РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (четвърти състав)

17 април 2008 година *

По дело T-260/04

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), установена в Болоня (Италия), представлявана първоначално от адв. N. Amadei и адв. C. Turk, впоследствие от адв. Amadei и адв. P. Manzini, avocats,

жалбоподател,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-жа E. Montaguti и г-н F. Dintilhac, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на решение на Комисията (делегация в Република Гвинея) от 21 април 2004 г., което е изпратено на жалбоподателя с препоръчано писмо и с което му се нарежда да заплати сумата от 959 543 835 гвинейски франка (397 126,02 EUR),

* Език на производството: италиански.

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н V. Vadapalas, г-н E. Moavero Milanesi и г-н N. Wahl, съдии,

секретар: г-н J. Palacio González, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 юни 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Европейският фонд за развитие (ЕФР) е създаден с цел да финансира сътрудничеството с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), първоначално с приложение към Договора за ЕИО, а след това с вътрешни споразумения на държавите-членки, сключени в рамките на Съвета. Досега е имало девет ЕФР, всеки от които съществува пет години, съответстващи, що се отнася до последните осем фонда, на срока на различните споразумения и конвенции, посредством които Европейската общност и нейните държави-членки установяват това специално партньорство с държавите от АКТБ. ЕФР не е включен в общия бюджет на Европейските общности, което обяснява необходимостта от приемането на специални финансови регламенти в негово изпълнение и от създаването на длъжността на счетоводител ad hoc.

2 Съгласно принципа, посочен в член 133, параграф 2 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г. и приложим за деветия ЕФР (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 31, стр. 98, наричан по-нататък „Регламент за деветия ЕФР“), ангажиментите, свързани с предходни ЕФР, които са поети преди влизането в сила на Споразумението за партньорство между членовете на групата държави от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави-членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. (ОВ L 317, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 23, стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението от Котону“), продължават да се изпълняват съгласно правилата, приложими към тези ЕФР, освен по отношение на длъжността на финансовия контрольор, представянето на сметките и процедурата за набиране на вноски, за които се прилагат разпоредбите на Регламента за деветия ЕФР.

3 Договорите, финансирани по силата на шестия и седмия ЕФР, се уреждат от третата конвенция АКБИ—ЕИО, подписана в Ломе на 8 декември 1984 г. (ОВ L 86, 1986 г., стр. 3), и четвъртата конвенция АКБИ—ЕИО, подписана в Ломе на 15 декември 1989 г. (ОВ L 229, 1991 г., стр. 3), наречени съответно „Конвенция от Ломе III“ и „Конвенция от Ломе IV“, които са вътрешните споразумения, с които се учредяват шестият и седмият ЕФР, а също така, по принцип, тъй като ангажиментите за съответните разходи предхождат влизането в сила на Споразумението от Котону, и от Финансов регламент 86/548/ЕИО от 11 ноември 1986 г., приложим за шестия ЕФР (ОВ L 325, стр. 42), и от Финансов регламент 91/491/ЕИО от 29 юли 1991 г., приложим към сътрудничеството за финансиране на развитието по силата на Конвенцията от Ломе IV (ОВ L 266, стр. 1). Членове 15 и 16 от Регламент 86/548 и от Регламент 91/491 обаче, които се отнасят до събирането на вземания, изискват намесата на финансов контрольор — длъжност, която не е предвидена в деветия регламент ЕФР, нито пък е включена като такава в организационната структура на Комисията. Следователно дори за събирането на вземанията, свързани с кредитите на ЕФР, предхождащи влизането в сила на Споразумението от Котону, Комисията прилага разпоредбите на Регламента за деветия ЕФР, в приложение на член 133, параграф 2 от него.

4 Член 311 от Конвенцията от Ломе IV предвижда, че Комисията назначава главния разпоредител, който отговаря за управлението на ресурсите на ЕФР и който на това основание, от една страна, поема, установява по размер и нарежда извършването на разходите и води счетоводство за поетите задължения и за

издадените платежни нареждания, от друга страна, следи за спазването на решенията за финансиране и накрая, в тясно сътрудничество с националния разпоредител, взема решенията за поемане на задължения и финансовите мерки, които са необходими от икономическа и техническа гледна точка, за да се гарантира правилното изпълнение на одобрените операции.

5 Член 317 от Конвенцията от Ломе IV определя функциите на делегата, който е ръководител на делегацията на Комисията в държавата от АКТБ и който в тясно сътрудничество с националния разпоредител трябва, по-конкретно, да одобри договорите и разчетите в случай на пряка заетост, допълнителните споразумения към тях, както и платежните нареждания, издадени от националния разпоредител; да следи за правилното изпълнение от финансова и техническа гледна точка на проектите и програмите, финансирани със средства на ЕФР, управлявани от Комисията; да сътрудничи с националните органи на държавата от АКТБ, в която представлява Комисията, извършвайки редовно оценка на операциите; да поддържа тесни и дългосрочни контакти с националния разпоредител с оглед на анализирането и разрешаването на специфичните проблеми, възникващи при прилагане на сътрудничеството във връзка с финансирането на развитието, и да проверява редовно дали операциите се извършват в съответствие със сроковете, предвидени в посочения в решението за финансиране предварителен график.

6 При извършване на недължими плащания съответните суми трябва да бъдат събрани от националния разпоредител в качеството му на договаряща страна.

7 Член 23 от Регламента за деветия ЕФР гласи:

„Когато главният разпоредител установи проблемите при изпълнение на процедурите, свързани с управлението на ресурсите на ЕФР, той заедно с националния или регионален разпоредители осъществява необходимите контакти за справяне със ситуацията и взема всякакви необходими мерки за тази цел.

Например в случаите, когато националният или регионален разпоредител не изпълнява или не е в състояние да изпълнява своите задължения, които са му възложени по смисъла на [Споразумението от Котону], главният разпоредител би могъл временно да заеме неговото място. В този случай Комисията може да получи от отделените ресурси за въпросната държава от АКТБ финансова компенсация във връзка с изпълнение на допълнителна работа [да се чете: „за извършената допълнителна административна работа“].

Всякакви мерки, предприети от главния разпоредител, съгласно алинея първа, се вземат от името на засегнатия национален или регионален разпоредител [да се чете: „Всяка мярка, предприета от главния разпоредител по силата на алинея 1, се предприема от името и за сметка на съответния национален или регионален разпоредител“].“

8 Правилата относно събирането на вземанията на Комисията са уредени в членове 43—47 от Регламента за деветия ЕФР.

9 Член 43 от Регламента за деветия ЕФР гласи:

„1. Сумите, които са неправилно изплатени, се възстановяват.

2. Комисията установява условията, при които се дължи лихва на Европейските общности за просрочено плащане.“

10 Член 44 от Регламента за деветия ЕФР предвижда:

„1. Оправомощаването за възстановяване на суми е актът, с който Разпоредителят инструктира счетоводителя чрез издаване на платежно нареждане за възстановяване да възстанови сумата по вземането, която той вече е установил [да се чете: „Разпореждането за събиране на вземания е акт, чрез който компетентният разпоредител дава указания на счетоводителя, чрез издаване на нареждане за събиране, да събере вземане, което е установил“].

2. Без да се нарушават отговорностите на държавите от АКТБ и [отвъдморските страни и територии], Комисията може официално да установи една сума като вземане на лица, различни от държавите, посредством решение, което може да влезе в сила при същите условия, както е предвидено в член 256 [ЕО] [да се чете: „да установи наличието на вземане от лица, различни от държави, посредством решение, което представлява изпълнително основание при условията, предвидени в член 256 от Договора“].“

11 Член 45 от Регламента за деветия ЕФР гласи:

„Всеки дълг, който се определя като сигурен и с фиксирана сума и който се дължи, в контекста на реализацията на ресурсите от ЕФР, се установява посредством платежно нареждане за възстановяване, предадено на счетоводителя. Това е последвано от дебитно известие, изпратено на длъжника. И платежното нареждане, и дебитното известие се изготвят от разпоредителя [да се чете: „Всяко вземане, което е безспорно, ликвидно и изискуемо, в контекста на реализацията на ресурсите на ЕФР, се установява чрез нареждане за събиране на вземания до счетоводителя, последвано от дебитно известие, адресирано до длъжника, като и двете се съставят от компетентния разпоредител.“]. Платежното нареждане за възстановяване на суми [да се чете: „нареждането за събиране на вземания“] се придружава от съпътстващи документи, които удостоверяват установените задължения [да се чете: „права“]. При изготвянето на платежното нареждане за възстановяване на суми разпоредителят гарантира, че:

а) приходът е осчетоводен в правилната счетоводна статия;

б) платежното нареждане за възстановяване на суми е правилно изготвено и съобразено със съответните разпоредби;

в) подкрепящите документи са изрядни;

г) реквизитите [да се чете: „данните“] на длъжника са правилно записани;

д) указана е падежната дата;

е) нареждането е съобразено с принципа за стабилно финансово управление, посочен в член 4;

ж) сумата която предстои да бъде възстановена, и валутата, в която е изразена тази сума, са правилни.

Подобни платежни нареждания за възстановяване на суми се записват в счетоводните сметки от счетоводителя.“

12 Член 46 от Регламента за деветия ЕФР има следното съдържание:

„1. Счетоводителят работи с платежни нареждания за възстановяване на суми по вземанията, които са надлежно установени от Разпоредителя [да се чете: „Счетоводителят предприема действия по нареждания за събиране на вземания, надлежно установени от компетентния разпоредител“]. Счетоводителят работи стриктно, за да гарантира, че ЕФР получава своите приходи до датата на падежите, посочени в платежните нареждания за възстановяване. Счетоводителят гарантира, че са защитени правата на Общностите [да се чете: „Счетоводителят трябва да положи дължимата грижа, за да гарантира, че ЕФР получава своите приходи до падежа, посочен в нарежданията за събиране на вземанията, и следи за спазването на свързаните с това права на Общностите“].

2. Ако възстановяването не настъпи в действителност до датата на падежа, определен в платежното нареждане за възстановяване, счетоводителят информира Разпоредителя и незабавно инициира процедура за ефективно възстановяване чрез всякакви средства, които законът предлага, включително, където е подходящо и чрез изплащане на компенсации [да се чете: „Ако към датата на падежа определен в нареждането за събиране на вземания, събирането не е реално извършено, счетоводителят уведомява компетентния разпоредител и незабавно започва процедура за събиране с всички законни средства, включително, ако е възможно и чрез прихващане“]. Ако това е невъзможно, счетоводителят прилага в сила решение за възстановяване, обезпечено съгласно член 44, параграф 2 или с правно действие [да се чете: „Ако това е невъзможно, счетоводителят пристъпва към принудително изпълнение или в съответствие с член 44, параграф 2, или въз основа на съдебно изпълнително основание“].

3. Счетоводителят възстановява сумите чрез изплащане на компенсации за тях срещу еквивалентни жалби, които ЕФР и Общностите имат спрямо всеки

длъжник, който сам е подал жалба срещу ЕФР или Общностите, която е сигурна, с посочена фиксирана сума и дължима [да се чете: „Счетоводителят пристъпва към събиране чрез прихващане с насрещно вземане, което ЕФР или Общността имат към всеки длъжник, който от своя страна има безспорно, ликвидно и изискуемо вземане към ЕФР или Общността“].

[…]“

13 Член 47 от Регламента за деветия ЕФР предвижда:

„1. Когато Разпоредителят планира да отложи временно възстановяването на установената сума по вземането, той гарантира, че отлагането е изрядно и съобразено с принципа на стабилното финансово управление и пропорционалността [да се чете: „Когато компетентният разпоредител възнамерява да се откаже от събирането на установено вземане, той гарантира, че този отказ е редовен и съобразен с принципите на добро финансово управление и пропорционалност“] съгласно процедурите и критериите, които са предварително установени от Комисията за тази цел. Решението за отлагане [да се чете: „за отказ“] трябва да бъде обосновано. Разпоредителят може да делегира решението само както то е установено от Комисията в правилата, посочени в параграф 2 [да се чете: „Разпоредителят може да делегира вземането на това решение при условията, определени от Комисията съгласно правилата, посочени в параграф 2“].

2. Подробните правила за изпълнението на Общия финансов регламент се прилагат mutatis mutandis към изпълнението на настоящия член.“

Обстоятелства, предхождащи спора

14 Неправителствената организация (НПО) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (наричана по-нататък „жалбоподателя“) със седалище в Италия осъществява дейност в Гвинея от 1987 г. чрез различни действия на международно сътрудничество в здравната област, първоначално посредством финансиране от италианското министерство на външните работи, а по-късно посредством финансиране от Общността.

15 До 1997 г. нейната дейност е свързана с инфраструктурата и оборудването на болници. Впоследствие тя се разширява и включва техническа помощ в областта на планирането и управлението.

16 За извършването на тази дейност, що се отнася до финансираните от Общността проекти, жалбоподателят сключва с Република Гвинея меморандуми за разбирателство и договори за извършване на услуги, одобрени от ръководителя на делегацията на Комисията в Гвинея и основани на споразумения за финансиране № 5169/GUI и № 4205/GUI, както и на договор за финансиране, предвиждащ създаването на сметка за многократно използване Sysmin.

17 На 14 юни 1993 г. в рамките на Конвенцията от Ломе IV е сключено споразумение за финансиране № 5169/GUI между Европейската икономическа общност, представлявана от Комисията, и Република Гвинея, което има за цел подобряването на условията на живот в тази държава посредством финансиране, осъществено с ресурсите на седмия ЕФР. Общата стойност на това финансиране възлиза на 30 милиона екю, 2/3 от които трябва да бъдат покрити от ресурсите по националната индикативна програма на Ломе IV, а 1/3 — от допълнителни средства, набрани по обща програма за внос.

18 Това споразумение предвижда реорганизирането и поддържането на здравните структури в Гвинея със съдействието на шест НПО, между които и жалбоподателя, всяка от които взаимодейства с обществените здравни служби след възлагането на обществени поръчки за услуги.

19 Общата програма за внос е предмет на споразумение за финансиране № 4205/GUI, сключено на 30 декември 1988 г. между Европейската икономическа общност, представлявана от Комисията, и Република Гвинея, и предназначено

да покрие разходите за „стойност, застраховка и навло“ (caf) в конвертируема валута на вносните стоки. Това споразумение, което изрично предвижда използването на допълнителни средства в полза на здравния сектор, предполага набирането на допълнителни средства в гвинейски франкове след извършените в частния и обществения сектори покупки.

20 На 1 февруари 1990 г. Европейската икономическа общност, представлявана от Комисията, и Република Гвинея сключват договор за финансиране, който предвижда създаването на сметка за многократно използване „Système de stabilisation de recettes d'exportation de produits miniers (Sysmin)“ [„Система за стабилизиране на приходите от износа на минни продукти“] към Централна банка на Република Гвинея. В резултат на този договор между жалбоподателя и Република Гвинея е сключен меморандум за разбирателство, озаглавен „Фондове за многократно използване/ЕИО № 02/96“, който има за цел подробно да определи техническите, административните и финансовите условия за участието на жалбоподателя, финансирано от фондовете за многократно използване, в подкрепа на здравния сектор в префектура Fria (Гвинея).

21 В случай на спор договорите, сключени от жалбоподателя в рамките на проектите, финансирани със средства на ЕФР, се уреждат от процедурата, предвидена в „Процедурните правила за помирение и арбитраж за обществените поръчки, финансирани от ЕФР“, фигуриращи в приложение V към Решение № 3/90 на Съвета на министрите АКТБ—ЕО от 29 март 1990 година относно приемането на общите разпоредби, общите условия и процедурни правила за помирение и арбитраж за обществени поръчки за строителство, доставка и услуги, финансирани от Европейския фонд за развитие (ЕФР), и относно прилагането им (ОВ L 382, стр. 1).

22 Проверка, извършена в края на 1998 г. от гвинейския министър на сътрудничеството, национален разпоредител по ЕФР (наричан по-нататък „национален разпоредител“), констатира нередности в дейността на жалбоподателя, които са свързани с договорите, финансирани с ресурси на шестия и седмия ЕФР (наричани по-нататък „разглежданите договори“), и се изразяват в ограничена реализация, недостатъчен технически капацитет, слаби организационни и финансови възможности, както и липса на прозрачност.

23 След тази констатация националният разпоредител възлага на одиторско дружество да извърши счетоводен и финансов одит на проектите в Гвинея, в които участва жалбоподателят.

24 На 30 март 2000 г., след одиторски доклад националният разпоредител изпраща на жалбоподателя официално уведомително писмо, с което го кани не само да отстрани констатираните във връзка с различни проекти нередности по отношение на управлението на счетоводството и на персонала, но също така да възстанови сумата от 261 181 309 гвинейски франка като парично салдо по всички проекти, финансирани с допълнителни средства, както и другите ненадлежно доказани суми, които са посочени в одиторския доклад, но чиято стойност не е отразена в официалното уведомително писмо, при разсрочване по договаряне.

25 На 14 април 2000 г. жалбоподателят отговаря на официалното уведомително писмо, като прави някои уточнения, в резултат на които националният разпоредител иска от същото одиторско дружество да извърши допълнителен одит, който да отчете отговорите, дадени от жалбоподателя на официалното уведомително писмо.

26 На 13 август 2000 г. по искане на националния разпоредител горепосоченото одиторско дружество изготвя проект за допълнителен одиторски доклад, в който стига до извода, че дългът на жалбоподателя следва да бъде намален от 1 510 307 148 на 1 085 836 676 гвинейски франка, що се отнася до общия размер на разходите, които не са доказани с документи, и на недопустимите разходи.

27 Според Комисията това е причината, поради която националният разпоредител не е използвал банковата гаранция, с която е разполагал и която е изтекла на 15 септември 2000 г.

28 На 21 март 2001 г. след последващи проверки същото одиторско дружество представя допълнителен одиторски доклад, в който размерът на дълга на жалбоподателя е намален отново и е сведен до 1 006 740 345 гвинейски франка, като се отчита признаването на доказани разходи на стойност 79 096 331 гвинейски франка.

29 След ново официално уведомително писмо, изпратено от националния разпоредител, с писмо от 31 юли 2001 г. жалбоподателят, който смята, че дългът му се ограничава до 44 278 586 гвинейски франка, продължава да оспорва заключенията на този доклад, въпреки че същият вече отчита съображенията на жалбоподателя, поради което уреждането на спора по взаимно съгласие се оказва невъзможно.

30 От лятото на 2001 г. контактите между жалбоподателя, гвинейските власти и Комисията намаляват. Жалбоподателят се оплаква, че няма достъп до новия одиторски доклад, изготвен през 2002 г. от същото дружество.

31 В писмо от 24 юли 2003 г., адресирано до жалбоподателя, Комисията изразява съжаление, че не е успяла да убеди националния разпоредител да вземе официално становище относно решаването на спора, тъй като същият счита, че до разрешаването му по съдебен път следва да се прибегне само като последна мярка.

32 На 24 септември 2003 г. в Брюксел се провежда среща между жалбоподателя и Комисията за разрешаване на спора, но това не е постигнато.

33 С писмо от 24 март 2004 г., получено от жалбоподателя едва на 26 април 2004 г., ръководителят на делегацията на Комисията в Гвинея уведомява жалбоподателя за предстоящото издаване на нареждане за събиране на вземания.

34 На 21 април 2004 г., с препоръчано писмо с обратна разписка, което съдържа и писмото от 24 март 2004 г. и което следователно също е получено от жалбоподателя на 26 април 2004 г., ръководителят на делегацията на Комисията в Гвинея изпраща на жалбоподателя дебитно известие за сумата от 959 543 835 гвинейски франка (397 126,02 EUR) (наричано по-нататък „обжалвания акт“), като определя за падеж 25 май 2004 г.

35 Тъй като жалбоподателят иска някои уточнения по съдържанието на обжалвания акт, ръководителят на делегацията на Комисията в Гвинея му отговаря с писмо от 18 май 2004 г., към което прилага последния допълнителен одиторски доклад от 27 март 2002 г. и посочва, че този последен доклад не изменя по същество констатациите, направени в първия одиторски доклад, с изключение на намаляването на размера на разходите, определени като недопустими, като те са сведени до 988 314 134 гвинейски франка.

36 Предвид мълчанието на жалбоподателя счетоводителят на ЕФР му изпраща напомнително писмо от 2 юли 2004 г., с което го кани да плати сумата от 959 543 835 гвинейски франка най-късно до 23 юли 2004 г.

37 На 4 август 2004 г., макар че жалбоподателят вече е подал настоящата жалба, Комисията му изпраща второ напомнително писмо, като отново го кани да плати сумата, предмет на обжалвания акт, най-късно до 6 септември 2004 г.

38 На 9 юни 2005 г., след като жалбоподателят не заплаща сумата, предмет на обжалвания акт, Комисията му изпраща официално уведомително писмо.

39 На 20 юни 2005 г. жалбоподателят отговаря на официалното уведомително писмо, посочвайки че е уместно да се изчака изхода от производството по настоящата жалба.

Производство и искания на страните

40 На 23 юни 2004 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Първоинстанционния съд.

41 С отделна молба, подадена в секретариата на Първоинстанционния съд на 30 септември 2004 г., Комисията прави възражение за недопустимост по член 114 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд. Жалбоподателят представя своето становище по това възражение на 25 октомври 2004 г.

42 С определение от 22 септември 2005 г. Първоинстанционният съд решава, че ще се произнесе по възражението за недопустимост с решението по съществото на спора и че не следва да се произнася по съдебните разноски.

43 Въз основа на доклад на съдията докладчик Първоинстанционният съд (четвърти състав) решава да открие устната фаза от производството.

44 Страните са изслушани по време на устните състезания и са отговорили на поставените от Първоинстанционния съд въпроси в съдебното заседание от 6 юни 2007 г.

45 Жалбоподателят моли Първоинстанционния съд:

— да отхвърли възражението за недопустимост,

— да отмени обжалвания акт,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, включително и в случай че жалбата бъде отхвърлена като недопустима.

46 Комисията моли Първоинстанционния съд:

— да отхвърли жалбата като недопустима или, при условията на евентуалност, като неоснователна,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

Доводи на страните

47 Комисията поддържа, че настоящата жалба е недопустима, тъй като обжалваният акт не може да бъде счетен за акт, който подлежи на обжалване по смисъла на член 230 ЕО. Всъщност обжалваният акт представлявал подготвителен акт по отношение на евентуално съдебно производство или на приемането на решение въз основа на член 256 ЕО.

48 Според Комисията обжалваният акт е акт, който предхожда евентуалното приемане на решение за образуване на съдебно производство и поради това не представлява акт, който произвежда правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, като измени съществено правното му положение.

49 Комисията твърди, че дебитното известие е „последно предупреждение преди преминаване към следващия етап“. То представлявало предоставена на длъжника информация, както било посочено в член 78, параграф 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 година относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 357, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 3).

50 В това отношение Комисията изтъква, че в конкретния случай тя все още би могла да изпрати едно последно искане до националния разпоредител, който да вземе решение във връзка със спора с жалбоподателя. На настоящия етап от процедурата по преписката обаче Комисията все още не била решила какви действия да предприеме в качеството си на гарант на финансовите интереси на ЕФР.

51 Така Комисията обяснява, че нейното окончателно решение евентуално би могло да бъде решение по член 256 ЕО, решение за прихващане или решение за сезиране на компетентните юрисдикции в приложение на член 46, параграф 2 от Регламента за деветия ЕФР. В последния случай това биха били компетентните италиански юрисдикции, тъй като доколкото не е страна по разглежданите договори, Комисията не би могла да използва предвидената в тях арбитражна процедура, към която могат да прибягнат само гвинейските власти.

52 Според Комисията ако Първоинстанционният съд приеме, че обжалваният акт е акт, който подлежи на обжалване по силата на член 230 ЕО, той би предопределил нейното окончателно решение, което би могло да не бъде прието изобщо, ако националният разпоредител предприеме действия преди нея.

53 Комисията оспорва становището на жалбоподателя, че обжалваният акт бил същинско решение, тъй като на първо място, ставало въпрос за прилагане на член 44, параграф 2 от Регламента за деветия ЕФР, на второ място, изпълнителната сила на това „решение“ се потвърждавала от формулировката му и на трето място, второто напомнително писмо подкрепяло този анализ и следователно тези писма произвеждали правно действие по отношение на жалбоподателя, което би могло да увреди неговите интереси и да измени правното му положение по смисъла на практиката на Съда.

54 Комисията изтъква, че съгласно член 44, параграф 2 от Регламента за деветия ЕФР „[тя] може официално да установи една сума като вземане на лица, различни от държавите, посредством решение, което представлява изпълнително основание при условията, предвидени в член 256 от Договора“. От това следвало, че нито обжалваният акт, нито което и да е друго писмо, адресирано впоследствие до жалбоподателя, представлявали изпълнително основание по смисъла на член 256 ЕО.

55 Освен това според Комисията посочените писма по никакъв начин не представляват упражняване на властническите ѝ правомощия, поради което не могат да имат изпълнителна сила.

56 Комисията счита, че формулировката, която е използвана във второто напомнително писмо, изпратено на жалбоподателя на 4 август 2004 г., а именно „При липсата на информация от Ваша страна Комисията ще пристъпи с всички законни средства към процедура по принудително изпълнение спрямо Вас както по отношение на главницата, така и по отношение на лихвите“, има за цел единствено да препрати към изпълнителната фаза.

57 Така според Комисията използването при такава формулировка на бъдещото време „ще пристъпи“ означава, че все още няма решение по смисъла на член 249 ЕО. От горепосочените писма следвало, че Комисията може да приеме решение по член 256 ЕО едва на един по-късен етап.

58 Комисията изтъква, че във всички случаи, в рамките на правния режим на ЕФР обикновено националният разпоредител — отделен субект със собствени правомощия — пристъпва към събирането. В конкретния случай Комисията вярвала в това отношение, че в рамките на тясното сътрудничество, установено с режима на Конвенцията от Ломе IV, националният разпоредител щял отново да изпълни задачите си в тази област.

59 Комисията подчертава, че фактът, че е изпратила на жалбоподателя две напомнителни писма и едно официално уведомително писмо, след като му била изпратила обжалвания акт, потвърждава, че последният не може да се разглежда като окончателно решение, което подлежи на обжалване.

60 Освен това Комисията напомня, че към момента на настъпване на фактите решенията по член 256 ЕО са приети от нея в качеството ѝ на колективен орган и при спазването на специална процедура и те са различни по характер от писмата, изпратени на жалбоподателя в рамките на подготвителната фаза на събирането.

61 Комисията счита, че в настоящия случай обжалваният акт, както и двете напомнителни писма и официалното уведомително писмо представляват актове, които се вписват в подготвителната фаза на събирането, които не представляват упражняване на властническите правомощия на Комисията и които следователно не подлежат на обжалване по смисъла на член 230 ЕО. Така при липсата на окончателна позиция все още не било пристъпено към изпълнителната фаза на събирането.

62 Жалбоподателят изтъква, че повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено, тъй като обжалваният акт е окончателен и представлява същинско формално решение, което има изпълнителна сила в съответствие с разпоредбите на член 256 ЕО.

63 Това заключение се потвърждавало от самия текст на обжалвания акт, в който се уточнява, че „[при] липса на плащане на падежа Комисията [...] си запазва правото да използва предварително предоставените финансови гаранции и евентуално да пристъпи към принудително изпълнение в съответствие с член 256 ЕО“. Всъщност ставало въпрос тъкмо за заплаха при липса на плащане да се пристъпи направо към принудително изпълнение.

64 Жалбоподателят подчертава, че този извод се потвърждава и от „призовката“, която му е изпратена с препоръчаното писмо с обратна разписка от 4 август 2004 г., въпреки че настоящата жалба вече е подадена, и с която Комисията отново му нарежда да заплати сума в размер на 959 543 835 гвинейски франка, като посочва, че при липса на плащане тя „ще пристъпи с всички законни средства към принудително изпълнение спрямо [него] както по отношение на главницата, така и по отношение на лихвите“.

65 Жалбоподателят поддържа, че използваната в обжалвания акт формулировка не води до объркване, тъй като по негово мнение тя се позовава на предприемането на мерки за принудително изпълнение, без да е необходимо приемането на други евентуално окончателни актове. Следователно това решение цели да породи задължително правно действие.

66 Жалбоподателят счита, че Комисията смесва понятието „изпълнителна сила“ на даден акт с понятието „принудително изпълнение“. По този начин формулировката „При липсата на информация от Ваша страна Комисията ще пристъпи с всички законни средства към принудително изпълнение спрямо Вас както по отношение на главницата, така и по отношение на лихвите“, която се съдържа в писмото от 4 август 2004 г., не съставлявала обявяване на бъдещ акт с характер на решение и следователно с изпълнителна сила, както твърди Комисията, а по-скоро официално уведомително писмо с покана за плащане, което предполага че вече е взето окончателно решение както относно наличието на дълга, така и относно неговия размер.

Съображения на Първоинстанционния съд

67 За да се прецени допустимостта на настоящата жалба, най-напред следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика само мерките, които произвеждат задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, като измени съществено правното му положение, представляват акт, който подлежи на обжалване по смисъла на член 230 ЕО (Решение на Съда от 11 ноември 1981 г. по дело IBM/Комисия, 60/81, Recueil, стр. 2639, точка 9 и Определение на Съда от 4 октомври 1991 г. по дело Bosman/Комисия, C-117/91, Recueil, стр. I-4837, точка 13, Решение на Първоинстанционния съд от 15 януари 2003 г. по дело Philip Morris International/Комисия, T-260/01 и T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-272/01, Recueil, стр. II-1, точка 81).

68 От постоянната съдебна практика е видно също, че за да се определи дали мярката, чиято отмяна се иска, подлежи на обжалване, следва да се изхожда от нейната същност, тъй като по принцип формата, в която е взета, е без значение в това отношение (Решение на Съда по дело IBM/Комисия, посочено по-горе, точка 9 и Решение от 28 ноември 1991 г. по дело Люксембург/Парламент, C-213/88 и C-39/89, Recueil, стр. I-5643, точка 15; вж. също така и Решение на Първоинстанционния съд от 24 март 1994 г. по дело Air France/Комисия, T-3/93, Recueil, стр. II-121, точки 43 и 57).

69 Когато става въпрос за актове или решения, които се изготвят на няколко етапа, по-специално след вътрешна процедура, от същата съдебна практика следва, че по принцип само мерките, които определят окончателно становището на Комисията в края на тази процедура, представляват обжалваеми актове, като в това число не попадат междинните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение (Решение по дело IBM/Комисия, посочено по-горе, точка 10 и Решение на Първоинстанционния съд от 7 март 2002 г. по дело Satellimages TV5/Комисия, T-95/99, Recueil, стр. II-1425, точка 32).

70 Поради това следва да се провери дали от обжалвания акт е видно, че в него Комисията определя окончателно позицията си спрямо жалбоподателя.

71 Вярно е, че обжалваният акт е изготвен по начин, който може да остави впечатление, че става въпрос за окончателен акт, тъй като по-специално се посочва, че „[при] липса на плащане на падежа Комисията [...] си запазва правото да използва предварително предоставените финансови гаранции и евентуално да пристъпи към принудително изпълнение в съответствие с член 256 ЕО“. Освен това съдържанието на двете напомнителни писма от 2 юли и от 4 август 2004 г., изпратени след подаването на настоящата жалба, подсилва това впечатление.

72 От друга страна, самата Комисия по време на съдебното заседание признава, че образецът на дебитното известие, по който е изготвен обжалваният акт, е редактиран по начин, който не показва изрично подготвителния характер на акта, за да се подтикне длъжникът да заплати дължимата сума.

73 Поради това Първоинстанционният съд приема, че Комисията не използва ясна и недвусмислена формулировка при съставянето на обжалвания акт.

74 Въпреки факта обаче че обжалваният акт посочва падеж и условията за плащане, Комисията не взема позиция по способите, които възнамерява да приложи, за да събере въпросната сума.

75 В съответствие със задълженията си по членове 42—47 от Регламента за деветия ЕФР Комисията издава дебитно известие, което в случай на неизпълнение от длъжника позволява на Комисията в приложение на Регламента за деветия ЕФР или да се откаже от събиране на вземането (член 47), или да

пристъпи към прихващане (член 46, параграф 2), или да прибегне към принудително изпълнение (член 46, параграф 2), като последното може да бъде извършено или въз основа на подлежащо на изпълнение решение в приложение на член 256 ЕО (член 44, параграф 2), или във основа на съдебно изпълнително основание (член 46, параграф 2).

76 От тези разпоредби следва, че дебитното известие представлява предоставена на длъжника информация. При положение че в член 44 и член 46, параграф 2 от Регламента за деветия ЕФР се споменава подлежащо на изпълнение решение, което е самостоятелно и следва дебитното известие в рамките на процедурата по събиране на вземания, явно е че последното няма изпълнителна сила. То е подготвителен акт, който предшества евентуалното приемане от Комисията на решение за продължаване на процедурата по събиране или чрез започване на съдебно производство, или чрез приемане на решение въз основа на член 256 ЕО. Обжалваният акт следва да бъде квалифициран като дебитно известие по смисъла на член 45 от Регламента за деветия ЕФР, тъй като то посочва, че „[к]омисията […] си запазва правото, след предварителна информация, да пристъпи към прихващане при наличието на насрещни, безспорни, ликвидни и изискуеми вземания“. Следователно обжалваният акт не представлява мярка, която определя окончателно становището на Комисията, не произвежда задължително правно действие, което може да засегне интересите на жалбоподателя, и следователно не може да бъде предмет на жалба за отмяна по смисъла на член 230 ЕО.

77 Поради това настоящата жалба следва да бъде отхвърлена като недопустима.

По съдебните разноски

78 Съгласно член 87, параграф 3 от Процедурния правилник Първоинстанционният съд може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания или поради изключителни обстоятелства.

79 В настоящия случай макар че исканията на жалбоподателят не са уважени, Първоинстанционният съд преценява, че Комисията, във всички случаи, не използва ясна и недвусмислена формулировка при съставянето на обжалвания акт. С оглед на това обстоятелство той приема, че от гледна точка на фактите по случая е справедливо жалбоподателят да понесе 3/5 от направените от него съдебни разноски и 3/5 от съдебните разноски, направени от Комисията. Що се отнася до Комисията, то тя следва да понесе 2/5 от направените от нея съдебни разноски и 2/5 от съдебните разноски, направени от жалбоподателя.

По изложените съображения

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата като недопустима.

2) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) понася 3/5 от направените от нея съдебни разноски. Тя понася и 3/5 от съдебните разноски, направени от Комисията.

3) Комисията понася 2/5 от направените от нея съдебни разноски. Тя понася и 2/5 от съдебните разноски, направени от Cestas.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 17 април 2008 година.

Секретар

E. Coulon

В качеството на председател

V. Vadapalas