



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (όγδοο τμήμα)

της 22ας Απριλίου 2015*

«Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης — Σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (ΣΕΠ) που παρέχει τη δυνατότητα προσδιορισμού του επιπέδου του κινδύνου που συνδέεται με τους αναδόχους δημοσίων συμβάσεων — Έρευνα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) σχετικά με την εκτέλεση δημόσιας σύμβασης που αφορά έργο θεσμικού εκσυγχρονισμού στη Συρία — Αποφάσεις με τις οποίες ζητείται η ενεργοποίηση των προειδοποιήσεων W1α και W1β — Νομική βάση — Θεμελιώδη δικαιώματα — Υποχρέωση αιτιολογήσεως»

Στην υπόθεση T-320/09,

Planet ΑΕ Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Συμβουλευτικών Υπηρεσιών, με έδρα την Αθήνα (Ελλάδα), εκπροσωπούμενη από τον Β. Χριστιανό, δικηγόρο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τους Δ. Τριανταφύλλου και F. Dintilhac,

καθής,

με αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) με τις οποίες ζητήθηκε η καταχώριση της προσφεύγουσας στο Σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (ΣΕΠ), καθώς και των αποφάσεων της Επιτροπής για την ενεργοποίηση της προειδοποιήσεως W1α και, στη συνέχεια, της προειδοποιήσεως W1β,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (όγδοο τμήμα),

συγκείμενο από τους Μ. Kancheva, προεδρεύουσα, C. Wetter (εισηγητή) και E. Bieliūnas, δικαστές,

γραμματέας: Σ. Σπυροπούλου, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 26ης Σεπτεμβρίου 2014,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

Απόφαση

Ιστορικό της διαφοράς

- 1 Η προσφεύγουσα, Planet ΑΕ Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Συμβουλευτικών Υπηρεσιών, είναι ελληνική εταιρία η οποία παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες στον τομέα της διοικήσεως επιχειρήσεων. Από το 2006, η εταιρία αυτή μετέχει, ως μέλος τριών κοινοπραξιών, στην εκτέλεση τριών έργων στη Συρία, χρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μεταξύ άλλων, από τις 16 Οκτωβρίου 2007, κινήθηκε διαδικασία έρευνας εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) σχετικά με την προσφεύγουσα, κατόπιν υπονοιών για την ύπαρξη παρατυπιών στο πλαίσιο των προαναφερθέντων τριών έργων.
- 2 Κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού που κινήθηκε στο πλαίσιο του εβδόμου προγράμματος-πλαίσιο έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης, η Επιτροπή, με έγγραφο της 18ης Απριλίου 2008, κάλεσε την προσφεύγουσα σε διαπραγματεύσεις για τον καθορισμό των τελικών όρων συμβάσεως επιχορηγήσεως σχετικά με την πρόταση της τελευταίας να αναλάβει τον συντονιστικό ρόλο κοινοπραξίας για την εκτέλεση του έργου «Advancing knowledge — intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe». Το έγγραφο της Επιτροπής επισήμανε ότι η ενδεχόμενη επιχορήγηση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν μπορούσε να υπερβεί το ποσό των 3 300 000 ευρώ και ότι οι διαπραγματεύσεις έπρεπε να ολοκληρωθούν πριν τις 30 Ιουνίου 2008.
- 3 Κατόπιν της προαναφερθείσας στη σκέψη 1 ανωτέρω έρευνας η OLAF ζήτησε την καταχώριση της προσφεύγουσας στο Σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (στο εξής: ΣΕΠ), το οποίο προβλέπει η απόφαση 2008/969/ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με το ΣΕΠ το οποίο θα χρησιμοποιείται από τους διατάκτες της Επιτροπής και των εκτελεστικών οργανισμών (ΕΕ L 344, σ. 125). Στις 26 Φεβρουαρίου 2009, ζητήθηκε η ενεργοποίηση της προειδοποίησης W1α και στις 19 Μαΐου 2009 η ενεργοποίηση της προειδοποίησης W1β, οι δε καταχωρίσεις πραγματοποιήθηκαν στις 10 Μαρτίου και στις 25 Μαΐου 2009 (στο εξής, από κοινού: προσβαλλόμενες πράξεις).
- 4 Στις 27 Φεβρουαρίου 2009, η Επιτροπή απέστειλε στην προσφεύγουσα τη σύμβαση επιχορηγήσεως που είχε αποτελέσει αντικείμενο διαπραγματεύσεως (στο εξής: σύμβαση) προς υπογραφή από την εταιρία αυτή καθώς και από τα λοιπά μέλη της κοινοπραξίας στην οποία μετείχε. Στις 11 Μαρτίου 2009, η προσφεύγουσα επέστρεψε την υπογεγραμμένη σύμβαση στην Επιτροπή προς υπογραφή από το εν λόγω θεσμικό όργανο.
- 5 Στις 4 Ιουνίου 2009, η Επιτροπή ενημέρωσε την προσφεύγουσα μέσω ηλεκτρονικού μηνύματος ότι η διαδικασία υπογραφής της συμβάσεως είχε ανασταλεί μέχρι την ικανοποίηση ενός πρόσθετου όρου, ήτοι το άνοιγμα από την προσφεύγουσα ενός δεσμευμένου τραπεζικού λογαριασμού, μέσω του οποίου η τελευταία θα μπορούσε να διαχειρίζεται μόνον το τμήμα του ποσού της σχετικής με τη σύμβαση προκαταβολής που της αναλογούσε, ενώ το υπόλοιπο ποσό της προκαταβολής θα καταβαλλόταν απευθείας από την τράπεζα στα λοιπά μέλη της κοινοπραξίας. Το εν λόγω ηλεκτρονικό μήνυμα διευκρίνιζε ότι η επιβολή του νέου αυτού όρου οφειλόταν σε απρόβλεπτο γεγονός, ήτοι την καταχώριση της προσφεύγουσας στο ΣΕΠ με την ενεργοποίηση της προειδοποίησης W1α και στη συνέχεια την ενεργοποίηση της προειδοποίησης W1β.
- 6 Η Επιτροπή υπέγραψε τη σύμβαση στις 3 Ιουλίου 2009, αφού είχε προηγηθεί συμφωνία της προσφεύγουσας με την τράπεζά της ότι η τελευταία αναλαμβάνει τη δέσμευση, αμέσως μόλις εισπράξει την οφειλόμενη προκαταβολή εκ μέρους της Επιτροπής, να διανείμει σε κάθε μέλος της κοινοπραξίας το ποσό που του αναλογούσε.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

- 7 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 14 Αυγούστου 2009, η προσφεύγουσα άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.
- 8 Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 9 Νοεμβρίου 2009, η Επιτροπή προέβαλε ένσταση απαραδέκτου δυνάμει του άρθρου 114, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου.
- 9 Με τη διάταξη της 13ης Απριλίου 2011, Planet κατά Επιτροπής (T-320/09, Συλλογή, EU:T:2011:172), το Γενικό Δικαστήριο (έκτο τμήμα) απέρριψε την ένσταση απαραδέκτου.
- 10 Με το από 19 Απριλίου 2011 μέτρο οργάνωσης της διαδικασίας, το Γενικό Δικαστήριο ζήτησε από την Επιτροπή να τοποθετηθεί επί του ζητήματος της νομικής βάσεως της αρμοδιότητάς της να λάβει, μεταξύ άλλων, τα μέτρα που προβλέπει η απόφαση 2008/969. Η Επιτροπή ανταποκρίθηκε εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Οι παρατηρήσεις της προσφεύγουσας περιήλθαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 28 Ιουνίου 2011.
- 11 Το υπόμνημα αντικρούσεως κατατέθηκε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 27 Μαΐου 2011.
- 12 Με διάταξη που εξέδωσε ο πρόεδρος του έκτου τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου στις 12 Ιουλίου 2011, η διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση ανεστάλη κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής, εν αναμονή της εκδόσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου επί της αιτήσεως αναιρέσεως την οποία είχε ασκήσει η Επιτροπή κατά της διατάξεως Planet κατά Επιτροπής, σκέψη 9 ανωτέρω (EU:T:2011:172), και η οποία είχε πρωτοκολληθεί υπό τον αριθμό υποθέσεως C-314/11 P.
- 13 Με την απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Planet (C-314/11 P, Συλλογή, EU:C:2012:823), απορρίφθηκε η αίτηση αναιρέσεως της διατάξεως Planet κατά Επιτροπής, σκέψη 9 ανωτέρω (EU:T:2011:172). Κατόπιν τούτου, επαναλήφθηκε η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.
- 14 Στις 19 Φεβρουαρίου 2013 η Επιτροπή υπέβαλε αίτημα καταργήσεως της δίκης, επικαλούμενη ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες της είχαν προβεί, κατόπιν αιτήσεως της OLAΕ, σε διαγραφή της προειδοποιήσεως που αφορούσε την προσφεύγουσα και ότι, κατόπιν τούτου, η προσφυγή είχε καταστεί άνευ αντικειμένου.
- 15 Το υπόμνημα απαντήσεως κατατέθηκε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 20 Φεβρουαρίου 2013.
- 16 Με διάταξη που εξέδωσε στις 18 Ιουλίου 2013, το Γενικό Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφάσισε να συνεξετάσει το αίτημα καταργήσεως της δίκης με την ουσία της υποθέσεως.
- 17 Με έγγραφο της 22ας Ιουλίου 2013, η Επιτροπή παραιτήθηκε από το δικαίωμά της να καταθέσει υπόμνημα ανταπαντήσεως και, αντ' αυτού, προσκόμισε την ανακοίνωση ενός από τα μέλη της για ορισμένα προσωρινά μέτρα ως προς την εφαρμογή του ΣΕΠ. Κατά την Επιτροπή το έγγραφο αυτό αφορά τα προσωρινά μέτρα που έλαβε το θεσμικό αυτό όργανο προς συμμόρφωση με την απόφαση Επιτροπή κατά Planet, σκέψη 13 ανωτέρω (EU:C:2012:823), μέχρι να «τροποποιήσει οριστικά» την απόφαση 2008/969.
- 18 Κατόπιν της μερικής ανανεώσεως των μελών του Γενικού Δικαστηρίου, ο εισηγητής δικαστής τοποθετήθηκε στο όγδοο τμήμα, στο οποίο ανατέθηκε, ως εκ τούτου, η υπό κρίση υπόθεση.

- 19 Λόγω κωλύματος του προέδρου του τμήματος, ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου όρισε, σύμφωνα με τη σειρά που προβλέπεται στο άρθρο 6 του Κανονισμού Διαδικασίας, έναν δικαστή σε αντικατάσταση του κωλυόμενου προέδρου τμήματος και, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 32, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, έναν ακόμη δικαστή για να συμπληρωθεί η σύνθεση του τμήματος.
- 20 Στις 29 Ιανουαρίου 2014, η προσφεύγουσα ζήτησε τη λήψη μέτρου οργανώσεως της διαδικασίας, δυνάμει του άρθρου 64 του Κανονισμού Διαδικασίας, με σκοπό να ταχθεί προθεσμία στην Επιτροπή ώστε το θεσμικό αυτό όργανο να προσκομίσει τη νέα απόφαση για το ΣΕΠ προς δημοσίευση στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.
- 21 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Γενικό Δικαστήριο (όγδοο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία.
- 22 Η προσφεύγουσα και η Επιτροπή αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις που τους έθεσε προφορικά το Γενικό Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 26ης Σεπτεμβρίου 2014.
- 23 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να ακυρώσει τις προσβαλλόμενες πράξεις·
 - να απορρίψει το αίτημα καταργήσεως της δίκης·
 - να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.
- 24 Η Επιτροπή ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να δεχθεί το αίτημα καταργήσεως της δίκης·
 - να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·
 - να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

Επί του αιτήματος καταργήσεως της δίκης

- 25 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Planet, σκέψη 13 ανωτέρω (EU:C:2012:823), οι αρμόδιες υπηρεσίες της έχουν προβεί, μετά από αίτηση της OLAf, σε διαγραφή των προειδοποιήσεων που αφορούσαν την προσφεύγουσα. Κατά την Επιτροπή, λαμβανομένου υπόψη ότι η προσφεύγουσα δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο προειδοποιήσεων προς τους χρήστες του ΣΕΠ και ότι, επομένως, οι προσβαλλόμενες προειδοποιήσεις δεν υφίστανται πλέον, η προσφυγή έχει καταστεί άνευ αντικειμένου.
- 26 Η προσφεύγουσα αμφισβητεί ότι η προσφυγή έχει καταστεί άνευ αντικειμένου. Υποστηρίζει ως προς το σημείο αυτό, πρώτον, ότι το ζήτημα της αρμοδιότητας της Επιτροπής να λαμβάνει τα μέτρα που προβλέπει η απόφαση 2008/969 αποτελεί ακόμη αντικείμενο της δίκης και εκκρεμεί χωρίς να έχει κριθεί από την απόφαση Επιτροπή κατά Planet, σκέψη 13 ανωτέρω (EU:C:2012:823). Δεύτερον, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι, μολονότι η Επιτροπή διέγραψε την καταχώριση στο ΣΕΠ (διαγραφή *ex nunc*), διατηρεί το έννομό της συμφέρον να κριθεί ότι, λόγω της ελλείψεως νομικής βάσεως και της επακόλουθης αναρμοδιότητας της Επιτροπής, η καταχώριση είναι *ab initio* άκυρη (*ex tunc*), δηλαδή

από την ημερομηνία της προειδοποιήσεως. Ειδικότερα, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο η Επιτροπή μετά την κατάργηση της δίκης να «επανεέλθει» και να επαναλάβει για τους ίδιους λόγους την καταχώριση.

- 27 Υπενθυμίζεται, καταρχάς, ότι το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος πρέπει, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της προσφυγής, να υφίσταται κατά τον χρόνο ασκήσεώς της, άλλως η προσφυγή κρίνεται απαράδεκτη. Το αντικείμενο της ένδικης διαφοράς, όπως και το έννομο συμφέρον, πρέπει να εξακολουθεί να υφίσταται έως την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, άλλως καταργείται η δίκη, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ότι η προσφυγή μπορεί, με το αποτέλεσμα της, να ωφελήσει τον διάδικο που την άσκησε. Αν όμως το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος εκλείψει διαρκούσης της δίκης, η επί της ουσίας απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου δεν μπορεί να του αποφέρει όφελος (αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2007, *Wunenburger* κατά Επιτροπής, C-362/05 P, Συλλογή, EU:C:2007:322, σκέψεις 42 και 43, και της 10ης Απριλίου 2013, *GRP Security* κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, T-87/11, EU:T:2013:161, σκέψη 45).
- 28 Προκύπτει εντούτοις από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι ο προσφεύγων ενδέχεται να διατηρεί το έννομο συμφέρον του για την ακύρωση πράξεως θεσμικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο επανλήψεως της προβαλλόμενης πλημμέλειας στο μέλλον (βλ. απόφαση *Wunenburger* κατά Επιτροπής, σκέψη 27 ανωτέρω, EU:C:2007:322, σκέψη 50 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Ομοίως, ο προσφεύγων ενδέχεται να διατηρεί έννομο συμφέρον για την ακύρωση πράξεως που τον αφορά άμεσα προκειμένου ο δικαστής της Ένωσης να διαπιστώσει την παρανομία που διαπράχθηκε σε βάρος του και να αποτελέσει η διαπίστωση αυτή τη βάση τυχόν αγωγής αποζημιώσεως με σκοπό την προσήκουσα αποκατάσταση της προκληθείσας με την προσβαλλόμενη πράξη ζημίας (βλ. απόφαση *GRP Security* κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, σκέψη 27 ανωτέρω, EU:T:2013:161, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 29 Λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας αυτής, πρέπει να εξεταστεί αν η προσφεύγουσα μπορεί να αντλήσει συγκεκριμένο όφελος από τη δίκη ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.
- 30 Επισημαίνεται ότι η κατάργηση πράξεως θεσμικού οργάνου της Ένωσης δεν αποτελεί αναγνώριση του παράνομου χαρακτήρα της και παράγει αποτέλεσμα *ex nunc*, αντιθέτως προς ακυρωτική δικαστική απόφαση δυνάμει της οποίας η ακυρωθείσα πράξη εξαλείφεται αναδρομικώς από την έννομη τάξη και θεωρείται ως μηδέποτε υπάρξασα (βλ., συναφώς, απόφαση της 6ης Ιουνίου 2013, *Ayadi* κατά Επιτροπής, C-183/12 P, EU:C:2013:369, σκέψη 66). Συνεπώς, αν η Επιτροπή δεν έχει αρμοδιότητα ή αν η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή για άλλους λόγους, η εν προκειμένω καταχώριση της προσφεύγουσας θα είναι *ab initio* άκυρη.
- 31 Στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να διαφύγουν παντελώς τον δικαστικό έλεγχο οι πράξεις των θεσμικών οργάνων που έχουν περιορισμένα χρονικά αποτελέσματα και παύουν να ισχύουν μετά μεν την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως, αλλά πριν από την έκδοση της σχετικής αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου, δεδομένου ότι τέτοια κατάσταση δεν θα συνήδε με το πνεύμα του άρθρου 263 ΣΛΕΕ (απόφαση της 18ης Μαρτίου 2009, *Shanghai Excell M&E Enterprise* και *Shanghai Adeptech Precision* κατά Συμβουλίου, T-299/05, Συλλογή, EU:T:2009:72, σκέψεις 56 και 57).
- 32 Επιπλέον, μολοντί η καταχώριση της προσφεύγουσας στο ΣΕΠ διεγράφη (διαγραφή *ex nunc*), από την ανωτέρω νομολογία προκύπτει ότι υφίσταται έννομο συμφέρον, ιδίως επειδή η καταχώριση της προσφεύγουσας μπορούσε να προκαλέσει βλάβη στην εικόνα της, την οποία μόνον η ακύρωση μπορεί να επανορθώσει και επίσης να αποτελέσει βάση για τυχόν αγωγή αποζημιώσεως. Για τους ως άνω λόγους, το αίτημα καταργήσεως της δίκης πρέπει να απορριφθεί.

Επί της αρμοδιότητας της Επιτροπής να λάβει τα επίμαχα μέτρα

- 33 Προς στήριξη της προσφυγής, η προσφεύγουσα προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως που αφορούν ο μιν πρώτος, κατ' ουσίαν, παραβάσεις ουσιώδους τύπου που προβλέπει η απόφαση 2008/969, ο δε δεύτερος παραβίαση των γενικών αρχών και προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων του δικαίου της Ένωσης και ιδίως της αρχής της χρηστής διοικήσεως, του δικαιώματος ακροάσεως, των δικαιωμάτων άμυνας και της υποχρέωσης αιτιολογήσεως.
- 34 Με τη διάταξη Planet κατά Επιτροπής, σκέψη 9 ανωτέρω (EU:T:2011:172), το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η απόφαση 2008/969, στην οποία βασίζονται οι προσβαλλόμενες πράξεις, δεν παραπέμπει σε καμία διάταξη του πρωτογενούς ή του παραγώγου δικαίου που να χορηγεί ρητώς στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να δημιουργεί, να θέτει σε λειτουργία και να διαχειρίζεται βάση δεδομένων στην οποία καταγράφονται νομικά ή φυσικά πρόσωπα για τα οποία υφίστανται υπόνοιες ότι αποτελούν κίνδυνο για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.
- 35 Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, η αναρμοδιότητα του θεσμικού οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί λόγο ακυρώσεως δημοσίας τάξεως που πρέπει να λαμβάνεται αυτεπαγγέλτως υπόψη από τον δικαστή της Ένωσης, ακόμη και χωρίς σχετικό αίτημα των διαδίκων (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson κατά Ανωτάτης Αρχής, 14/59, Συλλογή, EU:C:1959:31, σ. 473· της 10ης Μαΐου 1960, Γερμανία κατά Ανωτάτης Αρχής, 19/58, Συλλογή, EU:C:1960:19, σ. 488, και της 13ης Ιουλίου 2000, Salzgitter κατά Επιτροπής, C-210/98 P, Συλλογή, EU:C:2000:397, σκέψη 56). Ως προς το ζήτημα της αναρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη βάσει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, επισημαίνεται ότι ο δικαστής της Ένωσης, μολονότι δεν υποχρεούται να το εξετάσει αυτεπαγγέλτως, ενδέχεται να οδηγηθεί σε μια τέτοια εξέταση. Αυτό μπορεί να συμβεί αναλόγως των στοιχείων της δικογραφίας ή εάν πρόκειται για ελάττωμα το οποίο είναι πρόδηλο, αν, δηλαδή, ο δικαστής της Ένωσης μπορεί ευχερώς να το εντοπίσει και να το επισημάνει ως τέτοιο (βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Common Market Fertilizers κατά Επιτροπής, C-443/05 P, Συλλογή, EU:C:2007:127, σημείο 104).
- 36 Στην υπό κρίση υπόθεση, λαμβανομένης υπόψη της εξελίξεως της δίκης και των στοιχείων της δικογραφίας και υπό το πρίσμα της διαπιστώσεως που έγινε στη σκέψη 40 της διατάξεως Planet κατά Επιτροπής, σκέψη 9 ανωτέρω (EU:T:2011:172), τίθεται το ζήτημα της υπάρξεως νομικής βάσεως η οποία να παρέχει στην Επιτροπή την εξουσία να λαμβάνει τα μέτρα που προβλέπει η απόφαση 2008/969.
- 37 Ως εκ τούτου, πριν από την εξέταση των δύο λόγων ακυρώσεως, πρέπει να εξεταστεί η εξουσία της Επιτροπής να εκδώσει την απόφαση 2008/969 και, κατά συνέπεια, τις προσβαλλόμενες πράξεις.
- 38 Επί του ζητήματος αυτού, η Επιτροπή υποστηρίζει, επικαλούμενη το άρθρο 27 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως έχει τροποποιηθεί (ΕΕ L 248, σ. 1, στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός), ότι η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως και προς εφαρμογή της αρχής αυτής. Η Επιτροπή προβάλλει ότι ως ενιαίο όργανο και αρχικός διατάκτης, παρέχει κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 51 και 59, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού εξουσιοδοτήσεις προς και εντός των υπηρεσιών της για την εκτέλεση του προϋπολογισμού από τους εξουσιοδοτημένους και υπεξουσιοδοτημένους διατάκτες, οι εξουσιοδοτήσεις δε αυτές διέπονται από τους όρους που προβλέπονται στους οικείους εσωτερικούς κανόνες. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ως άνω απόφαση στηρίζεται στην πρωτογενή εξουσία κάθε θεσμικού οργάνου να ρυθμίζει αυτόνομα την εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών του.

- 39 Η προσφεύγουσα αμφισβητεί τα επιχειρήματα της Επιτροπής. Στην Επιτροπή δεν έχουν αναγνωρισθεί αρμοδιότητες ούτε δυνάμει του πρωτογενούς ούτε δυνάμει του παραγώγου δικαίου, που να της παρέχουν την εξουσία να δημιουργεί, να θέτει σε λειτουργία και να διαχειρίζεται βάση δεδομένων με αντικείμενο την εγγραφή οντοτήτων με μόνη την υπόνοια ότι αποτελούν κίνδυνο για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Κατά την προσφεύγουσα, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, για την οποία γίνεται λόγος στο άρθρο 27 του δημοσιονομικού κανονισμού, είναι σκοπός του δημοσιονομικού κανονισμού και δεν μπορεί να αποτελεί νομική βάση για τις καταχωρίσεις στο ΣΕΠ.
- 40 Διαπιστώνεται ότι θεμέλιο της δημοσιονομικής ευθύνης της Επιτροπής είναι το άρθρο 274 ΕΚ. Κατά το άρθρο αυτό, η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 279 ΕΚ, με δική της ευθύνη και εντός των ορίων των πιστώσεων που εγκρίθηκαν, σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.
- 41 Ο δημοσιονομικός κανονισμός εξειδικεύει τις αρχές και τους βασικούς κανόνες που διέπουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, ιδίως δε την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Ορίζει επίσης κανόνες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι λόγοι αποκλεισμού υποψηφίου ή προσφέροντος, και προβλέπει τη δημιουργία κεντρικής βάσεως δεδομένων η οποία περιέχει στοιχεία για τα εν λόγω πρόσωπα.
- 42 Το άρθρο 93, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού αφορά, μεταξύ άλλων, τον αποκλεισμό από τη συμμετοχή σε διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως στην περίπτωση πτωχεύσεως, εκκαθαρίσεως, καταδίκης με απόφαση που έχει ισχύ δεδικασμένου για κάθε αδίκημα σχετικό με την επαγγελματική διαγωγή ή για απάτη ή δωροδοκία, και στην περίπτωση μη καταβολής εισφορών κοινωνικής ασφάλισης ή φόρων. Το άρθρο 94 του εν λόγω κανονισμού αφορά τον αποκλεισμό από την ανάθεση δημόσιας συμβάσεως στην περίπτωση καταστάσεως συγκρούσεως συμφερόντων, ψευδών δηλώσεων στο πλαίσιο της συμμετοχής στη διαδικασία για τη σύναψη της συμβάσεως και στις περιπτώσεις αποκλεισμού που προβλέπει το άρθρο 93, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού. Το άρθρο 96 του δημοσιονομικού κανονισμού αφορά τις διοικητικές και οικονομικές κυρώσεις που δύναται να επιβάλει η αναθέτουσα αρχή στους υποψηφίους ή προσφέροντες στην περίπτωση των ψευδών δηλώσεων για τις οποίες κάνει λόγο το άρθρο 94 του ως άνω κανονισμού, καθώς και στους αντισυμβαλλομένους για τους οποίους έχει διαπιστωθεί ότι παραβαίνουν σοβαρά τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο συμβάσεως καλυπτόμενης από τον προϋπολογισμό.
- 43 Το άρθρο 95, παράγραφος 1, του δημοσιονομικού κανονισμού έχει ως εξής:
- «1. Δημιουργείται κεντρική βάση δεδομένων, την οποία διαχειρίζεται η Επιτροπή σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες περί προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Η εν λόγω βάση δεδομένων περιέχει στοιχεία για τους υποψήφιους και προσφέροντες που εμπίπτουν σε κάποια από τις περιπτώσεις στις οποίες αναφέρονται τα άρθρα 93, 94, 96 παράγραφος 1 στοιχείο β) και 96 παράγραφος 2 στοιχείο α). Η βάση είναι κοινή για όλα τα όργανα, τους εκτελεστικούς οργανισμούς και τους οργανισμούς του άρθρου 185.»
- 44 Η κεντρική βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς για την οποία γίνεται λόγος στο άρθρο 95 του δημοσιονομικού κανονισμού συστήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 1302/2008 της Επιτροπής, της 17ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με την κεντρική βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς (ΕΕ L 344, σ. 12). Τη διαχείριση της βάσεως ασκεί ο υπόλογος της Επιτροπής ή οι ιεραρχικώς υποκείμενοι σε αυτόν υπάλληλοι (άρθρο 4 του κανονισμού 1302/2008). Ο κανονισμός ορίζει επίσης τον φορέα που επιτρέπει την πρόσβαση στη βάση δεδομένων για τους αποκλεισμούς, καθώς και τον τρόπο και τις προϋποθέσεις της προσβάσεως αυτής (άρθρο 5 του κανονισμού 1302/2008).
- 45 Η Επιτροπή, αποβλέποντας στην καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας η οποία θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, εξέδωσε επίσης, στις 16 Δεκεμβρίου 2008, την απόφαση 2008/969 σχετικά με το ΣΕΠ. Η απόφαση αυτή αντικαθιστά την απόφαση C(2004) 193/3 της Επιτροπής σχετικά με το ΣΕΠ.

- 46 Κατά την αιτιολογική σκέψη 4 της αποφάσεως 2008/969, «[σ]τόχος του ΣΕΠ είναι να διασφαλίσει, εντός της Επιτροπής και των εκτελεστικών οργανισμών της, την κυκλοφορία πληροφοριών “περιορισμένης χρήσεως” όσον αφορά τρίτα μέρη που δυνητικά συνιστούν απειλή για τα οικονομικά συμφέροντα και τη φήμη των Κοινοτήτων ή για οιοδήποτε άλλο κεφάλαιο διαχειρίζονται οι Κοινότητες».
- 47 Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 5 έως 7 της εν λόγω αποφάσεως 2008/969, η OLAF, που έχει πρόσβαση στο ΣΕΠ στο πλαίσιο της διεξαγωγής ερευνών και συλλογής πληροφοριών για την πρόληψη της απάτης, είναι επιφορτισμένη, από κοινού με τους αρμόδιους διατάκτες και τις υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, με τις αιτήσεις εισαγωγής, τροποποίησης ή διαγραφής των προειδοποιήσεων ΣΕΠ, τη διαχείριση των οποίων ασκεί ο υπόλογος της Επιτροπής ή οι ιεραρχικώς υποκείμενοι σε αυτόν υπάλληλοι.
- 48 Συναφώς, το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της αποφάσεως 2008/969 ορίζει ότι «[ο] υπόλογος [της Επιτροπής ή οι ιεραρχικώς υποκείμενοι σε αυτόν υπάλληλοι] προβαίν[ουν] στην εισαγωγή, τροποποίηση ή διαγραφή προειδοποιήσεων ΣΕΠ σύμφωνα με τις αιτήσεις που του υποβάλλουν ο αρμόδιος κύριος διατάκτης, η OLAF και [η Υπηρεσία Εσωτερικού Ελέγχου]».
- 49 Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της ίδιας αποφάσεως, «[ό]λες οι αιτήσεις για την καταχώριση προειδοποιήσεων, την τροποποίηση ή τη διαγραφή τους απευθύνονται στον υπόλογο».
- 50 Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της αποφάσεως αυτής, «[σ]την περίπτωση διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ή χορήγησης επιδοτήσεων, ο αρμόδιος κύριος διατάκτης ή το προσωπικό του επαληθεύουν την ύπαρξη προειδοποίησης στο ΣΕΠ το αργότερο πριν από τη λήψη της αποφάσεως ανάθεσης της σύμβασης».
- 51 Από το άρθρο 9 της αποφάσεως 2008/969 προκύπτει ότι το ΣΕΠ στηρίζεται σε προειδοποιήσεις που παρέχουν τη δυνατότητα να προσδιοριστεί το επίπεδο του κινδύνου που συνδέεται με ορισμένη οντότητα βάσει κατηγοριών κατανεμόμενων σε διαβαθμισμένη κλίμακα, η οποία εκτείνεται από την προειδοποίηση W1, που αντιστοιχεί στο χαμηλότερο επίπεδο κινδύνου, μέχρι την προειδοποίηση W5, που αντιστοιχεί στο υψηλότερο επίπεδο κινδύνου.
- 52 Οι προειδοποιήσεις ορίζονται στα άρθρα 10 έως 14 της αποφάσεως 2008/969. Ειδικότερα, η προειδοποίηση W1α σημαίνει ότι οι έρευνες της OLAF, σε πρώιμο στάδιο, παρέχουν επαρκή βεβαιότητα ότι ενδέχεται να καταχωρισθούν στο ΣΕΠ διαπιστωμένες απάτες ή σοβαρά διοικητικά λάθη. Ομοίως, η προειδοποίηση W1β σημαίνει ότι διεξαγόμενες έρευνες της OLAF ή της υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου παρέχουν επαρκή βεβαιότητα ότι ενδέχεται να καταχωρισθούν στο ΣΕΠ τελικά πορίσματα για σοβαρά διοικητικά λάθη ή απάτη. Η προειδοποίηση W2 σημαίνει ότι διαπιστώθηκαν σοβαρά διαχειριστικά λάθη ή απάτη. Η προειδοποίηση W3 σημαίνει ότι έχει κοινοποιηθεί διαταγή κατασχέσεως στον υπόλογο υπό ορισμένες προϋποθέσεις ή ότι έχει κινηθεί δικαστική διαδικασία για σοβαρά διοικητικά λάθη ή απάτη. Η προειδοποίηση W4 σημαίνει ότι η Επιτροπή έχει εκδώσει εντάλματα είσπραξης που υπερβαίνουν ορισμένο ποσό και η πληρωμή των οποίων έχει καθυστερήσει σημαντικά. Τέλος, οι προειδοποιήσεις W5 καταχωρίζονται για πρόσωπα που βρίσκονται σε κατάσταση αποκλεισμού, είτε λόγω προειδοποίησης σχετικά με αποκλεισμό την οποία προβλέπει το άρθρο 10, παράγραφοι 1 έως 3, του κανονισμού 1302/2008 (προειδοποίηση W5α), είτε επειδή στα εν λόγω πρόσωπα έχουν επιβληθεί δημοσιονομικοί περιορισμοί που συνδέονται με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) (προειδοποίηση W5β) (άρθρο 14, παράγραφοι 1 και 2, της αποφάσεως 2008/969).
- 53 Τα άρθρα 10 έως 14 της αποφάσεως 2008/969 καθορίζουν επίσης το χρονικό διάστημα κατά το οποίο ορισμένη προειδοποίηση παραμένει ενεργή, το οποίο διαφέρει ανάλογα με τη συγκεκριμένη προειδοποίηση.

- 54 Οι συνέπειες των καταχωρίσεων στο ΣΕΠ ποικίλλουν ανάλογα με το επίπεδο των προειδοποιήσεων. Οι συνέπειες αυτές, που προβλέπονται στα άρθρα 16 έως 22 της αποφάσεως 2008/969, κλιμακώνονται από την προειδοποίηση W1, η οποία καταχωρίζεται μόνο για λόγους πληροφόρησης και δεν έχει καμία άλλη συνέπεια εκτός από τη λήψη αυστηρότερων μέτρων παρακολούθησης, έως την προειδοποίηση W5, η οποία συνεπάγεται αποκλεισμό από τις διαδικασίες αναθέσεως συμβάσεων και επιδοτήσεως, όσον αφορά τις διαδικασίες αναθέσεως συμβάσεων και επιδοτήσεως, ή, παραδείγματος χάριν, αναστολή πληρωμών, αναστολή της εκτελέσεως δημόσιας συμβάσεως ή της επιδοτήσεως, όσον αφορά τις υπό εκτέλεση δημόσιες συμβάσεις ή επιδοτήσεις, καθώς και άμεση ή έμμεση δέσμευση κεφαλαίων και οικονομικών πόρων, στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Οι προειδοποιήσεις W2, W3β και W4 μπορούν να έχουν ως συνέπεια, πέρα από αυστηρότερα μέτρα παρακολούθησης, την ανάθεση της συμβάσεως εκ μέρους του αρμόδιου κύριου διατάκτη σε άλλον προσφέροντα ή την περάτωση της διαδικασίας χωρίς ανάθεση της συμβάσεως. Σε περίπτωση εκτελούμενης συμβάσεως, ο κύριος διατάκτης μπορεί να αναστείλει την προθεσμία πληρωμών, να αναστείλει την εκτέλεση της συμβάσεως ή να καταγγείλει τη σύμβαση εάν αυτή περιέχει σχετικό όρο.
- 55 Το άρθρο 14, παράγραφος 3, της αποφάσεως 2008/969 προβλέπει υποχρέωση ενημερώσεως των τρίτων σχετικά με καταχώριση στο ΣΕΠ, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να εκφράσουν εγγράφως τις απόψεις του. Η υποχρέωση αυτή αφορά μόνο την προειδοποίηση W5α, ήτοι τις περιπτώσεις που ο αρμόδιος κύριος διατάκτης εξετάζει το ενδεχόμενο αποκλεισμού τρίτου κατ' εφαρμογήν του άρθρου 93, παράγραφος 1, στοιχεία α' έως ε', του δημοσιονομικού κανονισμού.
- 56 Το άρθρο 27 της αποφάσεως 2008/969 προβλέπει ότι η απόφαση αυτή δημοσιεύεται για ενημερωτικούς λόγους στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* και ότι επισυνάπτεται στον εσωτερικό κανονισμό που διέπει την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης.
- 57 Στην υπό κρίση υπόθεση, υπενθυμίζεται κατ' αρχάς ότι, δυνάμει του άρθρου 5 ΕΚ, σύμφωνα με την αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων, κάθε όργανο ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του απονέμονται από τη Συνθήκη. Συγκεκριμένα, η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιβάλλει η δεσμευτικότητα κάθε πράξεως που σκοπό έχει την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων να απορρέει από διάταξη του δικαίου της Ένωσης, η οποία πρέπει να αναφέρεται ρητά ως νομική της βάση (αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 1993, Γαλλία κατά Επιτροπής, C-325/91, Συλλογή, EU:C:1993:245, σκέψη 26, και της 17ης Σεπτεμβρίου 2007, Γαλλία κατά Επιτροπής, T-240/04, Συλλογή, EU:T:2007:290, σκέψη 31).
- 58 Διαπιστώνεται όμως ότι ούτε από τις διατάξεις του άρθρου 274 ΕΚ ούτε από εκείνες του δημοσιονομικού κανονισμού προκύπτει ρητή αρμοδιότητα της Επιτροπής προς έκδοση αποφάσεως, όπως η απόφαση 2008/969.
- 59 Ομολογουμένως, το άρθρο 274 ΕΚ ορίζει ότι η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 279 ΕΚ. Το δεύτερο αυτό άρθρο προβλέπει την τήρηση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Εντούτοις, ο δημοσιονομικός κανονισμός, που έχει ως νομική βάση το άρθρο 279 ΕΚ, δεν αναφέρεται σε σύστημα όπως το ΣΕΠ. Ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει μόνο, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 43 ανωτέρω, τη δημιουργία κεντρικής βάσεως δεδομένων για τους υποχρεωτικούς αποκλεισμούς.
- 60 Πρέπει να επισημανθεί συναφώς ότι από το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να συναχθεί ούτε η ύπαρξη σιωπηρής εξουσίας. Από τη νομολογία προκύπτει, ειδικότερα, ότι η τυχόν ύπαρξη σιωπηρής εξουσίας, η οποία αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή περί απονομής των αρμοδιοτήτων που προβλέπει το άρθρο 5 ΕΚ, πρέπει να εκτιμάται με αυστηρά κριτήρια. Μόνον εξαιρετικώς αναγνωρίζει η νομολογία τέτοιες σιωπηρές εξουσίες και, προκειμένου να τις αναγνωρίσει, αυτές πρέπει να είναι αναγκαίες για τη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των διατάξεων της Συνθήκης ή του οικείου βασικού κανονισμού (βλ. απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2009, MTZ Polyfilms κατά Συμβουλίου, T-143/06, Συλλογή, EU:T:2009:441, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

- 61 Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή, παρά το ότι ένα σύστημα προειδοποιήσεως μπορεί να αποτελεί χρήσιμο εργαλείο στο πλαίσιο της αποστολής της ως θεματοφύλακα του προϋπολογισμού της Ένωσης και οργάνου που τον εκτελεί, δεν υποστήριξε, ούτε απέδειξε, ότι το ΣΕΠ πληρούσε την προϋπόθεση για την οποία έγινε λόγος στην προηγούμενη σκέψη, προκειμένου να μπορεί να γίνει δεκτή η ύπαρξη σιωπηρής εξουσίας.
- 62 Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστήριξε απλώς ότι επρόκειτο για μέτρο εσωτερικής οργανώσεως, εξουσία για την έκδοση των οποίων έχουν όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Πρέπει όμως να παρατηρηθεί ότι, μολονότι η Επιτροπή έχει την εξουσία να οργανώνει την εσωτερική της λειτουργία προκειμένου να διασφαλίζει την κατά το δυνατόν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητά της κατ' εφαρμογήν των άρθρων 51 και 59, παράγραφος 2, του δημοσιονομικού κανονισμού τα οποία η ίδια επικαλείται, εντούτοις η εξουσία της να αυτορρυθμίζεται οριοθετείται από τις εξουσίες που της έχουν ανατεθεί.
- 63 Επιπλέον, επιβάλλεται ως προς το σημείο αυτό η παρατήρηση ότι, κατ' αρχήν, τα εσωτερικά μέτρα παράγουν αποτελέσματα μόνον εντός της διοικήσεως και δεν δημιουργούν δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους τρίτους (βλ. απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, σκέψη 57 ανωτέρω, EU:T:2007:290, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tesaurο στην υπόθεση Γαλλία κατά Επιτροπής, C-366/88, EU:C:1990:304, σημείο 22). Στην υπό κρίση υπόθεση, είναι σαφές ότι η απόφαση 2008/969 έχει σκοπό να παράγει εξωτερικά έννομα αποτελέσματα. Το γεγονός ότι οι αρμόδιοι υπάλληλοι πρέπει να ανατρέχουν στο ΣΕΠ και να συνάγουν ορισμένες συνέπειες βάσει των καταχωρίσεων που έχουν γίνει στο σύστημα αυτό καθώς και η δημοσίευση της αποφάσεως 2008/969 στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* είναι σημαντικές ενδείξεις προς αυτήν την κατεύθυνση.
- 64 Εξάλλου, ο νομοθέτης της Ένωσης, μολονότι θέσπισε νομική βάση για τις προειδοποιήσεις αποκλεισμού, δεν έκρινε εντούτοις σκόπιμη τη θέσπιση νομικής βάσεως για τις άλλες προειδοποιήσεις τις οποίες προβλέπει η απόφαση 2008/969. Επιπροσθέτως, σε αντίθεση με τις προειδοποιήσεις W5 οι οποίες στηρίζονται σε αντικειμενικά και, ως ένα βαθμό, τεκμηριωμένα στοιχεία, η καταχώριση των προειδοποιήσεων W1α ή W1β είναι συνέπεια έρευνας της OLAF, μολονότι δεν έχει ακόμη στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη διαπιστωμένης απάτης ή διοικητικού λάθους. Τέλος, είναι αδιαμφισβήτητο το ενδεχόμενο επελεύσεως δεσμευτικών συνεπειών, όπως αποδείχθηκε στην υπό κρίση υπόθεση.
- 65 Κατά τα λοιπά, δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό, διότι άλλως θα θίγονταν θεμελιώδη δικαιώματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται το τεκμήριο αθωότητας, ότι ισχύει το αξίωμα *qui potest majus potest et minus*.
- 66 Το τεκμήριο αθωότητας, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 48, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950), σκοπό έχει να εξασφαλίσει ότι ουδείς θεωρείται ή αντιμετωπίζεται ως ένοχος αξιόποινης πράξεως πριν η ενοχή του διαπιστωθεί από δικαστήριο.
- 67 Πλην όμως, σε αντίθεση με τις προειδοποιήσεις αποκλεισμού (βλ. σκέψεις 43 και 64 ανωτέρω), δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι οι προειδοποιήσεις W1α και W1β αφορούν κατάσταση κατά την οποία διεξάγονται ακόμα έρευνες και, άρα, δεν έχει ακόμη διαπιστωθεί τέτοια ενοχή δικαστικώς. Κατά συνέπεια, αν η Επιτροπή εκτιμά ότι είναι αναγκαία η λήψη προληπτικών μέτρων σε πρώιμο στάδιο, είναι κατά μείζονα λόγο απαραίτητη νομική βάση η οποία να επιτρέπει τη δημιουργία τέτοιου συστήματος προειδοποιήσεως και τη λήψη των σχετικών μέτρων, δηλαδή συστήματος που να σέβεται τα δικαιώματα άμυνας και να τηρεί την αρχή της αναλογικότητας, καθώς και την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία επιτάσσει οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις.

- 68 Ως εκ τούτου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι υπάρχει νομική βάση για τις προειδοποιήσεις αποκλεισμού για τις οποίες γίνεται λόγος στον δημοσιονομικό κανονισμό και, ειδικότερα, στα άρθρα 93, ήτοι την προειδοποίηση W5α, και 94, ήτοι την προειδοποίηση W1δ, του δημοσιονομικού κανονισμού, δεδομένου ότι τέτοια νομική βάση προβλέπεται στο άρθρο 95 του δημοσιονομικού κανονισμού. Ομοίως, είναι πιθανή η εξεύρεση νομικής βάσεως για την προειδοποίηση W5β σε κανονισμό ή εκτελεστική πράξη που έχει εκδοθεί στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Εντούτοις, δεν είναι δυνατόν να εντοπιστεί οποιασδήποτε νομική βάση για τις προειδοποιήσεις W1α και W1β, ούτε για τις λοιπές προειδοποιήσεις, δηλαδή τις προειδοποιήσεις W1γ και W2 έως W4 και τις συνέπειές τους. Στην απόφαση 2008/969 άλλωστε δεν μνημονεύεται καμία διάταξη του πρωτογενούς ή παράγωγου δικαίου η οποία να χορηγεί ρητώς στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να δημιουργεί, να θέτει σε λειτουργία και να διαχειρίζεται βάση δεδομένων στην οποία καταγράφονται νομικά ή φυσικά πρόσωπα για τα οποία υφίστανται υπόνοιες ότι αποτελούν κίνδυνο για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Δεν αρκεί ως προς το σημείο αυτό η γενική μνεία, στην απόφαση 2008/969, του δημοσιονομικού κανονισμού χωρίς μάλιστα αναφορά συγκεκριμένου άρθρου του.
- 69 Το γεγονός ότι η Επιτροπή, προκειμένου να τηρήσει με καλύτερο τρόπο τις επιταγές που απορρέουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα, προσαρμοσε την πρακτική της, με προσωρινά μέτρα, έως ότου «τροποποιηθεί» τυπικά η απόφαση 2008/969 (βλ. σκέψη 17 ανωτέρω), έτσι ώστε πλέον οι οντότητες για τις οποίες έχει υποβληθεί αίτημα καταχώρισεως προειδοποιήσεως επιπέδου W1 έως W4 να έχουν την δυνατότητα να διατυπώνουν την άποψή τους, δηλαδή να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους εγγράφως πριν από την καταχώριση της προειδοποιήσεως, δεν αναιρεί τη διαπίστωση που έγινε στη σκέψη 69 ανωτέρω.
- 70 Επομένως, η Επιτροπή, ελλείπει ειδικής διατάξεως που να την εξουσιοδοτεί προς έκδοση τέτοιας αποφάσεως, θα έπρεπε, αν η έκδοση τέτοιας πράξεως κρινόταν αναγκαία ή χρήσιμη, να τηρήσει τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 279 ΕΚ, δηλαδή να υποβάλει πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να θεσπιστεί η αναγκαία νομική βάση. Εξάλλου, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επισήμανε ότι είχε προσφάτως υποβάλει πρόταση στον νομοθέτη της Ένωσης για συναφή τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού.
- 71 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, ελλείπει νομικής βάσεως που να εξουσιοδοτεί την Επιτροπή προς έκδοση της αποφάσεως 2008/969, οι προσβαλλόμενες πράξεις, οι οποίες εκδόθηκαν βάσει της αποφάσεως αυτής, στερούνται επίσης νομικής βάσεως και, επομένως, πρέπει να ακυρωθούν.

Επί του δευτέρου λόγου

- 72 Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αν υποθεθεί ότι η Επιτροπή είχε την εξουσία να εκδώσει την απόφαση 2008/969, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις πρέπει να ακυρωθούν κατ' αποδοχήν του δεύτερου λόγου ακυρώσεως.
- 73 Με τον λόγο αυτόν η προσφεύγουσα προβάλλει παραβίαση των γενικών αρχών και προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων του δικαίου της Ένωσης και ιδίως της αρχής της χρηστής διοικήσεως, του δικαιώματος ακροάσεως, των δικαιωμάτων άμυνας και του τεκμηρίου αθωότητας. Προβάλλει επίσης παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως.
- 74 Ειδικότερα, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι δεν της δόθηκε η ευκαιρία να διατυπώσει τις απόψεις της επί των βλαπτικών και δεσμευτικών εις βάρος της πράξεων, επειδή η Επιτροπή δεν την ενημέρωσε νομοτύπως και εμπροθέσμως κατά παράβαση του άρθρου 8 της αποφάσεως 2008/969, προσβάλλοντας το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως και το τεκμήριο αθωότητας.

- 75 Η Επιτροπή αμφισβητεί την προβαλλόμενη προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων. Υποστηρίζει επιπλέον ότι η προσφεύγουσα γνώριζε καλά τους λόγους για τους οποίους είχε καταχωρισθεί στο ΣΕΠ, από όλες δε τις περιστάσεις και τα σχετικά έγγραφα, τα οποία της είχαν άλλωστε κοινοποιηθεί, μπορούσε εύκολα να αντιληφθεί γιατί είχε θεωρηθεί από την Επιτροπή ως οντότητα που έχρηζε προσοχής.
- 76 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι, κατά πάγια νομολογία, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας σε κάθε διαδικασία που κινείται κατά ενός προσώπου, η οποία είναι δυνατόν να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής πράξεως, συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου και πρέπει να εξασφαλίζεται ακόμα και αν δεν υπάρχει ρύθμιση η οποία να αφορά τη συγκεκριμένη διαδικασία (αποφάσεις της 13ης Φεβρουαρίου 1979, Hoffmann-La Roche κατά Επιτροπής, 85/76, Συλλογή, EU:C:1979:36, σκέψεις 9 και 11, και της 1ης Οκτωβρίου 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware κατά Συμβουλίου, C-141/08 P, Συλλογή, EU:C:2009:598, σκέψη 83 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 77 Υπενθυμίζεται επίσης ότι, κατά πάγια νομολογία, η υποχρέωση αιτιολογήσεως των βλαπτικών πράξεων, η οποία αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα της αρχής του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, έχει ως σκοπό, αφενός, να παράσχει στον ενδιαφερόμενο ικανές ενδείξεις ως προς το αν η πράξη είναι όντως νόμιμη ή αν ενδεχομένως βαρύνεται με πλημμέλεια δυνάμενη να αποτελέσει λόγο αμφισβήτησεως του κύρους της ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης και, αφετέρου, να παράσχει στα εν λόγω όργανα τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας της πράξεως αυτής (αποφάσεις της 2ας Οκτωβρίου 2003, Corus UK κατά Επιτροπής, C-199/99 P, Συλλογή, EU:C:2003:531, σκέψη 145· της 28ης Ιουνίου 2005, Dansk Rørindustri κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P έως C-208/02 P και C-213/02 P, Συλλογή, EU:C:2005:408, σκέψη 462, και της 29ης Σεπτεμβρίου 2011, Elf Aquitaine κατά Επιτροπής, C-521/09 P, Συλλογή, EU:C:2011:620, σκέψη 148).
- 78 Ωστόσο, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 253 ΣΛΕΕ αιτιολογία πρέπει να προσαρμόζεται στη φύση της επίμαχης πράξεως και στο πλαίσιο εντός του οποίου αυτή εκδόθηκε. Η υποχρέωση αιτιολογήσεως πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης περιπτώσεως, ιδίως δε του περιεχομένου της πράξεως, της φύσεως της παρατιθέμενης αιτιολογίας και του συμφέροντος που έχουν ενδεχομένως στην παροχή διευκρινίσεων οι αποδέκτες ή άλλα πρόσωπα τα οποία η πράξη αφορά άμεσα και ατομικά. Δεν απαιτείται η αιτιολογία να διασαφηνίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία, καθόσον ο επαρκής χαρακτήρας μιας αιτιολογίας πρέπει να εκτιμάται όχι μόνο βάσει του γράμματός της, αλλά και του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα (αποφάσεις της 2ας Απριλίου 1998, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, C-367/95 P, Συλλογή, EU:C:1998:154, σκέψη 63· Elf Aquitaine κατά Επιτροπής, σκέψη 77 ανωτέρω, EU:C:2011:620, σκέψη 150, και της 15ης Νοεμβρίου 2012, Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa, C-539/10 P και C-550/10 P, Συλλογή, EU:C:2012:711, σκέψεις 139 και 140).
- 79 Στην υπό κρίση υπόθεση, διαπιστώνεται ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις δεν κοινοποιήθηκαν στην προσφεύγουσα. Ως εκ τούτου, η προσφεύγουσα δεν είχε την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις ως προς το σημείο αυτό, ούτε δε της γνωστοποιήθηκαν οι λόγοι που δικαιολογούσαν την καταχώρισή της στο ΣΕΠ.
- 80 Το άρθρο 8, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2008/969 ορίζει, βεβαίως, ότι οι τρίτοι, όπως οι υποψήφιοι, προσφέροντες, αντισυμβαλλόμενοι, προμηθευτές, παρέχοντες υπηρεσίες και οι αντίστοιχοι υπεργολάβοι, ενημερώνονται στο πλαίσιο των προσκλήσεων υποβολής προσφορών και των προσκλήσεων υποβολής προτάσεων και, ελλείψει τέτοιων προσκλήσεων, πριν από την ανάθεση των συμβάσεων ή τη χορήγηση των επιδοτήσεων, ότι τα δεδομένα που τους αφορούν ενδέχεται να καταχωριστούν στο ΣΕΠ, ορίζει δε ότι, στην περίπτωση που τα τρίτα μέρη είναι νομικές οντότητες, ενημερώνονται επίσης τα πρόσωπα που έχουν εξουσίες εκπροσωπήσεως, λήψεως αποφάσεων ή ελέγχου στο πλαίσιο των οντοτήτων αυτών. Εντούτοις, η ανακοίνωση αυτή εκ μέρους του αρμόδιου

κύριου διατάκτη η οποία αναφέρει ότι τα δεδομένα ενδέχεται να καταχωριστούν στο ΣΕΠ αφορά μόνο ενδεχόμενο και δεν αποτελεί υποχρέωση ενημέρωσης του τρίτου τον οποίο αφορούν τα δεδομένα κατά τον χρόνο που γίνεται η καταχώριση στο ΣΕΠ.

- 81 Το άρθρο 8, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2008/969 ορίζει ότι η υπηρεσία που ζήτησε την καταχώριση προειδοποιήσεως ενημερώνει το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο αφορούν τα δεδομένα σχετικά με την αίτηση ενεργοποιήσεως, επικαιροποιήσεως και διαγραφής οιασδήποτε προειδοποιήσεως αποκλεισμού W5α που το αφορά άμεσα και αναφέρει τους σχετικούς λόγους. Η υποχρέωση αυτή ενημέρωσης του προσώπου το οποίο αφορούν τα δεδομένα συναρτάται με το δικαίωμα του προσώπου αυτού να διατυπώσει τις απόψεις του, το οποίο απορρέει από το άρθρο 14, παράγραφος 3, της εν λόγω αποφάσεως.
- 82 Πρέπει ειδικότερα να επισημανθεί ότι το άρθρο 8, παράγραφος 2, και το άρθρο 14, παράγραφος 3, της αποφάσεως 2008/969 είναι οι μόνες διατάξεις στις οποίες γίνεται λόγος για δικαίωμα ενημέρωσης σχετικά με εγγραφή στο ΣΕΠ. Για τις λοιπές προειδοποιήσεις δεν προβλέπεται δικαίωμα προηγούμενης ενημέρωσης και διατυπώσεως απόψεων.
- 83 Σύμφωνα όμως με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 76 ανωτέρω, πρέπει πάντοτε να διασφαλίζονται τα δικαιώματα άμυνας, ακόμα και αν δεν υπάρχει ρύθμιση η οποία να αφορά τη συγκεκριμένη διαδικασία. Το ίδιο ισχύει για την τήρηση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως.
- 84 Επισημαίνεται συναφώς ότι το γεγονός ότι η OLAF ενημέρωσε την προσφεύγουσα με έγγραφο της 6ης Φεβρουαρίου 2009 για τις έρευνες που είχε κινήσει καθώς και για τους λόγους για τους οποίους τις είχε κινήσει δεν αρκεί αφ' εαυτού, ούτε σημαίνει ότι δεν ήταν αναγκαίο να ενημερωθεί η προσφεύγουσα για τις προσβαλλόμενες πράξεις στο πλαίσιο της εφαρμογής της αποφάσεως 2008/969.
- 85 Μια έρευνα μπορεί βεβαίως, κατά την απόφαση 2008/969, να είναι ο λόγος για τον οποίο η OLAF ζητεί την καταχώριση ορισμένου προσώπου στο ΣΕΠ. Πλην όμως, από το άρθρο 10 της αποφάσεως αυτής προκύπτει ότι η OLAF ζητεί ενεργοποίηση προειδοποιήσεως W1α όταν οι έρευνες της σε πρώιμο στάδιο παρέχουν επαρκή βεβαιότητα ότι ενδέχεται να καταχωρισθούν στο ΣΕΠ διαπιστωμένες απάτες ή σοβαρά διοικητικά λάθη. Στην υπό κρίση υπόθεση, δεν αμφισβητείται ότι η προσφεύγουσα ενημερώθηκε μόλις στις 6 Φεβρουαρίου 2009 σχετικά με το ότι διεξάγονταν έρευνες που την αφορούσαν και ότι, στο πλαίσιο αυτών των ερευνών, προβλεπόταν η διεξαγωγή επιτόπιου ελέγχου από τις 22 έως τις 26 Φεβρουαρίου 2009. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν δύναται να στηριχθεί μόνο στις πληροφορίες που γνωστοποίησε η OLAF στην προσφεύγουσα, στο πλαίσιο των εν λόγω ερευνών, υποστηρίζοντας κατ' ουσίαν ότι η προσφεύγουσα μπορούσε από όλες τις περιστάσεις και τα σχετικά έγγραφα να «αντιληφθεί» τους λόγους για τους οποίους είχε αποτελέσει αντικείμενο μέτρων παρακολουθήσεως. Εξάλλου, από την ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου δικογραφία δεν προκύπτει ότι η OLAF είχε επισημάνει στην προσφεύγουσα ότι οι εν λόγω έρευνες μπορούσαν να έχουν επίσης ως συνέπεια αίτημα καταχωρίσεώς της στο ΣΕΠ.
- 86 Διαπιστώνεται επίσης ότι η προσφεύγουσα δεν ενημερώθηκε ούτε πριν ούτε μετά την καταχώρισή της στο ΣΕΠ. Μολονότι ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης με προληπτικά μέτρα, ουδόλως δικαιολογείται αυτή η μη γνωστοποίηση. Η προσφεύγουσα πληροφορήθηκε τυχαία μόνον την καταχώρισή της στο ΣΕΠ, επειδή η Επιτροπή ανέστειλε την εκτέλεση της συμβάσεως και ζήτησε πρόσθετη εγγύηση για το έργο «Advancing knowledge — intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe».
- 87 Ακόμη και αν υποθεθεί ότι το ΣΕΠ δημιουργήθηκε ως εσωτερικό εργαλείο, εντούτοις, η καταχώριση σε αυτό έχει έννομες συνέπειες για το ενδιαφερόμενο πρόσωπο, λόγω των οποίων πρέπει να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα άμυνας, περιλαμβανομένης της τήρησης της υποχρέωσης αιτιολογήσεως.

- 88 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτός ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίον προβάλλεται ελλιπής αιτιολογία και προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και, ως εκ τούτου, να ακυρωθούν οι προσβαλλόμενες πράξεις, χωρίς να είναι αναγκαίο το Γενικό Δικαστήριο να εξετάσει τον πρώτο λόγο ακυρώσεως και να αποφανθεί επί του αιτήματος λήψεως μέτρου οργανώσεως της διαδικασίας για το οποίο έγινε λόγος στη σκέψη 20 ανωτέρω.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 89 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί, εκτός των εξόδων της, και στα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η προσφεύγουσα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (όγδοο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Ακυρώνει τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) με τις οποίες ζητήθηκε η καταχώριση της Planet ΑΕ Ανώνυμη Εταιρεία Παροχής Συμβουλευτικών Υπηρεσιών στο Σύστημα έγκαιρης προειδοποίησης (ΣΕΠ), καθώς και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ενεργοποίηση των προειδοποιήσεων W1α και W1β οι οποίες την αφορούν.
- 2) Η Επιτροπή καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Απριλίου 2015.

(υπογραφές)