Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 4ης Οκτωβρίου 2024*

«Αίτηση αναιρέσεως – Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών – Παρατυπίες κατά τη διαδικασία ανάθεσης των συμβάσεων – Κανονισμός (ΕΚ) 2988/95 – Άρθρα 4, 5 και 7 – Απόφαση ανάκτησης αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών – Χρεωστικά σημειώματα – Διάκριση μεταξύ διοικητικών μέτρων και διοικητικών κυρώσεων – Δυνατότητα λήψης διοικητικού μέτρου ελλείψει τομεακής ρύθμισης – Απόφαση ανάκτησης βάσει του κανονισμού 2988/95 και του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 – Κανονισμός 1605/2002 – Άρθρο 103 – Δυνατότητα ανάκτησης από τον διαχειριστή του οικονομικού φορέα που είναι δικαιούχος χορήγησης πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Στην υπόθεση C-721/22 P,

με αντικείμενο αίτηση αναιρέσεως δυνάμει του άρθρου 56 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ασκηθείσα στις 24 Νοεμβρίου 2022,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη αρχικώς από τους B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz και J. Estrada de Solà και, στη συνέχεια, από τους J. Baquero Cruz και J. Estrada de Solà,

αναιρεσείουσα,

όπου οι έτεροι διάδικοι είναι:

ο **PB**, εκπροσωπούμενος από τη L. Levi, avocate,

προσφεύγων-ενάγων πρωτοδίκως,

το **Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**,

παρεμβαίνον πρωτοδίκως,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Jürimäe, πρόεδρο τμήματος, K. Lenaerts, Πρόεδρο του Δικαστηρίου, ασκούντα καθήκοντα δικαστή του τρίτου τμήματος, N. Piçarra, N. Jääskinen και M. Gavalec (εισηγητή), δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: A. Calot Escobar

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

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

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την αίτηση αναιρέσεως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί την αναίρεση της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 14ης Σεπτεμβρίου 2022, PB κατά Επιτροπής (T-775/20, στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, EU:T:2022:542), με την οποία το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση C (2020) 7151 final της Επιτροπής, της 22ας Οκτωβρίου 2020, σχετικά με την επιβολή διοικητικού μέτρου έναντι του διαχειριστή της εταιρίας [*εμπιστευτικό*] για την ανάκτηση των ποσών που εισπράχθηκαν αχρεωστήτως στο πλαίσιο των συμβάσεων με αριθμούς αναφοράς TACIS/2006/101-510 και CARDS/2008/166-429 (στο εξής: επίδικη απόφαση).

Το νομικό πλαίσιο

Ο κανονισμός (ΕΚ) 2988/95

2 Η τρίτη, η τέταρτη και η πέμπτη αιτιολογική σκέψη 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), έχουν ως εξής:

«Εκτιμώντας […] ότι έχει […] μεγάλη σημασία η καταπολέμηση των πράξεων σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των [Ευρωπαϊκών] Κοινοτήτων σε όλους τους τομείς·

ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων απαιτεί την καθιέρωση ενός κοινού νομικού πλαισίου σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από τις κοινοτικές πολιτικές·

ότι τα είδη συμπεριφοράς που στοιχειοθετούν παρατυπίες καθώς και τα αντίστοιχα διοικητικά μέ[τρ]α και κυρώσεις προβλέπονται σε τομεακούς κανόνες σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό.»

3 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού:

«Παρατυπία συνιστά κάθε παράβαση διάταξης του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη.»

4 Το άρθρο 2 του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Οι έλεγχοι και τα διοικητικά μέτρα και κυρώσεις θεσπίζονται μόνον εφόσον απαιτούνται για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Πρέπει να εξασφαλίζουν

αποτελεσματική, σύμμετρη και αποτρεπτική προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Κοινοτήτων.

2. Καμία διοικητική κύρωση δεν απαγγέλλεται εάν δεν προβλέπεται από κοινοτική πράξη προγενέστερη της παρατυπίας. Σε περίπτωση μεταγενέστερης τροποποίησης των διατάξεων περί επιβολής διοικητικών κυρώσεων που περιέχονται σε κοινοτικούς κανόνες, ισχύουν αναδρομικώς οι λιγότερο αυστηρές διατάξεις.

[…]»

5 Ο τίτλος ΙΙ του κανονισμού 2988/95 επιγράφεται «Διοικητικά μέτρα και κυρώσεις» και περιλαμβάνει τα άρθρα 4 έως 7 του κανονισμού.

6 Το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Κάθε παρατυπία συνεπάγεται, κατά γενικό κανόνα, την αφαίρεση του αδικαιολογήτως αποκτηθέντος οφέλους:

– με την υποχρέωση καταβολής των οφειλομένων ή επιστροφής των αδικαιολογήτως εισπραχθέντων ποσών,

– με την ολική ή μερική κατάπτωση της εγγύησης που έχει συσταθεί για την υποστήριξη της αίτησης παρασχεθέντος οφέλους ή για την είσπραξη προκαταβολής.

2. Η εφαρμογή των μέτρων της παραγράφου 1 περιορίζεται στην αφαίρεση του εξασφαλισθέντος οφέλους προσαυξημένου, εφόσον προβλέπεται, με τόκους που δύνανται να καθοριστούν κατ' αποκοπήν.

3. Οι πράξεις οι οποίες αποδεδειγμένως αποσκοπούν στην εξασφάλιση οφέλους αντίθετου προς τους στόχους των εκάστοτε εφαρμοστέων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, με την τεχνητή δημιουργία των προϋποθέσεων κτήσης αυτού του οφέλους, έχουν ως συνέπεια, ανάλογα με την περίπτωση, είτε τη μη εξασφάλιση είτε την αφαίρεση του οφέλους.

4. Τα μέτρα του παρόντος άρθρου δεν θεωρούνται κυρώσεις.»

7 Το άρθρο 5 του ίδιου κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«1. Οι εκ προθέσεως ή εξ αμελείας παρατυπίες μπορούν να επισύρουν τις ακόλουθες διοικητικές κυρώσεις:

[…]

γ) ολική ή μερική αφαίρεση του παρασχεθέντος από την κοινοτική νομοθεσία οφέλους, ακόμη και αν ο φορέας έχει λάβει αδικαιολογήτως μέρος μόνο αυτού του οφέλους·

[…]

2. Με την επιφύλαξη των τομεακών κανόνων που θα ισχύουν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος κανονισμού, οι άλλες παρατυπίες μπορούν να επισύρουν μόνο τις μη ποινικές

κυρώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1 και μόνον εφόσον οι κυρώσεις αυτές απαιτούνται για την ορθή εφαρμογή των κανόνων.»

8 Κατά το άρθρο 7 του κανονισμού 2988/95:

«Τα κοινοτικά διοικητικά μέτρα και κυρώσεις μπορούν να επιβάλλονται στους οικονομικούς φορείς που προβλέπονται στο άρθρο 1, δηλαδή στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα καθώς και στις λοιπές οντότητες, στις οποίες το εθνικό δίκαιο αναγνωρίζει ικανότητα δικαίου, τα οποία διέπραξαν την παρατυπία. Επικουρικώς, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να επιβάλλονται και στα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της.»

Ο κανονισμός 99/2000

9 Ο κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) 99/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1999, για τη χορήγηση συνδρομής στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας (ΕΕ 2000, L 12, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2112/2005 του Συμβουλίου, της 21ης Νοεμβρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 344, σ. 23), είχε θεσπίσει το πρόγραμμα TACIS για την προώθηση της μετάβασης στην οικονομία της αγοράς και για την ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

Ο κανονισμός 2666/2000

10 Ο κανονισμός (ΕΚ) 2666/2000 του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2000, για την παροχή βοήθειας προς την Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1628/96 και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3906/89 και (ΕΟΚ) αριθ. 1360/90, και των αποφάσεων 97/256/ΕΚ και (ΕΟΚ) αριθ. 1999/311/ΕΚ (ΕΕ 2000, L 306, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2257/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2004 (ΕΕ 2004, L 389, σ. 1), προέβλεπε, μεταξύ άλλων, μέσω του προγράμματος CARDS, την παροχή κοινοτικής βοήθειας για την ανασυγκρότηση, την ανάπτυξη και τη σταθεροποίηση των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης με σκοπό τη συμμετοχή τους στη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2002

11 Το άρθρο 103 του κανονισμού (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) (στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός του 2002), όριζε τα εξής:

«Όταν κατά τη διαδικασία σύναψης ή εκτέλεσης μιας σύμβασης έχουν διαπραχθεί είτε σφάλματα ή ουσιώδεις παρατυπίες είτε απάτη, τα όργανα αναστέλλουν την εκτέλεση της εν λόγω σύμβασης.

Αν αυτά τα σφάλματα, οι παρατυπίες ή η απάτη οφείλονται σε υπαιτιότητα του αντισυμβαλλομένου, τα όργανα μπορούν επιπλέον να αρνηθούν την πληρωμή ή να ανακτήσουν τα ήδη καταβληθέντα ποσά, ανάλογα με τη σοβαρότητα των εν λόγω σφαλμάτων, παρατυπιών ή της απάτης.»

12 Κατά το άρθρο 103 του κανονισμού 1605/2002, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 1995/2006 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2006 (ΕΕ 2006, L 390, σ. 1):

«Οσάκις αποδεικνύεται ότι η διαδικασία ανάθεσης εμφανίζει ουσιώδη σφάλματα, παρατυπίες ή απάτη, τα κοινοτικά όργανα αναστέλλουν τη διαδικασία και μπορούν να λάβουν κάθε αναγκαίο μέτρο, συμπεριλαμβανόμενης της ακύρωσης της διαδικασίας.

Οσάκις, μετά την ανάθεση της σύμβασης, αποδεικνύεται ότι η διαδικασία ανάθεσης ή η εκτέλεση της σύμβασης εμφάνισε ουσιώδη σφάλματα, παρατυπίες ή απάτη, τα κοινοτικά όργανα μπορούν είτε να μη συνάψουν τη σύμβαση είτε να αναστείλουν την εκτέλεση της σύμβασης ή, εφόσον συντρέχει περίπτωση, να την καταγγείλουν.

Οσάκις τα σφάλματα, οι παρατυπίες ή η απάτη οφείλονται σε υπαιτιότητα του αντισυμβαλλομένου, τα κοινοτικά όργανα μπορούν επιπλέον να αρνηθούν πληρωμές ή να ανακτήσουν ποσά που έχουν ήδη καταβληθεί, ή και να καταγγείλουν όλες τις συμβάσεις που έχουν συνάψει με τον εμπλεκόμενο αντισυμβαλλόμενο, κατ' αναλογία προς τη σοβαρότητα των σφαλμάτων, των παρατυπιών ή της απάτης.»

Το ιστορικό της διαφοράς

13 Το ιστορικό της διαφοράς εκτίθεται στις σκέψεις 2 έως 33 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Για τις ανάγκες της υπό κρίση αίτησης αναιρέσεως, το ιστορικό αυτό μπορεί να συνοψιστεί ως ακολούθως.

14 Η Ένωση ανέθεσε δύο δημόσιες συμβάσεις σε κοινοπραξία και, στη συνέχεια, συνήψε δύο συμβάσεις με την επικεφαλής εταιρία της εν λόγω κοινοπραξίας (στο εξής: επικεφαλής εταιρία), κατά τη διάρκεια, αντιστοίχως, των ετών 2006 και 2008. Η πρώτη σύμβαση, μέγιστης αξίας 4 410 000 ευρώ, αφορούσε την παροχή τεχνικής βοήθειας στις ουκρανικές αρχές με στόχο την προσέγγιση του ουκρανικού δικαίου με το δίκαιο της Ένωσης. Η δεύτερη σύμβαση, μέγιστης αξίας 1 999 125 ευρώ, συνίστατο στην παροχή υπηρεσιών τεχνικής βοήθειας στο Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο της Σερβίας.

15 Κατόπιν ανώνυμων καταγγελιών κατά της επικεφαλής εταιρίας, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) διενήργησε έρευνα και κατέληξε, με δύο εκθέσεις της, στην ύπαρξη σοβαρών παρατυπιών και πιθανών πράξεων δωροδοκίας στο πλαίσιο καθεμίας από τις δύο συμβάσεις.

16 Βάσει των ως άνω εκθέσεων της OLAF, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 15 Οκτωβρίου 2019, δύο αποφάσεις με τις οποίες προσήψε στην επικεφαλής εταιρία ότι διέπραξε ουσιώδεις παρατυπίες, κατά την έννοια του άρθρου 103 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών σύναψης των δύο επίμαχων συμβάσεων. Η Επιτροπή έκρινε ότι οι παρατυπίες αυτές ήταν αρκούντως σοβαρές ώστε να θεωρηθεί ότι όλες οι πραγματοποιηθείσες πληρωμές καταβλήθηκαν αχρεωστήτως και έπρεπε να ανακτηθούν.

17 Η επικεφαλής εταιρία προσέβαλε τις δύο αυτές αποφάσεις ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου. Με τις αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2021, HB κατά Επιτροπής (T-795/19, EU:T:2021:917), και της 21ης Δεκεμβρίου 2021, HB κατά Επιτροπής (T-796/19, EU:T:2021:918), το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις δύο προσφυγές-αγωγές της εταιρίας με την αιτιολογία ότι ήταν, αφενός, απαράδεκτες, κατά το μέρος που είχαν ως αίτημα την ακύρωση των εν λόγω αποφάσεων ανάκτησης, και, αφετέρου, αβάσιμες, κατά το μέρος που είχαν ως αίτημα τη στοιχειοθέτηση της

εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης. Οι ως άνω αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου, κατά των οποίων ασκήθηκε αίτηση αναιρέσεως, αναιρέθηκαν με τη σημερινή απόφαση, Επιτροπή κατά HB, C-160/22 P και C-161/22 P.

18 Στις 13 Δεκεμβρίου 2019, η Επιτροπή ενημέρωσε τον PB, ο οποίος είναι ο διαχειριστής της επικεφαλής εταιρίας, ότι σκόπευε να λάβει σε βάρος του διοικητικά μέτρα, όπως προβλέπεται στα άρθρα 4 και 7 του κανονισμού 2988/95. Κατά την άποψή της, μπορούσε να στοιχειοθετηθεί προσωπική ευθύνη του PB, δεδομένου ότι ο ίδιος είχε συμμετάσχει, υπό την ιδιότητα του διαχειριστή, στην τέλεση των παρατυπιών κατά την ανάθεση των δύο επίμαχων συμβάσεων. Υπό την ιδιότητα του διαχειριστή της επικεφαλής εταιρίας, ο PB θα όφειλε πάντως να μεριμνήσει ώστε να μη διαπραχθούν τέτοιες παρατυπίες.

19 Στις 22 Οκτωβρίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε την επίδικη απόφαση βάσει των άρθρων 4 και 7 του κανονισμού 2988/95 και, κατ' ουσίαν, βάσει του άρθρου 103 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι ο PB ευθυνόταν αλληλεγγύως και εις ολόκληρον με την επικεφαλής εταιρία, αφενός, για την καταβολή του ποσού των 4 241 507 ευρώ σε σχέση με την πρώτη σύμβαση, για την οποία γίνεται λόγος στη σκέψη 14 της παρούσας απόφασης, και, αφετέρου, για την καταβολή του ποσού των 797 230,86 ευρώ σε σχέση με τη δεύτερη σύμβαση, για την οποία γίνεται λόγος στην ίδια σκέψη της παρούσας απόφασης.

Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

20 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 24 Δεκεμβρίου 2020, ο PB άσκησε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου προσφυγή-αγωγή με αιτήματα να ακυρωθεί η επίδικη απόφαση, να υποχρεωθεί η Ένωση στην επιστροφή όλων των ποσών που ενδεχομένως ανέκτησε η Επιτροπή βάσει της εν λόγω απόφασης, πλέον τόκων υπερημερίας βάσει του επιτοκίου που εφαρμόζει η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), προσαυξημένου κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες, να υποχρεωθεί στην καταβολή του ποσού των 10 000 ευρώ ως αποζημίωση, υπό την επιφύλαξη επαύξησής του, καθώς και να καταδικασθεί στο σύνολο των δικαστικών εξόδων.

21 Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο περιορίστηκε στην εξέταση του τρίτου λόγου που προέβαλε ο PB προς στήριξη του αιτήματος ακυρώσεως της επίδικης απόφασης, ο οποίος αφορούσε έλλειψη νομικής βάσης της επίδικης απόφασης, καθώς και παραβίαση της αρχής της νομιμότητας των ποινών και της αρχής της εφαρμογής του ηπιότερου ποινικού νόμου. Κατ' ουσίαν, με τις σκέψεις 55, 63 και 64 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε από την απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2010, SGS Belgium κ.λπ. (C-367/09, EU:C:2010:648, σκέψεις 52 έως 56), ότι τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95, τα οποία επιτρέπουν τη θέσπιση διοικητικών μέτρων και κυρώσεων, στερούνται άμεσου αποτελέσματος, πέραν του πεδίου εφαρμογής της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) και άλλων τομέων που διέπονται από αντίστοιχους κανόνες, όπως η κοινή εμπορική πολιτική. Ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή διοικητικών μέτρων και κυρώσεων κατά των προσώπων που διέπραξαν τις παρατυπίες προϋποθέτει τη θέσπιση ειδικών τομεακών ρυθμίσεων, σύμφωνων προς τον εν λόγω κανονισμό, επί των οποίων πρέπει να στηρίζονται τα ως άνω μέτρα και οι ως άνω κυρώσεις. Επομένως, τα εν λόγω μέτρα και οι εν λόγω κυρώσεις δεν μπορούν να στηρίζονται στον κανονισμό 2988/95 και μόνον.

22 Επιπλέον, στις σκέψεις 66 και 67 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ούτε το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού ούτε το άρθρο 103, δεύτερο εδάφιο, του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002 επιτρέπουν στην Επιτροπή να ζητήσει την επιστροφή των αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών από άλλα πρόσωπα ή οντότητες πέραν του δικαιούχου των ποσών αυτών. Επισήμανε επίσης ότι το άρθρο 7 του κανονισμού 2988/95 δεν παρέχει διευκρινίσεις ως προς την κατηγορία των προσώπων έναντι των οποίων πρέπει να λαμβάνεται διοικητικό μέτρο σε μια τέτοια περίπτωση.

23 Ως εκ τούτου, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στη σκέψη 70 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι η επίδικη απόφαση στερούνταν νομικής βάσεως. Δεχόμενο, στη σκέψη 71 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, τον τρίτο λόγο της προσφυγής-αγωγής με αίτημα την ακύρωση της επίδικης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση αυτή και, ως εκ τούτου, δεν έκρινε αναγκαίο να εξετάσει τους υπόλοιπους εννέα λόγους που είχε προβάλει ο PB.

24 Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο, στη σκέψη 91 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, απέρριψε επί της ουσίας τα αιτήματα αποζημίωσης του PB, ενώ έκρινε, στη σκέψη 80 της ίδιας απόφασης, ότι παρείλκε να αποφανθεί προηγουμένως επί του παραδεκτού τους. Έκρινε, μεταξύ άλλων, στη σκέψη 89 της εν λόγω απόφασης, ότι ο PB δεν είχε αποδείξει την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της φερόμενης ως υπαίτιας συμπεριφοράς της Επιτροπής και της προβαλλόμενης ζημίας.

Τα αιτήματα των διαδίκων στο πλαίσιο της αναιρετικής διαδικασίας

25 Με την υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να αναιρέσει το πρώτο και το τρίτο σημείο του διατακτικού της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης,

– να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί της ουσίας σε σχέση με την προσφυγή ακυρώσεως, και

– να καταδικάσει τον PB στα δικαστικά έξοδα.

26 Ο PB ζητεί από το Δικαστήριο:

– να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως και

– να καταδικάσει την Επιτροπή στο σύνολο των δικαστικών εξόδων.

Επί της αιτήσεως αναιρέσεως

27 Προς στήριξη της αιτήσεως αναιρέσεως, η Επιτροπή προβάλλει έναν και μοναδικό λόγο αναιρέσεως, ο οποίος βάλλει κατά του πρώτου σημείου του διατακτικού της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης.

Επιχειρήματα των διαδίκων

28 Προς στήριξη του μοναδικού λόγου αναιρέσεως που προβάλλει, η Επιτροπή αμφισβητεί, πρώτον, τη συλλογιστική του Γενικού Δικαστηρίου στις σκέψεις 51 έως 64 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, στο μέτρο που, βάσει της συλλογιστικής αυτής, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε, στη σκέψη 65 της εν λόγω απόφασης, στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός 2988/95 δεν μπορούσε να αποτελέσει, αφ' εαυτού, την κατάλληλη νομική βάση για τη λήψη διοικητικών μέτρων με σκοπό την ανάκτηση των αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών. Αποφαινόμενο κατ' αυτόν τον τρόπο, το Γενικό Δικαστήριο παρέβη τα άρθρα 4 και 7 του ως άνω κανονισμού, τα οποία συνιστούν αυτοτελή και αρκούντως σαφή βάση για τη λήψη τέτοιων μέτρων που δεν έχουν τον χαρακτήρα κύρωσης.

29 Το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε, κατά την Επιτροπή, σε πλάνη περί το δίκαιο στη σκέψη 51 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, η οποία αποτελεί το σημείο αφετηρίας της συλλογιστικής του, καθόσον συνήγαγε από την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του ως άνω κανονισμού ότι ο νομοθέτης της Ένωσης εξαρτά την επιβολή διοικητικών μέτρων και κυρώσεων έναντι των προσώπων που διαπράττουν παρατυπίες από τη θέσπιση ειδικών τομεακών ρυθμίσεων. Ωστόσο, η εν λόγω αιτιολογική σκέψη δεν επιβάλλει κατ' ανάγκη να στηρίζεται η ως άνω επιβολή σε τομεακή ρύθμιση ούτε αποκλείει το ενδεχόμενο ο κανονισμός 2988/95 να αναπτύσσει αυτοτελές αποτέλεσμα.

30 Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι, στις σκέψεις 51 έως 57 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε από την απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2010, SGS Belgium κ.λπ. (C-367/09, EU:C:2010:648), ότι ο κανονισμός 2988/95 αποτελούσε κανονισμό-πλαίσιο που απαιτούσε τομεακή ρύθμιση για την επιβολή κυρώσεων και για τον προσδιορισμό των κατηγοριών των προσώπων τα οποία αφορούν οι κυρώσεις αυτές. Εντούτοις, η εν λόγω ερμηνεία αφορά μόνο τις κυρώσεις του άρθρου 5 του ως άνω κανονισμού, επί των οποίων εφαρμόζεται η αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege που προβλέπεται στο άρθρο 49 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού. Κατά την Επιτροπή, η επέκταση της ερμηνείας αυτής στα διοικητικά μέτρα τα οποία αποσκοπούν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και δεν συνιστούν κυρώσεις θα στερούσε από τον κανονισμό 2988/95 την πρακτική του αποτελεσματικότητα και τον δεσμευτικό του χαρακτήρα.

31 Επιπροσθέτως, μολονότι τομεακές ρυθμίσεις μπορούν να εφαρμοστούν ως lex specialis, εντούτοις, ελλείψει αυτών, ο κανονισμός 2988/95 παράγει ίδιον και αυτοτελές έννομο αποτέλεσμα. Επιπλέον, με την απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2010, SGS Belgium κ.λπ. (C-367/09, EU:C:2010:648, σκέψεις 32 έως 34), το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι οι διατάξεις κανονισμού παράγουν, κατά κανόνα, άμεσα αποτελέσματα στις εθνικές έννομες τάξεις, οπότε μόνον κατ' εξαίρεση, για «ορισμένες διατάξεις κανονισμού», όπως είναι, στον κανονισμό 2988/95, οι σχετικές με τις κυρώσεις διατάξεις, είναι αναγκαία η λήψη μέτρων εφαρμογής.

32 Υπό το πρίσμα αυτό, οι αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), στις οποίες παρέπεμψε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 59 και 60 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, περιορίζονται στη διαπίστωση ότι, όταν υφίσταται τομεακή ρύθμιση που διέπει την ανάκτηση οφειλόμενων ποσών, αυτή πρέπει να εφαρμόζεται ως lex specialis, αντί του lex generalis που συνιστά ο κανονισμός 2988/95. Εν πάση περιπτώσει,

δεδομένου ότι στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι ως άνω δύο αποφάσεις υπήρχε τομεακή ρύθμιση, το Δικαστήριο δεν χρειάστηκε να εξετάσει το ζήτημα αν ο εν λόγω κανονισμός μπορούσε να αποτελέσει αυτοτελή βάση για την ανάκτηση, ελλείψει τομεακής νομοθεσίας.

33 Τούτου λεχθέντος, τόσο το Γενικό Δικαστήριο όσο και το Δικαστήριο έχουν ρητώς αναγνωρίσει επανειλημμένως την άμεση και αυτοτελή εφαρμογή του άρθρου 4 του ως άνω κανονισμού για την ανάκτηση οφειλόμενων ποσών, ιδίως με τις αποφάσεις της 15ης Απριλίου 2011, IPK International κατά Επιτροπής (T-297/05, EU:T:2011:185, σκέψη 117), της 13ης Δεκεμβρίου 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, σκέψη 72), και της 9ης Ιουλίου 2015, Cimmino κ.λπ. (C-607/13, EU:C:2015:448, σκέψη 76). Η νομολογία αυτή είναι γενικής ισχύος και, επομένως, δεν μπορεί, αντιθέτως προς όσα έκρινε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 62 έως 64 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, να περιοριστεί στην ΚΓΠ και στην κοινή εμπορική πολιτική.

34 Δεύτερον, η Επιτροπή αμφισβητεί τη συλλογιστική που εκτίθεται στις σκέψεις 67 και 69 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, καθόσον το Γενικό Δικαστήριο έκρινε στις εν λόγω σκέψεις ότι το άρθρο 103 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002, ως τομεακή ρύθμιση, επέτρεπε την πραγματοποίηση ανακτήσεων μόνον έναντι του αντισυμβαλλομένου και όχι έναντι τρίτου, όπως ο διαχειριστής της επικεφαλής εταιρίας.

35 Από τη σκέψη 67 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προκύπτει ότι το άρθρο 7 του κανονισμού 2988/95 δεν διευκρινίζει την κατηγορία των προσώπων έναντι των οποίων πρέπει να λαμβάνεται διοικητικό μέτρο. Επιπλέον, στη σκέψη 69 της ίδιας απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η συνδυασμένη εφαρμογή του άρθρου 103 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002 καθώς και των άρθρων 4 και 7 του κανονισμού 2988/95 δεν επέτρεπε τη λήψη διοικητικού μέτρου κατά του PB, δεδομένου ότι αυτός δεν ήταν ο άμεσος δικαιούχος των επίμαχων πληρωμών.

36 Κατά την Επιτροπή, από το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι κανονισμός ο οποίος, όπως ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2002, θεσπίζει δημοσιονομικούς κανόνες οι οποίοι ρυθμίζουν ιδίως τις πρακτικές λεπτομέρειες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού συνιστά γενική ρύθμιση που αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού και όχι τομεακή ρύθμιση. Συνακόλουθα, τόσο ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2002 όσο και ο κανονισμός 2988/95 πρέπει να θεωρηθούν ως δύο συμπληρωματικές γενικές ρυθμίσεις και όχι ως lex generalis και lex specialis αντιστοίχως. Ως εκ τούτου, είναι δυνατή, και μάλιστα συχνά αναγκαία, η από κοινού εφαρμογή των δύο αυτών κανονισμών.

37 Εν προκειμένω, οι κρίσιμες τομεακές ρυθμίσεις, όσον αφορά τη δημόσια σύμβαση για την Ουκρανία, είναι ο κανονισμός 99/2000, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2112/2005, και, όσον αφορά τη δημόσια σύμβαση για τη Σερβία, ο κανονισμός 2666/2000, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2257/2004.

38 Επιπροσθέτως, στο μέτρο που έκρινε, στη σκέψη 67 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι το άρθρο 7 του κανονισμού 2988/95 «δεν παρέχει διευκρινίσεις όσον αφορά την κατηγορία των προσώπων έναντι των οποίων πρέπει να λαμβάνεται διοικητικό μέτρο», το Γενικό Δικαστήριο παρέβλεψε τη δεύτερη περίοδο του άρθρου αυτού, κατά την οποία διοικητικά μέτρα «μπορούν να επιβάλλονται και στα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της». Εν προκειμένω, ο PB, ως διαχειριστής της επικεφαλής εταιρίας, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής.

39 Από την πλευρά του, ο PB αντικρούει, πρώτον, την επιχειρηματολογία της Επιτροπής, υπογραμμίζοντας ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν υποστήριξε ότι η πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2988/95 θα μπορούσε να υπερισχύσει των διατάξεων του ίδιου κανονισμού. Επιπροσθέτως, το επιχείρημα της Επιτροπής με το οποίο η ίδια αμφισβητεί τον χαρακτηρισμό του «κανονισμού-πλαισίου» που έδωσε στον εν λόγω κανονισμό το Γενικό Δικαστήριο είναι αλυσιτελές, καθόσον ο χαρακτηρισμός του κανονισμού ως «γενικής ρύθμισης», τον οποίο προτείνει η Επιτροπή, είναι ισοδύναμος.

40 Επιπλέον, ο PB υποστηρίζει ότι κακώς η Επιτροπή αμφισβητεί τόσο την εφαρμογή, εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου, της νομολογίας σχετικά με τις διοικητικές κυρώσεις επί των διοικητικών μέτρων όσο και την κρίση του Γενικού Δικαστηρίου ότι το άρθρο 4 του ως άνω κανονισμού δεν μπορεί να αποτελέσει, αφ' εαυτού, την κατάλληλη νομική βάση για τη λήψη διοικητικών μέτρων ανάκτησης αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών. Ειδικότερα, ουδεμία από τις τρεις αποφάσεις που μνημόνευσε η Επιτροπή είναι κρίσιμη, καθόσον τόσο η απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, σκέψεις 56 και 57) όσο και οι αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, σκέψη 72), και της 9ης Ιουλίου 2015, Cimmino κ.λπ. (C-607/13, EU:C:2015:448, σκέψη 76) αφορούν την ΚΓΠ. Το Γενικό Δικαστήριο ορθώς έκρινε, κατά τον PB, ότι, στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής, το καθεστώς των διοικητικών κυρώσεων και μέτρων είχε θεσπιστεί πριν ακόμη τεθεί σε ισχύ ο κανονισμός 2988/95.

41 Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει ήδη υπογραμμίσει, ιδίως στη σκέψη 37 της απόφασης της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), ότι ο κανονισμός 2988/95 περιορίζεται στη θέσπιση γενικών κανόνων για τους ελέγχους και τις κυρώσεις οι οποίοι δεν μπορούν να αποτελέσουν επαρκή νομική βάση για την ανάκτηση πόρων που χρησιμοποιήθηκαν εσφαλμένα. Κατά τον PB, η νομολογία αυτή είναι κρίσιμη για την τεκμηρίωση της διαπίστωσης που περιλαμβάνεται στη σκέψη 58 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, κατά την οποία δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές στη νομολογία του Δικαστηρίου μεταξύ της εφαρμογής των διοικητικών κυρώσεων και της εφαρμογής των διοικητικών μέτρων που προβλέπει ο εν λόγω κανονισμός.

42 Επιπροσθέτως, ο PB διερωτάται ως προς το ζήτημα της λυσιτέλειας της επιχειρηματολογίας της Επιτροπής, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι η επίδικη απόφαση στηριζόταν σε δύο νομικές βάσεις. Αν όμως η Επιτροπή είχε θεωρήσει ότι ο κανονισμός 2988/95 συνιστούσε επαρκή νομική βάση για την έκδοση της επίδικης απόφασης, δεν θα είχε στηρίξει επίσης την απόφαση αυτή και στο άρθρο 103 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002.

43 Τέλος, ο PB εκτιμά ότι δεν ασκεί επιρροή το ζήτημα αν ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2002 χαρακτηρίζεται ως «τομεακή ρύθμιση» ή ως «γενική ρύθμιση». Συγκεκριμένα, από την απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), προκύπτει ότι ο εν λόγω δημοσιονομικός κανονισμός μπορούσε να αποτελέσει τη βάση μέτρου μειώσεως του ποσού επιδότησης που χορηγείται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες. Το Γενικό Δικαστήριο απλώς συμμορφώθηκε προς την απόφαση αυτή, εξετάζοντας, στις σκέψεις 65 και 66 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, αν ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2002 επέτρεπε στην Επιτροπή να εκδώσει την επίδικη απόφαση.

44 Δεύτερον, ο PB αμφισβητεί την επιχειρηματολογία της Επιτροπής η οποία βάλλει κατά των σκέψεων 67 και 69 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και υποστηρίζει, αφενός, ότι η δεύτερη περίοδος του άρθρου 7 του κανονισμού 2988/95 είναι αμιγώς διάταξη μη επιτακτικού χαρακτήρα η οποία, για να εφαρμοστεί, πρέπει να συγκεκριμενοποιηθεί με πράξη της Ένωσης. Αφετέρου, ο

PB ισχυρίζεται ότι διοικητικό μέτρο μπορεί να εφαρμοστεί μόνον εφόσον καθιστά δυνατή την επιστροφή αχρεωστήτως αποκτηθέντος οφέλους. Επομένως, τέτοια επιστροφή δεν μπορεί να διαταχθεί εις βάρος προσώπου το οποίο, όπως ο PB, δεν απέκτησε το εν λόγω όφελος.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

45 Στο πλαίσιο του μοναδικού λόγου αναιρέσεως, η Επιτροπή αμφισβητεί, πρώτον, τη συλλογιστική την οποία ακολούθησε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 51 έως 64 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και βάσει της οποίας έκρινε, στη σκέψη 65 της απόφασής του, ότι ο κανονισμός 2988/95 δεν μπορούσε να αποτελέσει, αφ' εαυτού, την κατάλληλη νομική βάση για τη λήψη διοικητικών μέτρων ανάκτησης αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών.

46 Όπως έχει επανειλημμένως κρίνει το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ΚΓΠ και της κοινής εμπορικής πολιτικής, η υποχρέωση επιστροφής οφέλους το οποίο αποκτήθηκε αδικαιολογήτως μέσω παράτυπης πρακτικής δεν συνιστά κύρωση για την οποία απαιτείται σαφής και μη διφορούμενη νομική βάση, διακρινόμενη από τον κανονισμό 2988/95, αλλά απλώς συνέπεια της διαπιστώσεως ότι οι αναγκαίες προϋποθέσεις για την προσπόριση του οφέλους το οποίο απορρέει από τη ρύθμιση της Ένωσης δημιουργήθηκαν τεχνηέντως, καθιστώντας το όφελος κτηθέν χωρίς νόμιμη αιτία, όπερ δικαιολογεί, ως εκ τούτου, την υποχρέωση απόδοσής του [πρβλ. αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, σκέψη 56, της 4ης Ιουνίου 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, σκέψη 28, της 13ης Δεκεμβρίου 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, σκέψη 65, της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, σκέψη 45, και της 29ης Φεβρουαρίου 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, σκέψη 57].

47 Επομένως, όταν οι διαπιστωθείσες παρατυπίες συνεπάγονται ότι οι συμβάσεις δυνάμει των οποίων έπρεπε να χορηγηθεί ευρωπαϊκή χρηματοδότηση σε οικονομικό φορέα δεν μπορούσαν να εκληφθούν ως εγκύρως συναφθείσες για τους σκοπούς της λήψης της επίμαχης χρηματοδότησης, πρέπει να εφαρμόζεται διοικητικό μέτρο, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 2988/95, συγκείμενο στην απαίτηση επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων πόρων (πρβλ. απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, σκέψη 67).

48 Συνεπώς, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι διοικητικό μέτρο το οποίο συνίσταται στην ανάκτηση από οικονομικό φορέα του οφέλους που αποκόμισε αδικαιολογήτως μπορεί να ληφθεί με μοναδική βάση το άρθρο 4 του κανονισμού 2988/95.

49 Ειδικότερα, ορίζοντας ότι «[ο]ι πράξεις οι οποίες αποδεδειγμένως αποσκοπούν στην εξασφάλιση οφέλους αντίθετου προς τους στόχους των εκάστοτε εφαρμοστέων διατάξεων του […] δικαίου [της Ένωσης], με την τεχνητή δημιουργία των προϋποθέσεων κτήσης αυτού του οφέλους, έχουν ως συνέπεια, ανάλογα με την περίπτωση, είτε τη μη εξασφάλιση είτε την αφαίρεση του οφέλους», το άρθρο 4, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού έχει άμεση εφαρμογή στο σύνολό του, και, επομένως, ακόμη και ελλείψει ρυθμίσεως που να το συγκεκριμενοποιεί.

50 Συνεπώς, αντιθέτως προς ό,τι έκρινε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 62 έως 64 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, η νομολογία που παρατίθεται στις σκέψεις 46 και 47 της παρούσας απόφασης μπορεί να εφαρμοστεί σε περίπτωση που οι δημόσιες συμβάσεις χρηματοδοτούνται από πόρους που χορηγεί η Ένωση στο πλαίσιο των προγραμμάτων CARDS και TACIS. Συναφώς, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η Ένωση χρηματοδοτεί, μέσω των ταμείων της, μόνον δράσεις που εκτελούνται σε πλήρη συμμόρφωση, μεταξύ άλλων, με τις

αρχές και τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων (πρβλ. αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, σκέψη 43, και της 8ης Ιουνίου 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, σκέψη 31).

51 Μια τέτοια ερμηνεία συμβάλλει στην αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης καθώς και στη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας του κανονισμού 2988/95. Πράγματι, από την τρίτη και τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού προκύπτει ότι ο κανονισμός αποσκοπεί στη διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης «σε όλους τους τομείς» και στη θέσπιση «ενός κοινού νομικού πλαισίου σε όλους τους τομείς που καλύπτονται από τις […] πολιτικές [της Ένωσης]». Από το άρθρο 2, παράγραφος 1, του ίδιου κανονισμού προκύπτει επίσης ότι οι έλεγχοι, καθώς και τα διοικητικά μέτρα και οι διοικητικές κυρώσεις θεσπίζονται στο μέτρο που «απαιτούνται για την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής του […] δικαίου [της Ένωσης]», όπερ αναμφισβήτητα περιλαμβάνει τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

52 Ο σκοπός της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, τον οποίο επιδιώκει ο κανονισμός 2988/95, επιβεβαιώνει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού πρέπει να εφαρμόζεται χωρίς να είναι αναγκαία η θέσπιση τομεακής ρύθμισης, διότι άλλως θα παρέλυαν οι δυνατότητες δράσης της Ένωσης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της.

53 Αντιθέτως, όταν ο νομοθέτης της Ένωσης έχει επιλέξει να θεσπίσει, με άλλη γενική ή τομεακή ρύθμιση, υποχρέωση ανάκτησης των πόρων που χρησιμοποιήθηκαν εσφαλμένα ή αποκτήθηκαν παρατύπως, ακριβώς η ρύθμιση αυτή είναι που αποτελεί την κρίσιμη νομική βάση για την ανάκτηση των εν λόγω πόρων (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, σκέψη 33, και της 18ης Δεκεμβρίου 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, σκέψη 37).

54 Υπό τις συνθήκες αυτές, η πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2988/95 δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η Ένωση υποχρεούται να θεσπίζει τομεακές ρυθμίσεις για την εφαρμογή των διοικητικών μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού αυτού. Πράγματι, μια τέτοια υποχρέωση επιβάλλεται μόνον όσον αφορά τις διοικητικές κυρώσεις του άρθρου 5 του εν λόγω κανονισμού. Ωστόσο, η Ένωση διατηρεί την ευχέρεια να προβλέπει κανόνες σχετικούς με τα διοικητικά μέτρα στο πλαίσιο των τομεακών ρυθμίσεων που θεσπίζει.

55 Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι το άρθρο 5 του κανονισμού 2988/95 δεν μπορεί να εφαρμοστεί άμεσα σε οικονομικό φορέα ο οποίος διέπραξε παρατυπία, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού, οφείλεται ακριβώς στο ότι η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, την οποία επιτρέπει το εν λόγω άρθρο 5, υπόκειται στην αρχή nullum crimen, nulla poena sine lege (πρβλ. αποφάσεις της 28ης Οκτωβρίου 2010, SGS Belgium κ.λπ., C-367/09, EU:C:2010:648, σκέψεις 39, 43 και 61, και της 13ης Δεκεμβρίου 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, σκέψεις 61 και 62).

56 Επομένως, το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας, στη σκέψη 65 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι ο κανονισμός 2988/95 δεν μπορεί να αποτελέσει, αφ' εαυτού, την κατάλληλη νομική βάση για τη λήψη διοικητικών μέτρων ανάκτησης αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών.

57 Δεύτερον, η Επιτροπή βάλλει κατά της σκέψης 67 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, καθόσον με αυτήν το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 7 του ως άνω κανονισμού δεν προσδιορίζει την κατηγορία των προσώπων έναντι των οποίων πρέπει να λαμβάνεται διοικητικό μέτρο.

58 Συναφώς, από το άρθρο 7, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 2988/95 προκύπτει ότι τα διοικητικά μέτρα και οι διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλει η Ένωση «μπορούν να επιβάλλονται […] στα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της».

59 Η δυνατότητα που παρέχει η διάταξη αυτή συμβάλλει στην επίτευξη του σκοπού της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ιδίως όταν ο δικαιούχος είναι νομικό πρόσωπο το οποίο δεν υφίσταται πλέον ή δεν διαθέτει επαρκείς πόρους για την επιστροφή των επίμαχων ποσών. Η εν λόγω ερμηνεία δικαιολογείται, ειδικότερα, υπό το πρίσμα του σκοπού της αποτελεσματικότητας της καταπολεμήσεως της απάτης ο οποίος μνημονεύεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2988/95 [απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, σκέψη 53].

60 Εν προκειμένω, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο PB συμμετείχε στη διάπραξη παρατυπιών, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 2988/95, ιδίως στο πλαίσιο του συντονισμού της διάπραξης των παρατυπιών αυτών και της σύνταξης μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ή ακόμη συμμετέχοντας σε γεύματα με μέλος της επιτροπής αξιολόγησης των προσφορών. Πλην όμως, αν θεωρηθεί ότι αυτά τα πραγματικά περιστατικά είναι αποδεδειγμένα, ο PB θα όφειλε, υπό την ιδιότητα του ως διαχειριστής της επικεφαλής εταιρίας, όχι μόνο να απέχει από τη συμμετοχή σε τέτοιες παρατυπίες, αλλά και να μεριμνά ώστε να μη διαπραχθούν οι παρατυπίες αυτές. Ως εκ τούτου, οι ενέργειες του PB καλύπτονταν από τις διατάξεις του άρθρου 7, δεύτερη περίοδος, του εν λόγω κανονισμού.

61 Επομένως, εάν ήθελε πάντοτε υποτεθεί ότι τα πραγματικά περιστατικά είναι αποδεδειγμένα, η Επιτροπή ορθώς έκρινε ότι ο PB ευθύνεται αλληλεγγύως και εις ολόκληρον με την επικεφαλής εταιρία για την καταβολή των ποσών που η εταιρία αυτή εισέπραξε αχρεωστήτως δυνάμει των δύο επίμαχων δημοσίων συμβάσεων, στηρίζοντας την επίδικη απόφαση στα άρθρα 4 και 7 του κανονισμού 2988/95 και μόνον.

62 Επιπλέον, όπως ορθώς υποστήριξε η Επιτροπή, από το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι ο δημοσιονομικός κανονισμός του 2002 συνιστά γενική ρύθμιση σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού και όχι τομεακή ρύθμιση η οποία θα έπρεπε να υπερισχύει της γενικής ρύθμισης που συνιστά ο κανονισμός 2988/95. Συνεπώς, είναι αδιάφορο το ότι ο εν λόγω δημοσιονομικός κανονισμός αναφέρεται μόνο στον αντισυμβαλλόμενο της Ένωσης.

63 Το ως άνω συμπέρασμα ισχύει και για τον δημοσιονομικό κανονισμό του 2002, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1995/2006, ο οποίος ήταν εφαρμοστέος όσον αφορά το τμήμα της επίδικης απόφασης που διέτασσε τον PB να επιστρέψει τις πληρωμές που η Επιτροπή θεωρούσε ότι είχαν καταβληθεί αχρεωστήτως στην επικεφαλής εταιρία κατ’ εφαρμογήν της σύμβασης που συνήφθη το 2008 κατόπιν της δεύτερης διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

64 Επιπλέον, λαμβανομένου υπόψη του γενικού σκοπού της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης τον οποίο επιδιώκει ο κανονισμός 2988/95 και ο οποίος υπομνήσθηκε στη σκέψη 51 της παρούσας απόφασης, το άρθρο 103, δεύτερο εδάφιο, του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002, καθώς και το άρθρο 103, τρίτο εδάφιο, του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1995/2006, πρέπει να ερμηνευθούν υπό το πρίσμα του άρθρου 7 του κανονισμού 2988/95.

65 Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 103, δεύτερο εδάφιο, του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002, σε συνδυασμό με το άρθρο 1, παράγραφος 2, καθώς και με τα άρθρα 4 και 7 του κανονισμού 2988/95, παρέχει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης την εξουσία να απευθύνονται, προκειμένου να επιτύχουν την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, στα συνδεόμενα με τον αντισυμβαλλόμενο πρόσωπα τα οποία συμμετείχαν, κατά τη διαδικασία σύναψης σύμβασης ή κατά την εκτέλεσή της, στη διάπραξη παρατυπιών, αλλά και στα πρόσωπα που είναι υπεύθυνα για τις παρατυπίες αυτές και στα πρόσωπα που όφειλαν να μεριμνήσουν ώστε να μη διαπραχθούν οι παρατυπίες.

66 Υπό τις συνθήκες αυτές, κακώς έκρινε το Γενικό Δικαστήριο, στη σκέψη 69 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι η συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 4 και 7 του κανονισμού αυτού, καθώς και του άρθρου 103 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2002, δεν επέτρεπε τη λήψη διοικητικού μέτρου έναντι του PB.

67 Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτός στο σύνολό του ο μοναδικός λόγος αναιρέσεως που προέβαλε η Επιτροπή προς στήριξη της αιτήσεώς της αναιρέσεως και, ως εκ τούτου, να αναιρεθεί η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση.

Επί της προσφυγής-αγωγής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

68 Κατά το άρθρο 61, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο δύναται, σε περίπτωση αναιρέσεως της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου, να αποφανθεί το ίδιο οριστικά επί της διαφοράς, εφόσον είναι ώριμη προς εκδίκαση.

69 Τούτο δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

70 Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα αναγκαία στοιχεία για να αποφανθεί οριστικώς επί της προσφυγής-αγωγής κατά το μέρος με το οποίο ζητείται η ακύρωση της επίδικης απόφασης.

71 Υπό τις συνθήκες αυτές, η διαφορά δεν είναι ώριμη προς εκδίκαση. Κατά συνέπεια, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου κατά το μέρος που αφορά την ακύρωση της επίδικης απόφασης.

72 Αντιθέτως, το σημείο 2 του διατακτικού της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, κατά το οποίο το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή-αγωγή του PB κατά τα λοιπά και κατά του οποίου δεν ασκήθηκε αναίρεση, περιβάλλεται ισχύ δεδικασμένου, παρά τη μερική αναίρεση της απόφασης αυτής (πρβλ. απόφαση της 4ης Μαρτίου 2021, Επιτροπή κατά Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, σκέψεις 109 και 110).

Επί των δικαστικών εξόδων

73 Δεδομένου ότι η υπόθεση αναπέμπεται ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, το Δικαστήριο επιφυλάσσεται ως προς τα σχετικά με την παρούσα αναιρετική διαδικασία δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Αναιρεί την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 14ης Σεπτεμβρίου 2022, PB κατά Επιτροπής (T-775/20, EU:T:2022:542).

2) Αναπέμπει την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά το μέρος που αφορά την ακύρωση της απόφασης C(2020) 7151 final της Επιτροπής, της 22ας Οκτωβρίου 2020, σχετικά με την επιβολή διοικητικού μέτρου έναντι του διαχειριστή της εταιρίας [*εμπιστευτικό*] για την ανάκτηση των ποσών που εισπράχθηκαν αχρεωστήτως στο πλαίσιο των συμβάσεων με αριθμούς αναφοράς TACIS/2006/101-510 και CARDS/2008/166-429.

3) Επιφυλάσσεται ως προς τα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)