Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο πενταμελές τμήμα)

της 18ης Δεκεμβρίου 2024*

«Δημόσιες συμβάσεις – Δημοσιονομικός κανονισμός – Αποκλεισμός για περίοδο δύο ετών από τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων και χορήγησης επιδοτήσεων που χρηματοδοτούνται από τον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και από το ΕΤΑ – Σοβαρή παράλειψη όσον αφορά τη συμμόρφωση προς βασικές υποχρεώσεις κατά την εκτέλεση προγενέστερης συμβάσεως – Άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε΄, του δημοσιονομικού κανονισμού – Διαπίστωση του αρμόδιου για τη σύμβαση δικαστηρίου περί παραβάσεως των συμβατικών υποχρεώσεων μη συνεπαγόμενη αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού από τον αρμόδιο διατάκτη – Υποχρέωση αξιολογήσεως κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο – Προγενέστερη σύμβαση που ανατέθηκε σε όμιλο οικονομικών φορέων – Εις ολόκληρον συμβατική ευθύνη»

Στην υπόθεση T-776/22,

TP, εκπροσωπούμενη από τους T. Faber, F. Bonke και I. Sauvagnac, δικηγόρους,

προσφεύγουσα,

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τον P. Rossi, τον F. Behre και την F. Moro,

καθής,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους Σ. Παπασάββα, πρόεδρο, P. Škvařilová-Pelzl (εισηγήτρια), I. Nõmm, G. Steinfatt και D. Kukovec, δικαστές,

γραμματέας: A. Μαργέλης, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη τη διάταξη της 22ας Μαρτίου 2023, TP κατά Επιτροπής (T-776/22 R, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2023:158),

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 29ης Μαΐου 2024,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή που άσκησε βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η προσφεύγουσα ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 1ης Οκτωβρίου 2022, με την οποία αποκλείστηκε, αφενός, από τη συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης που διέπονται από τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 (ΕΕ 2018, L 193, σ. 1, στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός 2018), ή χρηματοδοτούνται από το 11ο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και, αφετέρου, από την επιλογή για την εκτέλεση κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

Ιστορικό της διαφοράς

2 Η προσφεύγουσα συνήψε στις 26 Ιουνίου 2009 συμφωνία κοινοπραξίας με άλλη εταιρία (στο εξής: έτερο μέλος της κοινοπραξίας) για τη συμμετοχή σε διαδικασία συνάψεως συμβάσεως δημοσίων έργων που είχε κινήσει η Επιτροπή. Η σύμβαση αυτή αφορούσε τον εκσυγχρονισμό ενός έργου.

3 Η Επιτροπή αποφάσισε να αναθέσει τη σύμβαση στην κοινοπραξία που απαρτιζόταν από την προσφεύγουσα και το έτερο μέλος της κοινοπραξίας (στο εξής: κοινοπραξία). Στις 5 Οκτωβρίου 2009 συνήφθη σχετική σύμβαση (στο εξής: επίμαχη σύμβαση).

4 Οι εργασίες ξεκίνησαν τον Νοέμβριο του 2009 και ολοκληρώθηκαν δύο χρόνια αργότερα, τον Νοέμβριο του 2011.

5 Τον Φεβρουάριο του 2012 διαπιστώθηκαν δυσλειτουργίες του έργου. Κατόπιν αυτού, ο επιφορτισμένος με τις εργασίες μηχανικός εκπόνησε μελέτη. Το έτερο μέλος της κοινοπραξίας προέβη, εξ ονόματος της κοινοπραξίας, σε επισκευές βάσει της μελέτης αυτής και των οδηγιών του μηχανικού.

6 Μη ικανοποιηθείσα από τις επισκευές στις οποίες προέβη το έτερο μέλος της κοινοπραξίας, η Επιτροπή κοινοποίησε στην κοινοπραξία στις 17 Δεκεμβρίου 2013 πρόωρη καταγγελία της επίμαχης συμβάσεως. Στις 14 Ιανουαρίου 2014 η κοινοπραξία κοινοποίησε με τη σειρά της καταγγελία της επίμαχης συμβάσεως.

7 Η Επιτροπή και η κοινοπραξία συμφώνησαν να επιλύσουν τη διαφορά τους σχετικά με την καταγγελία της σύμβασης υποβάλλοντάς τη σε επιτροπή επίλυσης διαφορών.

8 Με απόφαση της 3ης Ιουλίου 2014, η επιτροπή επιλύσεως διαφορών επισήμανε ότι τα λειτουργικά προβλήματα του έργου είχαν προκληθεί από έναν συνδυασμό ελαττωμάτων σχεδιασμού και εκτελέσεως, η ευθύνη για τα οποία ήταν καταλογιστέα τόσο στην Επιτροπή όσο και στην κοινοπραξία.

9 Κατόπιν αυτού, η Επιτροπή ζήτησε την εκπόνηση νέας μελέτης του έργου, η οποία οδήγησε στην κοινοποίηση εκθέσεως στις 17 Ιουλίου 2017.

10 Βάσει, μεταξύ άλλων, της εκθέσεως αυτής, η Επιτροπή κίνησε στις 15 Σεπτεμβρίου 2017 διαδικασία διαιτησίας δυνάμει των κανόνων διαιτησίας του Διεθνούς Εμπορικού Επιμελητηρίου (ΔΕΕ).

11 Στις 11 Φεβρουαρίου 2020 διαιτητικό δικαστήριο συσταθέν υπό την αιγίδα του ΔΕΕ (στο εξής: διαιτητικό δικαστήριο) εξέδωσε μερική απόφαση με την οποία διαπίστωσε την ύπαρξη 6 757 ελαττωμάτων οφειλομένων στις εργασίες που εκτελέστηκαν κατ' εφαρμογήν της επίμαχης συμβάσεως. Κατά το διαιτητικό δικαστήριο, για 4 206 εξ αυτών ευθυνόταν αποκλειστικώς η κοινοπραξία και για 2 551 εξ αυτών ευθύνονταν από κοινού η Επιτροπή, κατά ποσοστό 60 %, και η κοινοπραξία, κατά ποσοστό 40 %.

12 Στις 19 Ιουλίου 2022 το διαιτητικό δικαστήριο εξέδωσε την τελική απόφασή του, με την οποία έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι η προσφεύγουσα και το έτερο μέλος της κοινοπραξίας υποχρεούντο από κοινού και εις ολόκληρον να καταβάλουν στην Ένωση ποσό που αντιστοιχούσε στο αναγκαίο κόστος επισκευής του έργου.

13 Προκειμένου να καταλήξει στην απόφαση αυτή, το διαιτητικό δικαστήριο χαρακτήρισε τη συμπεριφορά της κοινοπραξίας ως βαριά αμέλεια, ο δε χαρακτηρισμός αυτός του επέτρεψε να μην εφαρμόσει ρήτρα της επίμαχης συμβάσεως περί περιορισμού της συμβατικής ευθύνης των συμβαλλομένων μερών.

14 Κατά των δύο αποφάσεων του διαιτητικού δικαστηρίου ασκήθηκαν αγωγές ακύρωσης, οι οποίες εξακολουθούσαν να εκκρεμούν κατά την ημερομηνία ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής.

15 Τον Φεβρουάριο του 2021 η Επιτροπή προσέφυγε στη διοργανική επιτροπή που συστάθηκε δυνάμει του άρθρου 143 του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, η οποία, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 38 του εν λόγω κανονισμού, είναι αρμόδια για την αξιολόγηση αιτημάτων και την έκδοση συστάσεων σχετικά με την ανάγκη λήψης αποφάσεων αποκλεισμού και επιβολής χρηματικών ποινών στις υποθέσεις που παραπέμπονται σε αυτήν από την Επιτροπή ή από άλλα θεσμικά όργανα ή οργανισμούς της Ένωσης.

16 Την 1η Οκτωβρίου 2022, κατόπιν της συστάσεως που εξέδωσε η διοργανική επιτροπή που μνημονεύεται στη σκέψη 15 ανωτέρω, η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση.

Αιτήματα των διαδίκων

17 Η προσφεύγουσα, με το τελευταίο δικόγραφό της, ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·

– να υποχρεώσει την Επιτροπή να την αποζημιώσει για τη ζημία που υπέστη λόγω της προσβαλλομένης αποφάσεως·

– να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

18 Η Επιτροπή ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή·

– να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

Επί του αιτήματος απάλειψης δεδομένων

19 Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 5 Ιανουαρίου 2023, η προσφεύγουσα υπέβαλε αίτημα περί μη δημοσιοποίησης ορισμένων δεδομένων.

20 Στο πλαίσιο της στάθμισης μεταξύ της δημοσιότητας των δικαστικών αποφάσεων και του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και του επιχειρηματικού απορρήτου, ο δικαστής πρέπει να αναζητεί, υπό τις περιστάσεις της κάθε περίπτωσης, τη δίκαιη ισορροπία, λαμβάνοντας υπόψη το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στις δικαστικές αποφάσεις (απόφαση της 27ης Απριλίου 2022, Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii κατά Επιτροπής, T-4/20, EU:T:2022:242, σκέψη 29).

21 Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι η δημοσιότητα των δικαστικών αποφάσεων αποσκοπεί στο να καταστήσει δυνατό τον έλεγχο της δικαιοσύνης από το κοινό και συνιστά θεμελιώδη δικονομική εγγύηση κατά της αυθαιρεσίας (απόφαση του ΕΔΔΑ της 16ης Απριλίου 2013, Fazliyski κατά Βουλγαρίας, CE:ECH:2013:0416JUD004090805, § 69).

22 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό, στο μέτρο του δυνατού, το αίτημα της προσφεύγουσας, εφόσον τούτο δεν προσκρούει στην απαίτηση ελέγχου της δικαιοσύνης από το κοινό. Κατά τα λοιπά, το αίτημα αυτό απορρίπτεται.

Επί του ακυρωτικού αιτήματος

23 Προς στήριξη του ακυρωτικού αιτήματός της, η προσφεύγουσα προβάλλει τρεις λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι αντλούνται, ο πρώτος, από παράβαση των διατάξεων του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, ο δεύτερος, από παράβαση των διατάξεων του άρθρου 136, παράγραφος 3, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 καθώς και από παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και, ο τρίτος, από αναδρομική εφαρμογή αυστηρότερης κυρώσεως.

24 Όσον αφορά τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι ο αρμόδιος διατάκτης για την επιβολή κυρώσεως δυνάμει του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 οφείλει να προβεί σε εξατομικευμένη εξέταση της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο, ακόμη και όταν μια κατάσταση αφορά περισσότερα πρόσωπα ή οντότητες. Υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν ενήργησε κατ’ αυτόν τον τρόπο έναντι αυτής, καθόσον στηρίχθηκε αποκλειστικά στην από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνη της ως μέλους της κοινοπραξίας και συνάγει εξ αυτού ότι η Επιτροπή παρέβη το άρθρο 136, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018.

25 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν συνιστά ποινική κύρωση και ακολούθως υποστηρίζει ότι η προσφεύγουσα δεν κατόρθωσε να αντικρούσει τις πραγματικές διαπιστώσεις που της είχαν κοινοποιηθεί κατά τη διοικητική διαδικασία που προηγήθηκε της εκδόσεως της εν λόγω αποφάσεως.

26 Η Επιτροπή αναφέρει ότι το διαιτητικό δικαστήριο διαπίστωσε ότι η προσφεύγουσα, ως μέλος του αντισυμβαλλομένου σχήματος, είχε επιδείξει με τη συμπεριφορά της βαριά αμέλεια και ότι κανένας περιορισμός της ευθύνης δεν μπορούσε να εφαρμοστεί λόγω της σοβαρότητας και της βαρύτητας των διαπιστωθεισών παραβάσεων. Προσθέτει ότι εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση στηριζόμενη στη διαπίστωση αυτή του διαιτητικού δικαστηρίου, βάσει της οποίας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσφεύγουσα είχε παραβεί, ατομικώς, βασικές υποχρεώσεις κατά την εκτέλεση της επίμαχης συμβάσεως.

27 Η Επιτροπή υπενθυμίζει, εξάλλου, ότι η προσφεύγουσα και το έτερο μέλος της κοινοπραξίας ανέλαβαν από κοινού και εις ολόκληρον την εκτέλεση της επίμαχης συμβάσεως.

28 Η Επιτροπή επικαλείται επίσης τη νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα του ανταγωνισμού, η οποία αφορά την ευθύνη της μητρικής εταιρίας για τις ενέργειες της θυγατρικής της και, ιδίως, την απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, Ori Martin και SLM κατά Επιτροπής (C-490/15 P και C-505/15 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2016:678, σκέψη 60).

29 Από την εξέταση του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως θα καθοριστεί αν η διαπίστωση από το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο περί παραβάσεως των συμβατικών υποχρεώσεων καταλογιστέας σε ομάδα προσώπων με την οποία θεσμικό όργανο ή οργανισμός της Ένωσης υπέγραψε σύμβαση, από την οποία προκύπτει εις ολόκληρον συμβατική ευθύνη καθενός από τα πρόσωπα που μετέχουν στην ομάδα, παρέχει στον αρμόδιο διατάκτη τη δυνατότητα, βάσει της εν λόγω συμβατικής εις ολόκληρον ευθύνης και μόνον, να λάβει μέτρο αποκλεισμού ενός εκ των προσώπων αυτών.

30 Συναφώς, είναι αναγκαίο, σε πρώτο στάδιο, να κριθεί αν το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 έχει την έννοια ότι επιβάλλει αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού από τον αρμόδιο διατάκτη.

31 Πράγματι, αν υπάρχει τέτοιου είδους σύνδεση, η διαπίστωση από το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο περί παραβάσεως των συμβατικών υποχρεώσεων καταλογιστέας σε ομάδα προσώπων με την οποία θεσμικό όργανο ή οργανισμός της Ένωσης υπέγραψε σύμβαση, από την οποία προκύπτει εις ολόκληρον συμβατική ευθύνη καθενός από τα πρόσωπα που μετέχουν στην ομάδα, θα παρέχει στον αρμόδιο διατάκτη τη δυνατότητα, βάσει της εν λόγω συμβατικής εις ολόκληρον ευθύνης και μόνον, να λάβει μέτρο αποκλεισμού ενός εκ των προσώπων αυτών.

32 Αν το πρώτο στάδιο της συλλογιστικής οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού από τον αρμόδιο διατάκτη, θα πρέπει, σε δεύτερο στάδιο, να εξακριβωθεί αν η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει στον αρμόδιο διατάκτη την υποχρέωση, όταν προτίθεται να την εφαρμόσει, να προβαίνει σε εξατομικευμένη εξέταση της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο.

Επί του κατά πόσον η διαπίστωση παραβάσεως των συμβατικών υποχρεώσεων συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού

33 Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διατάξεως του δικαίου της Ένωσης επιβάλλεται η συνεκτίμηση όχι μόνον του γράμματός της, αλλά και του πλαισίου στο οποίο αυτή εντάσσεται, καθώς και των σκοπών που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, του ιστορικού της θεσπίσεώς της (βλ. απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2022, IG Metall και ver.di, C-677/20, EU:C:2022:800, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

– Επί της γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του δημοσιονομικού κανονισμού 2018

34 Το άρθρο 136 του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κριτήρια αποκλεισμού και αποφάσεις αποκλεισμού», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«1. Ο αρμόδιος διατάκτης αποκλείει πρόσωπο ή οντότητα που αναφέρεται στο άρθρο 135 παράγραφος 2 από τη συμμετοχή στις διαδικασίες χορήγησης που διέπονται από τον παρόντα κανονισμό ή στις διαδικασίες επιλογής για την εκτέλεση κονδυλίων της Ένωσης σε περίπτωση που το εν λόγω πρόσωπο ή οντότητα βρίσκεται σε μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες περιπτώσεις αποκλεισμού:

[…]

ε) έχουν σημειωθεί σοβαρές παραλείψεις του προσώπου ή της οντότητας όσον αφορά τη συμμόρφωση προς βασικές υποχρεώσεις κατά την εκτέλεση νομικών δεσμεύσεων χρηματοδοτούμενων από τον προϋπολογισμό, γεγονός που […]:
   i) [είχε ως αποτέλεσμα] την πρόωρη καταγγελία της νομικής δέσμευσης·
   ii) [είχε ως αποτέλεσμα] την εφαρμογή κατ' αποκοπήν αποζημιώσεων ή άλλων συμβατικών κυρώσεων· […]
   iii) [αποκαλύφθηκε] από διατάκτη, την [Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης] ή το Ελεγκτικό Συνέδριο κατόπιν λογιστικών ή άλλων ελέγχων ή ερευνών·

[…]».

35 Επομένως, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 αναφέρεται σε παράβαση υποχρεώσεων κατά την εκτέλεση νομικής δεσμεύσεως.

36 Η έννοια της «νομικής δέσμευσης» ορίζεται στο άρθρο 2 του δημοσιονομικού κανονισμού 2018. Είναι η πράξη με την οποία ο αρμόδιος διατάκτης αναλαμβάνει ή καθιερώνει υποχρέωση από την οποία προκύπτει μεταγενέστερη πληρωμή ή πληρωμές και η αναγνώριση δαπάνης που επιβαρύνει τον προϋπολογισμό, και η οποία περιλαμβάνει ειδικές συμφωνίες και συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο χρηματοδοτικών συμφωνιών-πλαισίων εταιρικής σχέσης και συμβάσεων-πλαισίων. Ο ευρύτατος αυτός ορισμός περιλαμβάνει τις συμβάσεις.

37 Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 67 του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 αναφέρεται, όσον αφορά την απόφαση αποκλεισμού προσώπου ή οντότητας από τη συμμετοχή σε διαδικασίες ανάθεσης, σε παραβίαση της «σύμβασης».

38 Τέλος, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι η διαπιστωθείσα παράβαση είχε ως αποτέλεσμα την «πρόωρη καταγγελία» ή την εφαρμογή «συμβατικών» κυρώσεων, παραπέμπει σε συμβατικό πλαίσιο.

39 Κατά συνέπεια, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 έχει εφαρμογή στην περίπτωση παραβάσεως συμβατικών υποχρεώσεων.

40 Εντούτοις, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 δεν προβλέπει ότι κάθε παράβαση συμβατικής υποχρεώσεως συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού. Πράγματι, η διάταξη αυτή κάνει λόγο για «σοβαρές παραλείψεις» όσον αφορά τη συμμόρφωση προς «βασικές υποχρεώσεις». Πρόκειται για πρόσθετες προϋποθέσεις που επιβάλλονται ειδικώς από τον εν λόγω δημοσιονομικό κανονισμό για τη λήψη μέτρου αποκλεισμού.

41 Η ύπαρξη τέτοιων προϋποθέσεων, οι οποίες δεν απορρέουν από τη σύμβαση ή από την εφαρμοστέα σε αυτήν νομοθεσία, αλλά από τον δημοσιονομικό κανονισμό 2018, συνεπάγεται ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, τίθεται ζήτημα νομικού χαρακτηρισμού των πραγματικών περιστατικών από τον αρμόδιο διατάκτη, χαρακτηρισμού ο οποίος είναι διακριτός σε σχέση με εκείνον στον οποίο προβαίνει, εφόσον συντρέχει περίπτωση, το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο.

42 Επιπλέον, οι όροι που χρησιμοποιούνται είναι αρκούντως αόριστοι ώστε να αφήνουν περιθώριο εκτιμήσεως στον αρμόδιο διατάκτη κατά τον νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών, εξ ου επιβεβαιώνεται ότι ο διατάκτης, πριν λάβει μέτρο αποκλεισμού, οφείλει να προβεί σε αυτοτελή νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών.

43 Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που εκτίθενται στις σκέψεις 34 έως 42 ανωτέρω, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι από το γράμμα του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 προκύπτει ότι η διαπίστωση του αρμόδιου για τη σύμβαση δικαστηρίου περί παραβάσεως συμβατικών υποχρεώσεων δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού από τον αρμόδιο διατάκτη, καθόσον ο τελευταίος οφείλει να προβεί σε αυτοτελή νομικό χαρακτηρισμό της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το μέτρο υπό το πρίσμα των ειδικών κριτηρίων που προβλέπει το ως άνω άρθρο.

– Επί της συστηματικής ερμηνείας του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018

44 Πρώτον, όσον αφορά τις περιπτώσεις του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχεία β′ έως δ′ και στ′ έως η′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, γίνεται αναφορά σε συμπεριφορά, όπως αθέτηση υποχρεώσεων όσον αφορά την καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα ή απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ο νομικός χαρακτηρισμός της οποίας έχει ήδη γίνει με οριστική δικαστική ή διοικητική απόφαση.

45 Επομένως, προκύπτει ότι, στις περιπτώσεις αυτές, ο αρμόδιος διατάκτης για τη λήψη του μέτρου αποκλεισμού δεσμεύεται από τον νομικό χαρακτηρισμό στον οποίο προέβη αρχή διαφορετική από τον ίδιο, χωρίς να διαθέτει το παραμικρό περιθώριο εκτιμήσεως ως προς τον εν λόγω χαρακτηρισμό.

46 Αντιθέτως, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 αναφέρεται ευθέως στην επίμαχη συμπεριφορά και όχι στη δικαστική ή διοικητική απόφαση με την οποία αρχή διαφορετική από τον αρμόδιο διατάκτη, για παράδειγμα το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο, προέβη προηγουμένως σε χαρακτηρισμό της συμπεριφοράς αυτής.

47 Μια τέτοια ουσιώδης διαφορά στο γράμμα του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 αποκλείει κάθε σύνδεση βάσει της οποίας η διαπίστωση από το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο της παραβάσεως εκ μέρους του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο των συμβατικών του υποχρεώσεων συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη από τον αρμόδιο διατάκτη μέτρου αποκλεισμού. Όσον αφορά ειδικώς την περίπτωση που καλύπτεται από τη διάταξη αυτή, ο αρμόδιος διατάκτης οφείλει, επομένως, να προβαίνει σε αυτοτελή νομικό χαρακτηρισμό της επίμαχης συμπεριφοράς.

48 Δεύτερον, το άρθρο 136, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 προβλέπει τη σχέση μεταξύ του νομικού χαρακτηρισμού των πραγματικών περιστατικών από τον αρμόδιο διατάκτη και των διαπιστώσεων στις οποίες προέβησαν αρχές διαφορετικές από αυτόν.

49 Από το άρθρο 136, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 προκύπτει ότι οι διαπιστώσεις που περιέχονται σε οριστική δικαστική ή διοικητική απόφαση δεσμεύουν τον αρμόδιο διατάκτη στις περιπτώσεις του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχεία γ′, δ′ και στ′ έως η′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, αλλά όχι στην περίπτωση της παραγράφου 1, στοιχείο ε′, του ίδιου άρθρου.

50 Πράγματι, ήδη από το πρώτο εδάφιό του, το άρθρο 136, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 διακρίνει τις δύο αυτές περιπτώσεις προκειμένου να επισημάνει ότι, στην πρώτη περίπτωση, ο αρμόδιος διατάκτης προβαίνει σε αυτοτελή χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών αν δεν υπάρχει οριστική δικαστική ή διοικητική απόφαση, ενώ, στη δεύτερη περίπτωση, μπορεί να προβεί σε αυτοτελή χαρακτηρισμό χωρίς να ισχύει η επιφύλαξη αυτή.

51 Δεδομένου ότι το άρθρο 136, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 δεν προβλέπει ότι η ύπαρξη οριστικής δικαστικής ή διοικητικής αποφάσεως που εκδόθηκε από αρχή διαφορετική από τον διατάκτη ασκεί επιρροή στην εκτίμηση στην οποία προβαίνει ο διατάκτης στην προβλεπόμενη στο άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του εν λόγω κανονισμού περίπτωση, αποκλείεται κάθε σύνδεση βάσει της οποίας η διαπίστωση του αρμόδιου για τη σύμβαση δικαστηρίου περί παραβάσεως εκ μέρους του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο των συμβατικών του υποχρεώσεων συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη από τον αρμόδιο διατάκτη μέτρου αποκλεισμού. Αντιθέτως, όσον αφορά ειδικώς τη διάταξη αυτή, ο αρμόδιος διατάκτης οφείλει να προβαίνει σε αυτοτελή νομικό χαρακτηρισμό της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο.

52 Από το σύνολο της αναλύσεως του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 προκύπτει ότι η διάταξη αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θεμελιώνει σύνδεση βάσει της οποίας η διαπίστωση στην οποία προέβη το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο περί παραβάσεως των συμβατικών υποχρεώσεων συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού από τον αρμόδιο διατάκτη.

– Επί της ιστορικής και τελολογικής ερμηνείας του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του δημοσιονομικού κανονισμού 2018

53 Υπενθυμίζεται ότι τα μέτρα αποκλεισμού θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ 2002, L 248, σ. 1, στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός 2002). Τα μέτρα αυτά διέπονταν, εξαρχής, από αυτοτελές νομικό καθεστώς το οποίο περιελάμβανε επίσης οικονομικές κυρώσεις.

54 Συνακόλουθα, τόσο οι οικονομικές αυτές κυρώσεις όσο και τα μέτρα αποκλεισμού έπρεπε, δυνάμει των διατάξεων του δημοσιονομικού κανονισμού 2002, να είναι αναλογικά υπό το πρίσμα ενός συνόλου κριτηρίων που καθορίζονταν από τον εν λόγω κανονισμό. Επιπλέον, η επιβολή μέτρων αποκλεισμού και οικονομικών κυρώσεων διευκολύνθηκε με τη δημιουργία, εντός κάθε θεσμικού οργάνου της Ένωσης, βάσεως δεδομένων στα οποία είχαν πρόσβαση τα λοιπά θεσμικά όργανα.

55 Το αυτοτελές νομικό καθεστώς που μνημονεύθηκε στη σκέψη 53 ανωτέρω και διευκρινίστηκε στη σκέψη 54 ανωτέρω διατηρήθηκε σε ισχύ κατά τις διάφορες τροποποιήσεις του δημοσιονομικού κανονισμού, και τούτο μέχρι την έκδοση του δημοσιονομικού κανονισμού 2018. Στο καθεστώς αυτό είναι πλέον αφιερωμένο ένα ολόκληρο τμήμα του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, το οποίο περιλαμβάνει οκτώ άρθρα και προβλέπει, μεταξύ άλλων, την καθιέρωση ενιαίας βάσεως δεδομένων που δημιουργήθηκε από την Επιτροπή.

56 Από τα προεκτεθέντα στις σκέψεις 53 έως 55 ανωτέρω προκύπτει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης είχε την πρόθεση να θεσπίσει, εξαρχής, ένα αυτοτελές σύστημα κυρώσεων, το οποίο διατηρήθηκε και ενισχύθηκε με την πάροδο του χρόνου και, ιδίως, με την έκδοση του δημοσιονομικού κανονισμού 2018.

57 Δεν μπορεί δε να τεκμαίρεται η ύπαρξη σύνδεσης βάσει της οποίας η διαπίστωση από αρχή διαφορετική από τον αρμόδιο διατάκτη πταίσματος την ύπαρξη του οποίου προβλέπει εθνική νομοθεσία ή νομοθεσία της Ένωσης συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη από τον αρμόδιο διατάκτη μέτρου αποκλεισμού εμπίπτοντος σε αυτοτελές σύστημα κυρώσεων θεσπισθέν με τον δημοσιονομικό κανονισμό.

58 Συναφώς, στον τομέα των συμβάσεων, ήτοι στην περίπτωση που προβλέπεται στο άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 (βλ. σκέψεις 37 έως 39 ανωτέρω), η απουσία σχέσης αυτομάτως επερχόμενης συνέπειας καταδεικνύεται στην αιτιολογική σκέψη 76 του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, η οποία αναφέρει ότι η δυνατότητα λήψης μέτρων αποκλεισμού ή επιβολής οικονομικών κυρώσεων είναι ανεξάρτητη από τη δυνατότητα εφαρμογής συμβατικών κυρώσεων, όπως κατ' αποκοπήν αποζημιώσεων.

59 Επιπλέον, το αυτοτελές σύστημα κυρώσεων που προβλέπει ο δημοσιονομικός κανονισμός επιδιώκει, από της θεσπίσεώς του, ειδικούς σκοπούς γενικού συμφέροντος, οι οποίοι είναι διαφορετικοί από την καλή εκτέλεση της συμβάσεως ή από την προστασία και την αποζημίωση των συμβαλλομένων μερών, στη διασφάλιση των οποίων αποσκοπεί ένα καθεστώς συμβατικής ευθύνης. Πρόκειται, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 25 του δημοσιονομικού κανονισμού 2002, για την πρόληψη των παρατυπιών, την καταπολέμηση της απάτης και της δωροδοκίας και την προώθηση της υγιούς και αποτελεσματικής διαχείρισης. Η διαφορά μεταξύ

των σκοπών τους οποίους επιδιώκει το σύστημα κυρώσεων που θεσπίζει ο δημοσιονομικός κανονισμός και αυτών τους οποίους επιδιώκει ένα καθεστώς συμβατικής ευθύνης επιβεβαιώνει τη διαπιστωθείσα στη σκέψη 58 ανωτέρω απουσία σχέσης αυτομάτως επερχόμενης συνέπειας.

– *Συμπέρασμα*

60 Από τη γραμματική, συστηματική, ιστορική και τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 προκύπτει ότι η διαπίστωση στην οποία προέβη το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο περί παραβάσεως των συμβατικών υποχρεώσεων δεν συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού από τον αρμόδιο διατάκτη.

Επί της υπάρξεως υποχρεώσεως εξατομικευμένης εξετάσεως, πριν από τη λήψη μέτρου αποκλεισμού, της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το μέτρο

61 Στο μέτρο που το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού, πρέπει να εξακριβωθεί αν η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει στον αρμόδιο διατάκτη υποχρέωση εξατομικευμένης εξετάσεως, όταν προτίθεται να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή, της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο.

62 Όσον αφορά, πρώτον, τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, από το γράμμα της διατάξεως αυτής προκύπτει ότι ο αρμόδιος διατάκτης αποκλείει το «πρόσωπο» ή την «οντότητα» που παρέβη τις συμβατικές υποχρεώσεις που υπέχει. Τούτο προϋποθέτει, κατ’ αρχήν, ταυτότητα του παραβάτη με τον αποδέκτη της κυρώσεως και, επομένως, παράβαση στην οποία προέβη ατομικώς ο αποδέκτης της κυρώσεως όσον αφορά τις συμβατικές του υποχρεώσεις.

63 Όσον αφορά, δεύτερον, τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, επισημαίνεται, προκαταρκτικώς, ότι μια τέτοια ερμηνεία μπορεί να στηρίζεται στην ανάλυση διατάξεων άλλων νομοθετημάτων πλην του νομοθετήματος στο οποίο ανήκει η ερμηνευόμενη διάταξη, ιδίως όταν οι επίμαχες διατάξεις είναι ανάλογες μεταξύ τους ή όταν τα νομοθετήματα στα οποία περιλαμβάνονται επιδιώκουν τους ίδιους σκοπούς (πρβλ. απόφαση της 16ης Μαρτίου 2022, MEKH και FGSZ κατά ACER, T-684/19 και T-704/19, EU:T:2022:138, σκέψη 109· προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, C-582/08, EU:C:2010:286, σημείο 44, και του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Belgian Electronic Sorting Technology, C-657/11, EU:C:2013:195, σημείο 43).

64 Συναφώς, στην οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120), περιλαμβάνεται διάταξη ανάλογη προς το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, ήτοι το άρθρο 57, παράγραφος 4, στοιχείο ζ′. Πράγματι, η διάταξη αυτή προβλέπει τη δυνατότητα αποκλεισμού οποιουδήποτε οικονομικού φορέα από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης σύμβασης λόγω σοβαρών ή επαναλαμβανόμενων πλημμελειών του οικονομικού φορέα.

65 Επιπλέον, ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε να δημιουργήσει συνοχή μεταξύ του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 και της οδηγίας 2014/24, όπως προκύπτει από πολλές αιτιολογικές σκέψεις του εν λόγω κανονισμού, ιδίως από τις αιτιολογικές σκέψεις 77, 101, 105 και 106. Ειδικότερα, η αιτιολογική σκέψη 77 αναφέρει ότι η διάρκεια του αποκλεισμού θα πρέπει να είναι χρονικά περιορισμένη, όπως στην περίπτωση της οδηγίας 2014/24, όπερ καταδεικνύει ότι η εν λόγω απαίτηση συνοχής του νομοθέτη ισχύει για τα μέτρα αποκλεισμού.

66 Επ' ευκαιρία της ερμηνείας του άρθρου 57, παράγραφος 4, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2014/24, κατά πρώτον, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι, προκειμένου να τηρηθούν τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του προαιρετικού λόγου αποκλεισμού που προβλέπει η διάταξη αυτή και η αρχή της αναλογικότητας, ένα εθνικό σύστημα μεταφοράς της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει να έχει διαμορφωθεί κατά τρόπον ώστε, πριν από την καταχώριση, στον κατάλογο αναξιόπιστων προμηθευτών, οικονομικού φορέα που ήταν μέλος ομίλου στον οποίο είχε ανατεθεί δημόσια σύμβαση καταγγελθείσα εν συνεχεία, να αξιολογούνται κατά τρόπο συγκεκριμένο όλα τα κρίσιμα στοιχεία που προσκομίζει ο εν λόγω φορέας προκειμένου να αποδείξει ότι η καταχώρισή του στον κατάλογο δεν δικαιολογείται υπό το πρίσμα της ατομικής συμπεριφοράς του. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό, κατά το Δικαστήριο, ότι ένας τέτοιος οικονομικός φορέας, σε περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης λόγω σοβαρών ή επαναλαμβανόμενων πλημμελειών κατά την εκτέλεσή της, θα χαρακτηριστεί αυτομάτως αναξιόπιστος και θα αποκλειστεί προσωρινώς, χωρίς η συμπεριφορά του να έχει προηγουμένως αξιολογηθεί, κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων (απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2023, HSC Baltic κ.λπ., C-682/21, EU:C:2023:48, σκέψεις 46 και 47).

67 Κατά δεύτερον, καίτοι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν, στο πλαίσιο του περιθωρίου χειρισμών που διέθεταν για τη μεταφορά της οδηγίας 2014/24 στην εσωτερική έννομη τάξη, να προβλέπουν τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο κάθε οικονομικός φορέας που είναι νομικώς υπεύθυνος για την ορθή εκτέλεση δημόσιας σύμβασης θεωρείται ότι συνέβαλε, κατά την εκτέλεση της σύμβασης, στην πρόκληση ή στη διατήρηση σοβαρών ή επαναλαμβανόμενων πλημμελειών που οδήγησαν στην καταγγελία της σύμβασης (απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2023, HSC Baltic κ.λπ., C-682/21, EU:C:2023:48, σκέψη 48), εντούτοις έχει επισημάνει ότι, όταν η σύμβαση έχει ανατεθεί σε όμιλο οικονομικών φορέων, των οποίων η ατομική συμβολή στις ως άνω πλημμέλειες και στις ενδεχόμενες προσπάθειες για την άρση τους δεν είναι κατ' ανάγκην η ίδια, το τεκμήριο αυτό πρέπει να είναι μαχητό, διότι άλλως θα θιγόταν τα ουσιώδη χαρακτηριστικά του ως άνω λόγου αποκλεισμού και η αρχή της αναλογικότητας που υπενθυμίζεται στο άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας. Πράγματι, κατά το Δικαστήριο, ανεξαρτήτως της εις ολόκληρον νομικής ευθύνης των μελών ενός τέτοιου ομίλου, η εφαρμογή του λόγου αποκλεισμού που προβλέπεται στο άρθρο 57, παράγραφος 4, στοιχείο ζ', της οδηγίας 2014/24 πρέπει να στηρίζεται στον επιλήψιμο ή πλημμελή χαρακτήρα της ατομικής συμπεριφοράς τους (απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2023, HSC Baltic κ.λπ., C-682/21, EU:C:2023:48, σκέψεις 48 και 49).

68 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η υποχρέωση αυτή αξιολογήσεως, κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο, της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων, την οποία οφείλει να προβλέπει ένα κράτος μέλος στη νομοθεσία του παρά το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει για τη μεταφορά της οδηγίας 2014/24 στην εσωτερική έννομη τάξη, επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο στο πλαίσιο της εφαρμογής του δημοσιονομικού κανονισμού του 2018 από τα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

69 Πράγματι, όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 57, παράγραφος 4, στοιχείο ζ′, της οδηγίας 2014/24, το Δικαστήριο έχει επισημάνει την ύπαρξη τέτοιας υποχρεώσεως, αναγνωρίζοντας συγχρόνως ότι τα κράτη μέλη δικαιούντο να μεταφέρουν την οδηγία αυτή στην εσωτερική έννομη τάξη τους θέτοντας σε εφαρμογή τεκμήριο όπως αυτό που μνημονεύθηκε στη σκέψη 67 ανωτέρω, το οποίο όμως πρέπει, λαμβανομένης υπόψη της υποχρεώσεως αυτής, να είναι μαχητό (απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2023, HSC Baltic κ.λπ., C-682/21, EU:C:2023:48, σκέψη 48).

70 Όσον αφορά, όμως, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, αποκλείεται οποιοδήποτε τεκμήριο, δεδομένου ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι καθιερώνει σύνδεση βάσει της οποίας η διαπίστωση της παραβάσεως συμβατικών υποχρεώσεων στην οποία προέβη το αρμόδιο για τη σύμβαση δικαστήριο συνεπάγεται αυτομάτως τη λήψη μέτρου αποκλεισμού (βλ. σκέψη 60 ανωτέρω).

71 Επομένως, από την κατ’ αναλογίαν εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με την οδηγία 2014/24 προκύπτει ότι ο αρμόδιος διατάκτης οφείλει, όταν εφαρμόζει το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, να αξιολογεί κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο τη συμπεριφορά του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο.

72 Τρίτον, επισημαίνεται ότι η υποχρέωση αξιολογήσεως, κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο, της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων, επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο καθόσον το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η κύρωση του αποκλεισμού που θέσπισε ο δημοσιονομικός κανονισμός 2018 έχει βασικά τιμωρητικό χαρακτήρα (βλ., κατ’ αναλογίαν, απόφαση της 30ής Μαΐου 2024, Vialto Consulting κατά Επιτροπής, C-130/23 P, EU:C:2024:439, σκέψη 31).

73 Επομένως, προκειμένου να τηρηθεί η γενική αρχή του προσωποπαγούς χαρακτήρα των ποινών (πρβλ. απόφαση της 8ης Μαΐου 2013, Eni κατά Επιτροπής, C-508/11 P, EU:C:2013:289, σκέψη 50), και με την επιφύλαξη της δυνατότητας του νομοθέτη της Ένωσης να προβλέψει ρητώς παρέκκλιση την οποία τυχόν κρίνει αναγκαία και δικαιολογημένη, διάταξη του δικαίου της Ένωσης δεν πρέπει να ερμηνεύεται από τον δικαστή της Ένωσης υπό την έννοια ότι επιτρέπει τη λήψη μέτρου αποκλεισμού χωρίς προηγούμενη εξέταση της ατομικής συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το μέτρο.

74 Από τα προεκτεθέντα στις σκέψεις 66 έως 73 ανωτέρω προκύπτει ότι ο αρμόδιος διατάκτης, πριν λάβει, βάσει του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, μέτρο αποκλεισμού έναντι προσώπου ή οντότητας, οφείλει να αξιολογήσει τη συμπεριφορά του εν λόγω προσώπου ή της οντότητας κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων.

75 Πρέπει να προστεθεί ότι η υποχρέωση αξιολογήσεως, κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο, της συμπεριφοράς του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων, συνάδει με τους σκοπούς που έχει θέσει ο νομοθέτης της Ένωσης για τα μέτρα αποκλεισμού, ήτοι την πρόληψη των παρατυπιών, την καταπολέμηση της απάτης και της δωροδοκίας και την προώθηση της υγιούς και αποτελεσματικής διαχειρίσεως (βλ. σκέψη 59 ανωτέρω).

76 Συγκεκριμένα, το ενδιαφερόμενο θεσμικό όργανο ή οργανισμός είναι, κατ' αρχήν, σε θέση να ζητήσει από τα οικεία πρόσωπα ή υπηρεσίες τη διαβίβαση των εγγράφων παρακολούθησης της επίμαχης σύμβασης, τα οποία μπορούν να του παράσχουν τη δυνατότητα να αξιολογήσει την ατομική συμπεριφορά καθενός από τα μέλη ενός ομίλου. Συναφώς, το άρθρο 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε', σημείο iii, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 προβλέπει ότι οι παραβάσεις μπορούν να έχουν αποκαλυφθεί «από διατάκτη […] κατόπιν […] ερευνών».

77 Επιπλέον, το οικείο θεσμικό όργανο ή οργανισμός είναι, κατ' αρχήν, σε θέση, σε περίπτωση που υπογράφει σύμβαση με όμιλο επιχειρήσεων, να απαιτήσει να είναι δυνατός ο προσδιορισμός των παροχών που εκτελεί έκαστος συμμετέχων προκειμένου να καθοριστεί, αν παραστεί ανάγκη, η ατομική ευθύνη εκάστου εξ αυτών βάσει του συστήματος κυρώσεων που θεσπίζει ο δημοσιονομικός κανονισμός 2018, η οποία διακρίνεται από την ενδεχόμενη εις ολόκληρον συμβατική ευθύνη τους (βλ. σκέψεις 53 έως 58 ανωτέρω).

78 Τέλος, το οικείο θεσμικό όργανο ή οργανισμός θα έχει πάντοτε τη δυνατότητα, εάν παραστεί ανάγκη, να εξηγήσει ενώπιον του δικαστή της Ένωσης ότι του ήταν αδύνατο να διαχωρίσει την ευθύνη εκάστου των μετεχόντων σε ένα πολύπλοκο σχήμα. Εντούτοις, θα πρέπει να αποδείξει ότι τουλάχιστον προσπάθησε να προβεί σε εξατομικευμένη εξέταση και ότι δεν περιορίστηκε να στηρίξει την απόφασή του περί αποκλεισμού στη διαπίστωση και μόνον της υπάρξεως εις ολόκληρον συμβατικής ευθύνης του προσώπου το οποίο αφορά το οικείο μέτρο.

Επί της φύσεως της εξετάσεως στην οποία προέβη η Επιτροπή με την προσβαλλόμενη απόφαση

79 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι η πραγματική παραδοχή στην οποία στηρίζεται η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας είναι ότι η Επιτροπή περιορίστηκε να στηριχθεί στην από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνη της προσφεύγουσας ως μέλους της κοινοπραξίας, χωρίς να λάβει υπόψη την ατομική συμπεριφορά της.

80 Επιβάλλεται δε η διαπίστωση ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή παραδέχθηκε, όπερ σημειώθηκε στα πρακτικά, ότι αποφάσισε τον αποκλεισμό της προσφεύγουσας χωρίς να εξετάσει την ατομική ευθύνη καθενός από τους αντισυμβαλλομένους όσον αφορά τις παραβάσεις κατά την εκτέλεση της συμβάσεως και ότι προέβη στην αξιολόγησή της υπό το πρίσμα της από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνης των δύο μελών της κοινοπραξίας καθώς και της ευθύνης της κοινοπραξίας στο σύνολό της.

81 Οι δηλώσεις της Επιτροπής κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επιβεβαιώνουν την ανάλυση του περιεχομένου της προσβαλλομένης αποφάσεως. Συγκεκριμένα, η αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως σχετικά με τις προϋποθέσεις του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του δημοσιονομικού κανονισμού 2018 και, ειδικότερα, σχετικά με τη διαπίστωση της εκ μέρους της προσφεύγουσας παράβασης των συμβατικών υποχρεώσεών της περιλαμβάνεται στο πρώτο και στο τρίτο μέρος της απόφασης, η οποία αποτελείται από έξι μέρη. Όσον αφορά, κατ' αρχάς, το πρώτο μέρος της προσβαλλομένης αποφάσεως, στο μέρος αυτό γίνεται αναφορά, αφενός, στον «αντισυμβαλλόμενο», ονομασία με την οποία ορίζεται, κατά συνθήκη περιλαμβανόμενη στην αιτιολογική σκέψη 1 της προσβαλλομένης αποφάσεως, η κοινοπραξία, και, αφετέρου, στην προσφεύγουσα «ως μέλος του αντισυμβαλλομένου», δηλαδή ως εις ολόκληρον ευθυνόμενο μέλος της κοινοπραξίας, όπως προκύπτει από τη συνολική ερμηνεία της προσβαλλομένης αποφάσεως, η οποία επιβεβαιώνεται από το σημείο 24 του υπομνήματος αντικρούσεως. Κατά συνέπεια, στο πρώτο μέρος της προσβαλλομένης αποφάσεως, γίνεται αναφορά μόνο σε συμπεριφορές που αποδίδονται στην κοινοπραξία. Ειδικότερα, στις αιτιολογικές σκέψεις 20 έως 22 της αποφάσεως αυτής, επισημαίνεται, όσον αφορά τα

συμπεράσματα που περιλαμβάνονται στη μερική απόφαση του διαιτητικού δικαστηρίου, ότι ο «αντισυμβαλλόμενος» κρίθηκε υπεύθυνος εν όλω ή εν μέρει για τα ελαττώματα του έργου και ότι διαπιστώθηκε ότι είχε παραβεί πολλές από τις συμβατικές υποχρεώσεις του. Όσον αφορά, περαιτέρω, το τρίτο μέρος της προσβαλλομένης αποφάσεως, που είναι αφιερωμένο στην εκτίμηση της πραγματικής καταστάσεως στην οποία στηρίχθηκε η Επιτροπή για να διαπιστώσει την εκ μέρους της προσφεύγουσας παράβαση των συμβατικών υποχρεώσεών της, στο μέρος αυτό γίνεται αναφορά μόνο στις παραβάσεις της προσφεύγουσας «ως μέλους του αντισυμβαλλομένου», δηλαδή ως εις ολόκληρον ευθυνομένου μέλους της κοινοπραξίας. Τούτο συμβαίνει, ειδικότερα, στις αιτιολογικές σκέψεις 84 έως 92 της προσβαλλομένης αποφάσεως, στις οποίες η Επιτροπή, επαναλαμβάνοντας τα συμπεράσματα που περιλαμβάνονται στη μερική απόφαση του διαιτητικού δικαστηρίου, υπενθύμισε ποιες συμβατικές υποχρεώσεις είχαν παραβιαστεί. Όσον αφορά, τέλος, τη συνολική ερμηνεία της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή, προκειμένου να διαπιστώσει παράβαση εκ μέρους της προσφεύγουσας των συμβατικών υποχρεώσεών της, στηρίχθηκε σε άλλες διαπιστώσεις πλην εκείνων του διαιτητικού δικαστηρίου. Από τις δύο αποφάσεις του διαιτητικού δικαστηρίου προκύπτει δε ότι αυτό αποφάνθηκε επί της εις ολόκληρον συμβατικής ευθύνης των μελών της κοινοπραξίας, χωρίς να διακρίνει την ατομική ευθύνη εκάστου εξ αυτών.

82 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, για την εφαρμογή του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, η Επιτροπή στηρίχθηκε στην από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνη της προσφεύγουσας ως μέλους της κοινοπραξίας, χωρίς να λάβει υπόψη την ατομική συμπεριφορά της.

83 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι, καθόσον ο αρμόδιος διατάκτης οφείλει, πριν λάβει, βάσει του άρθρου 136, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, του δημοσιονομικού κανονισμού 2018, μέτρο αποκλεισμού έναντι προσώπου ή οντότητας, να αξιολογήσει τη συμπεριφορά του εν λόγω προσώπου ή της οντότητας κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο, υπό το πρίσμα όλων των κρίσιμων στοιχείων (βλ. σκέψη 74 ανωτέρω) και καθόσον, εν προκειμένω, η Επιτροπή περιορίστηκε να στηριχθεί στην από κοινού και εις ολόκληρον ευθύνη της προσφεύγουσας ως μέλους της κοινοπραξίας, χωρίς να λάβει υπόψη την ατομική της συμπεριφορά (βλ. σκέψη 82 ανωτέρω), ο πρώτος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η προσφεύγουσα είναι βάσιμος.

84 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό το ακυρωτικό αίτημα της προσφεύγουσας, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν οι λοιποί δύο λόγοι ακυρώσεως που προέβαλε προς στήριξη του εν λόγω αιτήματος.

Επί των λοιπών αιτημάτων

85 Όσον αφορά το αίτημα να υποχρεωθεί η Επιτροπή σε αποζημίωση της προσφεύγουσας για τη ζημία που υπέστη λόγω της προσβαλλομένης αποφάσεως (βλ. σκέψη 17 ανωτέρω), με το υπόμνημα απαντήσεως, η προσφεύγουσα δήλωσε ότι δεν είχε την πρόθεση να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως βάσει του άρθρου 268 ΣΛΕΕ, αλλά ότι σκόπευε πρωτίστως να ζητήσει από το Γενικό Δικαστήριο να διευκρινίσει στο σκεπτικό της μελλοντικής αποφάσεως ότι η Επιτροπή οφείλει να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξαλείψει τις συνέπειες της προσβαλλομένης αποφάσεως.

86 Επισημαίνεται ότι τα αιτήματα αυτά, τα οποία η προσφεύγουσα υπογράμμισε ότι δεν αποσκοπούσαν στο να απευθυνθεί εντολή προς την Επιτροπή, δεν αποτελούν αυτοτελή αιτήματα σε σχέση με το ακυρωτικό αίτημα της προσφεύγουσας.

87 Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 266, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το θεσμικό όργανο του οποίου η πράξη κηρύχθηκε άκυρη με απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου οφείλει να λαμβάνει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως αυτής. Μια ακυρωθείσα πράξη εξαλείφεται δε αναδρομικώς από την έννομη τάξη και θεωρείται ως μηδέποτε υπάρξασα (βλ. απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 2008, People's Mojahedin Organization of Iran κατά Συμβουλίου, Τ-256/07, EU:T:2008:461, σκέψη 48 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

88 Επομένως, η ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως θα επιβάλει αφ' εαυτής στην Επιτροπή την υποχρέωση να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξαλείψει τις συνέπειες της εν λόγω αποφάσεως, χωρίς να χρειάζεται να προβεί το Γενικό Δικαστήριο σε σχετική διευκρίνιση στην απόφασή του.

89 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

90 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, 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, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της προσφεύγουσας.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 1ης Οκτωβρίου 2022, με την οποία η ΤΡ αποκλείστηκε από τη συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης που διέπονται από τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012, ή χρηματοδοτούνται από το 11ο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) καθώς και από την επιλογή για την εκτέλεση κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων.

Παπασάββας Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Δεκεμβρίου 2024.