Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Р. РІКАМÄЕ
представено на 7 юли 2022 година [1]

Дело C-404/21

WP
срещу
Istituto nazionale della previdenza sociale,
Repubblica italiana

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale ordinario di Asti (Първоинстанционен съд Асти, Италия)

„Преюдициално запитване — Персонал на ЕЦБ — Пенсионни права, придобити по национална схема преди постъпването на служба за Съюза — Прехвърляне към пенсионната схема на Съюза — Национална правна уредба или административна практика, недопускащи посоченото прехвърляне — Липса на вътрешен законодателен акт за прилагане или на специално споразумение между държавата членка на работника или неговия социалноосигурителен институт и институцията на Съюза“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване, отправено от Tribunale ordinario di Asti (Първоинстанционен съд Асти, Италия) на основание член 267 ДФЕС, има за предмет тълкуването на член 4, параграф 3 ДЕС, на членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС, на член 11 от приложение VIII към Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и другите служители на Съюза (наричан по-нататък „Правилникът“) и на член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на Европейската централна банка (ЕЦБ) (наричани по-нататък „Условията за работа на персонала на ЕЦБ“).

2. Запитването е отправено в рамките на спор между WP, от една страна, и от друга страна, Istituto nazionale della previdenza sociale (Национален осигурителен институт (INPS), Италия) и Италианската република във връзка с прехвърлянето към пенсионната схема на ЕЦБ на актюерската равностойност, съответстваща на осигурителната партида в полза на жалбоподателя във Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (Пенсионен фонд за заети лица) на INPS.

3. Запитващата юрисдикция поставя на Съда два въпроса относно възможността служител на ЕЦБ да прехвърли към пенсионната схема на ЕЦБ пенсионните си права, придобити по италианската пенсионна схема, при липсата на споразумение, предвиждащо такова

[1] Език на оригиналния текст: френски.

прехвърляне, сключено между ЕЦБ и Италианската република. Настоящото дело дава възможност на Съда да уточни какви са задълженията на държавите членки към ЕЦБ съгласно правото на Съюза, когато става въпрос за приемане на необходимите мерки, за да се осигури такова прехвърляне на пенсионни права.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ

4. Член 36 от Протокол № 4 за Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, приложен към ДЕС и ДФЕС[2] (наричан по-нататък „Протоколът за ЕСЦБ и ЕЦБ“) гласи:

„36. 1 Управителният съвет [на ЕЦБ] по предложение на Изпълнителния съвет приема условията за работа на персонала на ЕЦБ.

[…]“.

2. Протоколът за привилегиите и имунитетите

5. Съгласно член 14 от Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, приложен към ДЕС и ДФЕС[3] (наричан по-нататък „ППИ“):

„Европейският парламент и Съветът, като действат чрез регламенти, в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация със заинтересованите институции, определят схема за социално-осигурителните обезщетения на длъжностните лица и другите служители на Съюза“.

6. Съгласно член 22, първа алинея от ППИ последният се прилага също и спрямо ЕЦБ, членовете на нейните органи и служителите ѝ, без да се засягат разпоредбите на Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ.

3. Правилникът

7. Съгласно член 1 от него Правилникът се прилага по отношение на длъжностните лица на Съюза.

8. Съгласно член 1а, параграф 1 от Правилника:

„По смисъла на настоящия правилник „длъжностно лице на Съюза“ означава всяко лице, назначено в съответствие с настоящия правилник за персонала на определена длъжност в

[2] ОВ C 202, 2016 г., стр. 230.

[3] ОВ C 202, 2016 г., стр. 266.

някоя от институциите на Съюза с акт, издаден от органа по назначаването на съответната институция“.

9. Член 11, параграф 2 от Приложение VIII към Правилника предвижда:

„[…]

2. Длъжностно лице, което постъпи на служба за Съюза след:

– прекратяване на служебното му правоотношение с държавна администрация или национална или международна организация,

или

– след като е упражнявало професионална дейност като осигурено или самоосигуряващо се лице;

след назначаването му като длъжностно лице, но преди да придобие право на пенсия по смисъла на член 77 от Правилника за персонала, може да поиска капиталовата стойност на придобитите от него пенсионни права, актуализирана към датата на реалния трансфер, да бъде прехвърлена на Съюза.

В този случай органът по назначаването на институцията на длъжностното лице, като взема предвид неговата основна заплата и възраст и обменния курс към датата на заявлението за прехвърляне, определя чрез общите разпоредби за изпълнение броя на годините служебен стаж, които ще му бъдат признати по пенсионната схема на Съюза по отношение на стажа от предишната му работа въз основа на прехвърления капитал, след приспадане на сума, представляваща ревалоризацията на капитала между датата на заявлението за прехвърляне и действителната дата на прехвърлянето.

Длъжностните лица могат да се ползват от този механизъм само по веднъж за всяка държава членка и за съответния пенсионен фонд“.

4. УРДС

10. Член 1 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“) гласи:

„Настоящите Условия за работа се прилагат по отношение на служителите, наети по договор от Съюза. Тези служители са:

– срочно наети служители,

– договорно наети служители,

[…]“.

11. По силата съответно на член 39, параграф 2 и на член 109, параграф 2 от УРДС член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника се прилага за срочно наетите и договорно наетите служители.

5. Условията за работа на персонала на ЕЦБ

12. На основание по-специално на член 36, параграф 1 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ Управителният съвет на ЕЦБ приема Условията за работа на персонала на ЕЦБ, член 9, буква в) от който гласи:

„Настоящите Условия за работата не са подчинени на никое национално право. ЕЦБ прилага (i) основните принципи на правото, които са общи за държавите членки[,] (ii) основните принципи на правото на Съюза и (iii) правилата, съдържащи се в регламентите и директивите на Съюза относно социалната политика, чиито адресати са държавите членки. При необходимост тези актове се прилагат от ЕЦБ. Препоръките на Съюза в областта на социалната политика се вземат надлежно предвид. За тълкуването на правата и задълженията, предвидени в настоящите Условия за работа, се вземат предвид принципите, залегнали в регламентите, правилата и съдебната практика, приложими за служителите на други институции на Съюза“ [неофициален превод].

13. Член 8 от Приложение IIIa от Условията за работа на персонала на ЕЦБ гласи:

„(a) ЕЦБ сключва споразумения и предприема подходящи мерки с други, определени от нея пенсионни схеми, организации и правителства, с цел да приема прехвърлянето на парични суми към [Пенсионната схема на ЕЦБ] за работниците и служителите след приключване на изпитателния им срок в ЕЦБ.

[…]“ [неофициален превод].

Б. Италианското право

14. Член 1 от Legge n. 29 – Ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali (Закон № 29 относно признаването на осигурителни периоди на работниците, които дават право на пенсия) от 7 февруари 1979 г.[4] гласи:

„Заето лице в публичния или частния сектор, което се осигурява или се е осигурявало по схеми за задължително осигуряване, заместващи общото задължително социално осигуряване на заетите лица за инвалидност, старост и преживели лица към INPS, или довели до изключване или освобождаване от това осигуряване, има възможността с цел упражняване на правото на една обща пенсия, да поиска по всяко време обединяването на всички периоди на задължително, доброволно и фиктивно осигуряване по посочените осигурителни схеми чрез включване в схемата за общо задължително осигуряване, както и създаване на съответни осигурителни партиди по тази схема. За целта управителят или управителите на първоначалните схеми прехвърлят сумата на натрупаните по тях вноски на управителя на схемата за общо задължително социално осигуряване […]“.

[4] GURI, бр. 40 от 9 февруари 1979 г., стр. 1317.

15. Член 18 от Legge n. 115 — Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2014 (Закон № 115 за приемане на разпоредби за изпълнението на задълженията, произтичащи от членството на Италия в Европейския съюз — Европейски закон 2014 г.) от 29 юли 2015 г.[5] гласи:

„1. Считано от 1 януари 2016 г., гражданите на Европейския съюз […], които се осигуряват или са се осигурявали по общата схема за задължително социално осигуряване на заети лица за инвалидност, старост и преживели лица, […] могат да сумират завършените осигурителни периоди по нея с периодите, завършени в рамките на международни организации.

2. Сумирането по параграф 1 може да бъде поискано, ако е необходимо, за да се придобие право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, инвалидност или наследствена пенсия, при условие че общата продължителност на завършените осигурителни периоди съгласно италианското законодателство, е поне петдесет и две седмици и периодите, които трябва да се сумират, не се припокриват.

3. Сумирането на осигурителните периоди се прави по искане на заинтересованото лице до италианския социалноосигурителен институт, в който са завършени осигурителни периоди. В случай че бивш служител на международна организация придобие правото на предвидените в италианското законодателство обезщетения, без да е необходимо да се сумират осигурителните периоди, завършени в международната организация, италианският социалноосигурителен институт изчислява пенсията изключително въз основа на осигурителните периоди, завършени в рамките на италианската пенсионна схема. В случай че бивш служител на международна организация придобие право на предвидените в италианското законодателство обезщетения само посредством сумирането на осигурителните периоди, завършени в международната организация, италианският социалноосигурителен институт взема предвид завършените осигурителни периоди по схемата за пенсионно осигуряване в рамките на международната организация, с изключение на периодите, за които е извършено плащане, както ако те биха били завършени съгласно италианското законодателство, и изчислява размера на обезщетението изключително въз основа на завършените осигурителни периоди съгласно италианското законодателство.

4. Обезщетенията за осигурителен стаж и възраст, изплащани в съответствие с този член, се считат за пенсии, що се отнася до последиците, произтичащи от прилагането на италианското законодателство.

5. Ако не дават право на обезщетение за осигурителен стаж и възраст от пенсионния фонд на тази международна организация, периодите на заетост в международна организация могат да бъдат прехвърлени по италианската пенсионна схема в съответствие със законодателството, уреждащо откупуването на завършените в чужбина периоди на заетост. Правото на откупуване се упражнява по-специално от преживелите лица на работника в международната организация при условията, предвидени в правилата на италианския социалноосигурителен институт, от който се иска откупуване.

[…]“.

[5] GURI, бр. 178 от 3 август 2015 г., стр. 1.

16. В циркулярно писмо № 14 на INPS от 23 януари 2001 г. се посочва, че на 24 ноември 2000 г. INPS и Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) са сключили споразумение за прехвърляне на придобитите от персонала на банката права. Член 2 от това споразумение гласи:

„Искането за прехвърляне на пенсионни права може да се подаде пряко до INPS и да бъде съобщено на ЕИБ за сведение от служителя, който е на работа в момента на подаване на искането, и то за валидираните от INPS осигурителни периоди, които не са послужили за изплащане на пенсия.

ЕИБ иска от INPS актюерската равностойност, съответстваща на осигурителната партида в съответния фонд […], изчислена съгласно правилата, уреждащи отпускането на пенсии в рамките на съответния фонд към датата на подаване на искането […].

[…]

INPS съобщава на заинтересованото лице и на ЕИБ сумата, която трябва да бъде прехвърлена след приспадане на разходите за регистрация, в срок до 60 дни от получаването на съгласието на заявителя, и в рамките на следващите три месеца прехвърля сумите, заедно със законната [лихва], която се прилага в Италия за периода от датата на получаване на съгласието до [датата на] вальора на заверяване на сметката; прехвърлените суми не могат да надхвърлят откупената стойност, изчислена от ЕИБ в съответствие с разпоредбите на нейния правилник“.

III. Фактите в основата на спора, главното производство и преюдициалните въпроси

17. WP е служител на ЕЦБ от 1 март 2012 г. От 1 август 1982 г. до 24 февруари 2012 г. работи в Италия като служител на частен работодател, който прави в негова полза задължителни вноски в пенсионния фонд за заети лица на INPS. На 12 декември 2016 г. WP отправя до INPS искане към пенсионната схема на ЕЦБ да бъде прехвърлена актюерската равностойност, съответстваща на осигурителната партида, създадена в негова полза в посочения пенсионен фонд, или, при условията на евентуалност, актуализираната капиталова стойност, в резултат на осигурителните вноски в пенсионния фонд, изчислена съгласно правилата, уреждащи отпускането на пенсии в рамките на този фонд.

18. INPS отхвърля искането на WP, като посочва, че не може да извърши исканото прехвърляне поради липсата на конкретен законодателен акт или на двустранно споразумение. Жалбата по административен ред, подадена от WP на 28 ноември 2017 г. срещу решението за отхвърляне на искането, е обявена за недопустима със съдебен акт от 11 април 2018 г.

19. След това WP подава жалба пред запитващата юрисдикция, от която иска главно да приеме за установено, че INPS и/или Италианската република са длъжни да вземат всички необходими мерки, за да прехвърлят към пенсионната схема на ЕЦБ сума в определен размер, съответстваща на осигурителната партида, натрупана в негова полза, и съответно да осъди INPS и/или Италианската република да предприемат всички необходими мерки тази сума да бъде прехвърлена към пенсионната схема на ЕЦБ. При условията на евентуалност WP иска да бъде прието и постановено, че INPS и/или Италианската

република са длъжни да прехвърлят към пенсионната схема на ЕЦБ сума в определен размер като обезщетение за вреди, а след това INPS и/или Италианската република да бъдат осъдени да прехвърлят тази сума в пенсионната схема на ЕЦБ като обезщетение за вреди.

20. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза предоставя на служител на ЕЦБ правото да бъдат прехвърлени в нейната пенсионна схема пенсионните права, придобити в социалноосигурителен институт на държава членка, и дали това право трябва да бъде признато независимо от приемането на национална транспонираща уредба или от сключването на конкретно споразумение между държавата членка или националния осигурителен институт и ЕЦБ, с които да се определят правилата за прилагане на това право. Запитващата юрисдикция се позовава на редица разпоредби от правото на Съюза, както и на свързаната с тях съдебна практика, без обаче да стига до ясен извод.

21. Тъй като счита, че изходът на спора зависи от тълкуването на правото на Съюза, Tribunale ordinario di Asti (Първоинстанционен съд Асти) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС, член 4 ДЕС, член 11 от приложение VIII към [Правилника] и член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба или национална административна практика, която не позволява на работник от една държава членка, който е правил вноски в националния социалноосигурителен институт и понастоящем работи в институция на Съюза като ЕЦБ, да прехвърли в пенсионната схема на тази институция пенсионните вноски, направени в рамките на националната осигурителна схема на неговата държава на произход?

2) С оглед на отговора на първия въпрос, трябва ли да се осигури възможност за упражняване на правото на прехвърляне на вноските дори при липса на транспониращ вътрешен законодателен акт или на специално споразумение между държавата членка на произход на работника или пенсионноосигурителния орган на последния, от една страна, и институцията на Съюза, от друга страна?“.

IV. Производството пред Съда

22. Актът за преюдициално запитване от 13 януари 2021 г. постъпва в секретариата на Съда на 30 юни 2021 г.

23. Страните в главното производство, италианското, гръцкото, испанското, полското и португалското правителство, Европейската комисия и ЕЦБ представят писмени становища в определения съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз срок.

24. На основание член 76, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът реши да не провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

V. Правен анализ

A. Предварителни бележки

25. Както е посочено във въведението, с преюдициалното си запитване запитващата юрисдикция иска от Съда да уточни какви са задълженията на държавите членки съгласно правото на Съюза, когато става въпрос за приемане на необходимите мерки, за да се даде възможност към пенсионната схема на ЕЦБ да бъдат прехвърлени пенсионни права на служител на ЕЦБ, придобити по национална пенсионна схема. В контекста на настоящото дело ми се струва наложително да се предоставят разяснения предвид особено пасивното поведение на италианските власти във връзка с предложението на ЕЦБ за сключване на споразумение, предвиждащо точно такова прехвърляне.

26. В интерес на структурирания и последователен анализ на правните въпроси, повдигнати от запитващата юрисдикция, предлагам първият преюдициален въпрос да се преформулира в смисъл, че следва да се определи дали член 4, параграф 3 ДЕС, членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС, член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника и член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ трябва да се тълкуват в смисъл, че държава членка, на която ЕЦБ предлага сключването на такова споразумение, е длъжна да го сключи.

27. При утвърдителен отговор, при изследването на втория преюдициален въпрос ще трябва да се установи дали посочените по-горе разпоредби трябва да се тълкуват в смисъл, че предоставят правомощие на сезираната от заинтересованото лице юрисдикция на държава членка да разпореди към пенсионната схема на ЕЦБ да бъдат прехвърлени пенсионните права, които то е придобило по пенсионната схема на тази държава членка, дори при липсата на разпоредба от националното право или споразумение, сключено между съответната държава членка и ЕЦБ, което предвижда такова прехвърляне.

Б. По първия преюдициален въпрос

28. Запитващата юрисдикция посочва редица разпоредби, които са част от правния ред на Съюза, които обаче са различни по своя ранг и правна сила. По-долу ще разгледам дали тези разпоредби налагат задължения на държавите членки, които могат да са в подкрепа на исканията на служител на ЕЦБ в положението на WP, и евентуално от какъв порядък. Считам за уместно да разгледам, на първо място, приложимостта на правилата относно публичната служба, уреждащи прехвърлянето на пенсионните права, и на второ място, да направя преценка на относимостта на разпоредбите на Договорите.

1. Правила за публичната служба, уреждащи прехвърлянето на пенсионни права

29. Поради функциите си, свързани с паричната политика, ЕЦБ има голяма самостоятелност в институционалната рамка на Съюза[6], което намира отражение във вътрешните ѝ правила за прехвърлянето на пенсионни права. Преди обаче да разгледам

[6] *Lenaerts*. K., *Van Nuffel*, P. European Union Law, 3. ed, London, 2011, pt. 13-097, p. 540, се позовават на член 130 ДФЕС, от който е видно, че ЕЦБ, подобно на националните централни банки, упражнява своите правомощия и изпълнява задачите и задълженията си напълно независимо. Според авторите тази независимост не означава, че ЕЦБ е изцяло отделена от Съюза, а цели по-скоро да защити ЕЦБ от всяко политическо влияние при изпълнението на задачите ѝ.

техните особености, ще изложа накратко общите правила, приложими за длъжностните лица и другите служители на институциите, което ще даде възможност да бъдат направени съответните изводи относно уредбата за служителите на ЕЦБ. В този контекст се поставя по-специално въпросът дали те могат да се позовават на някои общи принципи относно прехвърлянето на пенсионни вноски в рамките на публичната служба на Съюза, въпреки че поне от формална гледна точка член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника не се прилага спрямо тях[7].

а) Възможността за прехвърляне на пенсионните вноски като „право“, признато на длъжностните лица и другите служители на Съюза

30. Правото на длъжностните лица и другите служители на Съюза да изберат да прехвърлят пенсионните вноски в Съюза намира своето основание в член 14 от ППИ. Тази разпоредба предоставя на Европейския парламент и на Съвета общото правомощие да определят схемите за социалноосигурителните обезщетения на длъжностните лица и другите служители на Съюза. Законодателят на Съюза е изпълнил тази делегация, като в член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника е предвидил, че длъжностните лица, чието служебно правоотношение със Съюза бъде прекратено, имат право актюерската равностойност на пенсионните им права за осигурителен стаж, които са придобити в Съюза, да бъде прехвърлена към друга пенсионна каса, а длъжностните лица, които постъпят на служба за Съюза, могат да поискат капиталовата стойност на придобитите от тях пенсионни права въз основа на упражняваната преди това дейност, да бъде прехвърлена към пенсионната схема на Съюза. Съвместният прочит на член 14 от ППИ и член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника правят излишно тълкуването на въпроса дали длъжностните лица и другите служители на Съюза имат пълното право да прехвърлят пенсионните вноски.

31. Обхватът на тези разпоредби е от особена важност, що се отнася до установяването на „еквивалентно“ право за служителите на ЕЦБ. В това отношение е важно да се отбележи, че ППИ, включително член 14 от него, се прилага към служителите на ЕЦБ, съгласно член 22, параграф 1 от него, който гласи, че ППИ „се прилага *също* и спрямо [ЕЦБ], членовете на нейните органи и служителите ѝ, без да се засягат разпоредбите на Протокола за [ЕСЦБ и ЕЦБ]“ (курсивът е мой). Член 22, параграф 1 от ППИ ясно отразява намерението на авторите на Договорите да гарантират, че служителите на ЕЦБ като наети от институция на Съюза лица се третират по *същия* начин като всяко друго длъжностно лице или служител на Съюза, освен ако Уставът на ЕСЦБ и Уставът на ЕЦБ, и приетите въз основа на тях правни актове не предвиждат друго.

32. Като се има предвид, че нито член 36 от тези устави, въз основа на който са приети Условията за работа на персонала на ЕЦБ, нито която и да е друга разпоредба от тези устави предоставят на ЕЦБ правомощието да приема обвързващи трети лица правила в областта на социалното осигуряване, приложното поле на ППИ спрямо служителите на ЕЦБ включва въпросите за социално-осигурителните обезщетения по член 14 от него, и по този начин обхваща и възможността за прехвърляне на пенсионните вноски от държавите

[7] Макар да е вярно, че ЕЦБ се ползва от функционална самостоятелност, в рамките на която е установен режим, различен от предвиденията в Правилника, когато приема правна уредба за служителите си, възпроизвеждаща по същество предвидената за длъжностните лица правна уредба, и дори и разпоредбите на Правилника да не са пряко приложими спрямо тези служители, изводите, произтичащи от съдебната практика относно разпоредбите на Правилника, би трябвало да продължат да се отнасят за персонала на ЕЦБ, най-малкото когато става въпрос за правна норма или принцип, приложим за всички институции и органи на Съюза (вж. в този смисъл решение от 30 юни 2021 г., BZ/ЕЦБ, T-554/16, непубликувано, EU:T:2021:387, т. 70).

членки към институция на Съюза или обратното. Освен това правомощието да се установят задължения за държавите членки в тази област е от компетентността на законодателя на Съюза, а именно Европейския парламент и Съвета съгласно член 14 от ППИ, който го е упражнил като е въвел в Правилника за длъжностните лица правото на прехвърляне на пенсионните вноски. Ето защо това право следва да се признае по „еквивалентен“ начин на членовете на персонала на ЕЦБ.

33. В това отношение следва да се припомни, че равното третиране е основен принцип на правото на Съюза и е закрепено в член 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Съгласно трайно установената съдебна практика[8] общият принцип на равно третиране в качеството си на общ принцип на правото на Съюза изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Този принцип се прилага към ЕЦБ като институция на Съюза на основание член 13 ДЕС по същия начин, както се прилага към институциите и органите, спрямо които е приложим Правилникът за длъжностните лица на Съюза. Всъщност, както наскоро припомни Съдът, общият принцип на равно третиране, закрепен в член 20 от Хартата, съгласно член 51, параграф 1 от нея се прилага към всички институции, органи, служби и агенции на Съюза, включително ЕЦБ[9]. Освен това разпоредбите на Хартата се прилагат спрямо държавите — членки на Съюза, включително Италианската република, когато транспонират правото на Съюза.

34. Що се отнася до социалноосигурителните обезщетения и свързаните с тях права, струва ми се, че служител на ЕЦБ, който иска да прехвърли пенсионните си вноски от INPS към пенсионната схема на ЕЦБ, се намира в същото положение като всяко друго длъжностно лице или служител на Съюза, което желае да упражни същото право. И в двата случая става въпрос за лица, които постъпват на служба в институция на Съюза, желаят да прехвърлят вноски, направени в едни и същи държави членки към една и съща национална схема за социално осигуряване, и упражняват основното право на свободно движение. Поради тази причина разликата в третирането по принцип не изглежда обоснована, освен ако не са спазени *практическите правила и условията, предвидени в приложимата правна уредба* за осъществяването на такова прехвърляне на пенсионните вноски към ЕЦБ. Равното третиране трябва да се осигури и сред служителите на тази институция, които би трябвало да имат право на прехвърляне, което могат да упражняват свободно и независимо от държавата членка или държавите членки, в които са придобили пенсионни права, преди да бъдат наети от самата ЕЦБ.

35. Както посочват няколко заинтересовани страни в своите становища, защитата на такова право на длъжностните лица и на другите служители на Съюза се оказва още по-необходима, тъй като член 298 ДФЕС гарантира, че „[и]нституциите, органите, службите и агенциите на Съюза изпълняват своите задачи с подкрепата на открита, ефикасна и независима европейска администрация“. Съдът изрично е признал тази необходимост в практиката си, като е приел, че причината за въвеждането на преносимостта на пенсионните права е поради необходимостта „да улесни преминаването от работа в държавите членки, в публичния или в частния сектор, към служба за Съюза и

[8] Решение от 16 декември 2020 г., Съвет и др./K. Chrysostomides & Co. и др. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P и C-604/18 P, EU:C:2020:1028, т. 191).

[9] Вж. решение от 6 октомври 2021 г., Veit/ЕЦБ (C-272/20 P, EU:C:2021:814, т. 55).

по този начин да се осигурят на Съюза най-добрите възможности за подбор на квалифицирани и опитни служители, които вече имат подходящ професионален опит“ [10].

36. Освен това Съдът е уточнил, че с цел да има по-голям избор на персонал с подходящ професионален опит, е необходима „по-голяма гъвкавост в областта на преносимостта на пенсионните права [към и от осигурителни схеми на Съюза], с което се слага край на несигурността, пред която трябва да се изправят някои служители с оглед на евентуалното прекратяване на трудовото им правоотношение и невъзможността да придобият равностойни пенсионни права за осигурителен стаж“ [11]. Следователно възможността за прехвърляне на пенсионните вноски има съществена роля, за да се гарантира, че нито една пречка, свързана с получаването на пенсионни обезщетения, няма да повлияе негативно върху избора на лицата по отношение на възможността и начина на работа в служба на институция на Съюза.

37. Очевидно е, че всички тези съображения, които отговарят на изискванията за открита, ефикасна и независима европейска администрация по смисъла на член 298 ДФЕС, важат и за служителите на ЕЦБ, които са служители на институция на Съюза, на същото основание като длъжностните лица и другите служители на институциите на Съюза, попадащи в приложното поле на Правилника. Следователно според мен няма никаква обективна причина да се откаже на служителите на ЕЦБ признаването по принцип на „еквивалентно“ право, разбира се, при спазване на *практическите правила и условията, предвидени в приложимата правна уредба*, един въпрос, който ще разгледам по-подробно в настоящото заключение. В това отношение следва да се отбележи, че също както социалните права, чието упражняване често изисква конкретни правила в закона [12], правото на прехвърляне на пенсионните вноски изисква специфична правна уредба за целите на неговото прилагане. Както ще обясня по-нататък, правилата на ЕЦБ относно прехвърлянето на пенсионни права се различават в някои важни аспекти от тези за останалата част от публичната служба на Съюза, и по-конкретно що се отнася до начина на осъществяването им.

б) Разликите между общите правила за публичната служба и правилата на ЕЦБ в областта на прехвърлянето на пенсионни права

38. В самото начало следва да се отбележи, че посочената в член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника „възможност“ има за цел да предостави на длъжностните лица право, чието упражняване зависи само от техния личен избор. Упражняването на това право е възможно, поради това че Правилникът в качеството му на регламент на основание член 288 ДФЕС е с общо приложение, задължителен е в своята

[10] Вж. решения от 16 декември 2004 г., My (C-293/03, EU:C:2004:821, т. 44), и от 4 февруари 2021 г., Ministre de la Transition écologique et solidaire и Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, т. 23).

[11] Вж. решение от 4 февруари 2021 г., Ministre de la Transition écologique et solidaire и Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, т. 24).

[12] Както посочва генералният адвокат Trstenjak в заключението си по дело Dominguez (C-282/10, EU:C:2011:559, т. 78), нормите, закрепващи основните права, по принцип могат да бъдат формулирани доста абстрактно, за да се отчетат евентуалните политически и обществени промени. Това важи най-вече за социалните права, които често се нуждаят от конкретизация, не на последно място поради свързаните с тях разходи, които в крайна сметка понякога поставят осъществяването на тези права в зависимост от действителните икономически възможности на съответната държава. Относно прилагането на социалните права по нормативен път вж. *Frenz*, W. Handbuch Europarecht. vol. 4 (Europäische Grundrechte), Wien 2009, p. 135, pt. 444, и *Tridimas*, T. On Constitutional Rights and Political Choices. — European Papers — A Journal on Law and Integration, 2019, No. 2, p. 568.

цялост и се прилага пряко във всички държави членки [13]. От това следва, че макар член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника да не води до хармонизиране на националната правна уредба в областта на пенсиите, това не променя факта, че Правилникът, освен последиците, които има за вътрешния ред на администрацията на Съюза, задължава също държавите членки доколкото тяхното съдействие е необходимо за прилагането му. В практиката си относно тази разпоредба Съдът уточнява, че поради това, когато разпоредба от Правилника изисква мерки за прилагане на национално равнище, държавите членки са длъжни да приемат всички подходящи общи или специални мерки по силата на член 5 от Договора за ЕИО, който съответства на член 4, параграф 3 ДЕС [14]. Според Съда с оглед на целта на член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника държавите членки следва да използват конкретните средства, които позволяват да се упражни предоставената на длъжностните лица възможност да прехвърлят придобитите на национално равнище права към пенсионната схема на Съюза [15].

39. Макар, че член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ цели недвусмислено да се гарантира прехвърляне на пенсионните права в полза на служителите на ЕЦБ, това не променя факта, че той не предоставя това право по същия начин като член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника, тъй като *упражняването му зависи от някои правила за прилагане и условия*, които следва да бъдат изложени. В това отношение е важно да се подчертае, че Условията за работа на персонала на ЕЦБ имат единствено вътрешно действие, доколкото уреждат само отношенията между тази институция и нейните служители. С други думи, тези условия за работа не пораждат правни последици по отношение на държавите членки, като им налагат задължения. Освен това за разлика от Парламента и Съвета ЕЦБ не разполага с компетентност да приема регламенти в тази област. Нормотворческата компетентност на ЕЦБ е ограничена до много специфични случаи, свързани с упражняването на законоустановените ѝ задачи, изброени изчерпателно в член 132, параграф 1, първо тире ДФЕС. Следователно осъществяването на това право по „еквивалентен“ начин за нейните служители изисква използването на различен правен механизъм.

40. За да се преодолее липсата на обвързващо действие на Условията за работа на персонала на ЕЦБ, посочената по-горе разпоредба предвижда, че ЕЦБ „сключва споразумения и предприема подходящи действия с други, определени от нея пенсионни схеми, организации и правителства, от които приема прехвърляне на парични суми към [Пенсионната схема на ЕЦБ] за [работниците и служителите] в ЕЦБ“. Следователно методът, избран от законодателя на Съюза в този случай, се състои в сключването на споразумения с държавите членки, тоест пътят на двустранните преговори. Това е очевидно, тъй като изрично се изисква прехвърлянето да бъде „прието“. Обстоятелството, че ЕЦБ притежава правосубектност по силата на член 282, параграф 3, първо изречение ДФЕС, ѝ позволява да сключва такива споразумения с държавите членки от свое име и за своя сметка.

41. От тази гледна точка е логично да се заключи, че при липсата на такова споразумение, уреждащо условията да се осигури прехвърлянето на пенсионни права, служител на ЕЦБ няма да може да упражни право, „еквивалентно“ на предвиденото в член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника. Доколкото член 8 от приложение IIIa към Условията за

[13] Вж. решения от 20 октомври 1981 г., Комисия/Белгия (137/80, EU:C:1981:237, т. 7), и от 4 февруари 2021 г., Ministre de la Transition écologique et solidaire и Ministre de l'Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, т. 36 и 37).

[14] Вж. решение от 20 октомври 1981 г., Комисия/Белгия (137/80, EU:C:1981:237, т. 9).

[15] Вж. решение от 17 декември 1987 г., Комисия/Люксембург (315/85, EU:C:1987:569, т. 19).

работа на персонала на ЕЦБ, първо, се позовава единствено на компетентността на ЕЦБ да сключва посочените споразумения, като впрочем мълчи за ролята на държавите членки, и второ, не поражда правни последици по отношение на трети лица, следва на този етап от анализа като междинно заключение да се приеме, че тази разпоредба сама по себе си не представлява достатъчно правно основание за налагането на задължение за държава членка да сключи споразумение с ЕЦБ. Участието на държавата членка обаче е абсолютно необходимо, тъй като двустранното споразумение изисква по дефиниция две съвпадащи волеизявления.

42. По същите съображения използването на член 9, буква в) от Условията за работа на персонала на ЕЦБ като правно основание следва да се отхвърли. Макар тази разпоредба да гласи, че „за *тълкуването на правата и задълженията*, предвидени в настоящите Условия за работа, се вземат предвид принципите, залегнали в регламентите, правилата и съдебната практика, приложими за служителите на други институции на Съюза“ (курсивът е мой), това не променя факта, че като обикновено тълкувателно правило на посочените (вътрешни) Условия за работа тази разпоредба не може да породи правно обвързващо действие за държавите членки. На още по-голямо основание не може да се приеме, че тя сама по себе си е в състояние да санира липсата на двустранно споразумение между ЕЦБ и държава членка. Ето защо считам, че тази разпоредба не е от значение в настоящия контекст.

43. От съображения за изчерпателност е важно да се уточни, че според мен е изключено всякакво прилагане по аналогия, тъй като липсва празнота, която по-конкретно би трябвало да запълни тази аналогия, като се има предвид, че както и член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника, относимата в случая разпоредба, а именно член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ, също предвижда прехвърлянето на пенсионните права. Както току-що обясних, разликата между двете разпоредби се състои преди всичко в посочването на необходимостта от споразумение със съответната държава членка, предвидено във второто правило като условие за извършване на въпросното прехвърляне, което е обратно на установеното в разпоредбата от Правилника.

44. Така използването на член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника пряко или по аналогия, както предлагат някои заинтересовани страни, за да се заобиколи изричното изискване за споразумение между ЕЦБ и съответната държава членка, уреждащо условията за осигуряване на прехвърлянето на пенсионните права, ми се струва недопустимо, тъй като подобен подход би противоречал на изричната воля на законодателя на Съюза[16]. Въпреки законния интерес да се осигури прехвърлянето на пенсионните права за цялата европейска публична служба, според мен е ясно, че все пак съществуват различия, що се отнася до осъществяването на това право, които са присъщи на институционалната структура на Съюза на настоящия етап на неговото развитие.

45. Принципът на единство на публичната служба на Съюза, въведен с член 9, параграф 3 от Договора от Амстердам, съгласно който за всички длъжностни лица от всички институции се прилага един и същи правилник и следователно едни и същи разпоредби[17], по принцип

[16] Както обясних в заключението си по дело Комисия/Hansol Paper (C-260/20 P, EU:C:2022:13, т. 127), в методиката на правното тълкуване използването на аналогия е подчинено по принцип на определени условия, а именно необходимостта да се запълни правна празнота чрез прилагането на правна норма от различна хипотеза, с която неуреденият с нормата случай има сходство на равнище „ratio“ или на равнище „главни белези“. Очевидно това важи само ако законодателят не е предвидил изрична забрана в това отношение.

[17] Вж. решение от 14 декември 2017 г., RL/Съд на Европейския съюз (T-21/17, EU:T:2017:907, т. 51).

не е пречка за приемането и следователно прилагането на различни режими за персонала, когато на съответната институция е призната нормативна автономия [18], какъвто е случаят с ЕЦБ съгласно член 36 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ.

46. Ако посочените в настоящото заключение съображения, свързани с принципа на равно третиране на основание член 20 от Хартата, както и с обществения интерес да се разполага с „открита, ефикасна и независима европейска администрация“ по смисъла на член 298 ДФЕС, могат да са от значение само при установяването на конкретни правила за прехвърляне на пенсионни права в хода на преговорите с цел сключването на споразумение между ЕЦБ и държава членка, по-специално в подкрепа на недискриминационното третиране на служителите на ЕЦБ и с оглед на интереса на тази институция да се ползва от наети от всички държави членки квалифицирани служители, все пак трябва да се признае, че посочените по-горе разпоредби не могат сами по себе си да служат като правно основание държава членка да бъде задължена да сключи такова споразумение.

в) Междинно заключение

47. От този анализ на правилата за публичната служба, уреждащи прехвърлянето на пенсионни права, следва, че член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника не се прилага — нито пряко, нито по аналогия — за служителите на ЕЦБ. Следователно от тази разпоредба не може да се изведе никакво задължение за държава членка да сключи споразумение с тази институция. Член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ също не представлява достатъчно правно основание за налагането на такова задължение.

2. Разпоредбите относно свободното движение на работници

48. По-нататък следва да се разгледа въпросът дали, както предлага запитващата юрисдикция, членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС относно свободното движение на работници могат да бъдат подходящо правно основание за налагането на задължение на държава членка да осигури упражняването на правото на прехвърляне на пенсионните права. В този контекст е необходимо да се спомене решение Gardella [19], в което Съдът се е произнесъл по съвместимостта с посочените по-горе разпоредби на липсата на възможност за длъжностно лице на институция на Съюза да прехвърли към пенсионната ѝ схема придобитите пенсионни права от упражнявана преди това професионална дейност в своята държава членка на произход.

49. В посоченото решение Съдът е припомнил практиката си, съгласно която гражданин на Съюза, който работи в държава членка, различна от държавата му на произход, и е приел да изпълнява длъжност в международна организация, попада в приложното поле на член 45 ДФЕС [20]. От това следва, че не могат да му бъдат отказвани социалните права и предимства, които му предоставя тази разпоредба [21]. Това по-специално предполага, че е забранена всяка пречка за свободното движение на работници в рамките на Съюза, т.е.

[18] Вж. решение от 16 септември 1997 г., Gimenez/Комитет на регионите (T-220/95, EU:T:1997:130, т. 73), и определение от 11 октомври 2012 г., Cervelli/Комисия (T-622/11 P, EU:T:2012:538, т. 25).

[19] Решение от 4 юли 2013 г. (C-233/12, EU:C:2013:449).

[20] Решение от 4 юли 2013 г. (C-233/12, EU:C:2013:449, т. 25).

[21] Вж. решение от 6 октомври 2016 г., Adrien и др. (C-466/15, EU:C:2016:749, т. 25).

всякаква мярка, която, макар и приложима без дискриминация с оглед на гражданството, може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на тази гарантирана от Договора за функционирането на ЕС основна свобода [22].

50. Тъй като спрямо WP в качеството му на служител на ЕЦБ не се прилага Правилникът, при това защото ЕЦБ разполага със самостоятелни правила за персонала си, приети на основание член 36 от Протокола за ЕСЦБ и ЕЦБ, считам, че той следва да се счита за „работник“ по смисъла на член 45 ДФЕС. Остава обаче да се определи и дали липсата на споразумение между ЕЦБ и държава членка, както е в конкретния случай, може да се счита за „пречка“ по смисъла на възпроизведеното в предходната точка определение. Съдът трябва ясно да отговори на този въпрос отрицателно, тъй като в цитираното по-горе решение е приел, че член 45 ДФЕС не задължава държавите членки да позволяват прехвърлянето на придобитите в държавата членка на произход пенсионни права, към пенсионната схема на друг работодател, независимо дали става въпрос за друга държава членка или за международна организация [23].

51. Съдът уточнява, че тази разпоредба не налага задължение за сключване на международно споразумение за тази цел [24], което според мен е важно да се отбележи в контекста на разглеждането на този първи преюдициален въпрос с оглед на изискването по член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ, което се състои в сключването на двустранно споразумение, за да се даде възможност за такова прехвърляне на пенсионни права към пенсионната схема на ЕЦБ. Този извод следва от тълкуването на задълженията, произтичащи от член 45 ДФЕС, както и от член 48 ДФЕС и от регламентите, приети по силата на този член, които не предвиждат право на осъществяване на това прехвърляне.

52. Доколкото този извод произтича от тълкуване на относимите разпоредби на първичното право, а не от факта, че в разглеждания там случай съответната организация — а именно Европейското патентно ведомство (ЕПВ) — е външно за институциите на Съюза образувание, не може да се приеме доводът на WP, че доколкото в настоящия случай ЕЦБ, напротив, е институция на Съюза, то достатъчен е само прочит a contrario на решение Gardella, за да се направи извод, че отказът на INPS да му предостави разглежданото прехвърляне е в противоречие с правото на свободно движение на работници. Следователно липсата на задължение да се даде съгласие за прехвърлянето на пенсионни права на основание разпоредбите на Договора относно свободното движение на работници важи и за институциите на Съюза, за които член 11, параграф 2 от приложение VIII към Правилника не се прилага, както уточнява последващата съдебна практика в областта на публичната служба [25].

53. Поради изложените по-горе съображения като междинен извод следва да се приеме, че съдържащите се в членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС разпоредби относно свободното движение на работници не налагат на държава членка задължението да осигури прехвърляне на пенсионните права към пенсионната схема на ЕЦБ чрез сключването на двустранно споразумение за тази цел.

[22] Вж. решение от 6 октомври 2016 г., Adrien и др. (C-466/15, EU:C:2016:749, т. 26).

[23] Решение от 4 юли 2013 г., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, т. 35 и 36).

[24] Решение от 4 юли 2013 г., Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, т. 35).

[25] Вж. решение от 16 януари 2014 г., Guinet/ЕИБ (F-107/12, EU:F:2014:1, т. 77), в което Съдът на публичната служба приема, че от член 45 ДФЕС не може да се изведе задължението на държава членка да предвиди възможност за служител на ЕИБ да прехвърли капиталовата стойност на придобитите преди това пенсионни права в пенсионната схема на ЕИБ, нито задължение за сключване на споразумение за тази цел.

3. Задължението за лоялно сътрудничество

54. Изложените в предходните точки съображения показват, че въз основа на няколко разпоредби може да се изисква признаването на „еквивалентно“ право на член на персонала на ЕЦБ за прехвърляне към пенсионната схема на тази институция на пенсионните права, придобити в социалноосигурителен институт на държава членка. Не може обаче да се отрече, че сключването на споразумение с посочената държава членка е абсолютно необходимо, за да се осигури упражняването на това право. С други думи, споразумението, което следва да се сключи, представлява „абсолютно необходимо условие“ за постигането на тази цел.

55. Тъй като изглежда член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ възлага на органите на ЕЦБ задачата да сключват споразумения с държави членки [26], ролята на последните за изпълнението на тази задача се оказва от решаващо значение. Всъщност, доколкото „споразумение“ по смисъла на тази разпоредба изисква от правна гледна точка две съвпадащи волеизявления, с които се създават взаимни задължения, логично е да се предположи, че *активното участие* на съответната държава членка в рамките на преговорите и сключването на посоченото споразумение е от съществено значение. С оглед на тази констатация се поставя въпросът кои са *конкретните задължения*, които правото на Съюза възлага на държавата членка при обстоятелствата, посочени в цитираната по-горе разпоредба.

56. Съгласно постоянната съдебна практика по силата на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в член 4, параграф 3 ДЕС, държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки, за да позволят на институциите на Съюза да изпълняват задачите си. По-специално, както е установил Съдът в практиката си, този принцип изключва действията на държавите членки в областта на прехвърлянето на пенсионни права, които затрудняват наемането на служители от институциите на Съюза [27].

57. Що се отнася по-специално до потенциалните длъжностни лица от институциите на Съюза, които вече имат определен професионален опит, Съдът наскоро припомни, че съгласно принципа на лоялно сътрудничество държавите членки не могат да правят по-трудно „набирането от Съюза на длъжностни лица от същата държава с определен стаж“ [28]. Считам, че принципите, произтичащи от това решение, постановено по дело относно бивш член на национална администрация, би трябвало да се прилагат и към тези, които също като WP имат професионален опит в частния сектор, тъй като изискването институциите на Съюза да не бъдат лишени от достъп до служители с опит има общ характер и се прилага независимо от конкретната област на опита на заинтересованото лице.

58. Освен това е важно да се отбележи, че сътрудничеството на държавата членка в настоящия контекст е от съществено значение, за да се избегне трудно съвместимото с равното третиране положение, на което вече обърнах внимание в настоящото заключение [29], а именно опасността служителите на ЕЦБ, граждани на дадена държава

[26] В текста на френски език („La BCE *conclut* des accords“) и на английски език („The ECB *shall enter* into agreements“) (курсивът е мой).

[27] Вж. решение от 16 декември 2004 г., My (C-293/03, EU:C:2004:821, т. 48), и определение на председателя на Съда от 18 септември 2009 г., Ricci и Pisaneschi (C-286/09 и C-287/09, непубликувано, EU:C:2009:566, т. 33).

[28] Решение от 4 февруари 2021 г., Ministre de la Transition écologique et solidaire и Ministre de l’Action et des Comptes publics (C-903/19, EU:C:2021:95, т. 34).

[29] Вж. точка 34 и сл. от настоящото заключение.

членка, да бъдат третирани по-неблагоприятно от тези, които идват от други държави членки, вече сключили такова споразумение и следователно позволили на своите граждани, наети от ЕЦБ, да се ползват ефективно от посочената възможност в член 8 от приложение IIIа към Условията за работа на персонала на ЕЦБ.

59. Очевидно е, че подобно положение би поставило под въпрос не само целта на член 298 ДФЕС да разполага с „открита, ефикасна и независима европейска администрация“, както и принципа за единство на публичната служба, който вече беше посочен в настоящото заключение [30], но също така би влязло в противоречие с общия интерес на Съюза и на държавата членка да улесни наемането на бъдещи служители, произхождащи от посочената държава членка, и по този начин да се гарантира назначаване на възможно най-широка географска основа, както впрочем се изисква от член 27 от Правилника. Държа да подчертая, че тези съображения, свързани с политиката на Съюза по наемане на работа, се прилагат без изключение за всички негови институции, органи, служби и агенции, включително ЕЦБ. Тъй като сключването на такова споразумение с ЕЦБ е в интерес на самата държава членка, разумно би могло да се очаква тя да предложи своето безрезервно сътрудничество.

60. Разбира се, макар принципът на лоялно сътрудничество да не може да се тълкува в смисъл, че задължава държавата членка да приеме всеки проект на споразумение, подготвен от ЕЦБ, който евентуално би могъл да създаде затруднения при прилагането му на национално равнище, това не променя факта, че държавата членка все пак трябва *да си сътрудничи активно и добросъвестно* в рамките на преговорите, за да преодолее съществуващите пречки. Както припомня Съдът, сътрудничеството на държавата членка е необходимо най-вече когато става въпрос за разрешаването на практически въпроси, като например определянето на метод за изчисляване, за да се осигури възможност за прехвърляне на пенсионни права към пенсионната схема на институциите на Съюза [31].

61. Макар държавите членки да запазват правомощията си да организират своите системи за социална сигурност, като определят по-специално условията за предоставяне на престации в областта на социалната сигурност, при упражняване на тези правомощия обаче те трябва да спазват правото на Съюза [32]. Струва ми се, че самият отказ да се водят преговори или да се разгледа сериозно конкретно предложение, представено от ЕЦБ, не представлява поведение, което е в съответствие с духа на лоялно сътрудничество, изисквано от член 4, параграф 3 ДЕС. Всъщност подобно поведение би попречило на изпълнението на задачите, възложени на органите на ЕЦБ.

62. В това отношение следва да се отбележи, че от представените пред Съда становища е видно отправеното на 22 декември 2005 г. формално искане на ЕЦБ за постигане на споразумение. За тази цел ЕЦБ е изготвила и изпратила проект на двустранно споразумение, което да бъде подписано с INPS и което до голяма степен се основава на действащото споразумение между INPS и ЕИБ. От шестнадесет години вече ЕЦБ иска от Италианската република да сключи споразумение на основание член 8 от приложение IIIа към Условията за работа на персонала на ЕЦБ, без да получи отговор, тъй като според италианските органи прехвърлянето на пенсионни права в настоящия случай не би могло да се осъществи без „законодателна инициатива“.

[30] Вж. точки 36 и 46 от настоящото заключение.

[31] Вж. решение от 5 декември 2013 г., Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, т. 37).

[32] Вж. решения от 7 март 2018 г., DW (C-651/16, EU:C:2018:162, т. 16), и от 13 февруари 2019 г., Rohart (C-179/18, EU:C:2019:111, т. 14).

63. При все това, като оставим настрана факта, че италианските власти не са били в състояние да намерят решение по този въпрос, подобен отговор трудно може да се обясни, като се има предвид, първо, че за работещите в ЕИБ служители сключването на споразумение с INPS, изглежда, не е създало никаква особена трудност до такава степен, че е било постигнато и приложено посредством обикновено административно циркулярно писмо [33]. Второ, следва да се отбележи, че съгласно предоставената на Съда информация почти всички държави — членки на паричния съюз, отдавна са сключили споразумения с ЕЦБ, за да се разреши прехвърлянето на пенсионните права. Трето, следва да се отбележи, че в писмените си становища нито италианското правителство, нито INPS дават обяснение, което да обоснове това закъснение при сключването на споразумение с ЕЦБ. Те също така не предлагат конкретно решение за излизане от безизходното положение. Всички тези обстоятелства, изглежда, показват липсата на сътрудничество от страна на Италианската република.

64. Както посочват в становищата си редица заинтересовани страни, положението, в което понастоящем се намира ЕЦБ по отношение на Италианската република, характеризиращо се с дълъг период на правна несигурност относно възможността да се осигури прехвърлянето на пенсионните права, може да разубеди заинтересованите лица, които вече разполагат с определен професионален опит, да приемат работа в ЕЦБ. Този възпиращ ефект е още по-важен, тъй като другите институции, органи, служби или агенции на Съюза, за които се прилагат Правилникът и УРДС и с които ЕЦБ се конкурира в известна степен при наемането на опитен персонал, са в състояние да гарантират такова прехвърляне. Това положение е трудно съвместимо и с принципа на равно третиране, доколкото служителите на ЕЦБ с италианско гражданство се третират по по-неблагоприятен начин от наетите от нея служители от други държави членки или от служителите, които работят в други институции на Съюза. На този етап от анализа е необходимо да се констатира, че посочените в настоящото заключение рискове за ЕЦБ и за нейните служители изглежда са се проявили в този конкретен случай.

65. От изложеното по-горе следва, че принципът на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, представлява подходящо правно основание, тъй като позволява да се изисква от съответната държава членка да предприеме всички необходими мерки в подкрепа на ЕЦБ при изпълнението на нейните задачи. Това важи в още по-голяма степен за мерките, които изискват активно участие на държавата членка, каквото е сключването на двустранни споразумения с цел да се осигури прехвърлянето на пенсионни права.

66. С оглед на изложените по-горе съображения считам, че принципът на лоялно сътрудничество следва да се тълкува в смисъл, че по предложение на ЕЦБ дадена държава членка е длъжна да участва активно и добросъвестно в преговори с цел сключването с нея на споразумение за прехвърляне към пенсионната ѝ схема на пенсионните права, придобити от нейните служители по схемата на тази държава членка.

4. Отговор на първия преюдициален въпрос

67. С оглед на изложеното предлагам на първия въпрос да се отговори, че член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка, на която ЕЦБ предлага на основание член 8 от приложение IIIа към Условията за работа на персонала на ЕЦБ сключването на споразумение за прехвърляне към пенсионната ѝ схема на пенсионните

[33] Вж. точка 16 от настоящото заключение.

права, придобити от нейните служители по схемата на тази държава членка, е длъжна активно и добросъвестно да участва в преговорите за сключване на такова споразумение с ЕЦБ.

B. По втория преюдициален въпрос

1. Общи съображения

68. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 4, параграф 3 ДЕС, членове 45 ДФЕС и 48 ДФЕС, член 11 от приложение VIII към Правилника и член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ трябва да се тълкуват в смисъл, че дават възможност на сезираната от заинтересованото лице юрисдикция на държава членка, да разпореди прехвърляне към пенсионната схема на ЕЦБ на пенсионните права, придобити от заинтересованото лице по пенсионната схема на тази държава членка, дори при липсата на разпоредба от националното право или споразумение, сключено между съответната държава членка и ЕЦБ, което предвижда такова прехвърляне.

69. Както бе посочено в точка 54 от настоящото заключение, подписването на такова споразумение между ЕЦБ и съответната държава членка представлява „абсолютно необходимо условие“ за упражняването на правото на прехвърляне на пенсионни права. Ясният текст на член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ не оставя никакво съмнение в това отношение. Всъщност нито една от отделните разпоредби, разгледани в рамките на настоящия анализ, сама по себе си не позволява да се санира липсата на такова споразумение. Прилагането на принципа на лоялно сътрудничество обаче позволява да се изисква от държавата членка да се ангажира да допринесе за успеха на преговорите за сключване на посоченото споразумение.

70. При все това следва все пак да се вземе предвид фактът, че вторият преюдициален въпрос се отнася до особено положение, а именно положението, при което несключването на такова споразумение произтича от пропуска на съответната държава членка да приеме направено в този смисъл предложение на ЕЦБ. Ето защо считам, че в отговор на този въпрос на запитващата юрисдикция следва да бъдат дадени разяснения относно мерките, които тя би могла да приеме при подобен противоречащ на правото на Съюза пропуск.

2. По задължението на държавата членка да гарантира съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза

71. В това отношение следва в самото начало да се посочи, че съгласно постоянната практика на Съда юрисдикциите на държавите членки са длъжни по силата на прогласения в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество да гарантират съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза. Също така член 19, параграф 1 ДЕС задължава държавите членки да установят необходимите правни средства за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза [34].

[34] Вж. решения от 19 ноември 2014 г., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 52), и от 8 ноември 2016 г., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, т. 50).

72. Освен това е необходимо да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, при липсата на правила на Съюза във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза. Тези правила не трябва да са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни вътрешноправни производства (принцип на равностойност), нито да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюз (принцип на ефективност). Всъщност, що се отнася до този последен принцип, следва да се припомни, че правото на ефективни средства за защита пред съд е прогласено в член 47 от Хартата, който препотвърждава принципа на ефективна съдебна защита [35].

3. По възможността да се поиска от компетентния съд да задължи административните органи да преговарят добросъвестно и да сключат споразумение

73. Според мен от изложените в предходните точки съображения може да се направи изводът, че когато юрисдикция на държава членка счита, че компетентните органи на тази държава членка в нарушение на правото на Съюза са пропуснали да сключат с ЕЦБ предложено от нея споразумение с оглед на прехвърлянето към пенсионната ѝ схема на пенсионните права, придобити от нейните служители по пенсионната схема на посочената държава членка, или поне *да участват активно и добросъвестно в преговори*, целящи сключването на такова споразумение с ЕЦБ, тя трябва *да установи незаконосъобразността на това бездействие* и според случая да предприеме мерките, предвидени в приложимите национални процесуални правила, за да *принуди тези органи да започнат преговори с ЕЦБ с оглед постигането на споразумение и впоследствие осъществяването на исканото прехвърляне*.

74. Тълкуване на правото на Съюза, изискващо юрисдикцията на държава членка да наложи конкретни задължения на административните органи спрямо ЕЦБ, би гарантирало, че тази държава членка действа в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество. Според мен традиционната система за разпределение и взаимен контрол на властите в държавите членки представлява гаранция за ефективното изпълнение на задълженията на държавата, произтичащи от правото на Съюза. Тъй като приложимите процесуални правила могат да се различават в отделните правни системи, компетентната национална юрисдикция е длъжна да вземе най-ефективните мерки, с които разполага съгласно национално право, включително възможността да издаде съдебно разпореждане да се пристъпи към сключването на споразумение и към исканото прехвърляне в определен срок, като в противен случай могат да бъдат наложени санкции [36].

75. Правомощието за даване на разпореждания е възможността на съда да задължи дадена страна — евентуално чрез принуда — да извърши определено от него действие или да се въздържи от извършването му [37]. Така сезираният със спор съдия може да нареди на

[35] Вж. решение от 26 юни 2019 г., Craeynest и др. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 54).

[36] Вж. решения от 19 ноември 2014 г., ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, т. 58), и от 26 юни 2019 г., Craeynest и др. (C-723/17, EU:C:2019:533, т. 56), в които Съдът е задължил националните юрисдикции да вземат по отношение на компетентните административни органи всяка необходима мярка, каквато например е издаването на съдебно разпореждане, за да се осигури спазването на изискванията на правото на Съюза в областта на околната среда. Целта на разпореждането, което националните юрисдикции трябва да издадат, е да принуди административните органи да приемат конкретни мерки, предвидени в законодателството на Съюза, а именно да изготвят план за качеството на въздуха и да разположат пунктове за вземане на проби, позволяващи да се измери качеството на въздуха.

[37] Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Bot по дело Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, т. 132 и 133).

частноправен субект или на администрацията да вземат определени мерки, когато съдебното решение по необходимост налага една от страните по спора да вземе тази мярка. Към момента общностното право не урежда принципа, според който националният съд може да издава разпореждания. Освен това този принцип не се прилага еднакво в държавите членки, по-специално когато разпореждането следва да се отправи до администрацията.

76. Правомощието на съда да издава разпореждания на администрацията обаче е предоставено в няколко държави членки [38]. Съгласно съответния национален правен ред съдът разполага или с общо правомощие да дава разпореждания на администрацията, или с по-ограничено правомощие, което изключва правителството и неговите преки сътрудници. Що се отнася до главното производство, изглежда уместно на националния съд да се възложи задачата да определи необходимостта и евентуално условията, при които правомощието за издаване на разпореждания може да бъде упражнено във вътрешния му правен ред, в съответствие с принципите на ефективност и равностойност. В рамките на тази преценка националният съд трябва да следи пълното изпълнение на решенията му да бъде гарантирано.

4. По възможността да се ангажира отговорността на съответната държава членка за нарушение на правото на Съюза поради липса на добросъвестно договаряне

77. Посочената от някои заинтересовани страни възможност да се ангажира отговорността на съответната държава членка за нарушение на правото на Съюза, ако в противоречие с правото на Съюза тя не е сключила споразумение и не е дала съгласие за искането прехвърляне, също не може да бъде изключена, стига да са изпълнени условията за това. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда увредените частноправни субекти имат право на обезщетение за причинени от нарушения на правото на Съюза вреди, които се считат за извършени от държава членка, при наличието на три условия, а именно предмет на нарушената правна норма на Съюза да е предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на нормата да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда [39]. Прилагането на тези условия, позволяващи държавите членки да се приемат за отговорни за вредите, причинени на частноправни субекти от нарушения на правото на Съюза, трябва по принцип да се извършва от националните юрисдикции съобразно дадените от Съда насоки за тяхното прилагане [40].

78. Съмнявам се обаче в ефективността на този подход в контекста на настоящото дело поради причините, които ще изложа по-долу. Първо, макар възможността за прехвърляне към пенсионната схема на ЕЦБ на пенсионните права, придобити по пенсионната схема на държава членка, да представлява право, „еквивалентно“ на правото, предоставено на длъжностните лица и другите служители на Съюза по силата на Правилника и на УРДС, това право все пак изисква да бъде приложено чрез споразумение, в което наред с останалото следва да се определи равностойността на подлежащите на прехвърляне

[38] Вж. в това отношение заключението на генералния адвокат Bot по дело Wall (C-91/08, EU:C:2009:659, т. 134).

[39] Вж. решения от 16 юли 2020 г., Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, т. 34), и от 25 март 2021 г., Българска народна банка (C-501/18, EU:C:2021:249, т. 113).

[40] Вж. решение от 16 юли 2020 г., Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-129/19, EU:C:2020:566, т. 35).

пенсионни права към пенсионната схема на ЕЦБ[41]. В случай че се окаже невъзможно такъв размер да бъде определен с необходимата сигурност, всяко искане за обезщетение по необходимост се ограничава до общото позоваване на отговорността на съответната държава членка за нарушение на правото на Съюза. В конкретния случай обаче това би довело до неизпълнение на основно изискване за признаването на право на обезщетение, а именно наличието на вреда. Второ, тъй като не е изключено претърпяната от заинтересованото лице вреда да настъпи конкретно едва в момента, в който реши да се пенсионира, съществува опасност искът, предявен от това лице преди тази дата, за признаването на такова право на обезщетение, да бъде отхвърлен от компетентния съд с мотива, че не са изпълнени предвидените от съдебната практика условия.

79. Без да изключвам a priori възможността съд, сезиран с искане за обезщетение срещу държавата членка, допуснала нарушението, да успее евентуално да преодолее горепосочените пречки, например като определи паричната равностойност на претърпяната вреда, въз основа на определени възприети от спорещите страни критерии, считам, че първият предложен в настоящото заключение подход обслужва най-добре интересите на засегнатите служители на ЕЦБ. Всъщност такъв подход предлага дългосрочно решение за целия персонал, като гарантира необходимата правна сигурност. Освен това преговорите по споразумение позволяват да се уреди и прехвърлянето на пенсионните права в обратна посока, т.е. от пенсионната схема на ЕЦБ към националната пенсионна схема, което може да е от интерес за всички служители на ЕЦБ, желаещи да се завърнат в своята държава членка на произход. Накрая, предимството му е, че позволява на административните органи на съответната държава членка да изпълнят — поне впоследствие — задълженията си, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество.

80. Компетентната юрисдикция обаче следва да разгледа какъв подход би бил жизнеспособен съгласно националния ѝ правен ред с оглед постигането на преследваната цел, а именно да се осигури прехвърляне към пенсионната схема на ЕЦБ на пенсионните права, придобити по пенсионната схема на съответната държава членка.

5. Отговор на втория преюдициален въпрос

81. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на втория преюдициален въпрос да се отговори, че член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че когато заинтересованото лице сезира юрисдикцията на държава членка с искане за прехвърляне към пенсионната схема на ЕЦБ на пенсионните му права, придобити по пенсионната схема на тази държава членка, тази юрисдикция трябва да вземе всички мерки, предвидени в приложимите национални процесуални правила, за да принуди административните органи активно и добросъвестно да участват в преговори за сключването на споразумение по член 8 от приложение IIIа към Условията за работа на персонала на ЕЦБ и да извършат исканото прехвърляне. Тази юрисдикция трябва също да прецени дали е възможно да се ангажира отговорността на съответната държава членка за нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество поради неизпълнение на тези задължения.

[41] Вж. точка 61 от настоящото заключение.

VI. Заключение

82. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Tribunale ordinario di Asti (Първоинстанционен съд Асти, Италия), по следния начин:

„1) Член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че държава членка, на която ЕЦБ предлага сключването на споразумение на основание член 8 от приложение IIIa към Условията за работа на персонала на ЕЦБ за прехвърляне към пенсионната ѝ схема на пенсионните права, придобити от нейните служители по схемата на тази държава членка, е длъжна активно и добросъвестно да участва в преговорите за сключване на такова споразумение с ЕЦБ.

2) Член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че когато заинтересованото лице сезира юрисдикцията на държава членка с искане за прехвърляне към пенсионната схема на ЕЦБ на пенсионните му права, придобити по пенсионната схема на тази държава членка, юрисдикцията трябва да вземе всички мерки, предвидени в приложимите национални процесуални правила, за да принуди административните органи активно и добросъвестно да участват в преговори за сключването на споразумение с ЕЦБ и да извършат искането прехвърляне. Тази юрисдикция трябва също да прецени дали е възможно да се ангажира отговорността на съответната държава членка за нарушаване на принципа на лоялно сътрудничество поради неизпълнение на тези задължения“.