κυρώσεων το οποίο, αν είχε εφαρμοστεί αναδρομικώς στα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως, θα είχε οδηγήσει στην έκδοση επιεικέστερης αποφάσεως. Επομένως, δεν είναι απαραίτητο να εξετασθούν οι δύο άλλοι λόγοι ακυρώσεως που προέβαλε η προσφεύγουσα ούτε το αίτημά της περί μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

64 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το αίτημα της προσφεύγουσας.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (ένατο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής, της 28ης Ιανουαρίου 2016, περί επιβολής της διοικητικής κυρώσεως του αποκλεισμού, για διάστημα 18 μηνών, της NC από τη συμμετοχή σε διαδικασίες για την ανάθεση συμβάσεων και τη χορήγηση επιδοτήσεων που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περί καταχωρίσεώς της στη βάση δεδομένων του συστήματος έγκαιρου εντοπισμού και αποκλεισμού του άρθρου 108, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου.

2) Καταδικάζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Gervasoni Madise Kowalik-Bańczyk

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 27 Ιουνίου 2017.

(υπογραφές)