

EuGH (Dritte Kammer), Urteil vom 04.10.2024 – C-721/22 P**Titel:**

Rechtsmittel, Öffentliche Dienstleistungsaufträge, Unregelmäßigkeiten bei Vergabeverfahren, Verordnung (EG) Nr. 2988/95, Art. 4, 5 und 7, Entscheidung, zu Unrecht gezahlte Beträge einzuziehen, Zahlungsaufforderungen, Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und verwaltungsrechtlichen Sanktionen, Möglichkeit, ohne sektorbezogene Regelung eine verwaltungsrechtliche Maßnahme zu erlassen, Rückforderungsentscheidung auf der Grundlage der Verordnung, Nr. 2988/95 und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002, Verordnung Nr. 1605/2002, Art. 103, Möglichkeit der Rückforderung vom Verwalter des Wirtschaftsteilnehmers, der Mittel der Europäischen Union erhalten hat, Pourvoi, Marchés publics de services, Irrégularités dans la procédure d'attribution de marchés, Règlement (CE) no 2988/95, Articles 4, 5 et 7, Décision de recouvrement des montants indûment versés, Notes de débit, Distinction entre les mesures administratives et les sanctions administratives, Possibilité d'adopter une mesure administrative en l'absence de réglementation sectorielle, Décision de récupération fondée sur le règlement no 2988/95 et le règlement (CE, Euratom) no 1605/2002, Règlement no 1605/2002, Article 103, Possibilité de récupération auprès de l'administrateur de l'opérateur économique bénéficiaire de fonds de l'Union européenne, Appeal, Public service contracts, Irregularities in the procedure for the award of contracts, Regulation (EC) No 2988/95, 5 and 7, Decision for the recovery of amounts wrongly paid, Debit notes, Distinction between administrative measures and administrative penalties, Possibility of adopting an administrative measure in the absence of a sectoral rule, Recovery decision based on Regulation, No 2988/95 and Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, Regulation No 1605/2002, Possibility of recovery from the director of the economic operator benefiting from European, Union funds

Entscheidungsname:

Kommission / PB

Rechtsgebiet:

Europarecht, ausl. Recht, Völkerrecht

Schlagworte:

Rechtsmittel, Öffentliche Dienstleistungsaufträge, Unregelmäßigkeiten bei Vergabeverfahren, Verordnung (EG) Nr. 2988/95, Art. 4, 5 und 7, Entscheidung, zu Unrecht gezahlte Beträge einzuziehen, Zahlungsaufforderungen, Unterscheidung zwischen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und verwaltungsrechtlichen

Sanktionen, Möglichkeit, ohne sektorbezogene Regelung eine verwaltungsrechtliche Maßnahme zu erlassen, Rückforderungsentscheidung auf der Grundlage der Verordnung, Nr. 2988/95 und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002, Verordnung Nr. 1605/2002, Art. 103, Möglichkeit der Rückforderung vom Verwalter des Wirtschaftsteilnehmers, der Mittel der Europäischen Union erhalten hat , Pourvoi, Marchés publics de services, Irrégularités dans la procédure d'attribution de marchés, Règlement (CE) no 2988/95, Articles 4, 5 et 7, Décision de recouvrement des montants indûment versés, Notes de débit, Distinction entre les mesures administratives et les sanctions administratives, Possibilité d'adopter une mesure administrative en l'absence de réglementation sectorielle, Décision de récupération fondée sur le règlement no 2988/95 et le règlement (CE, Euratom) no 1605/2002, Règlement no 1605/2002, Article 103, Possibilité de récupération auprès de l'administrateur de l'opérateur économique bénéficiaire de fonds de l'Union européenne , Appeal, Public service contracts, Irregularities in the procedure for the award of contracts, Regulation (EC) No 2988/95, 5 and 7, Decision for the recovery of amounts wrongly paid, Debit notes, Distinction between administrative measures and administrative penalties, Possibility of adopting an administrative measure in the absence of a sectoral rule, Recovery decision based on Regulation, No 2988/95 and Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002, Regulation No 1605/2002, Possibility of recovery from the director of the economic operator benefiting from European, Union funds

vorgehend:

EuG, Urteil vom 14.09.2022 – T-775/20 (Rechtskraft: unbekannt)

Weiterführende Hinweise:

Vorläufige Fassung

Parteien:

Kläger:

Europäische Kommission

Beklagter:

PB

Fundstellen:

BeckRS 2024, 26138

BeckRS 2024, 26138

ECLI:

ECLI:EU:C:2024:836

Rechtskraft:

rechtskräftig

beck-abstract - KI-generierte Zusammenfassung:

Der Europäische Gerichtshof hat das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 14. September 2022 aufgehoben und die Sache zur erneuten Entscheidung zurückverwiesen. Das Gericht hatte zuvor den Beschluss der Kommission zur Rückforderung rechtswidrig erhaltener Beträge für nichtig erklärt.

Der Gerichtshof stellte fest, dass die Verordnung Nr. 2988/95 eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen zur Rückforderung rechtswidrig erhaltener Beträge darstellt. Insbesondere Art. 4 und 7 der Verordnung ermöglichen es, solche Maßnahmen auch ohne sektorbezogene Regelungen zu ergreifen. Die Pflicht zur Rückerstattung rechtswidrig erlangter Vorteile ist keine Sanktion, sondern die Folge der Feststellung, dass die Voraussetzungen für den Erhalt des Vorteils künstlich geschaffen wurden. Art. 7 der Verordnung erlaubt es zudem, verwaltungsrechtliche Maßnahmen gegen Personen zu richten, die an der Begehung von Unregelmäßigkeiten mitgewirkt haben oder dafür haften. Die Haushaltsordnung von 2002 ist als allgemeine Regelung zur Ausführung des Haushaltsplans zu verstehen und ergänzt die Verordnung Nr. 2988/95.

Tenor:

1. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 14. September 2022, PB/Kommission (T-775/20, ECLI:EU:T:2022:542), wird aufgehoben.
2. Die Sache wird an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen, soweit es darin um die Nichtigerklärung des Beschlusses C(2020) 7151 final der Kommission vom 22. Oktober 2020 geht, mit dem eine verwaltungsrechtliche Maßnahme gegen den Verwalter der Gesellschaft [vertraulich] zur Rückzahlung der gemäß den Verträgen TACIS/2006/101-510 und CARDS/2008/166-429 rechtswidrig erhaltenen Beträge erlassen wurde.
3. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Gründe:

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 14. September 2022, PB/Kommission (T-775/20, im Folgenden: angefochtenes Urteil, ECLI:EU:T:2022:542), mit dem das Gericht den Beschluss C(2020) 7151 final der Kommission vom 22. Oktober 2020, mit dem eine verwaltungsrechtliche Maßnahme gegen den Verwalter der Gesellschaft [vertraulich] zur Rückzahlung der gemäß den Verträgen TACIS/2006/101-510 und CARDS/2008/166-429 rechtswidrig erhaltenen Beträge erlassen wurde (im Folgenden: streitiger Beschluss), für nichtig erklärt hat.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung (EG) Nr. 2988/95

2 In den Erwägungsgründen 3 bis 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1995, L 312, S. 1) heißt es:

„Es ist ... wichtig, in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der [Europäischen] Gemeinschaften zu bekämpfen.

Um die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften wirksam zu gestalten, muss ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen festgelegt werden.

Die Verhaltensweisen, die Unregelmäßigkeiten darstellen, sowie die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und die entsprechenden Sanktionen sind im Einklang mit dieser Verordnung in sektorbezogenen Regelungen vorgesehen.“

3 Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung lautet:

„Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe.“

4 Art. 2 der Verordnung bestimmt:

„(1) Kontrollen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen werden eingeführt, soweit sie erforderlich sind, um die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Sie müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, um einen angemessenen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu gewährleisten.

(2) Eine verwaltungsrechtliche Sanktion kann nur verhängt werden, wenn sie in einem Rechtsakt der Gemeinschaften vor dem Zeitpunkt der Unregelmäßigkeit vorgesehen wurde. Bei späterer Änderung der in einer Gemeinschaftsregelung enthaltenen Bestimmungen über verwaltungsrechtliche Sanktionen gelten die weniger strengen Bestimmungen rückwirkend.

...“

5 Titel II („Verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen“) der Verordnung Nr. 2988/95 umfasst ihre Art. 4 bis 7.

6 Art. 4 dieser Verordnung sieht vor:

„(1) Jede Unregelmäßigkeit bewirkt in der Regel den Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils

- durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Rückerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrags;

- durch vollständigen oder teilweisen Verlust der Sicherheit, die für einen Antrag auf Gewährung eines Vorteils oder bei Zahlung eines Vorschusses geleistet wurde.

(2) Die Anwendung der Maßnahmen nach Absatz 1 beschränkt sich auf den Entzug des erlangten Vorteils, zuzüglich – falls dies vorgesehen ist – der Zinsen, die pauschal festgelegt werden können.

(3) Handlungen, die nachgewiesenermaßen die Erlangung eines Vorteils, der den Zielsetzungen der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften zuwiderläuft, zum Ziel haben, indem künstlich die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils geschaffen werden, haben zur Folge, dass der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. entzogen wird.

(4) Die in diesem Artikel vorgesehenen Maßnahmen stellen keine Sanktionen dar.“

7 In Art. 5 dieser Verordnung heißt es:

„(1) Unregelmäßigkeiten, die vorsätzlich begangen oder durch Fahrlässigkeit verursacht werden, können zu folgenden verwaltungsrechtlichen Sanktionen führen:

...

c) vollständiger oder teilweiser Entzug eines nach Gemeinschaftsrecht gewährten Vorteils auch dann, wenn der Wirtschaftsteilnehmer nur einen Teil dieses Vorteils rechtswidrig erlangt hat;

...

(2) Unbeschadet der Bestimmungen der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bestehenden sektorbezogenen Regelungen können bei sonstigen Unregelmäßigkeiten nur die in Absatz 1 aufgeführten Sanktionen, die nicht einer strafrechtlichen Sanktion gleichgestellt werden können, verhängt werden, sofern derartige Sanktionen für die korrekte Anwendung der Regelung unerlässlich sind.“

8 Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 lautet:

„Verwaltungsrechtliche Maßnahmen oder Sanktionen der Gemeinschaft können gegen die in Artikel 1 genannten Wirtschaftsteilnehmer verhängt werden, d. h. gegen natürliche oder juristische Personen sowie sonstige nach dem einzelstaatlichen Recht anerkannte Rechtssubjekte, die eine Unregelmäßigkeit begangen haben. Sie können auch gegenüber Personen verhängt werden, die an der Begehung einer

Unregelmäßigkeit mitgewirkt haben, die für eine Unregelmäßigkeit zu haften haben oder die dafür zu sorgen haben, dass sie nicht begangen wird.“

Verordnung (EG) Nr. 99/2000

9 Mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 über die Unterstützung der Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien (ABl. 2000, L 12, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2112/2005 des Rates vom 21. November 2005 (ABl. 2005, L 344, S. 23) geänderten Fassung war das TACIS-Programm zur Förderung des Übergangs zur Marktwirtschaft und zur Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in den Partnerstaaten in Osteuropa und Mittelasien eingeführt worden.

Verordnung (EG) Nr. 2666/2000

10 Die Verordnung (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5. Dezember 2000 über die Hilfe für Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, die Bundesrepublik Jugoslawien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1628/96 sowie zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 3906/89 und Nr. 1360/90 sowie der Beschlüsse 97/256/EG und 1999/311/EG (ABl. 2000, L 306, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2257/2004 des Rates vom 20. Dezember 2004 (ABl. 2004, L 389, S. 1) geänderten Fassung sah insbesondere anhand des CARDS-Programms eine Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung für die Länder Südosteuropas bei ihrer Teilnahme am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess mit der Europäischen Union vor.

Haushaltsordnung von 2002

11 Art. 103 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 2002, L 248, S. 1, im Folgenden: Haushaltsordnung von 2002) bestimmte:

„Ist das Vergabeverfahren oder die Ausführung des Auftrags mit gravierenden Fehlern oder Unregelmäßigkeiten behaftet oder liegt Betrug vor, setzen die Organe die Ausführung des betreffenden Auftrags aus.

Sind diese Fehler oder Unregelmäßigkeiten oder der Betrug dem Auftragnehmer anzulasten, können die Organe außerdem die Zahlung ablehnen oder bereits gezahlte Beträge im Verhältnis zur Schwere der Fehler oder Unregelmäßigkeiten oder des Betrugs einziehen.“

12 Art. 103 der Verordnung Nr. 1605/2002 in der durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 des Rates vom 13. Dezember 2006 (ABl. 2006, L 390, S. 1) geänderten Fassung lautet:

„Stellt sich heraus, dass das Vergabeverfahren mit gravierenden Fehlern oder Unregelmäßigkeiten behaftet ist oder Betrug vorliegt, setzen die Organe es aus und können alle erforderlichen Maßnahmen, einschließlich der Einstellung des Verfahrens, ergreifen.

Stellt sich nach der Vergabe des Auftrags heraus, dass das Vergabeverfahren oder die Ausführung des Vertrags mit gravierenden Fehlern oder Unregelmäßigkeiten behaftet sind oder dass Betrug vorliegt, so können die Organe je nach Verfahrensphase beschließen, den Vertrag nicht zu schließen, die Ausführung des Vertrags auszusetzen oder gegebenenfalls den Vertrag zu beenden.

Sind diese Fehler oder Unregelmäßigkeiten oder der Betrug dem Auftragnehmer anzulasten, können die Organe außerdem im Verhältnis zur Schwere der Fehler oder Unregelmäßigkeiten oder des Betrugs die Zahlung ablehnen, bereits gezahlte Beträge einziehen oder sämtliche mit diesem Auftragnehmer geschlossenen Verträge kündigen.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

13 Die Vorgeschichte des Rechtsstreits ist in den Rn. 2 bis 33 des angefochtenen Urteils dargestellt. Für die Zwecke des vorliegenden Rechtsmittels lässt sie sich wie folgt zusammenfassen.

14 Die Union vergab zwei öffentliche Aufträge an ein Konsortium und schloss in weiterer Folge in den Jahren 2006 und 2008 jeweils einen Vertrag mit dem koordinierenden Unternehmen dieses Konsortiums (im Folgenden: koordinierendes Unternehmen). Der erste Vertrag über ein maximales Volumen von 4 410.000 Euro betraf die Bereitstellung technischer Hilfe an die ukrainischen Behörden im Zusammenhang mit der Annäherung der ukrainischen Rechtsvorschriften an das Unionsrecht. Der zweite Vertrag über ein maximales Volumen von 1 999.125 Euro bestand in der Leistung technischer Hilfe an den Hohen Justizrat in Serbien.

15 Infolge anonymer Anzeigen gegen das koordinierende Unternehmen leitete das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) eine Untersuchung ein und kam in zwei Berichten zu dem Ergebnis, dass im Rahmen beider Aufträge schwere Unregelmäßigkeiten und mögliche Fälle von Korruption vorlägen.

16 Auf der Grundlage dieser Berichte von OLAF erließ die Kommission am 15. Oktober 2019 zwei Beschlüsse, in denen sie dem koordinierenden Unternehmen zur Last legte, im Lauf der Verfahren zur Vergabe der zwei in Rede stehenden Aufträge gravierende Unregelmäßigkeiten im Sinne von Art. 103 der Haushaltsordnung von

2002 begangen zu haben. Sie erachtete diese Unregelmäßigkeiten als hinreichend schwer, um alle erfolgten Zahlungen als zu Unrecht getätigt zu betrachten, so dass sie zurückzufordern seien.

17 Diese beiden Entscheidungen wurden vom koordinierenden Unternehmen beim Gericht angefochten. Mit seinen Urteilen vom 21. Dezember 2021, HB/Kommission (T-795/19, ECLI:EU:T:2021:917), und vom 21. Dezember 2021, HB/Kommission (T-796/19, ECLI:EU:T:2021:918), wies das Gericht die von diesem Unternehmen erhobenen Klagen ab – als unzulässig, soweit sie die Nichtigerklärung der Einziehungsbeschlüsse betrafen, und als unbegründet, soweit sie auf die außervertragliche Haftung der Union gerichtet waren. Diese Urteile, gegen die Rechtsmittel eingelegt wurden, wurden mit dem am heutigen Tag ergangenen Urteil Kommission/HB (C-160/22 P und C-161/22 P) aufgehoben.

18 Am 13. Dezember 2019 informierte die Kommission PB, den Verwalter des koordinierenden Unternehmens, von ihrer Absicht, ihm gegenüber verwaltungsrechtliche Maßnahmen gemäß Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 zu erlassen. Aus ihrer Sicht war es möglich, PB persönlich in Anspruch zu nehmen, da er als Verwalter an der Begehung der Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe der beiden in Rede stehenden Aufträge mitgewirkt habe. Als Verwalter des koordinierenden Unternehmens hätte PB aber dafür sorgen müssen, dass es nicht zu Unregelmäßigkeiten komme.

19 Am 22. Oktober 2020 erließ die Kommission auf der Grundlage von Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 und, im Wesentlichen, Art. 103 der Haushaltsordnung von 2002 den streitigen Beschluss. Darin wurde die gesamtschuldnerische Haftung von PB und dem koordinierenden Unternehmen für die Zahlung von 4 241.507 Euro im Zusammenhang mit dem ersten in Rn. 14 dieses Urteils genannten Auftrag sowie von 797.230,86 Euro im Zusammenhang mit dem zweiten in Rn. 14 dieses Urteils genannten Auftrag festgestellt.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

20 Mit Klage, die am 24. Dezember 2020 bei der Kanzlei des Gerichts einging, beantragte PB die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses, die Verurteilung der Union zur Rückzahlung aller etwaigen von der Europäischen Kommission auf der Grundlage dieses Beschlusses eingezogenen Beträge nebst Verzugszinsen in Höhe des von der Europäischen Zentralbank (EZB) angewandten Zinssatzes zuzüglich sieben Prozentpunkte sowie die Zahlung von Schadensersatz in Höhe von 10.000 Euro, vorbehaltlich weiteren Vortrags. Außerdem beantragte er, der Union sämtliche Kosten aufzuerlegen.

21 Im angefochtenen Urteil hat sich das Gericht auf die Prüfung des dritten Klagegrundes von PB beschränkt, mit dem zur Unterstützung des Antrags auf Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses geltend gemacht wurde, dass es diesem an einer Rechtsgrundlage fehle und dass gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Strafen sowie gegen den Grundsatz der Anwendung des mildesten Strafgesetzes verstoßen worden sei. Im Wesentlichen hat das Gericht in den Rn. 55, 63 und 64 des angefochtenen Urteils aus dem Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a. (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, Rn. 52 bis 56), abgeleitet, dass die Art. 5 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95, die den Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen und Sanktionen ermöglichten, außerhalb der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und anderer Bereiche mit gleichwertigen Vorschriften, etwa der gemeinsamen Handelspolitik, keine unmittelbare Wirkung hätten. Es hat daher entschieden, dass der Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen und Sanktionen gegen die Urheber von Unregelmäßigkeiten den Erlass spezieller sektorbezogener Regelungen voraussetze, die dieser Verordnung entsprächen und diesen Maßnahmen und Sanktionen zugrunde zu legen seien. Die Maßnahmen und Sanktionen dürften also nicht allein auf der Verordnung Nr. 2988/95 basieren.

22 Außerdem hat das Gericht in den Rn. 66 und 67 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass weder Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 noch Art. 103 Abs. 2 der Haushaltsordnung von 2002 die Kommission ermächtigten, die Rückzahlung rechtswidrig erhaltener Beträge von Personen oder Einrichtungen zu fordern, bei denen es sich nicht um die Empfänger dieser Zahlungen handele. Es hat außerdem darauf hingewiesen, dass Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 keine näheren Angaben zum Personenkreis enthalte, gegen den in einem solchen Fall eine verwaltungsrechtliche Maßnahme zu richten sei.

23 Das Gericht hat in Rn. 70 des angefochtenen Urteils daher entschieden, dass es dem streitigen Beschluss an einer Rechtsgrundlage fehle. Da es dem dritten Grund der Klage auf Nichtigkeitserklärung dieses Beschlusses in Rn. 71 des angefochtenen Urteils stattgegeben hat, hat es den Beschluss für nichtig erklärt und es in weiterer Folge nicht für erforderlich erachtet, die anderen neun von PB geltend gemachten Klagegründe zu prüfen.

24 Schließlich hat das Gericht die Schadensersatzforderung von PB in Rn. 91 des angefochtenen Urteils dem Grunde nach zurückgewiesen, wobei es in Rn. 80 des Urteils die Ansicht vertreten hat, dass es nicht erforderlich sei, zuvor über die Zulässigkeit dieser Forderung zu entscheiden. In Rn. 89 des angefochtenen Urteils hat es u. a. ausgeführt, dass PB keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen dem

angeblichen Fehlverhalten der Kommission und dem geltend gemachten Schaden nachgewiesen habe.

Anträge der Parteien des Rechtsmittelverfahrens

25 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Kommission,

- die Nrn. 1 und 3 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben;
- die Sache an das Gericht zurückzuverweisen, damit es in der Sache über die Nichtigkeitsklage entscheidet;
- PB die Kosten aufzuerlegen.

26 PB beantragt,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen,
- der Kommission sämtliche Kosten aufzuerlegen.

Zum Rechtsmittel

27 Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf einen einzigen Rechtsmittelgrund, der sich gegen Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils richtet.

Vorbringen der Parteien

28 Zur Stützung ihres einzigen Rechtsmittelgrundes wendet sich die Kommission als Erstes gegen die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 51 bis 64 des angefochtenen Urteils, soweit diese in Rn. 65 des angefochtenen Urteils zu der Feststellung geführt hätten, dass die Verordnung Nr. 2988/95 für sich allein nicht die maßgebliche Rechtsgrundlage für den Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen zur Rückforderung rechtswidrig erhaltener Beträge darstellen könne. Das Gericht habe mit dieser Feststellung gegen die Art. 4 und 7 dieser Verordnung verstoßen, die eine eigenständige und hinreichend konkrete Grundlage für den Erlass solcher Maßnahmen bildeten, die keinen Sanktionscharakter hätten.

29 Das Gericht habe in Rn. 51 des angefochtenen Urteils, die den Ausgangspunkt seiner Argumentationslinie bilde, einen Rechtsfehler begangen, als es aus dem fünften Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2988/95 abgeleitet habe, dass der Unionsgesetzgeber die Verhängung verwaltungsrechtlicher Maßnahmen und Sanktionen gegen die Urheber von Unregelmäßigkeiten vom Erlass spezieller sektorbezogener Regelungen abhängig mache. Dieser Erwägungsgrund erfordere jedoch nicht unbedingt eine sektorbezogene Regelung als Grundlage und schließe auch die Möglichkeit einer eigenständigen Wirkung der Verordnung Nr. 2988/95 nicht aus.

30 Die Kommission weist außerdem darauf hin, dass das Gericht in den Rn. 51 bis 57 des angefochtenen Urteils aus dem Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a.

(C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648), abgeleitet habe, dass es sich bei dieser Verordnung um eine Rahmenverordnung handle, und dass für die Durchsetzung von Sanktionen und die Abgrenzung des Personenkreises, gegen den sich diese Sanktionen richteten, eine sektorbezogene Regelung erforderlich sei. Diese Auslegung gelte jedoch nur für die in Art. 5 der Verordnung Nr. 2988/95 vorgesehenen Sanktionen, für die der in Art. 49 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 2988/95 verankerte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen maßgeblich sei. Diese Auslegung auf verwaltungsrechtliche Maßnahmen auszuweiten, die dem Schutz der finanziellen Interessen der Union dienten und keine Sanktionen darstellten, liefe darauf hinaus, der Verordnung Nr. 2988/95 ihre praktische Wirksamkeit und ihre Verbindlichkeit zu nehmen.

31 Wären sektorbezogene Regelungen als *lex specialis* anwendbar, käme der Verordnung Nr. 2988/95 im Fall des Fehlens solcher Regelungen außerdem eine eigene und eigenständige Rechtswirkung zu. Im Übrigen habe der Gerichtshof im Urteil vom 28. Oktober 2010, SGS Belgium u. a. (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, Rn. 32 bis 34), darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen einer Verordnung im Allgemeinen unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen hätten, so dass der Erlass von Durchführungsmaßnahmen nur ausnahmsweise für „manche Bestimmungen einer Verordnung“ – in der Verordnung Nr. 2988/95 etwa die Bestimmungen über Sanktionen – erforderlich sei.

32 Vor diesem Hintergrund beschränkten sich die Urteile vom 21. Dezember 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867), und vom 18. Dezember 2014, *Somvao* (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462), auf die das Gericht in den Rn. 59 und 60 des angefochtenen Urteils Bezug genommen habe, auf die Feststellung, dass im Fall des Bestehens einer sektorbezogenen Regelung zur Einziehung der geschuldeten Beträge diese als *lex specialis* zur Anwendung kommen müsse, und zwar anstelle der *lex generalis* der Verordnung Nr. 2988/95. Da es in den diesen Urteilen zugrunde liegenden Rechtssachen eine sektorbezogene Regelung gegeben habe, habe der Gerichtshof jedenfalls nicht prüfen müssen, ob diese Verordnung eine eigenständige Grundlage für die Einziehung darstelle, wenn keine sektorbezogenen Rechtsvorschriften existierten.

33 Sowohl das Gericht als auch der Gerichtshof hätten die unmittelbare und eigenständige Anwendung von Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 zur Einziehung solcher Beträge jedoch bereits mehrfach ausdrücklich anerkannt, insbesondere in den Urteilen vom 15. April 2011, *IPK International/Kommission* (T-297/05, ECLI:EU:T:2011:185, Rn. 117), vom 13. Dezember 2012, *FranceAgriMer* (C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, Rn. 72), sowie vom 9. Juli 2015, *Cimmino u. a.* (C-607/13,

ECLI:EU:C:2015:448, Rn. 76). Diese Rechtsprechung sei allgemein gültig und könne daher entgegen der Ansicht des Gerichts in den Rn. 62 bis 64 des angefochtenen Urteils nicht auf die GAP und die gemeinsame Handelspolitik reduziert werden.

34 Als Zweites beanstandet die Kommission die Ausführungen in den Rn. 67 und 69 des angefochtenen Urteils, soweit das Gericht dort davon ausgegangen sei, dass Art. 103 der Haushaltsordnung von 2002 als sektorbezogene Regelung Einziehungen ausschließlich vom Auftragnehmer ermögliche, nicht aber von einem Dritten wie dem Verwalter des koordinierenden Unternehmens.

35 Aus Rn. 67 des angefochtenen Urteils ergebe sich, dass Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 keine Angaben zum Personenkreis enthalte, gegen den eine verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu richten sei. Außerdem habe das Gericht in Rn. 69 des angefochtenen Urteils entschieden, dass die gemeinsame Anwendung von Art. 103 der Haushaltsordnung von 2002 sowie Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 keine verwaltungsrechtliche Maßnahme gegen PB ermögliche, da die in Rede stehenden Zahlungen nicht unmittelbar an ihn gegangen seien.

36 Für die Kommission ergibt sich aus Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV, dass eine Verordnung, die wie die Haushaltsordnung von 2002 Finanzvorschriften festlege, die insbesondere das Verfahren für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans regelten, eine allgemeine Regelung zur Ausführung des Haushaltsplans darstelle und es sich dabei nicht um eine sektorbezogene Regelung handle. Daher seien die Haushaltsordnung von 2002 und die Verordnung Nr. 2988/95 als zwei allgemeine, sich ergänzende Regelungen zu sehen und nicht als *lex generalis* bzw. *lex specialis*. Insofern sei es möglich, und vielfach sogar erforderlich, diese zwei Regelungen gemeinsam anzuwenden.

37 Die maßgeblichen sektorbezogenen Regelungen seien im vorliegenden Fall die Verordnung Nr. 99/2000 in der durch die Verordnung Nr. 2112/2005 geänderten Fassung für den öffentlichen Auftrag im Zusammenhang mit der Ukraine und die Verordnung Nr. 2666/2000 in der durch die Verordnung Nr. 2257/2004 geänderten Fassung für den öffentlichen Auftrag im Zusammenhang mit Serbien.

38 Im Übrigen habe das Gericht dadurch, dass es in Rn. 67 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 „keine näheren Angaben zum Personenkreis enthält, gegen den eine verwaltungsrechtliche Maßnahme zu richten ist“, gegen den zweiten Satz dieser Bestimmung verstoßen, wonach verwaltungsrechtliche Maßnahmen „auch gegenüber Personen verhängt werden [können], die an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt haben, die für eine Unregelmäßigkeit zu haften haben oder die dafür zu sorgen haben, dass sie nicht

begangen wird“. Im vorliegenden Fall falle PB als Verwalter des koordinierenden Unternehmens in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung.

39 PB tritt seinerseits dem Vorbringen der Kommission entgegen und macht als Erstes geltend, dass das Gericht nicht die Ansicht vertreten habe, dass der fünfte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2988/95 deren Bestimmungen vorgehen könne. Außerdem ginge das Vorbringen der Kommission, mit dem sie die durch das Gericht erfolgte Einordnung dieser Verordnung als „Rahmenverordnung“ in Abrede stelle, ins Leere, da die von der Kommission vorgeschlagene Einordnung als „allgemeine Regelung“ zum gleichen Ergebnis führe.

40 Im Übrigen führt PB aus, dass die Kommission zu Unrecht vorbringe, dass das Gericht die Rechtsprechung zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen auf verwaltungsrechtliche Maßnahmen übertragen und die Ansicht vertreten habe, dass Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 für sich allein keine maßgebliche Rechtsgrundlage für verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Rückforderung rechtswidrig erhaltener Beträge darstellen könne. Von den drei Urteilen, die die Kommission nenne, sei nämlich keines relevant, da sowohl das Urteil vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, Rn. 56 und 57), als auch die Urteile vom 13. Dezember 2012, FranceAgriMer (C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, Rn. 72), und vom 9. Juli 2015, Cimmino u. a. (C-607/13, ECLI:EU:C:2015:448, Rn. 76), in den Bereich der GAP fielen. Das Gericht habe hingegen zu Recht festgestellt, dass die Vorschriften zu verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen in diesem Politikbereich bereits vor Inkrafttreten der Verordnung Nr. 2988/95 eingeführt worden seien.

41 Außerdem habe der Gerichtshof – u. a. in Rn. 37 des Urteils vom 18. Dezember 2014, Somvao (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462) – bereits festgestellt, dass diese Verordnung lediglich allgemeine Regeln für Kontrollen und Sanktionen aufstelle, die keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Rückforderung nicht ordnungsgemäß verwendeter Beträge bildeten. Diese Rechtsprechung stütze maßgeblich die in Rn. 58 des angefochtenen Urteils enthaltene Feststellung, dass es in der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine signifikanten Unterschiede zwischen der Durchführung der in dieser Verordnung vorgesehenen verwaltungsrechtlichen Sanktionen und verwaltungsrechtlichen Maßnahmen gebe.

42 PB zweifelt außerdem an der Schlüssigkeit des Vorbringens der Kommission, da diese nicht bestreite, dass der streitige Beschluss auf zwei Rechtsgrundlagen beruhe. Wenn die Kommission aber davon ausgegangen sei, dass die Verordnung Nr. 2988/95 eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass des streitigen Beschlusses darstelle, hätte sie ihn nicht auch auf Art. 103 der Haushaltsordnung von 2002 gestützt.

43 Schließlich vertritt PB die Ansicht, dass es unerheblich sei, ob die Haushaltsordnung von 2002 als „sektorbezogene Regelung“ oder als „allgemeine Regelung“ eingeordnet werde. Aus dem Urteil vom 18. Dezember 2014, Somvao (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462), ergebe sich nämlich, dass die Haushaltsordnung von 2002 einer Maßnahme zugrunde gelegt werden könne, mit der die Höhe einer aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds gewährten Finanzhilfe gemindert werde. Das Gericht sei lediglich diesem Urteil nachgekommen, als es in den Rn. 65 und 66 des angefochtenen Urteils geprüft habe, ob die Haushaltsordnung von 2002 die Kommission zum Erlass des streitigen Beschlusses ermächtigt habe.

44 Als Zweites wendet sich PB gegen das Vorbringen der Kommission zu den Rn. 67 und 69 des angefochtenen Urteils und macht geltend, dass zum einen der zweite Satz von Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 eine reine „Kann-Bestimmung“ darstelle, die in einem Unionsrechtsakt präzisiert werden müsse, um angewandt werden zu können. Zum anderen könne eine verwaltungsrechtliche Maßnahme nur verhängt werden, wenn sie den Entzug eines rechtswidrig erlangten Vorteils ermögliche. Daraus folge, dass ein solcher Entzug nicht gegenüber einer Person angeordnet werden könne, die – wie PB – diesen Vorteil nicht erlangt habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

45 Zur Stützung ihres einzigen Rechtsmittelgrundes wendet sich die Kommission als Erstes gegen die Ausführungen des Gerichts in den Rn. 51 bis 64 des angefochtenen Urteils, auf deren Grundlage dieses in Rn. 65 des angefochtenen Urteils entschieden habe, dass die Verordnung Nr. 2988/95 für sich allein nicht die maßgebliche Rechtsgrundlage für den Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen zur Rückforderung rechtswidrig erhaltener Beträge darstellen könne.

46 Wie vom Gerichtshof im Zusammenhang mit der GAP und der gemeinsamen Handelspolitik bereits mehrfach entschieden, stellt die Pflicht, einen durch eine regelwidrige Praxis rechtswidrig erlangten Vorteil zurückzugewähren, keine Sanktion dar, für die eine klare und unzweideutige Rechtsgrundlage erforderlich wäre, bei der es sich nicht um die Verordnung Nr. 2988/95 handelt, sondern ist die schlichte Folge der Feststellung, dass die Voraussetzungen für den Erhalt des unionsrechtlich vorgesehenen Vorteils künstlich geschaffen worden sind und der erlangte Vorteil somit rechtsgrundlos gewährt wurde, so dass die Pflicht besteht, ihn zurückzuerstatten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, Rn. 56, vom 4. Juni 2009, Pometon, C-158/08, ECLI:EU:C:2009:349, Rn. 28, vom 13. Dezember 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, Rn. 65, vom 17. September 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, ECLI:EU:C:2014:2230, Rn. 45, sowie vom 29. Februar 2024, Eesti Vabariik

[Pöllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet], C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176, Rn. 57).

47 Daraus folgt, dass in Fällen, in denen die festgestellten Unregelmäßigkeiten dazu führen, dass für die Zwecke der Erlangung der in Rede stehenden Finanzierung die Verträge, mit denen einem Wirtschaftsteilnehmer Unionsmittel gewährt werden sollten, nicht als wirksam geschlossen angesehen werden konnten, eine verwaltungsrechtliche Maßnahme im Sinne von Art. 4 Abs. 1 erster Gedankenstrich der Verordnung Nr. 2988/95 zu ergreifen ist, die darin besteht, die Rückerstattung der rechtswidrig erlangten Beträge zu verlangen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, Rn. 67).

48 Der Gerichtshof hat also bereits anerkannt, dass eine verwaltungsrechtliche Maßnahme, die darin besteht, von einem Wirtschaftsteilnehmer einen ihm zu Unrecht gewährten Vorteil zurückzufordern, allein auf der Grundlage von Art. 4 der Verordnung Nr. 2988/95 erlassen werden kann.

49 Indem Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung vorsieht, dass „Handlungen, die nachgewiesenermaßen die Erlangung eines Vorteils, der den Zielsetzungen der einschlägigen [Unions]vorschriften zuwiderläuft, zum Ziel haben, indem künstlich die Voraussetzungen für die Erlangung dieses Vorteils geschaffen werden, ... zur Folge [haben], dass der betreffende Vorteil nicht gewährt bzw. entzogen wird“, ist er in allen seinen Teilen unmittelbar anwendbar, also auch, wenn er nicht durch andere Vorschriften konkretisiert wird.

50 Entgegen den Feststellungen des Gerichts in den Rn. 62 bis 64 des angefochtenen Urteils ist die in den Rn. 46 und 47 dieses Urteils wiedergegebene Rechtsprechung auf einen Fall übertragbar, in dem öffentliche Aufträge aus Mitteln finanziert werden, die von der Union im Rahmen des CARDS- und des TACIS-Programms gewährt werden. Hierzu ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Union zur Finanzierung von Maßnahmen aus ihren Mitteln nur insoweit berufen ist, als die betreffenden Maßnahmen in vollständigem Einklang u. a. mit den Grundsätzen und Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge durchgeführt werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 14. Juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, ECLI:EU:C:2016:562, Rn. 43, und vom 8. Juni 2023, ANAS, C-545/21, ECLI:EU:C:2023:451, Rn. 31).

51 Diese Auslegung trägt dazu bei, die finanziellen Interessen der Union wirksam zu schützen und die praktische Wirksamkeit der Verordnung Nr. 2988/95 zu gewährleisten. Aus den Erwägungsgründen 3 und 4 dieser Verordnung ergibt sich nämlich, dass diese die finanziellen Interessen der Union „in allen Bereichen“ schützen und „[einen] allen Bereichen der [Unions]politik gemeinsame[n] rechtliche[n]

Rahmen“ festlegen soll. Art. 2 Abs. 1 dieser Verordnung ist außerdem zu entnehmen, dass Kontrollen sowie verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen eingeführt werden, soweit sie „erforderlich sind, um die ordnungsgemäße Anwendung des [Unions]rechts sicherzustellen“, was zweifelsfrei die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge umfasst.

52 Das mit der Verordnung Nr. 2988/95 verfolgte Ziel des Schutzes der finanziellen Interessen der Union bestätigt, dass Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung anzuwenden ist, ohne dass es einer sektorbezogenen Regelung bedarf, da sonst die Handlungsmöglichkeiten der Union zum Schutz ihrer finanziellen Interessen blockiert würden.

53 Hat der Unionsgesetzgeber hingegen entschieden, in einer anderen allgemeinen Regelung oder in einer sektorbezogenen Regelung eine Verpflichtung zu schaffen, nicht ordnungsgemäß verwendete oder rechtswidrig erhaltene Beträge zurückzufordern, stellt diese Regelung die für die Rückforderung der Beträge maßgebliche Rechtsgrundlage dar (vgl. u. a. Urteile vom 21. Dezember 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867, Rn. 33, und vom 18. Dezember 2014, *Somvao*, C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462, Rn. 37).

54 Vor diesem Hintergrund kann der fünfte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2988/95 nicht dahin verstanden werden, dass die Union verpflichtet ist, für die Anwendung verwaltungsrechtlicher Maßnahmen gemäß Art. 4 dieser Verordnung eine sektorbezogene Regelung zu erlassen. Eine solche Verpflichtung besteht nämlich nur im Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Sanktionen gemäß Art. 5 dieser Verordnung. Der Union bleibt jedoch die Möglichkeit, in von ihr erlassenen sektorbezogenen Regelungen Vorschriften für verwaltungsrechtliche Maßnahmen vorzusehen.

55 Im Übrigen kann Art. 5 der Verordnung Nr. 2988/95 zwar nicht unmittelbar auf einen Wirtschaftsteilnehmer angewandt werden, der eine Unregelmäßigkeit im Sinne von Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung begangen hat, jedoch ist dies darauf zurückzuführen, dass die durch Art. 5 ermöglichte Verhängung verwaltungsrechtlicher Sanktionen ihrerseits an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen gebunden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Oktober 2010, *SGS Belgium u. a.*, C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, Rn. 39, 43 und 61, sowie vom 13. Dezember 2012, *FranceAgriMer*, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, Rn. 61 und 62).

56 Das Gericht hat also einen Rechtsfehler begangen, als es in Rn. 65 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass die Verordnung Nr. 2988/95 für sich

allein nicht die maßgebliche Rechtsgrundlage für den Erlass verwaltungsrechtlicher Maßnahmen zur Rückforderung rechtswidrig erlangter Beträge darstellen kann.

57 Als Zweites wendet sich die Kommission gegen Rn. 67 des angefochtenen Urteils, soweit das Gericht darin entschieden hat, dass Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 keine Angaben zum Personenkreis enthalte, gegen den eine verwaltungsrechtliche Maßnahme zu richten sei.

58 Hierzu ergibt sich aus Art. 7 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95, dass verwaltungsrechtliche Maßnahmen oder Sanktionen der Union „gegenüber Personen verhängt werden [können], die an der Begehung einer Unregelmäßigkeit mitgewirkt haben, die für eine Unregelmäßigkeit zu haften haben oder die dafür zu sorgen haben, dass sie nicht begangen wird“.

59 Die durch diese Bestimmung eingeräumte Möglichkeit trägt zur Erreichung des Ziels des Schutzes der finanziellen Interessen der Union bei, insbesondere wenn der Begünstigte eine juristische Person ist, die nicht mehr existiert oder nicht über ausreichende Mittel verfügt, um die in Rede stehenden Beträge zurückzuzahlen. Diese Auslegung ist insbesondere im Licht des im vierten Erwägungsgrundes der Verordnung Nr. 2988/95 genannten Ziels der wirksamen Betrugsbekämpfung gerechtfertigt (Urteil vom 29. Februar 2024, Eesti Vabariik [Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet], C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176, Rn. 53).

60 Im vorliegenden Fall macht die Kommission geltend, PB sei an Unregelmäßigkeiten im Sinne von Art. 1 Abs. 2 dieser Verordnung beteiligt gewesen, insbesondere im Rahmen der Koordinierung dieser Unregelmäßigkeiten und des Verfassens von E-Mails, oder auch durch die Teilnahme an Mittagessen mit einem Mitglied des Ausschusses für die Bewertung der Angebote. Sieht man dies als erwiesen an, hätte sich PB als Verwalter des koordinierenden Unternehmens jedoch nicht nur von der Beteiligung an solchen Unregelmäßigkeiten fernhalten, sondern auch dafür sorgen müssen, dass sie nicht begangen werden. Sein Verhalten fiel also unter Art. 7 Satz 2 der Verordnung Nr. 2988/95.

61 Weiterhin unter der Annahme, dass diese Umstände erwiesen sind, folgt daraus, dass die Kommission berechtigt war, die gesamtschuldnerische Haftung von PB und dem koordinierenden Unternehmen für die Zahlung der von diesem Unternehmen im Rahmen der zwei in Rede stehenden öffentlichen Aufträge rechtswidrig erhaltenen Beträge festzustellen und den streitigen Beschluss allein auf die Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 zu stützen.

62 Im Übrigen ergibt sich, wie von der Kommission zu Recht angeführt, aus Art. 322 Abs. 1 Buchst. a AEUV, dass die Haushaltsordnung von 2002 eine allgemeine Regelung zur Ausführung des Haushaltsplans darstellt, und keine sektorbezogene

Regelung, die der allgemeinen Regelung der Verordnung Nr. 2988/95 vorgehen müsste. Es ist daher unerheblich, dass diese Haushaltsordnung nur auf den Auftragnehmer der Union Bezug nimmt.

63 Diese Schlussfolgerung gilt auch für die Haushaltsordnung von 2002 in der durch die Verordnung Nr. 1995/2006 geänderten Fassung, die auf den Teil des streitigen Beschlusses anwendbar war, mit dem PB die Rückerstattung der Zahlungen aufgetragen wurde, die in den Augen der Kommission im Rahmen des 2008 nach Vergabe des zweiten Auftrags geschlossenen Vertrags zu Unrecht an das koordinierende Unternehmen getätigt worden waren.

64 Unter Berücksichtigung des in Rn. 51 dieses Urteils genannten, mit der Verordnung Nr. 2988/95 verfolgten übergreifenden Ziels des Schutzes der finanziellen Interessen der Union, sind Art. 103 Abs. 2 der Haushaltsordnung von 2002 sowie Art. 103 Abs. 3 der Haushaltsordnung von 2002 in der durch die Verordnung Nr. 1995/2006 geänderten Fassung im Licht von Art. 7 der Verordnung Nr. 2988/95 auszulegen.

65 Daraus folgt, dass Art. 103 Abs. 2 der Haushaltsordnung von 2002 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 sowie Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 dahin zu verstehen ist, dass er die Organe der Union ermächtigt, sich für die Rückerstattung zu Unrecht gezahlter Beträge sowohl an Personen zu wenden, die mit dem Auftragnehmer verbunden sind und die im Rahmen des Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder im Rahmen seiner Durchführung an der Begehung von Unregelmäßigkeiten beteiligt waren, als auch an Personen, die für diese Unregelmäßigkeiten zu haften haben oder die dafür zu sorgen haben, dass sie nicht begangen werden.

66 Vor diesem Hintergrund hat das Gericht in Rn. 69 des angefochtenen Urteils zu Unrecht entschieden, dass die gemeinsame Anwendung der Art. 4 und 7 der Verordnung Nr. 2988/95 und Art. 103 der Haushaltsordnung von 2002 es nicht erlaube, eine verwaltungsrechtliche Maßnahme gegen PB zu erlassen.

67 Dem einzigen von der Kommission erhobenen Rechtsmittelgrund ist daher vollumfänglich stattzugeben und das angefochtene Urteil folglich aufzuheben.

Zur Klage vor dem Gericht

68 Nach Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof im Fall der Aufhebung der Entscheidung des Gerichts den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

69 Das ist hier nicht der Fall.

70 Der Gerichtshof verfügt nämlich nicht über die erforderlichen Angaben, um abschließend über die Klage zu entscheiden, soweit sie auf die Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses gerichtet ist.

71 Unter diesen Umständen ist der Rechtsstreit nicht zur Entscheidung reif. Folglich ist die Sache an das Gericht zurückzuverweisen, soweit es darin um die Nichtigkeitserklärung des streitigen Beschlusses geht.

72 Nr. 2 des Tenors des angefochtenen Urteils, mit dem das Gericht die Klage von PB im Übrigen abgewiesen hat und gegen den kein Rechtsmittel eingelegt wurde, entfaltet hingegen ungeachtet der teilweisen Aufhebung dieses Urteils Rechtskraft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. März 2021, Kommission/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, ECLI:EU:C:2021:169, Rn. 109 und 110).

Kosten

73 Da die Rechtssache an das Gericht zurückverwiesen wird, ist die Entscheidung über die durch das vorliegende Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten vorzubehalten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 14. September 2022, PB/Kommission (T-775/20, ECLI:EU:T:2022:542), wird aufgehoben.
2. Die Sache wird an das Gericht der Europäischen Union zurückverwiesen, soweit es darin um die Nichtigkeitserklärung des Beschlusses C(2020) 7151 final der Kommission vom 22. Oktober 2020 geht, mit dem eine verwaltungsrechtliche Maßnahme gegen den Verwalter der Gesellschaft [vertraulich] zur Rückzahlung der gemäß den Verträgen TACIS/2006/101-510 und CARDS/2008/166-429 rechtswidrig erhaltenen Beträge erlassen wurde.
3. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Unterschriften

Tenor:

1. Sets aside the judgment of the General Court of the European Union of 14 September 2022, PB v Commission (T-775/20, ECLI:EU:T:2022:542);
2. Refers the case back to the General Court of the European Union in so far as it concerns the annulment of Commission Decision C(2020) 7151 final of 22 October 2020 concerning the application of an administrative measure against the director of the company [Confidential], withdrawing the amounts unduly received under the TACIS/2006/101-510 and CARDS/2008/166-429 contracts;

3. Reserves the costs.

Gründe:

1By its appeal, the European Commission seeks to have set aside the judgment of the General Court of the European Union of 14 September 2022, PB v Commission (T-775/20, ‘the judgment under appeal’, ECLI:EU:T:2022:542), by which the General Court annulled Commission Decision C(2020) 7151 final of 22 October 2020 concerning the application of an administrative measure against the director of the company [Confidential], withdrawing the amounts unduly received under the TACIS/2006/101-510 and CARDS/2008/166-429 contracts (‘the decision at issue’).

Legal context

Regulation (EC) No 2988/95

2The third, fourth and fifth recitals of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests (OJ 1995 L 312, p. 1), state:

‘whereas ... acts detrimental to the [European] Communities’ financial interests must ... be countered in all areas;

Whereas the effectiveness of the combating of fraud against the Communities’ financial interests calls for a common set of legal rules to be enacted for all areas covered by Community policies;

Whereas irregular conduct, and the administrative measures and penalties relating thereto, are provided for in sectoral rules in accordance with this Regulation’.

3Under Article 1(2) of that regulation:

“‘Irregularity’ shall mean any infringement of a provision of Community law resulting from an act or omission by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities or budgets managed by them, either by reducing or losing revenue accruing from own resources collected directly on behalf of the Communities, or by an unjustified item of expenditure.’

4 Article 2 of that regulation provides:

‘1. Administrative checks, measures and penalties shall be introduced in so far as they are necessary to ensure the proper application of Community law. They shall be effective, proportionate and dissuasive so that they provide adequate protection for the Communities’ financial interests.

2. No administrative penalty may be imposed unless a Community act prior to the irregularity has made provision for it. In the event of a subsequent amendment of the

provisions which impose administrative penalties and are contained in Community rules, the less severe provisions shall apply retroactively.

...'

5Title II of Regulation No 2988/95, entitled 'Administrative measures and penalties', comprises Articles 4 to 7 of that regulation.

6 Article 4 of that regulation is worded as follows:

„1. As a general rule, any irregularity shall involve withdrawal of the wrongly obtained advantage:

- by an obligation to pay or repay the amounts due or wrongly received,
- by the total or partial loss of the security provided in support of the request for an advantage granted or at the time of the receipt of an advance.“

2. Application of the measures referred to in paragraph 1 shall be limited to the withdrawal of the advantage obtained plus, where so provided for, interest which may be determined on a flat-rate basis.

3. Acts which are established to have as their purpose the obtaining of an advantage contrary to the objectives of the Community law applicable in the case by artificially creating the conditions required for obtaining that advantage shall result, as the case shall be, either in failure to obtain the advantage or in its withdrawal.

4. The measures provided for in this Article shall not be regarded as penalties.'

7 Article 5 of the same regulation provides:

'1. Intentional irregularities or those caused by negligence may lead to the following administrative penalties:

... (c) total or partial removal of an advantage granted by Community rules, even if the operator wrongly benefited from only a part of that advantage;

...

2. Without prejudice to the provisions laid down in the sectoral rules existing at the time of entry into force of this Regulation, other irregularities may give rise only to those penalties not equivalent to a criminal penalty that are provided for in paragraph 1, provided that such penalties are essential to ensure correct application of the rules.'

8Under Article 7 of Regulation No 2988/95:

'Community administrative measures and penalties may be applied to the economic operators referred to in Article 1, namely the natural or legal persons and the other entities on which national law confers legal capacity who have committed the

irregularity. They may also apply to persons who have taken part in the irregularity and to those who are under a duty to take responsibility for the irregularity or to ensure that it is not committed.'

Regulation No 99/2000

9Council Regulation (EC, Euratom) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia (OJ 2000 L 12, p. 1), as amended by Council Regulation (EC) No 2112/2005 of 21 November 2005 (OJ 2005 L 344, p. 23), had established the TACIS programme aimed at promoting the transition to a market economy and strengthening democracy and the rule of law in the partner States of Eastern Europe and Central Asia.

Regulation No 2666/2000

10Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC (OJ 2000 L 306, p. 1), as amended by Council Regulation (EC) No 2257/2004 of 20 December 2004 (OJ 2004 L 389, p. 1), provided, inter alia, by means of the CARDS programme, for the provision of Community assistance for the reconstruction, development and stabilisation of south-east European countries with a view to their participation in the process of stabilisation and association with the European Union.

The 2002 Financial Regulation

11 Article 103 of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (OJ 2002 L 248, p. 1; 'the 2002 Financial Regulation') provided:

'Where the award procedure or performance of the contract is vitiated by substantial errors or irregularities or by fraud, the institutions shall suspend performance of the contract.

Where such errors, irregularities or fraud are attributable to the contractor, the institutions may in addition refuse to make payments or may recover amounts already paid, in proportion to the seriousness of the errors, irregularities or fraud.'

12Under Article 103 of Regulation No 1605/2002, as amended by Council Regulation (EC, Euratom) No 1995/2006 of 13 December 2006 (OJ 2006 L 390, p. 1):

'Where the award procedure proves to have been subject to substantial errors, irregularities or fraud, the institutions shall suspend the procedure and may take whatever measures are necessary, including the cancellation of the procedure.

Where, after the award of the contract, the award procedure or the performance of the contract prove to have been subject to substantial errors, irregularities or fraud, the institutions may, depending on the stage reached in the procedure, refrain from concluding the contract or suspend performance of the contract or, where appropriate, terminate the contract.

Where such errors, irregularities or fraud are attributable to the contractor, the institutions may in addition refuse to make payments, may recover amounts already paid or may terminate all the contracts concluded with this contractor, in proportion to the seriousness of the errors, irregularities or fraud.'

Background to the dispute

13The background to the dispute is set out in paragraphs 2 to 33 of the judgment under appeal. For the purposes of the present appeal, it can be summarised as follows.

14The European Union awarded two public contracts to a consortium and, subsequently, concluded two contracts with the coordinating company of that consortium ('the coordinating company'), respectively in 2006 and 2008. The first contract, with a maximum value of EUR 4 410 000, concerned the provision of technical assistance to the Ukrainian authorities for the approximation of Ukrainian law to EU law. The second, with a maximum value of EUR 1 999 125, consisted in providing technical assistance services to the High Judicial Council in Serbia.

15Following anonymous complaints against the coordinating company, the European Anti-Fraud Office (OLAF) investigated and concluded, in two reports, that there were serious irregularities and possible acts of corruption, in each of the two contracts.

16On the basis of those OLAF reports, the Commission adopted, on 15 October 2019, two decisions in which it alleged that the coordinating company had committed substantial irregularities, within the meaning of Article 103 of the 2002 Financial Regulation, during the procedures for the award of the two contracts at issue. Those irregularities appeared to it to be sufficiently serious for all the payments made to be considered to have been wrongly paid and as having to be recovered.

17Those two decisions were challenged by the coordinating company before the General Court. By its judgments of 21 December 2021, *HB v Commission* (T-795/19, ECLI:EU:T:2021:917), and of 21 December 2021, *HB v Commission* (T-796/19, ECLI:EU:T:2021:918), the General Court dismissed the two actions brought by that company on the ground that they were inadmissible, in so far as they sought the annulment of those recovery decisions, and unfounded, in so far as they sought the non-contractual liability of the European Union. Those judgments, which were

appealed against, were set aside by the judgment delivered today, Commission v HB, C-160/22 P and C-161/22 P.

18On 13 December 2019, the Commission informed PB, who is the director of the coordinating company, that it intended to adopt administrative measures against him, as provided for in Articles 4 and 7 of Regulation No 2988/95. In its view, PB's personal liability could be incurred since he had taken part, in his capacity as director, in the commission of irregularities during the award of the two contracts at issue. As director of the coordinating company, PB should have ensured that such irregularities were not committed.

19On 22 October 2020, the Commission adopted the decision at issue on the basis of Articles 4 and 7 of Regulation No 2988/95 and, in substance, of Article 103 of the 2002 Financial Regulation. That decision declared PB jointly and severally liable with the coordinating company for payment of the amounts of EUR 4 241 507 in relation to the first contract referred to in paragraph 14 above and EUR 797 230.86 in relation to the second contract referred to in the same paragraph.

Procedure before the General Court and the judgment under appeal

20By application lodged at the Registry of the General Court on 24 December 2020, PB brought an action before the General Court seeking annulment of the decision at issue, and an order requiring the European Union to reimburse any amounts recovered by the Commission on the basis of that decision, together with late-payment interest at the rate applied by the European Central Bank (ECB) plus 7 points, to pay EUR 10 000 by way of damages, subject to increase in the course of the proceedings, and to pay all the costs.

21In the judgment under appeal, the General Court confined its analysis to PB's third plea in law, relied on in support of the claim for annulment of the decision at issue alleging that there was no legal basis for that decision, as well as breach of the principle that penalties must have a sound legal basis and of the principle of the application of the more lenient criminal law. In essence, in paragraphs 55, 63 and 64 of the judgment under appeal, it inferred from the judgment of 28 October 2010, *SGS Belgium and Others* (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, paragraphs 52 to 56) that Articles 5 and 7 of Regulation No 2988/95, which allow administrative measures and penalties to be adopted, do not have direct effect, outside the scope of the common agricultural policy (CAP) or other fields governed by equivalent rules, such as the common commercial policy. The General Court decided accordingly that the adoption of administrative measures and penalties against the persons committing irregularities presupposes the enactment of specific sectoral rules which comply with

that regulation on which those measures and penalties must be based. Those measures and penalties cannot therefore be based on Regulation No 2988/95 alone.

22In addition, in paragraphs 66 and 67 of the judgment under appeal, the General Court found that neither Article 4 of that regulation nor the second paragraph of Article 103 of the 2002 Financial Regulation authorises the Commission to request reimbursement of amounts wrongly received from persons or entities other than the beneficiary thereof. It also noted that Article 7 of Regulation No 2988/95 does not provide any details as regards the category of persons who must be the subject of an administrative measure in such a case.

23Consequently, the General Court held, in paragraph 70 of the judgment under appeal, that the decision at issue had no legal basis. Having upheld the third plea of the action for annulment of that decision in paragraph 71 of that judgment, the General Court annulled the said decision and accordingly did not consider it necessary to examine the nine other pleas raised by PB.

24Lastly, the General Court, in paragraph 91 of the judgment under appeal, rejected PB's claim for compensation on the merits, while finding, in paragraph 80 of that judgment, that there was no need to adjudicate beforehand on its admissibility. It held, *inter alia*, in paragraph 89 of that judgment, that PB had not adduced proof of the existence of a causal link between the Commission's allegedly wrongful conduct and the damage claimed.

Forms of order sought by the parties to the appeal

25By its appeal, the Commission claims that the Court of Justice should:

- set aside the first and third points of the operative part of the judgment under appeal;
- refer the case back to the General Court for it to rule as to the substance of the action for annulment; and
- order PB to pay the costs.

26PB contends that the Court should:

- dismiss the appeal; and
- order the Commission to pay the costs of the entire proceedings.

The appeal

27In support of its appeal, the Commission relies on a single ground of appeal directed against the first point of the operative part of the judgment under appeal.

Arguments of the parties

28In support of its single ground of appeal, the Commission challenges, in the first place, the reasoning adopted by the General Court in paragraphs 51 to 64 of the judgment under appeal, in so far as it led it to conclude, in paragraph 65 of that judgment, that Regulation No 2988/95 could not, in itself, constitute the relevant legal basis for adopting administrative measures to recover amounts wrongly received. In so ruling, the General Court failed to have regard to Articles 4 and 7 of that regulation, which constitute an autonomous and sufficiently precise basis for adopting such measures which are not punitive in nature.

29The General Court erred in law, in paragraph 51 of that judgment, which constitutes the starting point for its reasoning, by inferring from the fifth recital of the said regulation that the EU legislature makes the imposition of administrative measures and penalties on persons committing irregularities subject to the enactment of specific sectoral rules. However, that recital does not necessarily require reliance on a sectoral rule, nor does it rule out the possibility of Regulation No 2988/95 having an autonomous effect.

30The Commission also notes that, in paragraphs 51 to 57 of the judgment under appeal, the General Court inferred from the judgment of 28 October 2010, *SGS Belgium and Others* (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648), that that regulation was a framework regulation requiring a sectoral regulation for the application of penalties and for the purpose of identifying the categories of persons subject to those penalties. However, that interpretation applies only to the penalties provided for in Article 5 of that regulation, to which the principle that offences and penalties must be defined by law laid down in Article 49 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in Article 2(2) of that regulation applies. According to the Commission, extending such an interpretation to administrative measures, which are intended to protect the financial interests of the European Union and do not constitute penalties, would deprive Regulation No 2988/95 of its effectiveness and its binding nature.

31Furthermore, although sectoral rules are intended to apply as *lex specialis*, in their absence, Regulation No 2988/95 produces its own and autonomous legal effect. Moreover, in the judgment of 28 October 2010, *SGS Belgium and Others* (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, paragraphs 32 to 34), the Court recalled that, as a general rule, the provisions of a regulation have immediate effect in the national legal systems, so that it is only exceptionally, in relation to 'certain provisions of a regulation', such as the provisions on penalties in Regulation No 2988/95, that implementing measures are necessary.

32From that point of view, the judgments of 21 December 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867), and of 18

December 2014, Somvao (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462), to which the General Court referred in paragraphs 59 and 60 of the judgment under appeal, merely state that, where there is a sectoral rule governing the recovery of amounts due, that rule must apply as a *lex specialis*, instead of the *lex generalis*, which Regulation No 2988/95 constitutes. In any event, since, in the cases that gave rise to those two judgments, there was a sectoral rule, the Court did not have to consider whether that regulation could constitute an autonomous basis for recovery, in the absence of sectoral legislation.

33 That said, both the General Court and the Court of Justice have expressly recognised, on several occasions, the direct and autonomous application of Article 4 of that regulation for the recovery of such amounts, *inter alia*, in the judgments of 15 April 2011, *IPK International v Commission* (T-297/05, ECLI:EU:T:2011:185, paragraph 117), of 13 December 2012, *FranceAgriMer* (C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, paragraph 72), and of 9 July 2015, *Cimmino and Others* (C-607/13, ECLI:EU:C:2015:448, paragraph 76). That case-law is of general application and cannot therefore, contrary to what the General Court stated in paragraphs 62 to 64 of the judgment under appeal, be confined to the CAP and to the common commercial policy.

34 In the second place, the Commission challenges the reasoning in paragraphs 67 and 69 of the judgment under appeal, in so far as the General Court held therein that Article 103 of the 2002 Financial Regulation, as a sectoral rule, allowed recovery to be made only against the contractor and not against a third party, such as the director of the coordinating company.

35 It is apparent from paragraph 67 of that judgment that Article 7 of Regulation No 2988/95 does not specify the category of persons who must be the subject of an administrative measure. In addition, in paragraph 69 of that judgment, the General Court held that the application of Article 103 of the 2002 Financial Regulation together with Articles 4 and 7 of Regulation No 2988/95 did not make it possible to adopt an administrative measure against PB, since he was not the direct beneficiary of the payments at issue.

36 According to the Commission, it follows from Article 322(1)(a) TFEU that a regulation which, in the same way as the 2002 Financial Regulation, lays down financial rules that fix, *inter alia*, the procedures for establishing and implementing the budget is a general rule concerning the implementation of the budget and not a sectoral rule. Therefore, the 2002 Financial Regulation and Regulation No 2988/95 should be understood as two complementary general rules and not as a *lex generalis* and a *lex specialis* respectively. On that basis, it is possible, and even often necessary, to apply those two regulations together.

37In the present case, the relevant sectoral rules are, for the public contract concerning Ukraine, Regulation No 99/2000, as amended by Regulation No 2112/2005, and, for the public contract concerning Serbia, Regulation No 2666/2000, as amended by Regulation No 2257/2004.

38Furthermore, according to the Commission, by holding, in paragraph 67 of the judgment under appeal, that Article 7 of Regulation No 2988/95 ‘does not provide any details with regard to the category of persons who must be the subject of an administrative measure’, the General Court disregarded the second sentence of that article, according to which, administrative measures ‘may also apply to persons who have taken part in the irregularity and to those who are under a duty to take responsibility for the irregularity or to ensure that it is not committed’. In the present case, as director of the coordinating company, PB falls within the scope of that provision.

39For his part, PB disputes, in the first place, the Commission’s line of argument, and emphasises that the General Court did not maintain that the fifth recital of that regulation could prevail over the provisions of that regulation. Furthermore, the Commission’s argument contesting the General Court’s classification of that regulation as a ‘framework regulation’ is ineffective, since the ‘general rule’ classification of that regulation suggested by the Commission, is equivalent.

40Furthermore, PB submits that the Commission is wrong to challenge both the application by the General Court of the case-law on administrative penalties to administrative measures and the fact that it held that Article 4 of that regulation cannot, in itself, constitute the relevant legal basis for administrative measures for the recovery of amounts wrongly received. None of the three judgments mentioned by the Commission is relevant since the judgment of 14 December 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, paragraphs 56 and 57) and the judgments of 13 December 2012, FranceAgriMer (C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, paragraph 72), and of 9 July 2015, Cimmino and Others (C-607/13, ECLI:EU:C:2015:448, paragraph 76), concern the CAP. The General Court correctly established that, in the context of that policy, the system of administrative penalties and measures had been established even before the entry into force of Regulation No 2988/95.

41Furthermore, the Court has already pointed out, inter alia, in paragraph 37 of the judgment of 18 December 2014, Somvao (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462), that that regulation merely lays down general rules for supervision and penalties which cannot constitute a sufficient legal basis for recovering misused funds. According to PB, that case-law is relevant to support the assertion, in paragraph 58 of the judgment under appeal, that there are no significant differences in the case-law of the Court of Justice

between the implementation of administrative penalties and that of administrative measures provided for by that regulation.

42PB also questions the effectiveness of the Commission's line of argument, in so far as the latter does not dispute that the decision at issue was based on two legal bases. If the Commission had considered that Regulation No 2988/95 constituted a sufficient legal basis for adopting the decision at issue, it would not have also based that decision on Article 103 of the 2002 Financial Regulation.

43Finally, PB submits that it is irrelevant whether the 2002 Financial Regulation is classified as a 'sectoral rule' or as a 'general rule'. It follows from the judgment of 18 December 2014, *Somvao* (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462) that that financial regulation could form the basis of a measure reducing the amount of a grant awarded under the European Refugee Fund. The General Court merely complied with that judgment, by examining, in paragraphs 65 and 66 of the judgment under appeal, whether that financial regulation authorised the Commission to adopt the decision at issue.

44In the second place, PB disputes the Commission's line of argument directed against paragraphs 67 and 69 of the judgment under appeal and submits, first, that the second sentence of Article 7 of Regulation No 2988/95 is a provision that merely provides for an option which must, in order for it to be possible for it to be applied, be given specific expression in an EU act. On the other hand, PB argues that an administrative measure can only be applied in so far as it makes it possible to withdraw a wrongly obtained advantage. It follows that such a withdrawal cannot be ordered in respect of a person who, like PB, did not benefit from that advantage.

Findings of the Court

45By its single ground of appeal, the Commission challenges, in the first place, the reasoning followed by the General Court in paragraphs 51 to 64 of the judgment under appeal, at the end of which it held, in paragraph 65 of that judgment, that Regulation No 2988/95 cannot, in itself, constitute the relevant legal basis for adopting administrative measures to recover amounts wrongly received.

46As the Court has repeatedly held in the context of the CAP and the common commercial policy, the obligation to repay an advantage wrongly received by means of an irregular practice does not constitute a penalty for which a clear and unambiguous legal basis, distinct from Regulation No 2988/95, is necessary, but is merely the consequence of the finding that the conditions required to obtain the advantage derived from EU law were created artificially, with the result that that advantage becomes an advantage wrongly received and thus justifying the obligation to repay it (see, to that effect, judgments of 14 December 2000, *Emsland-Stärke*, C-

110/99, ECLI:EU:C:2000:695, paragraph 56; of 4 June 2009, Pometon, C-158/08, ECLI:EU:C:2009:349, paragraph 28; of 13 December 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, paragraph 65; of 17 September 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, ECLI:EU:C:2014:2230, paragraph 45; and of 29 February 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176, paragraph 57).

47 Consequently, where the irregularities found result in the contracts under which European financing had to be allocated to an economic operator not being regarded as having been validly concluded for the purpose of obtaining the financing in question, an administrative measure must be applied, within the meaning of the first indent of Article 4(1) of Regulation No 2988/95, which requires reimbursement of the funds wrongly received (see, to that effect, judgment of 13 December 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, paragraph 67).

48 The Court has thus already accepted that an administrative measure consisting of recovering from an operator the advantage from which it had wrongly benefited may be adopted solely on the basis of Article 4 of Regulation No 2988/95.

49 In providing that ‘acts which are established to have as their purpose the obtaining of an advantage contrary to the objectives of the [EU] law applicable in the case by artificially creating the conditions required for obtaining that advantage shall result, as the case shall be, either in failure to obtain the advantage or in its withdrawal’, Article 4(3) of that regulation is directly applicable in its entirety, including therefore in the absence of rules giving specific expression to it.

50 Therefore, contrary to what the General Court held in paragraphs 62 to 64 of the judgment under appeal, the case-law referred to in paragraphs 46 and 47 of the present judgment can be applied in a situation in which public contracts are financed from funds granted by the European Union under the CARDS and TACIS programmes. In that regard, it is apparent from the case-law of the Court of Justice that it is the role of the European Union to finance, through its funds, only actions conducted in complete conformity, inter alia, with public procurement principles and rules (see, to that effect, judgments of 14 July 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, ECLI:EU:C:2016:562, paragraph 43, and of 8 June 2023, ANAS, C-545/21, ECLI:EU:C:2023:451, paragraph 31).

51 That interpretation contributes to the effective protection of the financial interests of the European Union and to ensuring the effectiveness of Regulation No 2988/95. It follows from its third and the fourth recitals that that regulation seeks to ensure the protection of the financial interests of the European Union ‘in all areas’ and to establish ‘a common set of legal rules ... for all areas covered by [EU] policies’. It also

follows from Article 2(1) of that regulation that checks, as well as administrative measures and penalties, are to be introduced in so far as they are 'necessary to ensure the correct application of [EU] law', which undeniably includes the public procurement rules.

52The objective of protecting the financial interests of the European Union, pursued by Regulation No 2988/95, confirms that Article 4(3) of that regulation must be applied, without its being necessary to adopt a sectoral rule, as otherwise the possibilities for action by the European Union in order to protect its financial interests would be paralysed.

53By contrast, where the EU legislature has chosen to create, in another general rule or in a sectoral rule, an obligation to recover misused or wrongly obtained funds, it is that rule which then constitutes the relevant legal basis for the purposes of recovery of those funds (see, *inter alia*, judgments of 21 December 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867, paragraph 33, and of 18 December 2014, *Somvao*, C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462, paragraph 37).

54In those circumstances, the fifth recital of Regulation No 2988/95 cannot be read as meaning that the European Union is obliged to adopt a sectoral rule in order to apply the administrative measures provided for in Article 4 of that regulation. Such an obligation applies only as regards the administrative penalties referred to in Article 5 of that regulation. However, the European Union retains the power to lay down rules relating to administrative measures in the sectoral rules which it adopts.

55Moreover, although Article 5 of Regulation No 2988/95 is not apt to apply directly to an economic operator who has committed an irregularity, within the meaning of Article 1(2) of that regulation, that is precisely because the imposition of administrative penalties, authorised by Article 5, is, for its part, subject to the principle that offences and penalties must be defined by law (see, to that effect, judgments of 28 October 2010, *SGS Belgium and Others*, C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, paragraphs 39, 43 and 61, and of 13 December 2012, *FranceAgriMer*, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, paragraphs 61 and 62).

56The General Court therefore erred in law in holding, in paragraph 65 of the judgment under appeal, that Regulation No 2988/95 cannot, in itself, constitute the relevant legal basis for adopting administrative measures for the recovery of amounts wrongly received.

57In the second place, the Commission challenges paragraph 67 of the judgment under appeal, in so far as the General Court held therein that Article 7 of that regulation does not specify the category of persons who must be the subject of an administrative measure.

58In that regard, it follows from the second sentence of Article 7 of Regulation No 2988/95 that the administrative measures and penalties of the European Union ‘may ... apply to persons who have taken part in the irregularity and to those who are under a duty to take responsibility for the irregularity or to ensure that it is not committed’.

59The option thus conferred by that provision contributes to achieving the objective of protecting the financial interests of the European Union, inter alia, where the beneficiary is a legal person which no longer exists or does not have sufficient resources to reimburse the sums at issue. That interpretation is justified, more specifically, in the light of the objective of effectively combating fraud, referred to in the fourth recital of Regulation No 2988/95 (judgment of 29 February 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet), C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176, paragraph 53).

60In the present case, the Commission maintains that PB has taken part in irregularities, within the meaning of Article 1(2) of that regulation, inter alia, in the context of coordinating those irregularities and drafting emails or even having lunches with a member of the tender evaluation committee. Assuming that those facts are established, PB, in his capacity as director of the coordinating company, should not only have refrained from taking part in such irregularities, but also ensured that they were not committed. PB’s actions were therefore covered by the provisions of the second sentence of Article 7 of that regulation.

61It follows, still assuming that the facts are established, that the Commission was entitled to declare PB jointly and severally liable with the coordinating company for payment of the amounts wrongly received by that company under the two public contracts at issue, basing the decision at issue solely on Articles 4 and 7 of Regulation No 2988/95.

62Furthermore, as the Commission has rightly argued, it follows from Article 322(1)(a) TFEU, that the 2002 Financial Regulation constitutes a general rule relating to the implementation of the budget and not a sectoral rule which should prevail over the general rule constituted by Regulation No 2988/95. It is therefore irrelevant that that financial regulation refers only to the contractor of the European Union.

63That conclusion also applies to the 2002 Financial Regulation, as amended by Regulation No 1995/2006, which was applicable with regard to the part of the decision at issue ordering PB to reimburse the payments which the Commission considered to have been wrongly paid to the coordinating company, by application of the contract concluded in 2008 following the second procurement procedure.

64Furthermore, in view of the transversal objective of protecting the European Union’s financial interests pursued by Regulation No 2988/95, referred to in

paragraph 51 above, the second paragraph of Article 103 of the 2002 Financial Regulation and the third paragraph of Article 103 of the 2002 Financial Regulation, as amended by Regulation No 1995/2006, must be interpreted in the light of Article 7 of Regulation No 2988/95.

65It follows that the second paragraph of Article 103 of the 2002 Financial Regulation, read in conjunction with Article 1(2) and Articles 4 and 7 of Regulation No 2988/95, must be regarded as giving the EU institutions the power to take action, with a view to obtaining the repayment of sums wrongly paid, not only against persons linked to the contractor who took part, during the procedure for the award of a contract or its performance, in the commission of irregularities, but also against persons who are required to answer for those irregularities and against persons who were required to ensure that those irregularities were not committed.

66In those circumstances, the General Court was wrong to hold, in paragraph 69 of the judgment under appeal, that the application of Articles 4 and 7 of that regulation together with Article 103 of the 2002 Financial Regulation did not make it possible for an administrative measure to be adopted with respect to PB.

67The single ground of appeal raised by the Commission in support of its appeal must therefore be upheld in its entirety and, accordingly, the judgment under appeal must be set aside.

The action before the General Court

68In accordance with the second sentence of the first paragraph of Article 61 of the Statute of the Court of Justice of the European Union, if the decision of the General Court is set aside, the Court of Justice may itself give final judgment in the matter, where the state of the proceedings so permits.

69That is not the case here.

70The Court of Justice does not have the necessary information to give final judgment in the action in so far as it seeks the annulment of the decision at issue.

71In those circumstances, the state of the proceedings does not permit the Court of Justice to give final judgment in the matter. Consequently, the case must be referred back to the General Court in so far as it concerns the annulment of the decision at issue.

72By contrast, point 2 of the operative part of the judgment under appeal, according to which the General Court dismissed PB's action as to the remainder and was not the subject of an appeal, has the force of *res judicata*, notwithstanding the fact that that judgment has been set aside in part (see, to that effect, judgment of 4 March

2021, Commission v Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, ECLI:EU:C:2021:169, paragraphs 109 and 110).

Costs

73 Since the case is to be referred back to the General Court, the costs relating to the present appeal proceedings must be reserved.

On those grounds, the Court (Third Chamber) hereby:

1. Sets aside the judgment of the General Court of the European Union of 14 September 2022, PB v Commission (T-775/20, ECLI:EU:T:2022:542);
2. Refers the case back to the General Court of the European Union in so far as it concerns the annulment of Commission Decision C(2020) 7151 final of 22 October 2020 concerning the application of an administrative measure against the director of the company [Confidential], withdrawing the amounts unduly received under the TACIS/2006/101-510 and CARDS/2008/166-429 contracts;
3. Reserves the costs.

Signatures

Tenor:

- 1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 14 septembre 2022, PB/Commission (T-775/20, ECLI:EU:T:2022:542), est annulé.
- 2) L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne en ce qu'elle porte sur l'annulation de la décision C(2020) 7151 final de la Commission, du 22 octobre 2020, relative à l'application d'une mesure administrative à l'encontre de l'administrateur de la société [confidentiel], retirant les montants indûment perçus au titre des contrats portant les références TACIS/2006/101-510 et CARDS/2008/166-429.
- 3) Les dépens sont réservés.

Gründe:

1 Par son pourvoi, la Commission européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 14 septembre 2022, PB/Commission (T-775/20, ci-après l'« arrêt attaqué », ECLI:EU:T:2022:542), par lequel celui-ci a annulé la décision C(2020) 7151 final de la Commission, du 22 octobre 2020, relative à l'application d'une mesure administrative à l'encontre de l'administrateur de la société [confidentiel], retirant les montants indûment perçus au titre des contrats portant les références TACIS/2006/101-510 et CARDS/2008/166-429 (ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

Le règlement (CE) n° 2988/95

2 Les troisième, quatrième et cinquième considérants du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO 1995, L 312, p. 1), énoncent :

« considérant [...] qu'il importe [...] de combattre dans tous les domaines les atteintes aux intérêts financiers des Communautés [européennes];

considérant que l'efficacité de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés requiert la mise en place d'un cadre juridique commun à tous les domaines couverts par les politiques communautaires;

considérant que les comportements constitutifs d'irrégularités, ainsi que les mesures et sanctions administratives y relatives, sont prévus dans des réglementations sectorielles en conformité avec le présent règlement ».

3 Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement :

« Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense induite ».

4 L'article 2 dudit règlement dispose :

« 1. Les contrôles et les mesures et sanctions administratives sont institués dans la mesure où ils sont nécessaires pour assurer l'application correcte du droit communautaire. Ils doivent revêtir un caractère effectif, proportionné et dissuasif, afin d'assurer une protection adéquate des intérêts financiers des Communautés.

2. Aucune sanction administrative ne peut être prononcée tant qu'un acte communautaire antérieur à l'irrégularité ne l'a pas instaurée. En cas de modification ultérieure des dispositions portant sanctions administratives et contenues dans une réglementation communautaire, les dispositions moins sévères s'appliquent rétroactivement.

... »

5 Le titre II du règlement n° 2988/95, intitulé « Mesures et sanctions administratives », comprend les articles 4 à 7 de ce règlement.

6 L'article 4 dudit règlement est ainsi libellé :

« 1. Toute irrégularité entraîne, en règle générale, le retrait de l'avantage indûment obtenu :

- par l'obligation de verser les montants dus ou de rembourser les montants indûment perçus,

- par la perte totale ou partielle de la garantie constituée à l'appui de la demande d'un avantage octroyé ou lors de la perception d'une avance.

2. L'application des mesures visées au paragraphe 1 est limitée au retrait de l'avantage obtenu augmenté, si cela est prévu, d'intérêts qui peuvent être déterminés de façon forfaitaire.

3. Les actes pour lesquels il est établi qu'ils ont pour but d'obtenir un avantage contraire aux objectifs du droit communautaire applicable en l'espèce, en créant artificiellement les conditions requises pour l'obtention de cet avantage, ont pour conséquence, selon le cas, soit la non-obtention de l'avantage, soit son retrait.

4. Les mesures prévues par le présent article ne sont pas considérées comme des sanctions. »

7L'article 5 du même règlement prévoit :

« 1. Les irrégularités intentionnelles ou causées par négligence peuvent conduire aux sanctions administratives suivantes :

...

c) la privation totale ou partielle d'un avantage octroyé par la réglementation communautaire, même si l'opérateur a bénéficié indûment d'une partie seulement de cet avantage;

...

2. Sans préjudice des dispositions des réglementations sectorielles existant au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement, les autres irrégularités ne peuvent donner lieu qu'aux sanctions non assimilables à une sanction pénale prévues au paragraphe 1, pour autant que de telles sanctions soient indispensables à l'application correcte de la réglementation. »

8Aux termes de l'article 7 du règlement no 2988/95 :

« Les mesures et sanctions administratives communautaires peuvent s'appliquer aux opérateurs économiques visés à l'article 1^{er}, à savoir les personnes physiques ou morales, ainsi que les autres entités auxquelles le droit national reconnaît la capacité juridique, qui ont commis l'irrégularité. Elles peuvent également s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise. »

Le règlement no 99/2000

9Le règlement (CE, Euratom) no 99/2000 du Conseil, du 29 décembre 1999, relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale (JO 2000, L 12, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) no 2112/2005 du Conseil, du 21 novembre 2005 (JO 2005, L 344, p. 23), avait instauré le programme TACIS visant à favoriser la transition vers une économie de marché et à renforcer la démocratie et l'État de droit dans les États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale.

Le règlement no 2666/2000

10Le règlement (CE) no 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) no 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) no 3906/89 et (CEE) no 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE (JO 2000, L 306, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) no 2257/2004 du Conseil, du 20 décembre 2004 (JO 2004, L 389, p. 1), prévoyait notamment, au moyen du programme CARDS, la fourniture d'une assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation aux pays de l'Europe du Sud-Est en vue de leur participation au processus de stabilisation et d'association avec l'Union européenne.

Le règlement financier de 2002

11L'article 103 du règlement (CE, Euratom) no 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO 2002, L 248, p. 1, ci-après le « règlement financier de 2002 »), disposait :

« Lorsque la procédure de passation ou l'exécution d'un marché sont entachées soit d'erreurs ou d'irrégularités substantielles, soit de fraude, les institutions suspendent l'exécution dudit marché.

Si ces erreurs, irrégularités ou fraudes sont le fait du contractant, elles peuvent, en outre, refuser d'effectuer le paiement ou recouvrer les montants déjà versés, proportionnellement à la gravité desdites erreurs, irrégularités ou fraudes. »

12Aux termes de l'article 103 du règlement no 1605/2002, tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) no 1995/2006 du Conseil, du 13 décembre 2006 (JO 2006, L 390, p. 1) :

« Lorsque la procédure de passation d'un marché se révèle entachée d'erreurs substantielles, d'irrégularités ou de fraude, les institutions la suspendent et prennent toutes les mesures nécessaires, y compris l'annulation de la procédure.

Si, après l'attribution du marché, la procédure de passation ou l'exécution du marché se révèle entachée d'erreurs substantielles, d'irrégularités ou de fraude, les institutions peuvent s'abstenir de conclure le contrat, suspendre l'exécution du marché ou, le cas échéant, résilier le contrat, selon le stade atteint par la procédure.

Si ces erreurs, irrégularités ou fraudes sont le fait du contractant, les institutions peuvent en outre refuser d'effectuer le paiement, recouvrer les montants déjà versés ou résilier tous les contrats conclus avec ledit contractant, proportionnellement à la gravité desdites erreurs, irrégularités ou fraudes. »

Les antécédents du litige

13 Les antécédents du litige sont exposés aux points 2 à 33 de l'arrêt attaqué. Pour les besoins du présent pourvoi, ils peuvent être synthétisés de la manière suivante.

14 L'Union a attribué deux marchés publics à un consortium et, par suite, conclu deux contrats avec la société coordinatrice de ce consortium (ci-après la « société coordinatrice »), au cours, respectivement, de l'année 2006 et de l'année 2008. Le premier contrat, d'une valeur maximale de 4 410 000 euros, portait sur la fourniture d'une assistance technique aux autorités ukrainiennes en vue du rapprochement du droit ukrainien avec le droit de l'Union. Le second, d'une valeur maximale de 1 999 125 euros, consistait à fournir des services d'assistance technique au Haut conseil judiciaire, en Serbie.

15 À la suite de dénonciations anonymes visant la société coordinatrice, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a enquêté et conclu, dans deux rapports, à l'existence d'irrégularités graves et de possibles faits de corruption, dans chacun des deux marchés.

16 Sur la base de ces rapports de l'OLAF, la Commission a adopté, le 15 octobre 2019, deux décisions par lesquelles elle reprochait à la société coordinatrice d'avoir commis des irrégularités substantielles, au sens de l'article 103 du règlement financier de 2002, au cours des procédures de passation des deux marchés en cause. Ces irrégularités lui ont paru suffisamment graves pour que tous les paiements effectués soient considérés comme ayant été indûment versés et comme devant être récupérés.

17 Ces deux décisions ont été contestées par la société coordinatrice devant le Tribunal. Par ses arrêts du 21 décembre 2021, HB/Commission (T-795/19, ECLI:EU:T:2021:917), et du 21 décembre 2021, HB/Commission (T-796/19, ECLI:EU:T:2021:918), le Tribunal a rejeté les deux recours introduits par cette société au motif qu'ils étaient irrecevables, en ce qu'ils tendaient à l'annulation desdites décisions de recouvrement, et non fondés, en ce qu'ils tendaient à l'engagement de

la responsabilité non contractuelle de l'Union. Ces arrêts, frappés de pourvoi, ont été annulés par l'arrêt de ce jour, Commission/HB, C-160/22 P et C-161/22 P.

18Le 13 décembre 2019, la Commission a informé PB, qui est l'administrateur de la société coordinatrice, qu'elle avait l'intention d'adopter à son égard des mesures administratives, telles que prévues aux articles 4 et 7 du règlement n° 2988/95. À ses yeux, la responsabilité personnelle de PB pouvait être engagée dès lors que celui-ci avait participé, en cette qualité d'administrateur, à la réalisation des irrégularités lors de l'attribution des deux marchés en cause. Or, en tant qu'administrateur de la société coordinatrice, PB aurait dû veiller à ce que de telles irrégularités ne fussent pas commises.

19Le 22 octobre 2020, la Commission a adopté la décision litigieuse sur le fondement des articles 4 et 7 du règlement n° 2988/95 et, en substance, de l'article 103 du règlement financier de 2002. Cette décision déclarait PB solidairement responsable avec la société coordinatrice du paiement des montants de 4 241 507 euros en rapport avec le premier marché visé au point 14 du présent arrêt et de 797 230,86 euros en rapport avec le second marché visé à ce même point.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

20Par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 décembre 2020, PB a saisi le Tribunal d'un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse, à la condamnation de l'Union au remboursement de tous les montants éventuellement recouverts par la Commission sur le fondement de cette décision, augmentés des intérêts de retard au taux appliqué par la Banque centrale européenne (BCE), majoré de 7 points, au paiement de 10 000 euros à titre de dommages et intérêts, sous réserve de parfaire, ainsi qu'aux entiers dépens.

21Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal s'est limité à examiner le troisième moyen de PB invoqué au soutien des conclusions en annulation de la décision litigieuse, tiré d'une absence de base légale de cette décision, ainsi que d'une violation du principe de la légalité des peines et du principe de l'application de la loi pénale plus douce. En substance, il a, aux points 55, 63 et 64 de l'arrêt attaqué, déduit de l'arrêt du 28 octobre 2010, *SGS Belgium e.a.* (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, points 52 à 56) que les articles 5 et 7 du règlement n° 2988/95, qui permettent d'adopter des mesures et des sanctions administratives, sont dépourvus d'effet direct, en dehors du champ de la politique agricole commune (PAC) et d'autres domaines obéissant à des règles équivalentes, telle la politique commerciale commune. Le Tribunal a, dès lors, jugé que l'adoption de mesures et de sanctions administratives contre les auteurs d'irrégularités présuppose l'édiction de réglementations sectorielles spécifiques conformes à ce règlement sur lesquelles ces mesures et ces sanctions doivent être

fondées. Lesdites mesures et sanctions ne sauraient donc reposer sur le seul règlement n° 2988/95.

22En outre, aux points 66 et 67 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que ni l'article 4 de ce règlement ni l'article 103, second alinéa, du règlement financier de 2002 n'autorisent la Commission à demander le remboursement des montants indûment perçus à d'autres personnes ou à d'autres entités que leur bénéficiaire. Il a également relevé que l'article 7 du règlement n° 2988/95 n'apporte pas de précisions s'agissant de la catégorie d'acteurs devant faire l'objet d'une mesure administrative dans un tel cas.

23Partant, le Tribunal a jugé, au point 70 de l'arrêt attaqué, que la décision litigieuse était dépourvue de base légale. Ayant accueilli le troisième moyen du recours en annulation de cette décision au point 71 de cet arrêt, le Tribunal a annulé ladite décision et n'a, par suite, pas jugé nécessaire d'examiner les neuf autres moyens soulevés par PB.

24Enfin, le Tribunal a, au point 91 de l'arrêt attaqué, rejeté au fond les conclusions indemnitaires de PB, tout en considérant, au point 80 de cet arrêt, qu'il n'y avait pas lieu de statuer préalablement sur leur recevabilité. Il a notamment estimé, au point 89 dudit arrêt, que PB n'avait pas apporté la preuve de l'existence d'un lien de causalité entre le comportement prétendument fautif de la Commission et le préjudice invoqué.

Les conclusions des parties au pourvoi

25Par son pourvoi, la Commission demande à la Cour :

- d'annuler les premier et troisième points du dispositif de l'arrêt attaqué;
- de renvoyer l'affaire au Tribunal afin qu'il statue sur le fond du recours en annulation, et
- de condamner PB aux dépens.

26PB demande à la Cour :

- de rejeter le pourvoi et
- de condamner la Commission à supporter la charge de l'ensemble des dépens.

Sur le pourvoi

27À l'appui de son pourvoi, la Commission invoque un moyen unique qui est dirigé contre le premier point du dispositif de l'arrêt attaqué.

Argumentation des parties

28Au soutien de son unique moyen de pourvoi, la Commission conteste, en premier lieu, le raisonnement adopté par le Tribunal aux points 51 à 64 de l'arrêt attaqué, dans

la mesure où il l'a conduit à considérer, au point 65 de cet arrêt, que le règlement no 2988/95 ne pouvait constituer, à lui seul, le fondement juridique pertinent pour adopter des mesures administratives visant à récupérer des montants indûment perçus. En statuant ainsi, le Tribunal aurait méconnu les articles 4 et 7 de ce règlement qui constituent une base autonome et suffisamment précise pour adopter de telles mesures n'ayant pas le caractère d'une sanction.

29Le Tribunal aurait commis une erreur de droit, au point 51 dudit arrêt, qui constitue le point de départ de son raisonnement, en déduisant du cinquième considérant dudit règlement que le législateur de l'Union subordonne l'infliction de mesures administratives et de sanctions aux auteurs d'irrégularités à l'édiction de réglementations sectorielles spécifiques. Pourtant, ce considérant n'imposerait pas nécessairement de se fonder sur une réglementation sectorielle et n'exclurait pas non plus que le règlement no 2988/95 puisse avoir un effet autonome.

30La Commission relève également que, aux points 51 à 57 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a déduit de l'arrêt du 28 octobre 2010, *SGS Belgium e.a.* (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648), que ce règlement était un règlement-cadre nécessitant un règlement sectoriel pour l'application de sanctions et pour identifier les catégories de personnes visées par ces sanctions. Cette interprétation vaudrait pourtant seulement pour les sanctions prévues à l'article 5 dudit règlement, auxquelles s'applique le principe de légalité des délits et des peines énoncé à l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 2, du même règlement. Selon la Commission, le fait d'étendre une telle interprétation aux mesures administratives, qui visent à protéger les intérêts financiers de l'Union et qui ne constituent pas des sanctions, reviendrait à priver le règlement no 2988/95 de son effet utile et de son caractère contraignant.

31En outre, si des réglementations sectorielles ont vocation à s'appliquer en tant que *lex specialis*, en leur absence, le règlement no 2988/95 produirait un effet juridique propre et autonome. D'ailleurs, dans l'arrêt du 28 octobre 2010, *SGS Belgium e.a.* (C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, points 32 à 34), la Cour aurait rappelé que les dispositions d'un règlement ont, en règle générale, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux, si bien que ce ne serait qu'exceptionnellement, pour « certaines dispositions d'un règlement », telles que, dans le règlement no 2988/95, les dispositions relatives aux sanctions, que des mesures d'application seraient nécessaires.

32Dans cette perspective, les arrêts du 21 décembre 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867), et du 18 décembre 2014, *Somvao* (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462), auxquels le Tribunal s'est référé aux points 59 et 60 de l'arrêt attaqué, se limiteraient à constater que, lorsqu'il existe une

réglementation sectorielle régissant le recouvrement de montants dus, celle-ci doit s'appliquer en tant que *lex specialis*, à la place de la *lex generalis* que constitue le règlement n° 2988/95. En tout état de cause, dès lors que, dans les affaires ayant donné lieu à ces deux arrêts, il existait une réglementation sectorielle, la Cour n'aurait pas eu à examiner la question de savoir si ce règlement pouvait constituer une base autonome pour le recouvrement, en l'absence de législation sectorielle.

33 Cela étant, aussi bien le Tribunal que la Cour auraient expressément reconnu, à plusieurs reprises, l'application directe et autonome de l'article 4 dudit règlement pour recouvrer de tels montants, notamment dans les arrêts du 15 avril 2011, *IPK International/Commission* (T-297/05, ECLI:EU:T:2011:185, point 117), du 13 décembre 2012, *FranceAgriMer* (C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, point 72), ainsi que du 9 juillet 2015, *Cimmino e.a.* (C-607/13, ECLI:EU:C:2015:448, point 76). Cette jurisprudence aurait une portée générale et ne saurait donc, contrairement à ce que le Tribunal aurait affirmé aux points 62 à 64 de l'arrêt attaqué, être cantonnée à la PAC et à la politique commerciale commune.

34 En second lieu, la Commission conteste le raisonnement figurant aux points 67 et 69 de l'arrêt attaqué, dans la mesure où le Tribunal y a considéré que l'article 103 du règlement financier de 2002, en tant que réglementation sectorielle, permettait d'effectuer des recouvrements uniquement contre le contractant et non pas contre un tiers, tel que l'administrateur de la société coordinatrice.

35 Il ressortirait du point 67 de cet arrêt que l'article 7 du règlement n° 2988/95 ne précise pas la catégorie d'acteurs qui doivent faire l'objet d'une mesure administrative. En outre, au point 69 dudit arrêt, le Tribunal aurait jugé que l'application conjointe de l'article 103 du règlement financier de 2002 ainsi que des articles 4 et 7 du règlement n° 2988/95 ne permettait pas l'adoption d'une mesure administrative à l'encontre de PB, dès lors que celui-ci n'était pas le bénéficiaire direct des paiements en cause.

36 Or, selon la Commission, il résulte de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE qu'un règlement qui, à l'instar du règlement financier de 2002, établit les règles financières qui fixent notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget est une réglementation générale concernant l'exécution du budget et non pas une réglementation sectorielle. Aussi le règlement financier de 2002 et le règlement n° 2988/95 devraient-ils être appréhendés comme étant deux réglementations générales complémentaires et non comme étant respectivement une *lex generalis* et une *lex specialis*. À ce titre, il serait possible, et même souvent nécessaire, d'appliquer ces deux règlements conjointement.

37En l'occurrence, les réglementations sectorielles pertinentes seraient, pour le marché public relatif à l'Ukraine, le règlement no 99/2000, tel que modifié par le règlement no 2112/2005, et, pour le marché public relatif à la Serbie, le règlement no 2666/2000, tel que modifié par le règlement no 2257/2004.

38Par ailleurs, en jugeant, au point 67 de l'arrêt attaqué, que l'article 7 du règlement no 2988/95 « n'apporte pas de précisions s'agissant de la catégorie d'acteurs devant faire l'objet d'une mesure administrative », le Tribunal aurait méconnu la deuxième phrase de cet article, selon laquelle des mesures administratives « peuvent également s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation de l'irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise ». En l'occurrence, en tant qu'administrateur de la société coordinatrice, PB relèverait du champ d'application de cette disposition.

39De son côté, PB réfute, en premier lieu, l'argumentation de la Commission, en soulignant que le Tribunal n'a pas soutenu que le cinquième considérant de ce règlement pourrait l'emporter sur les dispositions dudit règlement. En outre, l'argument de la Commission par lequel elle conteste la qualification dudit règlement de « règlement-cadre » par le Tribunal serait inopérante, dès lors que la qualification de « réglementation générale », que suggère la Commission, serait équivalente.

40Par ailleurs, PB soutient que c'est à tort que la Commission conteste tant la transposition par le Tribunal de la jurisprudence relative aux sanctions administratives aux mesures administratives que le fait d'avoir considéré que l'article 4 dudit règlement ne peut constituer, à lui seul, le fondement juridique pertinent de mesures administratives visant la récupération de montants indûment perçus. En effet, aucun des trois arrêts mentionnés par la Commission ne serait pertinent puisque tant l'arrêt du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, points 56 et 57) que les arrêts du 13 décembre 2012, FranceAgriMer (C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, point 72), et du 9 juillet 2015, Cimmino e.a. (C-607/13, ECLI:EU:C:2015:448, point 76) relèveraient de la PAC. Or, le Tribunal aurait établi, à juste titre, que, dans le cadre de cette politique, le régime des sanctions et des mesures administratives avait été instauré avant même l'entrée en vigueur du règlement no 2988/95.

41La Cour aurait, en outre, déjà souligné, notamment au point 37 de l'arrêt du 18 décembre 2014, Somvao (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462), que ce règlement se borne à établir des règles générales de contrôle et de sanctions qui ne sauraient constituer une base juridique suffisante pour fonder une récupération de fonds qui étaient mal employés. Selon PB, cette jurisprudence est pertinente pour étayer l'affirmation, figurant au point 58 de l'arrêt attaqué, selon laquelle il n'y a pas de différences significatives dans la jurisprudence de la Cour entre la mise en œuvre des

sanctions administratives et celle des mesures administratives prévues par ledit règlement.

42PB s'interroge, en outre, sur le caractère opérant de l'argumentation de la Commission, dès lors que celle-ci ne conteste pas que la décision litigieuse reposait sur deux bases juridiques. Or, si la Commission avait estimé que le règlement no 2988/95 constituait une base juridique suffisante pour adopter la décision litigieuse, elle n'aurait pas également fondé celle-ci sur l'article 103 du règlement financier de 2002.

43Enfin, PB estime qu'il est indifférent que le règlement financier de 2002 soit qualifié de « réglementation sectorielle » ou de « réglementation générale ». Il découlerait en effet de l'arrêt du 18 décembre 2014, Somvao (C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462) que ce règlement financier pouvait fonder une mesure réduisant le montant d'une subvention accordée au titre du Fonds européen pour les réfugiés. Le Tribunal n'aurait fait que se conformer à cet arrêt, en recherchant, aux points 65 et 66 de l'arrêt attaqué, si ledit règlement financier autorisait la Commission à adopter la décision litigieuse.

44En second lieu, PB conteste l'argumentation de la Commission dirigée contre les points 67 et 69 de l'arrêt attaqué et soutient, d'une part, que la deuxième phrase de l'article 7 du règlement no 2988/95 est une disposition purement facultative qui doit, pour pouvoir être appliquée, être précisée par un acte de l'Union. D'autre part, PB fait valoir qu'une mesure administrative ne peut être appliquée que pour autant qu'elle permette le retrait d'un avantage indûment obtenu. Il s'ensuivrait qu'un tel retrait ne peut être ordonné à l'égard d'une personne qui, à l'instar de PB, n'a pas bénéficié de cet avantage.

Appréciation de la Cour

45Dans le cadre de son unique moyen de pourvoi, la Commission conteste, en premier lieu, le raisonnement suivi par le Tribunal aux points 51 à 64 de l'arrêt attaqué au terme duquel il a jugé, au point 65 de cet arrêt, que le règlement no 2988/95 ne peut constituer, à lui seul, le fondement juridique pertinent pour adopter des mesures administratives visant à récupérer des montants indûment perçus.

46Ainsi que la Cour l'a itérativement jugé dans le cadre de la PAC et de la politique commerciale commune, l'obligation de restituer un avantage indûment perçu au moyen d'une pratique irrégulière constitue non pas une sanction pour laquelle une base légale claire et non ambiguë, distincte du règlement no 2988/95, serait nécessaire, mais est la simple conséquence de la constatation que les conditions requises pour l'obtention de l'avantage résultant de la réglementation de l'Union ont été artificiellement créées, rendant indu l'avantage perçu et justifiant, dès lors,

l'obligation de le restituer [voir, en ce sens, arrêts du 14 décembre 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, point 56; du 4 juin 2009, Pometon, C-158/08, ECLI:EU:C:2009:349, point 28; du 13 décembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, point 65; du 17 septembre 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, ECLI:EU:C:2014:2230, point 45, ainsi que du 29 février 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176, point 57].

47 Il s'ensuit que, lorsque les irrégularités constatées ont pour conséquence que les contrats en vertu desquels un financement européen devait être alloué à un opérateur économique ne pouvaient pas être considérés comme ayant été valablement conclus aux fins d'obtenir le financement en question, il convient d'appliquer une mesure administrative, au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier tiret, du règlement no 2988/95, consistant à exiger le remboursement des fonds indûment perçus (voir, en ce sens, arrêt du 13 décembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, point 67).

48 La Cour a ainsi déjà admis qu'une mesure administrative consistant à récupérer auprès d'un opérateur l'avantage dont il avait indûment bénéficié puisse être adoptée sur le seul fondement de l'article 4 du règlement no 2988/95.

49 En effet, en disposant que « [l]es actes pour lesquels il est établi qu'ils ont pour but d'obtenir un avantage contraire aux objectifs du droit [de l'Union] applicable en l'espèce, en créant artificiellement les conditions requises pour l'obtention de cet avantage, ont pour conséquence, selon le cas, soit la non-obtention de l'avantage, soit son retrait », l'article 4, paragraphe 3, de ce règlement est directement applicable dans tous ses éléments, y compris par conséquent en l'absence de réglementation qui le concrétise.

50 Dès lors, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal aux points 62 à 64 de l'arrêt attaqué, la jurisprudence mentionnée aux points 46 et 47 du présent arrêt est transposable à une situation dans laquelle des marchés publics sont financés à partir de fonds octroyés par l'Union au titre des programmes CARDS et TACIS. À cet égard, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'Union n'a vocation à financer, par l'intermédiaire de ses fonds, que des actions menées en pleine conformité notamment avec les principes et les règles de passation de marchés publics (voir, en ce sens, arrêts du 14 juillet 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, ECLI:EU:C:2016:562, point 43, et du 8 juin 2023, ANAS, C-545/21, ECLI:EU:C:2023:451, point 31).

51 Une telle interprétation contribue à la protection efficace des intérêts financiers de l'Union ainsi qu'à garantir l'effet utile du règlement no 2988/95. En effet, il découle

des troisième et quatrième considérants de ce règlement que celui-ci vise à assurer la protection des intérêts financiers de l'Union « dans tous les domaines » et à établir « un cadre juridique commun à tous les domaines couverts par les politiques [de l'Union] ». Il résulte également de l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement que les contrôles, ainsi que les mesures et les sanctions administratives sont institués dans la mesure où ils sont « nécessaires pour assurer l'application correcte du droit [de l'Union] », ce qui inclut indéniablement les règles de passation des marchés publics.

52 L'objectif de protection des intérêts financiers de l'Union, poursuivi par le règlement no 2988/95, confirme que l'article 4, paragraphe 3, de ce règlement doit être appliqué, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une réglementation sectorielle, sous peine de paralyser les possibilités d'action de l'Union en vue de la protection des intérêts financiers de celle-ci.

53 En revanche, lorsque le législateur de l'Union a choisi de créer, dans une autre réglementation générale ou dans une réglementation sectorielle, une obligation de récupérer les fonds mal employés ou irrégulièrement obtenus, c'est cette réglementation qui constitue le fondement juridique pertinent aux fins de la récupération de ces fonds (voir, notamment, arrêts du 21 décembre 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867, point 33, et du 18 décembre 2014, Somvao, C-599/13, ECLI:EU:C:2014:2462, point 37).

54 Dans ces conditions, le cinquième considérant du règlement no 2988/95 ne saurait être lu en ce sens que l'Union a l'obligation d'adopter une réglementation sectorielle pour appliquer les mesures administratives prévues à l'article 4 de ce règlement. Une telle obligation ne s'impose en effet qu'en ce qui concerne les sanctions administratives visées à l'article 5 dudit règlement. L'Union conserve toutefois la faculté de prévoir des règles relatives aux mesures administratives dans les réglementations sectorielles qu'elle adopte.

55 Par ailleurs, si l'article 5 du règlement no 2988/95 est insusceptible de s'appliquer directement à un opérateur économique qui a commis une irrégularité, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement, c'est précisément parce que l'infliction de sanctions administratives, autorisée par cet article 5, est, pour sa part, soumise au principe de légalité des délits et des peines (voir, en ce sens, arrêts du 28 octobre 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, ECLI:EU:C:2010:648, points 39, 43 et 61, ainsi que du 13 décembre 2012, FranceAgriMer, C-670/11, ECLI:EU:C:2012:807, points 61 et 62).

56 Le Tribunal a donc commis une erreur de droit en jugeant, au point 65 de l'arrêt attaqué, que le règlement no 2988/95 ne peut constituer, à lui seul, le fondement

juridique pertinent pour adopter des mesures administratives visant à la récupération de montants indûment perçus.

57En second lieu, la Commission conteste le point 67 de l'arrêt attaqué, en ce que le Tribunal y a jugé que l'article 7 de ce règlement ne précise pas la catégorie d'acteurs qui doivent faire l'objet d'une mesure administrative.

58À cet égard, il découle de l'article 7, deuxième phrase, du règlement n° 2988/95 que les mesures et les sanctions administratives de l'Union « peuvent [...] s'appliquer aux personnes qui ont participé à la réalisation d'une irrégularité, ainsi qu'à celles qui sont tenues de répondre de l'irrégularité ou d'éviter qu'elle soit commise ».

59La faculté ainsi ouverte à cette disposition contribue à la réalisation de l'objectif de protéger les intérêts financiers de l'Union, notamment lorsque le bénéficiaire est une personne morale qui n'existe plus ou ne dispose pas de ressources suffisantes pour rembourser les sommes en cause. Cette interprétation se justifie, plus particulièrement, à la lumière de l'objectif d'efficacité de la lutte contre la fraude, visé au quatrième considérant du règlement n° 2988/95 [arrêt du 29 février 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, ECLI:EU:C:2024:176, point 53].

60En l'espèce, la Commission soutient que PB a participé à des irrégularités, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ce règlement, notamment dans le cadre de la coordination de ces irrégularités et de la rédaction de courriels ou encore en partageant des déjeuners avec un membre du comité d'évaluation des offres. Or, à supposer que ces faits soient avérés, PB aurait dû, en sa qualité d'administrateur de la société coordinatrice, non seulement s'abstenir de participer à de telles irrégularités, mais également veiller à ce que celles-ci ne fussent pas commises. Les agissements de PB étaient, par conséquent, couverts par les dispositions de l'article 7, deuxième phrase, dudit règlement.

61Il s'ensuit, en supposant toujours que les faits soient avérés, que la Commission était en droit de déclarer PB solidairement responsable avec la société coordinatrice du paiement des montants indûment perçus par cette société au titre des deux marchés publics en cause, en fondant la décision litigieuse sur les seuls articles 4 et 7 du règlement n° 2988/95.

62Par ailleurs, ainsi que la Commission l'a soutenu à bon droit, il découle de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE que le règlement financier de 2002 constitue une réglementation générale relative à l'exécution du budget et non une réglementation sectorielle qui devrait primer la réglementation générale constituée par le règlement n° 2988/95. Aussi est-il indifférent que ce règlement financier se réfère seulement au contractant de l'Union.

63Cette conclusion vaut également pour le règlement financier de 2002, tel que modifié par le règlement n° 1995/2006, qui était applicable en ce qui concerne le volet de la décision litigieuse ordonnant à PB de rembourser les paiements que la Commission considérait comme ayant été indûment versés à la société coordinatrice en application du contrat conclu en 2008 à la suite du second marché public.

64En outre, compte tenu de l'objectif transversal de protection des intérêts financiers de l'Union poursuivi par le règlement n° 2988/95, rappelé au point 51 du présent arrêt, l'article 103, second alinéa, du règlement financier de 2002 ainsi que l'article 103, troisième alinéa, du règlement financier de 2002, tel que modifié par le règlement n° 1995/2006, doivent être interprétés à la lumière de l'article 7 du règlement n° 2988/95.

65Il s'ensuit que l'article 103, second alinéa, du règlement financier de 2002, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, ainsi que les articles 4 et 7 du règlement n° 2988/95, doit être considéré comme habilitant les institutions de l'Union à s'adresser, en vue d'obtenir la restitution de sommes indûment versées, aux personnes liées au contractant qui ont participé, lors de la procédure de passation d'un marché ou de son exécution, à la réalisation d'irrégularités, mais aussi aux personnes qui sont tenues de répondre de ces irrégularités et aux personnes qui devaient veiller à ce que lesdites irrégularités ne fussent pas commises.

66Dans ces conditions, c'est à tort que le Tribunal a jugé, au point 69 de l'arrêt attaqué, que l'application conjointe des articles 4 et 7 de ce règlement ainsi que de l'article 103 du règlement financier de 2002 ne permettait pas d'adopter une mesure administrative à l'égard de PB.

67Il convient donc d'accueillir dans son intégralité le moyen unique soulevé par la Commission à l'appui de son pourvoi et, partant, d'annuler l'arrêt attaqué.

Sur le recours devant le Tribunal

68Conformément à l'article 61, premier alinéa, seconde phrase, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour peut, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, statuer définitivement sur le litige lorsque celui-ci est en état d'être jugé.

69Tel n'est pas le cas en l'espèce.

70En effet, la Cour ne dispose pas des éléments nécessaires pour statuer définitivement sur le recours en ce qu'il tend à l'annulation de la décision litigieuse.

71Dans ces conditions, le litige n'est pas en état d'être jugé. Par conséquent, il convient de renvoyer l'affaire devant le Tribunal en ce qu'elle porte sur l'annulation de la décision litigieuse.

72 En revanche, le point 2 du dispositif de l'arrêt attaqué, aux termes duquel le Tribunal a rejeté le recours de PB pour le surplus et qui n'a pas fait l'objet d'un pourvoi, est revêtu de l'autorité de la chose jugée, nonobstant l'annulation partielle de cet arrêt (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 2021, Commission/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, ECLI:EU:C:2021:169, points 109 et 110).

Sur les dépens

73 L'affaire étant renvoyée devant le Tribunal, il convient de réserver les dépens afférents au présent pourvoi.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête :

1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 14 septembre 2022, PB/Commission (T-775/20, ECLI:EU:T:2022:542), est annulé.

2) L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne en ce qu'elle porte sur l'annulation de la décision C(2020) 7151 final de la Commission, du 22 octobre 2020, relative à l'application d'une mesure administrative à l'encontre de l'administrateur de la société [confidentiel], retirant les montants indûment perçus au titre des contrats portant les références TACIS/2006/101-510 et CARDS/2008/166-429.

3) Les dépens sont réservés.

Jürimäe Lenaerts Piçarra

Jääskinen Gavalec

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 octobre 2024.

Le greffier La présidente de chambre

A. K. Jürimäe

Calot Escobar

Zitiervorschlag:

EuGH Urt. v. 4.10.2024 – C-721/22 P, BeckRS 2024, 26138

© Verlag C.H.Beck GmbH & Co. KG 2025