Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 19 юни 2014 година [1]

Дело C-447/13 P

Riccardo Nencini
срещу

Европейски парламент

„Жалба — Бивш депутат от Европейския парламент — Обезщетения за покриване на разходи във връзка с упражняването на функциите на депутат — Вземане, възникнало вследствие прилагането на процедурата за възстановяване на недължимо платени суми — Правила относно погасителната давност — Член 73a от Финансовия регламент — Dies a quo — Член 85б от Правилата за прилагане — Принцип на правната сигурност — Принцип на разумния срок“

I – **Въведение**

1. Със своята жалба жалбоподателят г-н Nencini, бивш депутат от Европейския парламент, иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз Nencini/Парламент [2], с което е отхвърлена жалбата за отмяна на решението на генералния секретар на Европейския парламент за възстановяване на определени суми, недължимо платени на жалбоподателя по време на мандата му като депутат.

2. Тази жалба повдига един необсъждан досега аспект от правото на Съюза, свързан с давностния срок за вземанията на Европейския съюз от трети лица.

3. Доводите на жалбоподателя, в които се позовава на принципа на правната сигурност, разкриват потенциална законодателна празнота относно погасителната давност за някои вземания на Съюза. Анализът на последиците от тази празнота от гледна точка на принципа на правната сигурност поставя въпроса за ролята на съда, който е призван да гарантира спазването на този принцип при липсата на правна норма.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — T-431/10 и T-560/10, EU:T:2013:290 (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

II – **Правна уредба**

4. По време на настъпване на фактите с Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002[3] е приет финансовият регламент на Съюза, а с Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002[4] — подробните правила за прилагането му.

5. Член 73а от Финансовия регламент гласи:

„Без да се засягат специалните разпоредби[…] и прилагането на решението на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейските общности, правата на Общностите към трети лица и правата на трети лица към Общностите се погасяват след изтичане на срок от пет години.

Началната датата за целите на изчисляването на срока и условията за прекъсването на срока се уреждат в правилата за прилагане“.

6. Член 85б от Правилата за прилагане, озаглавен „Правила относно сроковете за давност“, гласи в параграф 1, първа алинея:

„Срокът на давност за вземанията на Общностите от трети страни започва да тече след изтичане на крайния срок, съобщен на длъжника в дебитното известие по член 78, параграф 3, буква б) [от Правилата за прилагане]“.

III – **Обстоятелства, предхождащи спора**

7. Жалбоподателят е член на Парламента по време на парламентарния мандат 1994—1999 г.

8. Както се установява от обжалваното съдебно решение, след разследване на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) през декември 2006 г. Парламентът открива производство за проверка, а след това — производство за възстановяване на някои пътни разноски и надбавки за парламентарни сътрудници, които са били изплатени на жалбоподателя в нарушение на Правилника за изплащане на разноски и надбавки на членовете на Парламента (наричан по-нататък „Правилникът РН“).

9. На 16 юли 2010 г. генералният секретар на Парламента приема решението за възстановяване на сумата 455 903,04 EUR, написано на английски език и връчено на жалбоподателя на 28 юли 2010 г. На 16 август 2010 г. жалбоподателят получава издадено на 4 август 2010 г. дебитно известие от Генералния директор на Генерална дирекция „Финанси“ на Парламента за въпросната сума.

10. На 7 октомври 2010 г. генералният секретар на Парламента приема ново решение, написано на италиански език, което заменя решението от 16 юли 2010 г. Това решение е връчено на жалбоподателя на 13 октомври 2010 г. заедно с ново дебитно известие за същата сума, с което е заменено известието от 4 август 2010 г.

3 — Регламент на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198), изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 година (ОВ L 390, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 137), наричан по-нататък „Финансовият регламент“.

4 — Регламент на Комисията от 23 декември 2002 година относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент № 1605/2002 (ОВ L 357, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 3), в редакцията след измененията с Регламент (ЕО, Евратом) № 478/2007 на Комисията от 23 април 2007 година (ОВ L 111, стр. 13), наричан по-нататък „Правилата за прилагане“.

IV – **Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

11. На 24 септември и на 10 декември 2010 г. жалбоподателят подава две отделни жалби в секретариата на Общия съд, като с първата иска отмяна на актовете на Парламента, връчени му на 28 юли и на 16 август 2010 г. (дело T-431/10), и съответно с втората иска отмяна на тези актове и на актовете, връчени му на 13 октомври 2010 г., както и връщане на преписката на генералния секретар на Парламента, който да определи отново размера на подлежащата на възстановяване сума (дело T-560/10).

12. Подадените от жалбоподателя по двете дела молби за допускане на обезпечение са отхвърлени от председателя на Общия съд[5]. Дела T-431/10 и T-560/10 са съединени от Общия съд за целите на писмената и устната фаза и на съдебното решение.

13. В съдебното заседание на 18 април 2012 г. жалбоподателят оттегля жалбата по дело T-431/10.

14. В точки 22—32 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че жалбата по дело T-560/10 в частта, в която се иска отмяна на решението на генералния секретар на Парламента от 7 октомври 2010 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“), е допустима.

15. В подкрепа на тази жалба по същество жалбоподателят излага четири правни основания, изведени, първо, от погасителната давност, второ, от нарушения на принципа на състезателност и принципа на ефективна правна защита, трето, от нарушения на Правилника РН, и четвърто, от нарушение на принципа на пропорционалност.

16. В точки 34—54 от обжалваното съдебно решение, Общият съд разглежда и отхвърля първото правно основание, изведено от погасителната давност.

17. На първо място, Общият съд приема, че петгодишната давност, уредена в член 73a от Финансовия регламент предвид член 85б от Правилата за прилагане, следва да бъде определена считано от датата, на която изтича крайният срок, съобщен на длъжника в дебитното известие. В дадения случай, като се има предвид, че в дебитното известие от 13 октомври 2010 г. на жалбоподателя е съобщен срок 20 януари 2011 г., погасителната давност не е била изтекла.

18. На второ място, Общият съд разглежда първото правно основание на жалбоподателя в частта относно нарушението на принципа на разумния срок.

19. Във връзка с това Общият съд посочва, че е можело образуваната от Парламента процедура да бъде проведена по-рано, като се има предвид по-специално периодът, изтекъл от края на парламентарния мандат на жалбоподателя до датата на приемане на обжалваното решение, обстоятелството, че Парламентът вече е разполагал с относими счетоводни документи, както и обстоятелството, че би трябвало той да обърне внимание на писмо от жалбоподателя, с което той иска пояснения относно правилата за възстановяване на въпросните разходи.

20. Ето защо Общият съд приема, че Парламентът не е изпълнил задълженията си, произтичащи от принципа на разумния срок, като в същото време посочва, че нарушаването на този принцип би могло да доведе до отмяна на даден акт само ако това нарушение е засегнало упражняването на правото на защита на адресата му. Впрочем в случая жалбоподателят не изтъквал нито един довод за засягане на правото му на защита в резултат от нарушението на принципа на разумния срок. Следователно нарушението на принципа на разумния срок от страна на Парламента не можело да доведе до отмяна на обжалваното решение.

5 — Съответно определения Nencini/Парламент от 19 октомври 2010 г. (T-431/10 R, EU:T:2010:441) и от 16 февруари 2011 г. (T-560/10 R, EU:T:2011:40).

21. В следващите точки от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля второто правно основание като неотносимо (точки 55—63), а третото и четвъртото правно основание — като неоснователни (съответно точки 64—101 и точки 102—113).

22. Вследствие на това Общият съд, от една страна, заличава от регистъра дело T-431/10, като постановява всяка страна да понесе направените от нея съдебни разноски, а от друга страна, отхвърля жалбата по дело T-560/10 и осъжда жалбоподателя да заплати съдебните разноски по това дело, включително и съдебните разноски за обезпечителното производство.

V – **Искания на страните**

23. С жалбата си жалбоподателят моли Съда да отмени обжалваното съдебно решение и съответно, ако жалбата бъде уважена, на първо място, иска отмяна на обжалвания акт, или, при условията на евентуалност, подлежащата на възстановяване сума да бъде определена по справедливост или преписката да бъде върната за тази цел на генералния секретар на Парламента.

24. Освен това жалбоподателят моли Съда да осъди Парламента да заплати съдебните разноски по дела T-431/10 и T-560/10, както и разноските за производството по обжалване.

25. Парламентът иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

VI – **Анализ**

26. Жалбоподателят излага пет основания, първите четири от които имат известна връзка с четирите правни основания, изложени пред първата инстанция.

27. Така например първото основание е изведено от нарушение на правилата относно погасителната давност и принципите на правна сигурност, здрав разум и ефективност. В рамките на това основание жалбоподателят прави възражение за незаконосъобразност на член 85б от Правилата за прилагане, а при условията на евентуалност — и на член 73а от Финансовия регламент.

28. Второто основание в жалбата е изведено от нарушение на принципите на състезателност и на ефективна правна защита, третото — от неправилното прилагане на Правилника РН, а четвъртото — от нарушаването на принципа на пропорционалност при определяне на подлежащата на връщане сума. На последно място, с петото основание жалбоподателят оспорва присъждането в негова тежест на всички съдебни разноски по дело T-560/10 и на част от разноските по дело T-431/10.

29. Парламентът оспорва тези основания, като твърди, че те са недопустими или неоснователни.

30. Ще съсредоточа анализа си върху първото основание, тъй като останалите основания в жалбата следва в самото начало да се отхвърлят като недопустими или неоснователни по причини, които накратко ще изложа по-долу.

A– *По първото основание, изведено от нарушение на правилата за погасителната давност и на принципите на правна сигурност, на здрав разум и на ефективност*

31. Първото основание, насочено срещу изложените в точки 34—54 от обжалваното съдебно решение мотиви, по същество се разделя на три части.

32. На първо място, жалбоподателят твърди, че като приема за начало на давностния срок датата, съобщена на длъжника в дебитното известие, Общият съд тълкува неправилно член 85б от Правилата за прилагане. Само ако бъдат пренебрегнати принципите на правна сигурност и ефективна правна защита давностният срок би могъл да започне да тече от дата, свободно определена от кредитора, а именно денят, в който той потърси вземането. Според жалбоподателя посоченият в член 85б от Правилата за прилагане срок, тълкуван във връзка с принципа на правната сигурност, следва да се счита за „друг петгодишен срок“, който тече от изпращането на дебитното известие и който се прибавя към същинския давностен срок, посочен в член 73а от Финансовия регламент. Според него вторият посочен срок тече от момента, в който правото може да бъде упражнено.

33. На второ място, ако Съдът не приеме изложеното в предходната точка тълкуване, жалбоподателят прави възражение за незаконосъобразност на член 85б от Правилата за прилагане с довода, че те противоречат на член 73а от Финансовия регламент. При условията на евентуалност той прави възражение за незаконосъобразност както на член 85б от Правилата за прилагане, така и на член 73а от Финансовия регламент поради незачитане на „най-съществената правна основа“ на погасителната давност, както и поради нарушение на принципите на правна сигурност и на правото на защита.

34. На трето място, жалбоподателят упреква Общия съд, че неправилно е разгледал като самостоятелно основание довода му за нарушение на разумния срок. Според жалбоподателя, вместо да отговори на довода му за нарушение на правилата относно погасителната давност и необходимостта от съответстващо тълкуване на член 85б от Правилата за прилагане, Общият съд е разгледал тези доводи като доводи относно нарушението на разумния срок, произтичащ от принципа на добра администрация.

35. Ще разгледам трите части на първото основание в същия ред.

1. По първата част, изведена от неправилно тълкуване на правилата относно погасителната давност

а) За института на погасителната давност

36. Съгласно член 73а от Финансовия регламент правата на трети лица към Съюза, както и правата на Съюза към трети лица се погасяват след изтичане на срок от пет години.

37. Тази разпоредба въвежда в правото на Съюза погасителна давност за вземанията, която се прилага общо и без да се засягат специалните разпоредби, и следователно би могла да се сравни с общата погасителна давност в националните правни системи[6].

38. Погасителната давност за вземанията е правен институт, познат в повечето от съвременните правни системи. Доколкото ми е известно, тя съществува без изключение в правния ред на всички държави членки.

6 — Уместно е също така да разграничим посочения член 73а от други разпоредби от актове на Съюза, които уреждат давност за налагане на санкции или други наказателни мерки. По отношение на санкциите за нарушения на членове 101 и 102 ДФЕС, вж. член 25 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), а по отношение на измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза — член 3 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166).

39. В това отношение е уместно е да припомним аксиологичните основи на погасителната давност като институт на съвременното право [7].

40. На първо място, в интерес на обществения ред правната система следва да бъде създадена така, че да бъде избегнато оспорването на дълготрайни фактически положения. Впрочем по-често тези положения са законосъобразни, отколкото обратното. Следователно има опасност оспорването им, предвид несигурността на доказателствата, да доведе до несправедливи резултати. Освен това изтичането на определен период от време би трябвало да води до узаконяването дори на противоправни положения. Наистина след дълъг период на бездействие задълженото лице може вече да не трябва да се съобразява с факта, че ще е длъжно да изпълни задължението си. Изминалото време създава затруднения при доказването, тъй като засегнатите лица не могат да бъдат задължавани да пазят вечно доказателствата. На последно място, погасителната давност кара кредитора да действа бързо при предявяване на правата си.

41. Ето защо освен роля на стабилизатор, погасителната давност има за цел да накаже мудността на кредитора, който не полага грижа да потърси правата си. От друга страна, погасителната давност цели да ограничи делата, свързани със стари спорове, при които има повишен риск от произволни решения поради затрудненията при доказването.

42. Освен това институтът е уреден по различен начин в различните правни системи, а дори в рамките на една и съща правна система, за различните категории вземания [8].

43. Уместно е също така да отбележим, че институтът на погасителната давност не се състои единствено от един срок, а включва всички условия за прилагането му като dies a quo, правилата за изчисляване на срока, основанията за спиране и прекъсване, възможността за изменение на срока от страните, последиците от изтичането на срока и други.

44. Съвкупността от тези правила, които може да са уредени в различни разпоредби, образува едно цяло. Единствено правната уредба в нейната цялост позволява да се прецени реалният обхват на погасителната давност [9].

б) По тълкуването на член 73а от Финансовия регламент и член 85б от Правилата за прилагане.

45. В случая тълкуването на петгодишната погасителна давност налага прочит на разпоредбите на Финансовия регламент във връзка с Правилата за прилагане.

46. Този съвместен прочит произтича от обстоятелството, че член 73а от Финансовия регламент определя вземанията, за които се прилага давността, и установява срока от пет години, но делегира на Европейската комисия задачата да определи условията за прилагането му като например началната дата и основанията за прекъсване. Тези условия са уредени в член 85б от Правилата за прилагане.

7 — Тези основи са определени от Friedrich Carl von Savigny в System des heutigen römischen Rechts (Band 5., Berlin 1841, p. 267). Цитирам съгласно *Kordasiewicz*, B. Problematyka dawności. —In: System prawa prywatnego, vol. 2, Prawo cywilne — Część ogólna, Varsovie, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2012, p. 576.

8 — За сравнителноправен анализ вж. *Hondius*, E.W. (ed.) Extinctive prescription: on the limitation of actions: reports to the XIVth Congress, International Academy of Comparative Law, Athènes, 1994, и *Zrałek*, J. Przedawnienie w międzynarodowym obrocie handlowym. Zakamycze — Cracovie, 2005.

9 — Така например *Hondius* (op. cit., p. 8) цитира множество различни фактори, които влияят върху обхвата на погасителната давност, като достига до извода, че дискусия, ограничена до един-единствен аспект на погасителната давност, какъвто е срокът, е безсмислена. В международното частно право, използването на възражението, основано на нарушение на императивна правна норма поради неподходящия давностен срок като следствие от прилагането на lex causae, е ограничено до изключителни хипотези и налага да бъдат преценени всички разпоредби, които имат значение за продължителността на срока (вж. *Zrałek*, op. cit., p. 150).

47. По отношение на dies a quo съгласно член 85б, параграф 1, първа алинея от Правилата за прилагане давностният срок за вземанията на Съюза от трети лица започва да тече „след изтичане на крайния срок, съобщен на длъжника в дебитното известие“.

48. Установявам, че от съвместния прочит на посочените по-горе разпоредби ясно се вижда, че що се отнася до вземанията на Съюза от трети лица, петгодишният давностен срок, уреден в член 73а от Финансовия регламент, започва да тече след изтичане на крайния срок, посочен в дебитното известие.

49. Това тълкуване се подкрепя от целта на член 73а от Финансовия регламент, както и от неговия нормативен контекст.

50. Ще отбележа, че член 73а от Финансовия регламент е включен в раздел „Събиране“ от първа част, дял IV, глава 5, в който са уредени правомощията на счетоводителя на Съюза в рамките на процедурата за събиране. От мотивите на акта за изменение, с който посоченият член 73а е включен във Финансовия регламент, е видно, че тази нова разпоредба има за цел по-специално да ограничи във времето възможността за събиране на вземания на Съюза към трети лица, за да отговори на изискването за добро финансово управление[10]. Тоест въвеждането на срок, който започва да тече от датата, определена в началото на процедурата за събиране, и ограничава тази процедура, отговаря на посочената цел за утвърждаване на принципа на добро финансово управление.

51. Това тълкуване, според което въпросният срок започва да тече от датата, посочена в дебитното известие, е възприето и в обжалваното съдебно решение.

52. В точки 39 и 40 от обжалваното съдебно решение Общият съд в действителност приема, че по силата на относимите разпоредби на Финансовия регламент и на Правилата за прилагане в случая давностният срок е започнал да тече на 20 януари 2011 г., когато е крайният срок, съобщен на длъжника в дебитното известие, изпратено му от Парламента на 13 октомври 2010 г. Към датата на приемане на обжалваното решение, а именно 7 октомври 2010 г., този срок не е бил започнал да тече и следователно в случая давност не е била изтекла.

53. Жалбоподателят твърди, че този извод на Общия съд се основава на неправилно тълкуване на член 85б, параграф 1, първа алинея от Правилата за прилагане. Според жалбоподателя следва да се счита, че в тази разпоредба посочването на датата, съобщена в дебитното известие, се отнася до „друг петгодишен срок“, различен от срока на същинската погасителна давност, който от своя страна би трябвало да тече от деня, в който вземането може да бъде потърсено.

54. Установявам обаче, че изложеното от жалбоподателя тълкуване не се подкрепя по никакъв начин от текста на член 73а от Финансовия регламент, в който по отношение на вземанията на Съюза от трети лица ясно се посочва само един петгодишен срок.

55. Освен това ми се струва, че предложеният от жалбоподателя подход поставя под въпрос законосъобразността на член 85б, параграф 1, първа алинея от Правилата за прилагане и потенциално води до тълкуване contra legem.

56. Всъщност, ако предположим, както предлага жалбоподателят, че като приема член 85б от Правилата за прилагане, Комисията въвежда условия, свързани с „друг петгодишен срок“, различен от посочения в член 73а от Финансовия регламент, това би означавало, че посочените условия са незаконосъобразни, тъй като се отклоняват от предвиденото в посочения член 73а, втора алинея делегиране.

10 — Вж. съображение 26 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 година за изменение на Регламент № 1605/2002 (ОВ L 390, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 137).

57. Ето защо считам, че въпросните разпоредби не могат да се тълкуват в предложения от жалбоподателя смисъл и Общият съд с основание приема, че разглежданият срок започва да тече след изтичане на крайния срок, посочен в дебитното известие.

в) По последиците от тълкуването от гледна точка на принципа на правна сигурност

58. Какви са последиците от предложеното от мен тълкуване с оглед принципа на правна сигурност, на който се позовава жалбоподателят?

59. Държа да подчертая, че по мое мнение този принцип не допуска искът за вземане да може да се предявява без ограничение във времето. Това положение би нарушило ролята на стабилизатор на правната система, както и равновесието между законните интереси съответно на длъжниците и на кредиторите. Именно в този смисъл е позволено да се каже, че погасителната давност е общ „принцип“ на съвременните правни системи.

60. Отговорът на въпроса дали давностният срок, определен в резултат от тълкуването в обжалваното съдебно решение, позволява да се гарантират интересите на длъжника от гледна точка на правната сигурност, зависи от съотношението между момента, в който вземането на Съюза става изискуемо, и момента, в който то е установено посредством издаването на административен акт.

61. Уместно е да отбележим, че в структурата на член 60 от Финансовия регламент изпълнението на приходите на Съюза включва по-специално установяването на вземането и събирането му.

62. Съгласно член 71, параграф 2 от този регламент всички вземания на Съюза, които са определени като безспорни, ликвидни и изискуеми, се установяват чрез нареждане за събиране на вземания, последвано от дебитно известие, изпратено до длъжника.

63. Член 78, параграф 1 от Правилата за прилагане определя установяването на вземане от отговорния разпоредител с бюджетни средства на Съюза като „признаване на правото на Съюза по отношение на даден длъжник и установяване на правото да се предяви искане за плащане на задължението пред длъжника“. Съгласно параграф 3 от същия член дебитното известие е акт, с който се уведомява длъжника за това установяване. В дебитното известие се посочва крайната дата за плащане, след която институцията пристъпва към събиране на вземането и се дължат наказателни лихви.

64. Във връзка с това отбелязвам, че не може да се изключи възможността някои вземания на Съюза да станат изискуеми едва вследствие на акта за установяване на вземането съгласно член 71, параграф 2 от Финансовия регламент.

65. Поради това актът, с който се установява вземането и който се съобщава на длъжника посредством дебитното известие, по отношение на някои вземания би могъл да се счита за конститутивен акт, въз основа на който възниква правото на Съюза да предяви вземането си срещу засегнатото трето лице [11].

11 — Вж. например решение Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Комисия (T-552/11, EU:T:2013:349, т. 46 и 72). Общият съд приема, че за да може да възникне изискуемо вземане по силата на разглеждания договор, сключен между Комисията и трето лице, Комисията трябвало именно да уточни условията за връщане на недължимо платената сума, което тя направила в дебитното известие. Това означава, че в този случай вземането е станало изискуемо едва след изпращането на дебитното известие.

66. За тези вземания давностният срок по член 73а от Финансовия регламент и член 85б от Правилата за прилагане, който започва да тече след посочената в дебитното известие дата, е подходящо средство за защита на интересите на длъжника. Всъщност при тези вземания датата на съобщаване на дебитното известие е много близка до тази, на която те стават изискуеми.

67. Без съмнение обаче други вземания на Съюза вече са изискуеми към момента на издаване на акта за установяване на вземането и в това отношение той представлява декларативен акт.

68. По отношение на последните предвиденият в член 73а от Финансовия регламент и в член 85б от Правилата за прилагане срок е недостатъчен като инструмент за защита на интересите на длъжника, произтичащи от принципа на правна сигурност, тъй като той започва да тече от датата, избрана от кредитора, която няма никаква връзка с момента, в който възниква или става изискуемо вземането.

69. Тоест в правото на Съюза съществува празнота, която би могла да създаде опасност някои вземания на Съюза да могат да бъдат търсени без ограничение във времето, тъй като давностният срок започва да тече едва след като те са установени и са предприети действия за събиране съобразно предвидената във Финансовия регламент процедура.

70. Значението на тази празнота изглежда относително ограничено поради особеностите на правоотношенията на Съюза, в които той има качеството на кредитор.

71. Най-напред, както вече посочих, по отношение на вземанията, които стават изискуеми едва след установяването им от разпоредителя с бюджетни кредити на Съюза, давностният срок, който тече след посочената в дебитното известие дата, изглежда подходящ.

72. Освен това, що се отнася до вземанията, произтичащи от санкции и наказателни мерки, правната сигурност на частноправните субекти е гарантирана от предвидените специални срокове, в които се упражняват санкционните правомощия [12].

73. От друга страна, вземанията, възникнали в резултат на договорни отношения на Съюза, може да са подчинени на правилата за погасителната давност, съдържащи се в определеното от страните по договора приложимо право или от стълкновителните норми. На последно място, вземанията на Съюза срещу трети лица, произтичащи от непозволено увреждане, също може да се подчиняват на националното право, определено от стълкновителните норми [13].

74. Независимо от това обаче има опасност някои вземания на Съюза като разглежданото в настоящия случай, които не попадат в никоя от тези хипотези, да бъдат търсени без ограничение във времето, докато институцията на Съюза установи декларативно тяхното съществуване и пристъпи към събирането им.

г) По съществуването на празнота в законодателството

75. Според мен става въпрос за празнота, която не може да бъде преодоляна чрез тълкуване на Финансовия регламент и Правилата за прилагане.

12 — Вж. бележка под линия 6 по-горе.

13 — Поради липсата на хармонизация в законодателството относно извъндоговорната отговорност, националното право би могло да е приложимо по отношение на вземания, възникнали на основание деликт, от който са настъпили вреди за Съюза. Вж. също иска за обезщетение за вреди, предявен от Комисията до белгийски съд във връзка с вреда, причинена от картелно споразумение между няколко производители на асансьори. Този иск налага да се отправи преюдициално запитване, по което е постановено решение Otis и др. (C-199/11, EU:C:2012:684).

76. В това отношение жалбоподателят предлага въпросните разпоредби да бъдат тълкувани като установяващи „двойна“ давност, съставена от два срока, всеки от които има различен начален момент: единият — датата, на която вземането може да бъде предявено, а другият — датата, посочена в дебитното известие.

77. Според мен този подход би означавал всъщност, че съдът би трябвало да се отклони от текста на правната норма и да определи нов давностен срок освен предвидения във Финансовия регламент и Правилата за прилагане.

78. Убеден съм, че съдът на Съюза трябва изцяло да изпълни ролята си, за да осъди нарушенията на принципа на правна сигурност в конкретните случаи, с които е сезиран.

79. Въпреки това обаче аз не смятам, че тази роля може законосъобразно да се разпростре до установяването на нов давностен срок.

80. Според мен въвеждането на давностния срок е от компетентността на законодателя.

81. Този извод се подкрепя от множество съображения. За да определи давностния срок, законодателят следва да съпостави правната сигурност на длъжника и законния интерес на кредитора от възстановяване на законността. За да бъде определен точен срок, това съпоставяне трябва да се направи in abstracto, а не за конкретен спор. Давностният срок, както и съвкупността от условия за прилагането му следва да бъдат предварително определени и известни, за да не бъдат накърнени правните очаквания на кредитора. От друга страна, установяването на давностен срок налага да бъдат определени всички условия във връзка с неговото прилагане.

82. Тези съображения са приложими в еднаква степен и по отношение на компетентността за определяне на началния момент на давностния срок.

83. Наистина определянето на началния момент е инструмент за настройка, който е толкова важен, колкото самия давностен срок, и позволява постигането на равновесие между интересите на кредитора и на длъжника.

84. Това равновесие може да се определи по различен начин в рамките на договорната и на извъндоговорната отговорност.

85. От една страна, за вземанията, възникнали в резултат на нарушение на договорна клауза, давностният срок по принцип започва да тече в момента, в който вземането стане изискуемо и който обикновено съвпада с датата на нарушението.

86. От друга страна, за вземанията от непозволено увреждане следва да бъде отчетено обстоятелството, че увреждащият факт може да не е станал известен на кредитора веднага или той дори да не знае, че е претърпял вреда. Освен това той може да не разполага с цялата необходима информация, за да предяви иск.

87. За вземанията от втория вид определянето на началния момент на давностния срок е по-деликатен въпрос, който е решен по различен начин от законодателите в различните държави членки.

88. В различните правни системи този начален момент може да бъде определен a tempore facti, тоест това може да е датата, на която се е осъществил вредоносният факт или на която е възникнала вредата, а може и да бъде отложен a tempore scientiae. Вторият посочен момент на свой ред може да се определи по различен начин: например като деня, в който кредиторът открие настъпването на факта или вредата, деня, в който е могло разумно да бъдат открити,

деня, в който кредиторът се е уверил в наличието на причинно-следствена връзка между факта и вредата, дори когато е установил или е могъл да установи самоличността на виновното лице [14]. Критерият на узнаването налага освен това да бъде определена степента на информираност, която е достатъчна, за да започне да тече срокът [15]. От друга страна, някои правни системи установяват различен начален момент за вземания, възникнали от умишлено увреждане или от действия, подлежащи на наказателно преследване [16].

89. Изборът между тези различни възможности е упражнение за постигане на равновесие между интересите, което според мен очевидно попада в правомощията на законодателя.

90. По всички тези причини считам, че не е мислимо давностният срок или неговият начален момент да се определят от съдебната практика. Дори без да се вземат предвид множеството възможни решения, давностният срок и неговият начален момент трябва да бъдат известни на кредитора предварително.

91. В някои изключителни случаи съдът може да внесе корекции в давностния срок или условията за неговото прилагане [17], но както вече подчертах, струва ми се, че възможността за въвеждане на такъв срок или условия не се включва в ролята на съда.

92. Според мен от гледна точка на принципа на правна сигурност може да се съжалява, че няма на срок, след изтичането на който определени вземания на Съюза се погасяват преди да бъдат установени от кредитора.

93. Въпреки това законодателят трябва да отстрани тази празнота, като измени правилата за прилагане на Финансовия регламент.

д) По принципа на разумния срок

94. Според мен в тази ситуация, която води до правна несигурност, съдът на Съюза трябва да използва всеки инструмент, с който разполага въз основа на своята компетентност, за да гарантира пълното спазване на принципа на правна сигурност в спора, с който е сезиран.

95. Във връзка с това мисля за различните правни понятия, свързани с изтичането на срокове, които се различават в зависимост от правния ред, но които, както института на давността, произтичат от принципа на правна сигурност.

96. Според мен в правото на Съюза, когато става въпрос за правоотношенията между институциите на Съюза и длъжниците — частноправни субекти, тази роля на „спасително решение“ се изпълнява най-добре от принципа на разумния срок.

14 — Вж. *Hondius* в: Hondius (ed.), op. cit. p. 21, който препраща към националните доклади, съдържащи се в този труд, и *Zrałek*, op. cit., p. 59.

15 — Например полската доктрина е единодушна по въпроса, че не е достатъчно наличието на някакви данни за виновното лице и че кредиторът следва да разполага с информация, произхождаща от компетентен източник, и с такъв обхват, че да позволи с достатъчна степен на вероятност настъпването на фактите да бъде свързано с познато лице. Вж. *Kordasiewicz*, op. cit., p. 612.

16 — Например член 442^1, параграф 2 от полския Граждански кодекс предвижда изключително дълъг давностен срок от двадесет години от датата, на която се е осъществил вредоносният факт, за вземанията за обезщетение на вреди, претърпени в резултат на престъпление.

17 — В полското право съдът може да се намеси при определяне на последиците от погасителната давност в случай на злоупотреба с право, което представлява своеобразна „предпазна клапа“ (вж. *Kordasiewicz*, op. cit., p. 606). В германското право Bundesfinanzhof приема, че разполага със „спасителна“ аварийна компетентност („Notkompetenz“), която му позволява да намали давностния срок, предвиден в отменения член 195 от BGB (Федерален граждански кодекс) (BFH, 7. Juli 2009, Az. VII R 24/06). По силата на правото на Съюза националният съд може да бъде задължен да коригира давностния срок по националното право, в случай че неговото прилагане нарушава принципите на равностойност и ефективност (вж. в този смисъл решение Manfredi и др., C-295/04—C-298/04, EU:C:2006:461, т. 77—82).

97. Съгласно този принцип, чиято многостранна роля е потвърждавана многократно[18], в случаите, когато не е предвиден законов срок, институциите на Съюза са длъжни да спазват разумен срок във всичките си действия.

98. Този разумен срок зависи от конкретните обстоятелства и не може да бъде определян чрез посочване на точен максимален срок, определен абстрактно. Прилагането му трябва да има за цел да защити във всеки конкретен случай правната сигурност на частноправните субекти в техните отношения със Съюза, когато не е предвиден законов срок[19].

99. Държа да подчертая, че прилагането на принципа за разумния срок не може да гарантира същата степен на правна сигурност и предвидимост на правните положения, както законоустановената погасителна давност, чиято продължителност и последиците от изтичането на която са предварително определени.

100. Въпреки това при липсата на подходящ законоустановен срок ми се струва, че използването на принципа за разумния срок е подходящият инструмент, който позволява в рамките на конкретен спор да се предотврати засягането на законните интереси на длъжника на Съюза поради законодателна празнота в областта на погасителната давност.

101. В случая, като е осъществил контрол през призмата на посочения принцип, Общият съд е отговорил на доводите на жалбоподателя по начин, който съответства на ролята на съда и същевременно позволява да се защитят правните интереси, на които се крепят аргументите на жалбоподателя.

102. От друга страна, в жалбата жалбоподателят не оспорва съображенията, изложени от Общия съд в рамките на тази проверка.

103. По-специално жалбоподателят не оспорва мотивите в точка 51 от обжалваното съдебно решение, в които се припомня утвърденото в практиката на Съда съображение, според което установяването на нарушение на принципа на разумния срок може да доведе до отмяна на даден акт само ако е възможно продължителността на действията на институцията да е оказала влияние върху изхода от производството, завършило с приемането на този акт. Такъв е случаят по-специално, ако потенциално се засяга правото на защита на адресата[20]. Жалбоподателят обаче не оспорва констатацията на Общия съд, че в случая той не е доказал нарушение на правото му на защита.

104. Предвид всички тези съображения считам, че първата част от първото основание на жалбоподателя, изведена от грешка в тълкуването, е неоснователна.

2. По втората част, основаваща се на възражение за незаконосъобразност

105. Жалбоподателят твърди, че член 85б от Правилата за прилагане, а при условията на евентуалност, и член 73а от Финансовия регламент, са незаконосъобразни.

18 — Ще се ограничa да цитирам няколко примера за прилагането му в различни области, по-специално връщането на незаконно изплатени помощи (решение Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия, C-74/00 P и C-75/00 P, EU:C:2002:524), уравняване на сметките на ФЕОГА (решение Гърция/Комисия, C-321/09 P, EU:C:2011:218), възстановяването на съдебните разноски по дело пред съдилищата на Съюза (определение Dietz/Комисия, 126/76 DEP, EU:C:1979:158), подаването на искане за обезщетение от страна на длъжностно лице (определение Marcuccio/Комисия, T-157/09 P, EU:T:2010:403) и исковете за възстановяване на недължимо платеното в областта на публичната служба (решение Ronsse/Комисия, T-205/01, EU:T:2002:269).

19 — За обобщение на практиката на Съда относно понятието „разумен срок“ вж. решение Arango Jaramillo и др./ЕИБ (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, т. 27—34).

20 — Вж. решение Technische Unie/Комисия (C-113/04 P, EU:C:2006:593, точка 48) и по аналогия, решение Groupe Gascogne/Комисия (C-58/12 P, EU:C:2013:770, точки 73 и 74).

106. Припомням, че основание, изложено за първи път в жалбата до Съда, трябва да бъде отхвърлено като недопустимо, освен ако се касае до правно основание, което Общият съд е бил длъжен да обсъди служебно.

107. Наистина съгласно постоянната ни практика, да се позволи на страна да повдига за първи път пред Съда основание и доводи, които не е повдигнала пред Общия съд, би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда, чиято компетентност при обжалване е ограничена, със спор с по-широк предмет от този, по който се е произнесъл Общият съд [21].

108. Тоест, както се установява от преписката по делото, пред Общия съд жалбоподателят не се е позовал на незаконосъобразността на член 73а от Финансовия регламент, нито на член 85б от Правилата за прилагане.

109. Освен това в жалбата си жалбоподателят не навежда никакви доводи за допуснати от Общия съд нарушения на задължението служебно да се произнесе по абсолютно основание за отмяна.

110. Ето защо считам, че възражението за незаконосъобразност, изтъкнато от жалбоподателя в случая, нарушава забраната за нови основания във фазата на обжалване, поради което е недопустимо.

3. По третата част, отнасяща се до обхвата на проверката на Общия съд

111. По същество жалбоподателят изтъква, че Общият съд неправилно е обсъдил нарушението на принципа на разумния срок, вместо да отговори на основния му довод, изведен от нарушение на правилата за погасителната давност.

112. В действителност този довод поставя два различни проблема. На първо място, той засяга въпроса дали Общият съд е отговорил на довода, изложен от жалбоподателя пред първата инстанция. На второ място, с него се поставя въпросът дали Общият съд основателно е разгледал този довод от гледната точка на спазването на принципа на разумния срок.

113. На първо място, що се отнася до твърдяната липса на отговор, припомням, че Общият съд не е длъжен да отговаря изрично на всички аргументи, изложени от страните по делото. Всъщност изложените в решението на Общия съд мотиви могат да бъдат и имплицитни, при условие че дават възможност на заинтересуваните лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е приел доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно елементи, за да упражни своя контрол [22].

114. В случая, както се установява от преписката по делото, пред Общия съд жалбоподателят твърди, че съществува общ принцип на правото, според който погасителната давност започва да тече от момента, в който кредиторът може да предяви вземането си. Според жалбоподателя този общ за правните системи на държавите членки принцип би следвало да накара Общия съд да отхвърли всяко друго тълкуване на въпросните правила за погасителната давност.

115. Общият съд обаче имплицитно, но основателно, отхвърля тези доводи в точки 38—42 от обжалваното решение.

21 — Решение Sison/Съвет (C-266/05 P, EU:C:2007:75, т. 95), както и решение Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 126) и определение EMC Development/Комисия (C-367/10 P, EU:C:2011:203, т. 93).

22 — Вж. решение FIAMM и др./Съвет и Комисия (C-120/06 P и C-121/06 P, EU:C:2008:476, т. 96 и цитираната съдебна практика).

116. В действителност по отношение на правното основание, изведено от нарушение на правилата на петгодишната погасителна давност, Общият съд посочва, че член 73а от Финансовия регламент, на който се позовава жалбоподателят, препраща към датата, определена в Правилата за прилагане, и поради това следва да бъде разглеждан във връзка с тези правила. По-нататък Общият съд дава тълкуване на петгодишната погасителна давност във връзка с член 85б от Правилата за прилагане, като приема, че както изрично се посочва в този член, давностният срок тече след крайния срок, посочен в дебитното известие.

117. Ето защо считам, че тази част от първото основание, в която се твърди, че не е даден отговор на изложен пред първата инстанция довод, е неоснователна.

118. На второ място, упрекът на жалбоподателя се отнася до точността на анализа, обоснован с принципа на разумния срок.

119. Всъщност, от една страна, дори да предположим, че Общият съд е можел да не обсъди въпроса за спазването на принципа на разумния срок като самостоятелно основание за отмяна, това би означавало единствено, че в обжалваното решение са изложени мотиви от съображения за изчерпателност, което не може да доведе до отмяната му. От друга страна, както вече посочих в рамките на анализа по първата част от настоящото основание[23], Общият съд основателно е разгледал довода на жалбоподателя на плоскостта на принципа за разумния срок.

120. Според мен доводът на жалбоподателя за неуместното обсъждане на разумния срок, както и третата част от първото основание за обжалване в нейната цялост, следва да бъдат отхвърлени.

121. В резултат от този анализ считам, че първото основание на жалбата не може да бъде уважено.

Б– *По правни основания от второ до пето*

122. С второто основание на жалбата си жалбоподателят упреква Общия съд, че е изопачил второто правно основание на подадената до него жалба, според което жалбоподателят не е могъл да изложи становището си по всички въпроси, които са послужили като основание за обжалвания акт.

123. Отбелязвам, че жалбоподателят пропуска да уточни ясно в какво се изразява твърдяното изопачаване, а най-общо препраща към изложението на обстоятелствата по спора. Следователно неговите твърдения в рамките на второто основание на жалбата са изначално недостатъчно обосновани.

124. С третото основание жалбоподателят твърди, че при отхвърлянето на доводите относно определянето на местоживеенето за целите на заплащането на пътните разходи, Общият съд е бил длъжен да уточни съдържанието на понятието „местоживеене“ по смисъла на правото на Съюза. Освен това според жалбоподателя Общият съд не можел да изключи напълно възможността за отстраняване на нередовността, допусната при посочване на получателите на обезщетенията, при положение че от твърдените факти се установявал чисто формалният характер на тази нередовност.

23 — Вж. точки 94—104 по-горе.

125. Според мен, макар тези твърдения да са формулирани с оглед на грешка при тълкуване на Регламента РН, с тях жалбоподателят всъщност цели да предизвика нова преценка на фактите, каквато Съдът няма право да извършва в рамките на производството по обжалване [24]. При това положение третото основание в жалбата е недопустимо.

126. Четвъртото основание, посочено при условията на евентуалност, е изведено от нарушение на принципа на пропорционалност. Жалбоподателят твърди, че дори да трябвало да се приеме, че вземанията на Парламента по принцип били основателни, размерът им е следвало да бъде определен, като се отчете добросъвестността на жалбоподателя и конкретните обстоятелства по случая.

127. По този начин жалбоподателят по същество повтаря доводите, които са обсъдени и отхвърлени от Общия съд в точки 102—113 от обжалваното съдебно решение, а не сочи никаква грешка при прилагане на правото, опорочаваща мотивите на обжалваното съдебно решение. Поради това според мен четвъртото правно основание е недопустимо [25].

128. На последно място, петото основание в жалбата засяга единствено възлагането на разноските по двете съединени дела пред Общия съд.

129. Припомням, че съгласно член 58, втора алинея от Статута на Съда, размерът на присъдените разноски или страната, на която се възлагат, не подлежат на отделно обжалване. Според трайната практика това правило се прилага по отношение на исканията във връзка с твърдения, че решението на Общия съд по съдебните разноски е неправилно, в хипотезата при която всички други основания за обжалване са били отхвърлени [26].

130. Ето защо, ако Съдът възприеме предложението ми за отхвърляне на първите четири основания в жалбата, петото основание, изведено от твърдението за извършено от Общия съд неправилно разпределение на разноските в тази инстанция, не следва да бъде разглеждано.

131. Поради това предлагам да бъдат отхвърлени основания от второ до пето и по този начин жалбата да бъде отхвърлена изцяло.

132. Тъй като всички основания на жалбоподателя са отхвърлени, предлагам на основание член 184, параграф 2 и член 138, параграф 1 от Процедурния правилник той да бъде осъден да заплати разноските съобразно направеното от Парламента искане.

VII – **Заключение**

133. Предвид гореизложеното предлагам на Съда да отхвърли жалбата и да осъди г-н Riccardo Nencini да заплати съдебните разноски.

24 — Вж. решение E.ON Energie/Комисия (C-89/11 P, EU:C:2012:738, т. 64 и цитираната съдебна практика).

25 — Вж. по-специално решение Eurocoton и др./Съвет (C-76/01 P, EU:C:2003:511, т. 47).

26 — Решение Henrichs/Комисия (C-396/93 P, EU:C:1995:280, точки 65 и 66), както и решение Edwin/СХВП (C-263/09 P, EU:C:2011:452, т. 78). Въпреки че според цитираната съдебна практика такова основание относно разноските е недопустимо, според мен би било по-точно да се приеме, че при отхвърляне на останалите основания за обжалване то не следва да се разглежда.