



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

30 май 2018 година *

„Преюдициално запитване — Привилегии и имунитети на Европейския съюз — Протокол № 7 —
Член 1 — Въпрос относно необходимостта от предварително разрешение на Съда —
Структурни фондове — Финансова помощ от Европейския съюз — Производство за налагане на
изпълнителен заповед върху имуществото на национален орган във връзка с платени в рамките на
тази помощ суми“

По дело C-370/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale di Novara (Районен съд Новара, Италия) с акт от 21 януари 2016 г., постъпил в Съда на 4 юли 2016 г., в рамките на производство по дело

Bruno Dell'Acqua

срещу

Eurocom Srl,

Regione Lombardia,

в присъствието на:

Renato Quattrocchi,

Antonella Pozzoli,

Loris Lucini,

Diego Chierici,

Nicoletta Malaraggia,

Elio Zonca,

Sonia Fusi,

Danilo Cattaneo,

Alberto Terraneo,

Luigi Luzzi,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen (докладчик), председател на състава, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby и M. Vilaras, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от F. Di Matteo, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от P. Arenas и D. Nardi, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юли 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 1, последно изречение от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз (ОВ С 83, 2010 г., стр. 266, наричан по-нататък „Протоколът“).
- 2 Запитването е отправено във връзка с производство по принудително изпълнение, образувано по молба на г-н Bruno Dell'Acqua срещу Eurocom Srl под формата на производство за налагане на изпълнителен заповед върху имущество, държано от трето задължено лице, а именно Regione Lombardia (регион Ломбардия, Италия).

Правна уредба

Протоколът

- 3 Член 1, последно изречение от Протокола предвижда, че „[с]обствеността и имуществата на Съюза не могат да бъдат подлагани на каквито и да било административни или правни ограничения без разрешение на Съда“.

Регламент (ЕО) № 1083/2006

- 4 Член 1 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 2006 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64) предвижда, че този регламент установява общите правила, които регулират по-специално Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд (ЕСФ), наричани „структурните фондове“.

- 5 Съгласно член 3, параграф 2, буква а) от този регламент „цел[та] „Сближаване“, с която трябва да се ускори сближаването на най-слабо развитите държави членки и региони, представлява приоритетът на структурните фондове и на Кохезионния фонд (наричани по-нататък „фондовете“).
- 6 Член 9, параграф 1 от посочения регламент предвижда:

„Фондовете предоставят помощ, която допълва националните действия, включително действията на регионално и местно равнище, като ги интегрира в приоритетите на Общността“.
- 7 Съгласно член 11, параграф 1 от Регламент № 1083/2006 „[ц]елите на фондовете се осъществяват в рамките на тясно сътрудничество (наричано по-нататък „партньорство“) между Комисията и всяка държава членка“.
- 8 По силата на член 14, параграф 1 от посочения регламент бюджетът на Европейския съюз, отделен за фондовете, се изпълнява в рамките на поделено управление между държавите членки и Комисията.
- 9 Член 32, параграф 1 от Регламент № 1083/2006 предвижда, че всяка оперативна програма обхваща период между 1 януари 2007 г. и 31 декември 2013 г. Всяка оперативна програма се изготвя от държавата членка съгласно член 32, параграф 2 от този регламент, а после се приема от Комисията в съответствие с параграфи 4 и 5 от посочения член.
- 10 Съгласно член 37, параграф 1, буква ж), подточка iii) от посочения регламент оперативните програми, отнасящи се до цели „Сближаване“ и „Регионална конкурентоспособност и заетост“, съдържат информация за институцията, компетентна да получава извършваните от Комисията плащания, и за институцията или институциите, които отговарят за извършване на плащанията на бенефициерите.
- 11 Съгласно член 61, буква а) от Регламент № 1083/2006 сертифициращият орган на оперативна програма отговаря по-специално за изготвянето и предаването на Комисията на заверени отчети за разходи и заявления за плащане.
- 12 Член 70, параграфи 1 и 2 от посочения регламент предвижда:

„1. Държавите членки отговарят за управлението и контрола на оперативните програми, по-специално чрез следните мерки:

[...]

б) предотвратяват, откриват и отстраняват нередности и осигуряват възстановяването на неправомерно изплатени суми, заедно с лихвите за забава, когато е целесъобразно. Те ги съобщават на Комисията и я информират за развитието на административните и правни процедури.

2. Когато неправомерно платените на бенефициер суми не могат да бъдат възстановени, държавата членка отговаря за възстановяването на изгубените суми в общия бюджет на Европейски[я съюз], когато се установи, че загубата е настъпила в резултат на грешка или на небрежност от нейна страна“.

13 Член 76, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1083/2006 гласи следното:

„1. Плащанията на Комисията на вноса от фондовете се извършва в съответствие с бюджетните кредити. Всяко плащане се регистрира в най-ранните отворени бюджетни кредити на съответния фонд.

2. Плащанията са под формата на префинансиране, междинни плащания и плащане на окончателното салдо. Те се извършват на посочения от държавата членка орган“.

14 Съгласно член 80 от този регламент:

„Държавите членки се уверяват, че институциите, отговорни за извършването на плащанията, гарантират, че бенефициерите получават общата сума на публичното участие възможно най-бързо и в пълен размер. Не се приспада или удържа каквато и да е сума и не се начислява специална такса или друга такса с еквивалентен ефект, която би намалила тези суми за бенефициерите“.

15 Член 93, параграфи 1 и 3 от посочения регламент предвижда:

„1. Комисията автоматично освобождава частта от бюджетния ангажимент за оперативна програма, която не е била използвана за плащане на префинансиране или на междинни плащания или за която не е било изпратено заявление в съответствие с член 86 до 31 декември на втората година, след тази на бюджетното задължение по програмата с изключението, посочено в параграф 2.

[...]

3. Частта от ангажиментите все още отворени на 31 декември 2015 г. се освобождават автоматично, ако Комисията не е получила приемливо заявление за плащане за тази част най-късно до 31 март 2017 г.“.

16 Член 93, параграф 1 от Регламент № 1083/2006, изменен с Регламент (ЕС) № 539/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 2010 г. (ОВ L 158, 2010 г., стр. 1), гласи следното:

„Комисията автоматично освобождава частта от сумата, изчислена в съответствие с втора алинея, за оперативна програма, която не е била използвана за плащане на префинансиране или на междинни плащания или за която не е било изпратено заявление за плащане в съответствие с член 86 до 31 декември на втората година след тази на бюджетния ангажимент по програмата, при спазване на изключението по параграф 2.

За целите на автоматичното освобождаване Комисията изчислява съответната сума, като прибавя една шеста от годишния бюджетен ангажимент, свързан с общата сума на годишния принос за финансовата 2007 година, към всеки от бюджетните ангажименти за финансови години от 2008 до 2013“.

Регламент (ЕС) № 1303/2013

17 Съгласно член 26, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално

развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент № 1083/2006 (ОВ L 347, 2013 г., стр. 320 и поправка в ОВ L 200, 2016 г., стр. 140):

„[ЕФРР, ЕСФ, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, които функционират в съответствие с обща рамка,] се изпълняват чрез програми в съответствие със споразумението за партньорство. Всяка програма обхваща периода от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2020 г.“.

18 Член 132, параграф 1 от този регламент предвижда:

„В зависимост от наличието на финансиране от първоначалното и годишното предварително финансиране и междинните плащания, управляващият орган гарантира, че даден бенефициер получава общата сума на дължимите допустими публични разходи в пълен размер и не по-късно от 90 дни от датата на подаване на искането за плащане от бенефициера.

Не се приспада или удържа каквато и да е сума и не се начислява специална такса или друга такса с равностоен ефект, която би намалила суми, дължими на бенефициерите“.

19 Член 152, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„1. Настоящият регламент не засяга нито продължаването, нито промяната, включително цялостната или частична отмяна на помощта, одобрена от Комисията въз основа на Регламент (ЕО) № 1083/2006 [...]. Посоченият регламент [...] следователно продължава да се прилага след 31 декември 2013 г. за тази помощ или за съответните операции до приключването им. [...]“.

20 Член 153 от същия регламент предвижда, че Регламент № 1083/2006 се отменя, считано от 1 януари 2014 г., „без да се засягат разпоредбите, предвидени в член 152“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

21 Г-н Dell'Acqua е титуляр на вземане срещу дружеството Eucosom. За да предяви правата си, той сезира Tribunale di Novara (Районен съд Новара, Италия) с молба за образуване на производство за принудително изпълнение под формата на производство за налагане на изпълнителен заповед върху имущество, държано от трето задължено лице, а именно регион Ломбардия, за който се твърди, че е длъжник на Eucosom.

22 Регион Ломбардия признава, че е длъжник на Eucosom, но твърди, че дългът е за принадлежащи на структурния фонд по ЕСФ суми, които са конкретно предназначени за осъществяването на публични цели за развитие и подпомагане на заетостта и с които регион Ломбардия може да се разпорежда само в полза на крайния бенефициер, а именно Eucosom. Съгласно застъпеното от регион Ломбардия тълкуване тези суми не подлежат на принудително изпълнение съгласно член 80 от Регламент № 1083/2006.

23 Що се отнася до естеството на съответните суми, страните в главното производство не оспорват пред запитващата юрисдикция, че това са суми от посочения структурен фонд. Поради това запитващата юрисдикция приема, че спорните суми са част от „имуществото на Общността или във всеки случай свързано с Общността“, и иска да установи дали предвид член 132 от Регламент № 1303/2013, който възпроизвежда по същество член 80 от Регламент № 1083/2006, член 1, последно изречение от Протокола е приложим за фактите по случая.

- 24 При това положение Tribunale di Novara (Районен съд Новара) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Необходимо ли е предварителното разрешение по член 1, последно изречение от Протокола, когато в производство за принудително изпълнение върху имущество, намиращо се у трето лице, запорираните суми вече не са у съответния орган на Съюза, а са прехвърлени на националните разплащателни агенции?“.

По преюдициалния въпрос

- 25 В самото начало следва да се констатира, че в акта за преюдициално запитване не се уточнява към кой програмен период трябва да се отнесе вземането на Eucosom срещу регион Ломбардия. Поради това Съдът отправя до Италианската република и до Комисията въпрос в това отношение, за да определи дали за релевантния в главното производство период се прилага Регламент № 1083/2006 или Регламент № 1303/2013. Всъщност, както е видно от член 32, параграф 1 от Регламент № 1083/2006, последният се прилага за оперативните програми за периода от 2007 г. до 2013 г., а съгласно член 26, параграф 1 от Регламент № 1303/2013 последният се прилага за периода от 2014 г. до 2020 г.
- 26 В отговор както Италианската република, така и Комисията посочват, че разглежданото в главното производство вземане следва да се отнесе към регионалната оперативна програма за регион Ломбардия за периода от 2007 г. до 2013 г.
- 27 В случая следва да се констатира, че посочената програма е приета с Решение С(2007) 5465 на Комисията от 6 ноември 2007 г., което е взето след представено от Италианската република предложение за тази програма и чийто адресат е тази държава членка. Съгласно член 1 от това решение регионалната оперативна програма за регион Ломбардия се отнася до периода от 1 януари 2007 г. до 31 декември 2013 г.
- 28 Поради това следва да се приеме, че Регламент № 1083/2006 е релевантен за настоящото дело.
- 29 Освен това, основавайки се на предоставената от регион Ломбардия информация, в отговора си Комисията отбелязва, от една страна, че Италианската република не е поискала съфинансиране от Съюза за вземанията на Eucosom, по отношение на които е наложен заповест; тя посочва, от друга страна, че крайният срок за заявлението за плащане на окончателното салдо за програмния период 2007—2013 г. е 31 март 2017 г. и за посочените вземания не е отправено искане до Съюза за съфинансиране, поради което те са изцяло в тежест на националните фондове.
- 30 В това отношение следва да се констатира, че запитващата юрисдикция изрично изхожда от предпоставката, че сумите, върху които се иска заповест в главното производство, са получени от ЕСФ.
- 31 Освен това съгласно постоянната практика на Съда член 267 ДФЕС въвежда производство за пряко сътрудничество между Съда и юрисдикциите на държавите членки. В рамките на това производство, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, всяка преценка на обстоятелствата по делото е от компетентността на националния съд, който следва да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда, докато Съдът има правомощие единствено да се произнася по тълкуването или валидността на дадена разпоредба от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националния съд (вж. по-специално решение от 25 октомври 2017 г., Polbud — Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, т. 27).

- 32 Следователно националният съд трябва при необходимост да провери истинността на фактите, релевантни за решаването на отнесения до него спор.
- 33 С оглед на тези предварителни бележки следва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 1, последно изречение от Протокола трябва да се тълкува в смисъл, че предварителното разрешение на Съда е необходимо, когато по искане на трето лице се образува производство за налагане на изпълнителен заповед във връзка с вземане към орган на държава членка, имащ съответно задължение към длъжника на третото лице, който от своя страна в качеството на бенефициер е получил средства за изпълнение на съфинансирани от ЕСФ проекти.
- 34 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика, като предвижда, че собствеността и имуществото на Съюза не могат да бъдат подлагани на каквито и да било административни или правни ограничения без разрешение на Съда, член 1 от Протокола цели да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Съюза. Видно от текста на този член, имунитетът се ползва по право и при липса на разрешение от Съда е пречка за изпълнението на каквато и да било принудителна мярка срещу Съюза, без да е необходимо съответната институция да се позовава изрично на разпоредбите на член 1 от Протокола (определение от 29 септември 2015 г., ANKO/Комисия, C-2/15 SA, непубликувано, EU:C:2015:670, т. 12 и цитираната съдебна практика).
- 35 В случая Италианската република поддържа, че е необходимо предварителното разрешение на Съда, като се имат предвид предназначението на сумите от ЕСФ за конкретни разходи и естеството на задачите, които в тази област са възложени на регион Ломбардия съгласно правото на Съюза. Така Италианската република посочва, че средствата от фондовете трябва задължително да служат за покриване на точно определени разходи, в смисъл че тези средства трябва да бъдат използвани за изпълнение на политиките на Съюза, но не и за друга цел. Това предназначение не претърпявало промяна вследствие на прехвърлянето на средствата на националните органи, които в този случай били разглеждани само като управляващи органи. Според Италианската република всъщност съществуващата между средствата и разходите връзка, поради предназначението на първите за покриване на вторите, се прекъсва едва след пълното осъществяване на преследваната от Съюза цел, а оттам и едва когато сумите са станали част от имуществото на бенефициера. Освен това националните органи съдействали за изпълнението на функция, спадаща към правомощията на органите на Съюза, по организационния модел за непряко изпълнение. От това следвало, че при упражняване на тази дейност националните органи не изпълнявали собствена функция, а благодарение на законодателните и административните си правомощия изпълнявали европейска функция.
- 36 Тези доводи не могат да бъдат приети.
- 37 В това отношение член 76, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1083/2006 предвижда, че плащанията от страна на Комисията на средства от фондовете — под формата на префинансиране, междинни плащания и плащане на окончателното салдо — се извършват на посочения от държавата членка орган. Както е видно от член 37, параграф 1, буква ж), подточка iii) от този регламент, оперативните програми, отнасящи се до цели „Сближаване“ и „Регионална конкурентоспособност и заетост“, трябва да съдържат разпоредби за изпълнение, в които да се посочват органът, компетентен да получава извършваните от Комисията плащания, и органът или органите, които отговарят за извършване на плащанията на бенефициерите.
- 38 Съгласно член 70, параграф 1 от посочения регламент държавите членки отговарят за управлението и контрола на оперативните програми, по-специално като предотвратяват, откриват и отстраняват нередностите, както и като осигуряват възстановяването на неправомерно изплатените суми. Когато неправомерно платените на бенефициер суми не могат

да бъдат възстановени, съгласно член 70, параграф 2 държавата членка отговаря за възстановяването на изгубените суми в общия бюджет на Съюза, ако се установи, че загубата е настъпила в резултат на грешка или на небрежност от нейна страна.

- 39 Следователно изплащането от Комисията на държавите членки на суми от фондовете предполага прехвърлянето на активи от бюджета на Съюза към бюджетите на държавите членки.
- 40 Доколкото обаче тези активи излизат от бюджета на Съюза и се предоставят на държавите членки, след изплащането им те вече не могат да бъдат разглеждани като имущество на Съюза по смисъла на член 1, последно изречение от Протокола. В подкрепа на подобно тълкуване е и практиката на Съда, съгласно която, след като Комисията е отпуснала на държава членка помощ от даден фонд, тази държава трябва да бъде считана за титуляр на правото на въпросната финансова помощ (вж. по аналогия решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville Vesuviane и Ente per le Ville Vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, т. 51).
- 41 В това отношение е без значение обстоятелството, че тези активи са предназначени за изпълнението на политиките на Съюза.
- 42 Всъщност, както поддържа Комисията, съгласно трите форми за извършване на плащания на държавата членка, предвидени в Регламент № 1083/2006 и припомнени в точка 37 от настоящото решение, съфинансирането от бюджета на Съюза е предназначено, за целите на изпълнението на цялата оперативна програма, за бюджета на държавата членка в неговата цялост, а не за бенефициерите на конкретни проекти. Отпуснатите от бюджета на Съюза суми за съфинансиране са част от наличностите на държавата членка, които са в допълнение към другите средства, от които тя се нуждае, за да гарантира съфинансирането, и които трябва да използва от националния бюджет. Освен това, както може да се заключи от Регламент № 1083/2006, и по-специално от член 93, параграфи 1 и 3 от него, държавата членка може по свое усмотрение да се откаже да иска финансова помощ, по-специално от ЕСФ.
- 43 Следователно от Регламент № 1083/2006 е видно, че установеният с него механизъм за финансово подпомагане не позволява у управляващия орган или у неговите кредитори да се породят увереност, че даден проект може да получи съфинансиране от ЕСФ.
- 44 Разпоредбите на Регламент № 1083/2006 се отнасят до отношенията между Комисията и държавата членка, но не създават пряка връзка между сумите, платени на държавата членка от даден фонд, като например ЕСФ, от една страна, и органите, определени от държавата членка да управляват финансовите помощи, и крайните бенефициери, от друга страна (вж. по аналогия решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville Vesuviane и Ente per le Ville Vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, т. 48).
- 45 Както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 44 от заключението си, връзката между съфинансирането от Съюза, по линия на ЕСФ, и изпълнението на конкретен проект е твърде опосредствана, за да може да се приеме, че сумите, които органите на държавите членки дължат на бенефициерите за изпълнението на този проект, са имущество на Съюза и оттам, че за тях следва да се прилага предвидената за имуществото на Съюза защита срещу принудително изпълнение по член 1, последно изречение от Протокола с цел да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Съюза.
- 46 С оглед на всичко посочено по-горе на поставения въпрос следва да се отговори, че член 1, последно изречение от Протокола трябва да се тълкува в смисъл, че не е необходимо предварителното разрешение на Съда, когато по искане на трето лице се образува производство

за налагане на изпълнителен заповед във връзка с вземане към орган на държава членка, имащ съответно задължение към длъжника на третото лице, който от своя страна в качеството на бенефициер е получил средства за изпълнение на съфинансирани от ЕСФ проекти.

По съдебните разноси

- ⁴⁷ С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 1, последно изречение от Протокол (№ 7) за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не е необходимо предварителното разрешение на Съда, когато по искане на трето лице се образува производство за налагане на изпълнителен заповед във връзка с вземане към орган на държава членка, имащ съответно задължение към длъжника на третото лице, който от своя страна в качеството на бенефициер е получил средства за изпълнение на съфинансирани от Европейския социален фонд проекти.

Подписи