Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (όγδοο τμήμα)

της 4ης Οκτωβρίου 2024*

«Προδικαστική παραπομπή – Ίδιοι πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης – Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013 – Άρθρο 2, σημείο 36 – Έννοια της "παρατυπίας" – Άρθρο 143, παράγραφος 2 – Ζημία στον προϋπολογισμό της Ένωσης λόγω του καταλογισμού αδικαιολόγητης δαπάνης – Προσδιορισμός του εφαρμοστέου συντελεστή δημοσιονομικής διόρθωσης – Κλίμακα των κατ' αποκοπήν συντελεστών διόρθωσης – Αρχή της αναλογικότητας»

Στην υπόθεση C-175/23,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Administrativen sad Veliko Tarnovo (διοικητικό δικαστήριο του Veliko Tarnovo, Βουλγαρία) με απόφαση της 8ης Μαρτίου 2023, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 21 Μαρτίου 2023, στο πλαίσιο της δίκης

Obshtina Svishtov

κατά

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (όγδοο τμήμα),

συγκείμενο από τους N. Piçarra (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, N. Jääskinen και M. Gavalec, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: T. Ćapeta

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Εσθονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την M. Kriisa,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την D. Drambozova και τον J. Hradil,

* Γλώσσα διαδικασίας: η βουλγαρική.

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, σημείο 36, και του άρθρου 143, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 (ΕΕ 2013, L 347, σ. 320).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Obshtina Svishtov (Δήμου Svishtov, Βουλγαρία) και του Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020 (προϊσταμένου της διαχειριστικής αρχής του επιχειρησιακού προγράμματος «Περιφέρειες σε Ανάπτυξη» 2014-2020, στο εξής: διαχειριστική αρχή) σχετικά με την απόφαση της διαχειριστικής αρχής περί επιβολής δημοσιονομικής διόρθωσης στον εν λόγω δήμο λόγω παράβασης των κανόνων για την ανάδειξη αναδόχου στο πλαίσιο της ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Ο κανονισμός 1303/2013

3 Κατά την αιτιολογική σκέψη 120 του κανονισμού 1303/2013, «[γ]ια λόγους ασφάλειας δικαίου για τα κράτη μέλη, ενδείκνυται να θεσπιστούν οι ειδικές ρυθμίσεις και διαδικασίες για δημοσιονομικές διορθώσεις από τα κράτη μέλη και από την [Ευρωπαϊκή] Επιτροπή όσον αφορά τα Ταμεία […], τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας».

4 Το άρθρο 2 του κανονισμού αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει στα σημεία 36 και 37 τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, οι ακόλουθοι όροι λαμβάνουν την ακόλουθη σημασία:

36) “παρατυπία”: κάθε παράβαση του ενωσιακού δικαίου ή του σχετικού με την εφαρμογή του εθνικού δικαίου, η οποία προκύπτει από πράξη ή παράλειψη οικονομικού φορέα που εμπλέκεται στην θέσπιση των [Ταμείων], και η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τον προϋπολογισμό της Ένωσης με καταλογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης στον προϋπολογισμό της Ένωσης·

37) “οικονομικός φορέας” σημαίνει οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα που λαμβάνει μέρος στην εφαρμογή της βοήθειας από τα [Ταμεία], με εξαίρεση κράτος μέλος που ασκεί τα δικαιώματά του ως δημόσια αρχή.»

5 Το άρθρο 143 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Δημοσιονομικές διορθώσεις από τα κράτη μέλη», ορίζει στις παραγράφους 1 και 2 τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για τη διερεύνηση των παρατυπιών και την επιβολή των αναγκαίων δημοσιονομικών διορθώσεων και την επιδίωξη της ανάκτησης των σχετικών ποσών. Σε περίπτωση συστημικής παρατυπίας, το κράτος μέλος επεκτείνει την έρευνά του για να καλυφθούν όλες οι πράξεις που έχουν ενδεχομένως επηρεαστεί.

2. Τα κράτη μέλη προβαίνουν στις απαιτούμενες δημοσιονομικές διορθώσεις όσον αφορά τις μεμονωμένες ή συστημικές παρατυπίες που διαπιστώνονται σε πράξεις ή επιχειρησιακά προγράμματα. Οι δημοσιονομικές διορθώσεις συνίστανται στην ακύρωση ολόκληρης ή μέρους της δημόσιας συνεισφοράς σε μια πράξη ή επιχειρησιακό πρόγραμμα. Το κράτος μέλος λαμβάνει υπόψη τη φύση και τη σοβαρότητα των παρατυπιών και την οικονομική απώλεια των Ταμείων […] και εφαρμόζει αναλογική διόρθωση. […]»

6 Το άρθρο 144 του ίδιου κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κριτήρια δημοσιονομικών διορθώσεων», προβλέπει στις παραγράφους 1 και 2 τα εξής:

«1. Η Επιτροπή μπορεί να προβαίνει σε δημοσιονομικές διορθώσεις με εκτελεστικές πράξεις, ακυρώνοντας το σύνολο ή μέρος της συνεισφοράς της Ένωσης σε επιχειρησιακό πρόγραμμα όταν, […] μετά τη διεξαγωγή της αναγκαίας εξέτασης, συμπεραίνει ότι:

[…]

β) το κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του βάσει του άρθρου 143 πριν από την έναρξη της διαδικασίας διόρθωσης βάσει της παρούσας παραγράφου·

[…]

Η Επιτροπή στηρίζει τις δημοσιονομικές της διορθώσεις σε διαπιστωμένες μεμονωμένες περιπτώσεις παρατυπιών, λαμβάνοντας υπόψη το εάν η παρατυπία είναι συστημική. Όταν δεν είναι εφικτός ο ακριβής προσδιορισμός του ποσού της παράτυπης δαπάνης με την οποία επιβαρύνθηκαν τα Ταμεία […], η Επιτροπή εφαρμόζει κατ’ αποκοπήν διόρθωση ή διόρθωση κατά παρέκταση.

2. Κατά την έκδοση απόφασης σχετικά με τη διόρθωση βάσει της παραγράφου 1, η Επιτροπή τηρεί την αρχή της αναλογικότητας λαμβάνοντας υπόψη τη φύση και τη σοβαρότητα της παρατυπίας καθώς και την έκταση και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις των ελλείψεων που διαπιστώθηκαν στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου του επιχειρησιακού προγράμματος.»

Οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2019

7 Σύμφωνα με το σημείο 1.4 της απόφασης C(2019) 3452 final της Επιτροπής, της 14ης Μαΐου 2019, για τη θέσπιση κατευθυντηρίων γραμμών για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να γίνονται στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση λόγω μη συμμόρφωσης προς τους εφαρμοστέους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις (στο εξής:

κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2019), το οποίο φέρει τον τίτλο «Κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό ενός αναλογικού συντελεστή διόρθωσης», «[…] όταν λόγω της φύσης της παρατυπίας, δεν είναι εφικτό να προσδιοριστούν ποσοτικά με ακρίβεια οι δημοσιονομικές επιπτώσεις, αλλά η παρατυπία μπορεί να έχει, καθαυτή, επιπτώσεις σε βάρος του προϋπολογισμού, τότε η Επιτροπή δύναται να υπολογίσει το ποσό της διόρθωσης που θα εφαρμοστεί λαμβάνοντας υπόψη τρία κριτήρια, ήτοι τη φύση και τη σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παρατυπίας […] και την οικονομική ζημία την οποία προκάλεσε στο οικείο Ταμείο. Τούτο συνεπάγεται ότι οι δημοσιονομικές διορθώσεις που γίνονται βάσει κλίμακας των ενιαίων συντελεστών που περιλαμβάνονται στο τμήμα 2 των παρουσών κατευθυντήριων γραμμών (5 %, 10 %, 25 % και 100 %) συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας. Τα ανωτέρω ισχύουν με την επιφύλαξη ότι ο υπολογισμός του τελικού ποσού της εφαρμοστέας διόρθωσης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλα τα χαρακτηριστικά της διαπιστωθείσας παρατυπίας σε σχέση με τα στοιχεία που εξετάζονται για τον καθορισμό του εν λόγω ενιαίου συντελεστή […]».

Το βουλγαρικό δίκαιο

8 Κατά το άρθρο 70, παράγραφος 1, σημείο 9, του Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (νόμου για τη διαχείριση των πόρων των ευρωπαϊκών ταμείων υπό επιμερισμένη διαχείριση, DV αριθ. 101, της 22ας Δεκεμβρίου 2015, αναδιατύπωση τίτλου, DV αριθ. 51, της 1ης Ιουλίου 2022), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (DV αριθ. 52, της 9ης Ιουνίου 2020) (στο εξής: ZUSEFSU), «[η] χρηματοδοτική στήριξη από τα [Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία] μπορεί να ακυρωθεί, εν όλω ή εν μέρει, με δημοσιονομική διόρθωση λόγω παρατυπίας συνιστάμενης σε παράβαση των προβλεπόμενων στο κεφάλαιο 4 κανόνων για την ανάδειξη αναδόχου, διαπραχθείσας με πράξη ή παράλειψη του δικαιούχου, η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τους πόρους των [Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων]». Το άρθρο 70, παράγραφος 2, του ZUSEFSU προβλέπει ότι «[ο]ι παρατυπίες που επισύρουν δημοσιονομικές διορθώσεις δυνάμει της παραγράφου 1, σημείο 9, ορίζονται με κανονιστική πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου».

9 Το άρθρο 1, σημείο 1, της Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (κανονιστικής απόφασης περί του καθορισμού των παρατυπιών που δικαιολογούν την εφαρμογή δημοσιονομικών διορθώσεων και των ποσοστών που χρησιμεύουν για τον υπολογισμό του ύψους των δημοσιονομικών διορθώσεων προς τον σκοπό της εφαρμογής του νόμου για τη διαχείριση των πόρων των ευρωπαϊκών ταμείων υπό επιμερισμένη διαχείριση, DV αριθ. 27, της 31ης Μαρτίου 2017), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: κανονιστική απόφαση), προβλέπει «τις παρατυπίες που συνιστούν παραβάσεις των προβλεπόμενων στο κεφάλαιο 4 [του ZUSEFSU] κανόνων για την ανάδειξη αναδόχου και προκύπτουν από πράξη ή παράλειψη του δικαιούχου, οι οποίες ζημιώνουν ή ενδέχεται να ζημιώσουν τους πόρους των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων […] και οι οποίες δικαιολογούν δημοσιονομικές διορθώσεις δυνάμει του άρθρου 70, παράγραφος 1, σημείο 9, [του ZUSEFSU]».

10 Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφοι 1 και 2, της κανονιστικής απόφασης, οι παρατυπίες περί των οποίων γίνεται λόγος στο άρθρο της 1, σημείο 1, και οι συντελεστές δημοσιονομικής διόρθωσης που εφαρμόζονται σ' αυτές περιλαμβάνονται στο παράρτημα 1 της ίδιας απόφασης, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που διαπράχθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

11 Δυνάμει σύμβασης συναφθείσας με τη διαχειριστική αρχή, ο Δήμος Svishtov έλαβε επιδότηση για έργο υλοποιούμενο στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος «Περιφέρειες σε Ανάπτυξη» 2014-2020, το οποίο χρηματοδοτήθηκε εν μέρει από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).

12 Για την υλοποίηση του εν λόγω έργου, ο Δήμος Svishtov, ενεργώντας ως αναθέτουσα αρχή, προκήρυξε, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις, ανοικτό διαγωνισμό με αντικείμενο το οποίο περιλάμβανε δύο τμήματα. Μετά το πέρας της διαδικασίας αυτής, υπεγράφησαν δύο συμβάσεις με δύο οικονομικούς φορείς, στον καθένα εκ των οποίων κατακυρώθηκε έκαστο των τμημάτων αυτών.

13 Στο πλαίσιο ελέγχου διενεργηθέντος κατόπιν αναφοράς, η διαχειριστική αρχή διαπίστωσε ότι η εν λόγω διαδικασία ενέχει παρατυπία. Κατά συνέπεια, με απόφαση της 18ης Φεβρουαρίου 2022, η διαχειριστική αρχή επέβαλε στον Δήμο δημοσιονομική διόρθωση ανερχόμενη στο 10 % του ποσού της χορηγηθείσας επιδότησης.

14 Με απόφαση της 28ης Απριλίου 2022, το Administrativen sad Veliko Tarnovo (διοικητικό πρωτοδικείο του Veliko Tarnovo, Βουλγαρία), ενώπιον του οποίου άσκησε προσφυγή ο Δήμος Svishtov, ακύρωσε την προαναφερθείσα απόφαση με το σκεπτικό ότι δεν συνέτρεχε παράβαση διάταξης της εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις και ότι, ως εκ τούτου, η διαδικασία σύναψης της σύμβασης δημοσίων έργων δεν ενείχε παρατυπίες.

15 Η διαχειριστική αρχή άσκησε αναίρεση κατά της ως άνω απόφασης ενώπιον του Varhoven administrativen sad (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Βουλγαρία), το οποίο, χωρίς να αναιρέσει την πρωτόδικη απόφαση, έκρινε ότι τα επίμαχα πραγματικά περιστατικά στοιχειοθετούσαν παρατυπία διαφορετικής φύσης, λόγω παράβασης των διατάξεων του παραρτήματος 1 της κανονιστικής απόφασης, για την οποία προβλεπόταν διαφορετικός συντελεστής δημοσιονομικής διόρθωσης.

16 Μετά την υποβολή νέας αναφοράς, η διαχειριστική αρχή προέβη σε νέο έλεγχο της διαχείρισης του έργου, κατόπιν του οποίου διαπίστωσε παρατυπία λόγω παράβασης των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Με απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2022, η Επιτροπή επέβαλε στον Δήμο Svishtov δημοσιονομική διόρθωση αντιστοιχούσα στο 5 % των επιλέξιμων δαπανών των δύο συμβάσεων που είχαν συναφθεί με τους οικονομικούς φορείς.

17 Ο εν λόγω Δήμος άσκησε προσφυγή κατά της ως άνω απόφασης ενώπιον του Administrativen sad Veliko Tarnovo (διοικητικού πρωτοδικείου του Veliko Tarnovo), το οποίο είναι το αιτούν δικαστήριο.

18 Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι η διαχειριστική αρχή διαπίστωσε την ύπαρξη παρατυπίας κατά την έννοια του παραρτήματος 1 της κανονιστικής απόφασης, χωρίς να εξετάσει αν ο προϋπολογισμός της Ένωσης υπέστη ή μπορούσε να υποστεί ζημία και χωρίς να λάβει υπόψη τη σοβαρότητα της επίμαχης παράβασης, εφαρμόζοντας τον αντίστοιχο συντελεστή δημοσιονομικής διόρθωσης του ως άνω παραρτήματος.

19 Κατά το αιτούν δικαστήριο, το άρθρο 70, παράγραφος 1, σημείο 9, του ZUSEFSU συνάδει μεν με το άρθρο 2, σημείο 36, του κανονισμού 1303/2013 όσον αφορά τον ορισμό της έννοιας της παρατυπίας, πλην όμως το άρθρο 70, παράγραφος 2, του ZUSEFSU και το άρθρο 2 της

κανονιστικής απόφασης «καθιερώνουν στην πράξη αμάχητο τεκμήριο, κατά το οποίο οι απαριθμούμενες στην [εν λόγω κανονιστική απόφαση] παραβάσεις της εθνικής νομοθεσίας (συμπεριλαμβανομένων των κανόνων που διέπουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων) θεωρούνται a priori ως παρατυπίες [κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού αυτού], όπερ καταλαμβάνει και το τεκμήριο της πραγματικής ή πιθανής ζημίας που συνδέεται με τη διάπραξη των παραβάσεων αυτών, καθώς και το τεκμήριο αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της παράβασης και της ζημίας ή του κινδύνου ζημίας».

20 Δεδομένου ότι, κατά το αιτούν δικαστήριο, η εφαρμοστέα εθνική ρύθμιση υποχρεώνει τη διαχειριστική αρχή να ορίζει το ύψος της προσήκουσας δημοσιονομικής διόρθωσης αποκλειστικώς βάσει του προβλεπόμενου στο προαναφερθέν παράρτημα κατ' αποκοπήν συντελεστή, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η ρύθμιση αυτή διασφαλίζει πλήρως την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 143, παράγραφος 2, του κανονισμού 1303/2013.

21 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Administrativen sad Veliko Tarnovo (διοικητικό πρωτοδικείο του Veliko Tarnovo) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι συμβατή [με το δίκαιο της Ένωσης], υπό το πρίσμα της λογικής και τελολογικής ερμηνείας του άρθρου 2, σημείο 36, και του άρθρου 143, παράγραφος 2, του κανονισμού [1303/2013], εθνική διάταξη όπως το άρθρο 70, παράγραφος 2, του ZUSEFSU, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, [της κανονιστικής απόφασης], σύμφωνα με την οποία επί παραβάσεως των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις οι οποίοι περιλαμβάνονται σε κατάλογο που καθορίζεται με κανονιστική ρύθμιση, τεκμαίρεται πάντοτε η ύπαρξη παρατυπίας;

2) Ανταποκρίνεται η εθνική διάταξη του άρθρου 70, παράγραφος 2, του ZUSEFSU, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, [της κανονιστικής απόφασης], λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης εξατομικεύσεως κάθε επιμέρους συγκεκριμένης και ειδικής παραβάσεως κανόνα που ισχύει στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στην αρχή της αναλογικότητας που διαλαμβάνεται στο άρθρο 143, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού [1303/2013];»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

22 Με τα δύο υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 143, παράγραφος 2, του κανονισμού 1303/2013 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας κάθε παράβαση των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων συνιστά «παρατυπία» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού αυτού η οποία συνεπάγεται αυτομάτως την εφαρμογή δημοσιονομικής διόρθωσης της οποίας το ύψος καθορίζεται βάσει προκαθορισμένης κλίμακας συντελεστών κατ' αποκοπήν διόρθωσης.

23 Πρώτον, η έννοια της «παρατυπίας» ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 36, του κανονισμού 1303/2013 ως κάθε παράβαση διάταξης του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου σχετικά με την εφαρμογή της διάταξης αυτής, η οποία προκύπτει από πράξη ή παράλειψη οικονομικού φορέα η οποία ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης με καταλογισμό αδικαιολόγητης δαπάνης στον προϋπολογισμό αυτόν. Η ύπαρξη τέτοιας παρατυπίας

προϋποθέτει τη συνδρομή τριών προϋποθέσεων, ήτοι την ύπαρξη παραβίασης του δικαίου της Ένωσης, το να οφείλεται η παραβίαση αυτή σε πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, καθώς και την ύπαρξη πραγματικής ή δυνητικής ζημίας του προϋπολογισμού της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, σκέψεις 50 και 51, και της 8ης Ιουνίου 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, σκέψεις 27 και 29).

24 Η πρώτη προϋπόθεση δεν αφορά μόνον τις παραβάσεις διατάξεων του δικαίου της Ένωσης αυτών καθεαυτές, αλλά και τις παραβάσεις των διατάξεων του εθνικού δικαίου οι οποίες έχουν εφαρμογή στις υποστηριζόμενες από τα διαρθρωτικά Ταμεία της Ένωσης πράξεις και συμβάλλουν, κατ' αυτόν τον τρόπο, στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τη διαχείριση των έργων που χρηματοδοτούνται από τα εν λόγω Ταμεία (αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, σκέψη 52, και της 8ης Ιουνίου 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, σκέψη 30).

25 Όσον αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση, ήτοι το ότι η επίμαχη παρατυπία οφείλεται σε πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, το γράμμα του άρθρου 2, σημείο 37, του κανονισμού 1303/2013 ορίζει τον «οικονομικό φορέα» ως οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή άλλη οντότητα που λαμβάνει μέρος στην εφαρμογή της βοήθειας από τα Ταμεία, με εξαίρεση τα κράτη μέλη που ασκούν τα δικαιώματά τους ως δημόσια αρχή.

26 Η τρίτη προϋπόθεση απαιτεί η παραβίαση του εφαρμοστέου δικαίου από οικονομικό φορέα να «ζημιώνει ή [να] ενδέχεται να ζημιώσει» τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης. Από το γράμμα του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού αυτού, και δη από τη φράση «ενδέχεται να ζημιώσει», προκύπτει ότι καίτοι η «παρατυπία», κατά την έννοια της διάταξης αυτής, δεν επιβάλλει την απόδειξη της ύπαρξης συγκεκριμένης δημοσιονομικής επίπτωσης στον προϋπολογισμό της Ένωσης, εντούτοις παράβαση των εφαρμοστέων κανόνων συνιστά «παρατυπία» εφόσον δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να έχει η παράβαση αυτή επιπτώσεις στον προϋπολογισμό του οικείου Ταμείου (αποφάσεις της 6ης Δεκεμβρίου 2017, Compania Nalaborională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, σκέψεις 60 και 61, και της 8ης Ιουνίου 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, σκέψη 38).

27 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι μόνον παράβαση η οποία «ζημιώνει ή ενδέχεται να ζημιώσει» τον προϋπολογισμό της Ένωσης μπορεί να χαρακτηριστεί ως «παρατυπία» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού 1303/2013. Ως εκ τούτου, η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει να θεωρείται ότι κάθε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου που έχει εφαρμογή στις υποστηριζόμενες από τα διαρθρωτικά Ταμεία της Ένωσης πράξεις ζημιώνει αυτομάτως τον προϋπολογισμό της Ένωσης ή είναι πάντοτε ικανή να τον ζημιώσει, ανεξαρτήτως των συνεπειών της επ' αυτού.

28 Δεύτερον, όσον αφορά τον καθορισμό του ύψους της δημοσιονομικής διόρθωσης, από το άρθρο 143, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1303/2013 προκύπτει ότι απόκειται κατά προτεραιότητα στα κράτη μέλη να αναζητούν τις μεμονωμένες και συστημικές παρατυπίες, καθώς και να προβαίνουν στις δημοσιονομικές διορθώσεις που είναι ανάλογες προς τις παρατυπίες που διαπιστώνονται σε πράξεις ή επιχειρησιακά προγράμματα. Οι διορθώσεις αυτές συνίστανται στην ακύρωση του συνόλου ή μέρους της δημόσιας συνεισφοράς για το επιχειρησιακό πρόγραμμα, κατ' εφαρμογήν κριτηρίων σχετικών με τη φύση των παρατυπιών, τη σοβαρότητά τους και την οικονομική ζημία που προκύπτει για το οικείο Ταμείο.

29 Εξάλλου, από το άρθρο 144, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1303/2013 προκύπτει ότι η Επιτροπή, αν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 143 του κανονισμού αυτού, οφείλει να προβεί σε δημοσιονομικές διορθώσεις και να ακυρώσει το σύνολο ή μέρος της συνεισφοράς της Ένωσης στο επίμαχο επιχειρησιακό πρόγραμμα, στηριζόμενη σε μεμονωμένες περιπτώσεις παρατυπιών που εντοπίστηκαν και λαμβάνοντας υπόψη τον συστημικό ή μη χαρακτήρα τους. Όταν δεν είναι δυνατός ο ακριβής προσδιορισμός του ποσού των παράτυπων δαπανών που βαρύνουν τα Ταμεία, η Επιτροπή εφαρμόζει κατ' αποκοπήν ή κατά παρέκταση δημοσιονομική διόρθωση, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τη φύση και τη σοβαρότητα της παρατυπίας. Προς τούτο, η Επιτροπή μπορεί να καθορίζει κλίμακα κατ' αποκοπήν συντελεστών διόρθωσης για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου που πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «παρατυπίες» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του εν λόγω κανονισμού.

30 Τα κράτη μέλη έχουν επίσης τη δυνατότητα να καθορίζουν μια τέτοια κλίμακα κατ' αποκοπήν συντελεστών διόρθωσης βάσει του άρθρου 143 του κανονισμού 1303/2013, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 120 του κανονισμού αυτού, προκειμένου να παράσχουν, «τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας», ασφάλεια δικαίου.

31 Προκειμένου να συγκεκριμενοποιηθούν τα εφαρμοζόμενα κριτήρια στις δημοσιονομικές διορθώσεις που πραγματοποιούνται βάσει κλίμακας κατ' αποκοπήν συντελεστών διόρθωσης, τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη έγγραφα όπως οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής του 2019, ακόμη και αν αυτές δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα έναντι των κρατών μελών. Στο σημείο 1.1 των εν λόγω κατευθυντηρίων γραμμών συνιστάται στις αρχές των κρατών μελών «να εφαρμόζουν τα κριτήρια και τους συντελεστές δημοσιονομικής διόρθωσης που ορίζονται στις παρούσες κατευθυντήριες γραμμές κατά τη διόρθωση των παρατυπιών που εντοπίζουν οι υπηρεσίες τους» (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Ιουνίου 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, σκέψη 45).

32 Από το σημείο 1.4 των εν λόγω κατευθυντηρίων γραμμών προκύπτει ότι, όταν δεν είναι δυνατός ο ακριβής ποσοτικός προσδιορισμός των δημοσιονομικών επιπτώσεων για τη συγκεκριμένη σύμβαση, για την εφαρμογή, κατά το άρθρο 144, παράγραφος 1, του κανονισμού 1303/2013, συντελεστή κατ' αποκοπήν δημοσιονομικής διόρθωσης ύψους 5 %, 10 %, 25 % ή 100 % πρέπει εν πάση περιπτώσει να λαμβάνονται υπόψη η φύση και η σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παρατυπίας, καθώς και η δημοσιονομική ζημία την οποία προκάλεσε στο Ταμείο, προκειμένου η εφαρμογή ενός τέτοιου συντελεστή να συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Ιουνίου 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, σκέψη 46).

33 Επιπλέον, μολονότι η Επιτροπή και τα κράτη μέλη μπορούν να στηρίζονται σε κλίμακα κατ' αποκοπήν συντελεστών διόρθωσης, γεγονός παραμένει ότι ο καθορισμός του τελικού ύψους της διόρθωσης που πρέπει να εφαρμοστεί προϋποθέτει κατ' ανάγκην τη διενέργεια εξατομικευμένης και εμπεριστατωμένης εξέτασης, συνεκτιμωμένων όλων των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της διαπιστωθείσας παρατυπίας, σε συνδυασμό με τα στοιχεία που λήφθηκαν υπόψη για την κατάρτιση της σχετικής κλίμακας και είναι σε θέση να δικαιολογήσουν την επιβολή μεγαλύτερης ή, αντιθέτως, και μικρότερης διόρθωσης (πρβλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, σκέψεις 48 και 49).

34 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, κατ' αρχήν, το ύψος της δημοσιονομικής διόρθωσης δεν πρέπει να καθορίζεται αυτομάτως απλώς και μόνον βάσει μιας προκαθορισμένης κλίμακας κατ' αποκοπήν συντελεστών διόρθωσης.

35 Τρίτον, στο μέτρο που το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η εφαρμογή της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνικής ρύθμισης έχει στην πράξη ως αποτέλεσμα να θεωρείται ότι κάθε παράβαση των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων συνιστά «παρατυπία» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού 1303/2013, η οποία πρέπει να τιμωρείται με την αυτόματη εφαρμογή προκαθορισμένης κατ' αποκοπήν διόρθωσης, υπενθυμίζεται ότι η αρχή της σύμφωνης προς το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του εθνικού δικαίου επιβάλλει, μεταξύ άλλων, στα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και να εφαρμόζουν τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας, προκειμένου να διασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και να καταλήγουν σε λύση σύμφωνη προς τον σκοπό που επιδιώκουν οι ενωσιακές ρυθμίσεις (πρβλ. αποφάσεις της 24ης Ιανουαρίου 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, σκέψη 27, και της 11ης Νοεμβρίου 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, σκέψη 34).

36 Δεν θα ήταν ορθή η κρίση εθνικού δικαστηρίου ότι αδυνατεί να ερμηνεύσει διάταξη του εθνικού δικαίου συμφώνως προς το δίκαιο της Ένωσης για τον λόγο και μόνον ότι η διάταξη αυτή έχει ερμηνευθεί παγίως κατά τρόπο μη συνάδοντα προς το δίκαιο της Ένωσης ή εφαρμόζεται κατά τέτοιον τρόπο από τις αρμόδιες εθνικές αρχές (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Απριλίου 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, σκέψη 34, και της 4ης Μαρτίου 2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, σκέψη 61).

37 Αυτή η υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας οριοθετείται, ωστόσο, από τις γενικές αρχές του δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της ασφάλειας δικαίου, και δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για την contra legem ερμηνεία του εθνικού δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 14ης Ιανουαρίου 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, σκέψη 39, και της 21ης Ιανουαρίου 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, σκέψη 62).

38 Επομένως, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο, αφενός, να εξετάσει αν η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική ρύθμιση μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι μόνον οι παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης ή του εθνικού δικαίου που ζημιώνουν ή ενδέχεται να ζημιώσουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης μπορούν να χαρακτηριστούν ως «παρατυπίες» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού 1303/2013. Στο ίδιο δικαστήριο απόκειται, αφετέρου, να διαπιστώσει αν η εθνική ρύθμιση παρέχει τη δυνατότητα να ληφθούν υπόψη, μεταξύ άλλων, η φύση και η σοβαρότητα της παρατυπίας και να εφαρμοστεί «αναλογική διόρθωση», κατά την έννοια του άρθρου 143, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού.

39 Σε περίπτωση που μια τέτοια σύμφωνη ερμηνεία αποδειχθεί αδύνατη, υπενθυμίζεται επίσης ότι κάθε εθνικό δικαστήριο επιληφθέν αρμοδίως μιας υπόθεσης έχει την υποχρέωση, κατ' εφαρμογήν της αρχής της συνεργασίας που διατυπώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, να αφήνει ανεφάρμοστη κάθε διάταξη του εθνικού δικαίου που είναι αντίθετη προς το άμεσα εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης, παραδείγματος χάριν προς τις διατάξεις ενός κανονισμού, και να προστατεύει τα δικαιώματα που αυτό απονέμει στους ιδιώτες (πρβλ. αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, σκέψη 55, και της 21ης Ιανουαρίου 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, σκέψεις 31 και 63).

40 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 143, παράγραφος 2, του κανονισμού 1303/2013 έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας κάθε παράβαση των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων συνιστά «παρατυπία» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του

κανονισμού αυτού η οποία συνεπάγεται αυτομάτως την εφαρμογή δημοσιονομικής διόρθωσης της οποίας το ύψος καθορίζεται βάσει προκαθορισμένης κλίμακας συντελεστών κατ' αποκοπήν διόρθωσης.

Επί των δικαστικών εξόδων

41 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (όγδοο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 143, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΕ) 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006,

έχει την έννοια ότι:

αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας κάθε παράβαση των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων συνιστά «παρατυπία» κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 36, του κανονισμού αυτού η οποία συνεπάγεται αυτομάτως την εφαρμογή δημοσιονομικής διόρθωσης της οποίας το ύψος καθορίζεται βάσει προκαθορισμένης κλίμακας συντελεστών κατ' αποκοπήν διόρθωσης.

(υπογραφές)