Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 19 juni 2014 [1]

Mål C-447/13 P

Riccardo Nencini
mot

Europaparlamentet

”Överklagande — Före detta ledamot av Europaparlamentet — Ersättning för kostnader vid utövande av mandatet som parlamentsledamot — Fordringar till följd av tillämpningen av förfarandet för återbetalning av felaktigt utbetalda belopp — Preskriptionsregler — Artikel 73a i budgetförordningen — Dag då preskriptionstiden börjar löpa — Artikel 85b i genomförandebestämmelserna — Rättssäkerhetsprincipen — Principen om skälig tidsfrist”

I – **Inledning**

1. Klaganden Riccardo Nencini, före detta ledamot av Europaparlamentet, har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade i mål Nencini/parlamentet [2], i vilken tribunalen ogillade hans talan om ogiltigförklaring av beslutet av Europaparlamentets generalsekreterare att kräva återbetalning av vissa belopp som felaktigt utbetalats till honom under hans mandatperiod.

2. Överklagandet tar upp en ny aspekt av unionsrätten avseende preskriptionstiden för Europeiska unionens fordringar på tredje man.

3. Klagandens argument med hänvisning till rättssäkerhetsprincipen har påvisat en eventuell lucka i lagstiftningen när det gäller preskription av vissa av unionens fordringar. När konsekvenserna av denna lucka bedöms ur rättssäkerhetssynpunkt uppkommer frågan om domstolens roll när det gäller att i avsaknad av lagreglering säkerställa att rättssäkerhetsprincipen iakttas.

II – **Tillämpliga bestämmelser**

4. Vid den aktuella tidpunkten utgjordes unionens budgetförordning av förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 [3]. Genomförandebestämmelserna till budgetförordningen utgjordes av förordning (CE, Euratom) nr 2342/2002. [4]

1 — Originalspråk: franska.

2 — T-431/10 och T-560/10, EU:T:2013:290 (nedan kallad den överklagande domen).

3 — Rådets förordning av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EUT L 248, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 (EUT L 390, s. 1, nedan kallad budgetförordningen).

4 — Kommissionens förordning av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser till förordningen nr 1605/2002 (JO L 357, p. 1) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 478/2007 av den 23 april 2007 (EUT L 111, s. 13, nedan kallad genomförandebestämmelserna).

5. Artikel 73a i budgetförordningen har följande lydelse:

”Gemenskapens fordringar på tredje man och tredje mans fordringar på gemenskaperna skall preskriberas efter fem år; detta skall dock inte påverka tillämpningen av särskilda förordningar eller av rådets beslut om systemet för gemenskapernas egna medel.

Det datum som beräkningen av preskriptionstiden skall grunda sig på samt villkoren för att avbryta preskriptionstiden skall fastställas genom genomförandebestämmelserna.”

6. Artikel 85b i genomförandebestämmelserna har rubriken ”Regler för preskriptionstider” och artikel 85b.1 första stycket har följande lydelse:

”Preskriptionstiden för gemenskapens fordringar på tredje man skall börja löpa i och med utgången av den tidsfrist som meddelats gäldenären i debetnotan i enlighet med artikel 78.3 b [i genomförandebestämmelserna].”

III – **Bakgrund till tvisten**

7. Klaganden var ledamot av parlamentet under valperioden 1994–1999.

8. Av den överklagade domen framgår att parlamentet i december 2006, till följd av en undersökning av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), inledde en granskning och sedan ett förfarande för inkassering av vissa reseersättningar och ersättningar för assistentstöd som redan hade utbetalats till klaganden i strid med bestämmelserna för kostnadsersättning och andra ersättningar till parlamentets ledamöter (nedan kallade bestämmelserna för kostnadsersättning).

9. Den 16 juli 2010 fattade parlamentets generalsekreterare ett beslut om inkassering av beloppet 455 903,04 euro. Beslutet skrevs på engelska och delgavs klaganden den 28 juli 2010. Den 16 augusti 2010 mottog klaganden en debetnota av den 4 augusti 2010 från generaldirektören för generaldirektoratet för parlamentets finanser avseende beloppet i fråga.

10. Den 7 oktober 2010 fattade parlamentets generalsekreterare ett nytt beslut, som skrevs på italienska och ersatte beslutet av den 16 juli 2010. Detta beslut delgavs klaganden den 13 oktober 2010, tillsammans med en debetnota avseende samma belopp som ersatte debetnotan av den 4 augusti 2010.

IV – **Förfarandet vid domstolen och den överklagade domen**

11. Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 24 september 2010 respektive den 10 december 2010 väckte klaganden talan om ogiltigförklaring. Genom sin första talan yrkade han att tribunalen skulle ogiltigförklara parlamentets beslut vilket delgetts honom den 28 juli respektive den 16 augusti 2010 (mål T-431/10). Genom sin andra talan yrkade han att tribunalen skulle ogiltigförklara både de sistnämnda besluten och de beslut som delgavs honom den 13 oktober 2010. Vidare yrkade han att tribunalen skulle återförvisa ärendet till parlamentets generalsekreterare för ett nytt fastställande av det belopp som skulle återbetalas (mål T-560/10).

12. Klagandens ansökningar om interimistiska åtgärder i de båda målen avslogs av tribunalens ordförande.[5] Tribunalen beslutade att förena målen T-431/10 och T-560/10 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

5 — Beslut Nencini/parlamentet av den 19 oktober 2010 (T-431/10 R, EU:T:2010:441) och beslut Nencini/parlamentet av den 16 februari 2011 (T-560/10 R, EU:T:2011:40).

13. Vid förhandlingen den 18 april 2012 återkallade klaganden sin talan i mål T-431/10.

14. I punkterna 22–32 i den överklagade domen förklarade tribunalen att talan i mål T-560/10 kunde tas upp till sakprövning i den mån den syftade till en ogiltigförklaring av beslutet av parlamentets generalsekreterare av den 7 oktober 2010 (nedan kallat det överklagade beslutet).

15. Som stöd för nämnda talan anförde klaganden fyra grunder. Som första grund anfördes preskriptionstiden, den andra grunden avsåg åsidosättande av principen om kontradiktoriska förfaranden och principen om effektivt rättsligt skydd, som tredje grund anfördes ett åsidosättande av bestämmelserna för kostnadsersättning och som fjärde grund ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

16. I punkterna 43–54 i den överklagade domen prövade tribunalen den första grunden avseende preskriptionstid och fann att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den grunden.

17. Tribunalen fann först och främst att den femåriga preskriptionstid som avses i artikel 73a i budgetförordningen med beaktande av artikel 85b i genomförandebestämmelserna ska beräknas från och med det datum som meddelats gäldenären i debetnotan. I debetnotan av den 13 oktober 2010 meddelades klaganden datumet den 20 januari 2011. Således hade preskriptionstiden inte gått ut.

18. Tribunalen prövade även klagandens första grund med avseende på ett åsidosättande av principen om skälig tidsfrist.

19. I detta hänseende angav tribunalen att parlamentet kunde ha inlett förfarandet i ett tidigare skede, bland annat med hänsyn till den tid som förflöt mellan slutet på klagandens mandatperiod och datumet för det överklagade beslutet, det faktum att relevanta verifikationer redan fanns i parlamentets ägo samt till att parlamentet borde ha blivit uppmärksammad genom klagandens skrivelse med begäran om ett förtydligande av villkoren för ersättning av kostnaderna i fråga.

20. Tribunalen fann sålunda att parlamentet hade brustit i sina skyldigheter med avseende på principen om skälig tidsfrist. Samtidigt påpekade tribunalen att ett åsidosättande av denna princip inte kunde föranleda en ogiltigförklaring av ett beslut annat än om åsidosättandet i fråga påverkat mottagarens möjlighet att utöva sin rätt till försvar. Klaganden hade emellertid inte gjort gällande att hans rätt till försvar skulle ha lidit skada till följd av att principen om skälig tidsfrist hade åsidosatts. Parlamentets åsidosättande av principen om skälig tidsfrist kunde således inte anses utgöra grund för en ogiltigförklaring av det överklagade beslutet.

21. I de efterföljande punkterna i den överklagade domen fann tribunalen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den andra grunden, vilken ansågs verkningslös (punkterna 55–63) respektive den tredje och fjärde grunden, vilka underkändes (punkterna 64–101 respektive 102–113).

22. Tribunalen avskrev således mål T-431/10 och förpliktade parterna att bära sina rättegångskostnader samt ogillade talan i mål T-560/10 och förpliktade klaganden att bära rättegångskostnaderna i målet, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet.

V – **Parternas yrkanden**

23. Klaganden har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och, om överklagandet vinner bifall, i första hand ogiltigförklara det överklagade beslutet eller, i andra hand, fastställa ett skäligt återbetalningsbelopp eller återförvisa ärendet till parlamentets generalsekreterare för ett sådant fastställande.

24. Klaganden har även yrkat att domstolen ska förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna i målen T-431/10 och T-561/10 samt för överklagandet.

25. Parlamentet har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

VI – **Bedömning**

26. Klaganden har anfört fem grunder till stöd för överklagandet, varav de första fyra har en viss koppling till de fyra grunder som anfördes i första instans.

27. Som första grund har klaganden gjort gällande att preskriptionsreglerna och principerna om rättssäkerhet, skälighet och effektivitet har åsidosatts. Klaganden har under denna grund framställt en invändning om rättsstridighet mot artikel 85b i genomförandebestämmelserna och i andra hand även mot artikel 73a i budgetförordningen.

28. Som andra grund för överklagandet har klaganden gjort gällande att principerna om kontradiktoriskt förfarande och effektivt rättsligt skydd har åsidosatts, som tredje grund att bestämmelserna om kostnadsersättning har tillämpats felaktigt och som fjärde grund att proportionalitetsprincipen åsidosattes när det belopp som skulle återbetalas fastställdes. Som femte grund har klaganden ifrågasatt att han förpliktades bära samtliga rättegångskostnader i mål T-560/10 och en del av kostnaderna i mål T-431/10.

29. Parlamentet har bestridit dessa grunder och gjort gällande att de inte kan tas upp till sakprövning eller att de ska underkännas.

30. Jag kommer att koncentrera min bedömning på den första grunden. De övriga grunderna för överklagandet ska, av skäl som jag kort redogör för nedan, antingen avvisas eller underkännas.

A – *Den första grunden: Åsidosättande av preskriptionsreglerna och principerna om rättssäkerhet, skälighet och effektivitet*

31. Den första grunden avser skälen i punkterna 34–54 i den överklagade domen och kan delas upp i tre delgrunder.

32. Först och främst har klaganden gjort gällande att tribunalen tolkade artikel 85b i genomförandebestämmelserna på ett oriktigt sätt när den fann att preskriptionstiden började löpa det datum som hade meddelats gäldenären i debetnotan. Klaganden har anfört att rättssäkerhetsprincipen och principen om effektivt rättsligt skydd innebär att fordringsägaren inte själv fritt kan få bestämma när preskriptionstiden ska börja löpa, det vill säga den dag då fordringsägaren gör gällande sin fordran. Klaganden har hävdat att den tidsfrist som avses i artikel 85b i genomförandebestämmelserna, tolkad mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen, ska betraktas som ”en annan femårsperiod” som börjar löpa den dag då debetnotan går ut och som ska läggas till den faktiska preskriptionstid som avses i artikel 73a i budgetförordningen. Den sistnämnda tidsfristen börjar enligt klaganden löpa vid den tidpunkt då rättigheten kan göras gällande.

33. För det fall tolkningen i punkten ovan inte skulle övertyga domstolen har klaganden framställt en invändning om rättsstridighet mot artikel 87b i genomförandebestämmelserna och gjort gällande att den strider mot artikel 73a i budgetförordningen. I andra hand har klaganden gjort gällande att både artikel 85b i genomförandebestämmelserna och artikel 73a i budgetförordningen är rättsstridiga i och med att preskriptionen saknar ”väsentlig rättslig grund” samt att principerna om rättsligt skydd och rätten till försvar åsidosätts.

34. Som tredje delgrund har klaganden gjort gällande att tribunalen felaktigt prövade hans argument om åsidosättande av en skälig tidsfrist som en självständig grund. I stället för att bemöta klagandens argument om att preskriptionsreglerna hade åsidosatts och att artikel 85b i genomförandebestämmelserna skulle tolkas på ett enhetligt sätt prövade tribunalen enligt klaganden dessa argument som om de avsåg ett åsidosättande av en skälig tidsfrist som följer av principen om god förvaltning.

35. Jag kommer att pröva de tre delarna av den första grunden i nämnd ordning.

1. Första delgrunden, en oriktig tolkning av preskriptionsreglerna

a) Preskriptionsinstitutet

36. Enligt vad som föreskrivs i artikel 73a i budgetförordningen ska unionens fordringar på tredje man och tredje mans fordringar på unionen preskriberas efter fem år.

37. I och med denna bestämmelse har det i unionsrätten inrättats en allmänt tillämplig preskriptionsmekanism som, utan att påverka tillämpningen av särskilda bestämmelser, således ska kunna vara jämförbar med en allmänrättslig preskriptionstid i de nationella rättsordningarna. [6]

38. Preskribering av fordringar är ett rättsligt institut som är känt i de flesta moderna rättsordningar. Såvitt jag känner till finns den utan undantag inskriven i alla medlemsstaters rättsordningar.

39. I detta hänseende ska de värderingar som ligger till grund för preskriptionsinstitutet i modern rätt lyftas fram. [7]

40. För den allmänna ordningens skull måste rättssystemet utformas så, att det förhindrar att långvariga faktiska omständigheter ifrågasätts. Det är för övrigt vanligare att sådana omständigheter är rättsenliga än rättsstridiga. Att de ifrågasätts innebär, med hänsyn till bevisens osäkerhet, en risk för orättvisa lösningar. Dessutom ska till och med rättsstridiga omständigheter med tiden kunna bli rättsenliga. Efter en lång period av inaktivitet ska en person som omfattas av en skyldighet inte längre behöva räkna med att vara skyldig att fullgöra den. Med tiden uppstår bevissvårigheter och berörda personer kan inte vara skyldiga att bevara bevis för all framtid. En preskriptionstid blir ett incitament för en fordringsägare att agera skyndsamt för att tillvarata sina rättigheter.

41. Preskriptionens syfte, utöver att verka stabiliserande, ligger dels i en stigmatisering av fordringsägarens försumlighet när han eller hon inte visar skyndsamhet i att göra gällande sina rättigheter, dels i att den syftar till att begränsa antalet tvister som är kopplade till gamla tvister. Sådana tvister innebär annars en betydande risk för godtyckliga lösningar på grund av bevissvårigheter.

42. Preskriptionsinstitutet regleras på olika sätt i olika rättssystem och likaså inom ett och samma rättssystem när det gäller olika kategorier av fordringar. [8]

6 — Artikel 73a ska således skiljas från andra unionsbestämmelser i vilka det införs föreskrifter om rätten att påföra straffavgifter eller andra påföljder. Se vad beträffar sanktionsavgifter för åsidosättande av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EUT 2003, L 1, s. 1) och, vad beträffar bedrägerier som skadar unionens finansiella intressen, artikel 3 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).

7 — Friedrich Carl von Savigny har redogjort för denna grund i *System des heutigen römischen Rechts* (Band 5., Berlin 1841, p. 267). Min källa är Kordasiewicz, B., *Problematyka dawności*, i *System prawa prywatnego*, Tom 2, *Prawo cywilne – Część ogólna*, Varsovie, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN 2012, p. 576.

8 — En jämförande analys finns i Hondius, E.W. (ed.), *Extinctive prescription: on the limitation of actions: reports to the XIVth Congress*, International Academy of Comparative Law, Aten 1994, och Zrałek, J., *Przedawnienie w międzynarodowym obrocie handlowym*, Zakamycze – Krakow, 2005.

43. Preskriptionsinstitutet består inte enbart av en tidsfrist, utan inbegriper en rad villkor för dess tillämpning, bland annat när preskriptionstiden ska börja löpa, villkor för beräkning av preskriptionstiden, villkoren för förlängning av eller avbrott i preskriptionstiden, parternas möjlighet att ändra preskriptionstiden och konsekvenser av att preskriptionstiden löper ut.

44. Villkoren kan regleras i olika bestämmelser men utgör sammantaget en odelbar helhet. Det enda sättet att uppskatta preskriptionens faktiska räckvidd är att se till hela regelverket. [9]

b) Tolkningen av artikel 73a i budgetförordningen och artikel 85b i genomförandebestämmelserna

45. Den femåriga preskriptionstiden kan endast tolkas genom en jämförelse av bestämmelserna i budgetförordningen med genomförandebestämmelserna.

46. I artikel 73a i budgetförordningen beskrivs de fordringar som omfattas av preskriptionen och inrättas en tidsfrist på fem år. Däremot anges att Europeiska kommissionen ska fastställa villkoren för dess tillämpning, exempelvis när fristen ska börja löpa och under vilka förutsättningar preskriptionstiden kan avbrytas. Detta regleras i artikel 85b i genomförandebestämmelserna.

47. Beträffande tidpunkten för när fristen ska börja löpa, anges i artikel 85b.1 första stycket i genomförandebestämmelserna att preskriptionstiden för unionens fordringar på tredje man börjar löpa ”i och med utgången av den tidsfrist som meddelats gäldenären i debetnotan”.

48. När det gäller unionens fordringar på tredje man framgår det klart och tydligt av ovan angivna bestämmelser att den femåriga tidsfrist som föreskrivs i artikel 73a i budgetförordningen börjar löpa det datum som anges i debetnotan.

49. Denna tolkning styrks av syftet med artikel 73a i budgetförordningen och av dess normativa kontext.

50. Artikel 73a i budgetförordningen finns i avsnittet ”Inkassering” i del I avdelning IV kapitel 5 i förordningen, där det regleras vilka befogenheter unionens räkenskapsförare har under inkasseringsförfarandet. Det framgår av motiveringen till den ändringsakt genom vilken artikel 73a infördes i budgetförordningen att denna bestämmelse bland annat syftar till att införa en tidsbegränsning för möjligheten att inkassera unionens fordringar på tredje man, i syfte att tillgodose principen om sund ekonomisk förvaltning. [10] Genom inrättandet av en tidsfrist som ska börja löpa det datum som fastställs i början av inkasseringsförfarandet och som fastställer ramarna för detta förfarande uppnås målet att främja principen om sund ekonomisk förvaltning.

51. Denna tolkning, enligt vilken tidsfristen i fråga börjar löpa det datum som anges i debetnotan, var också den tolkning som gjordes i den överklagade domen.

52. Tribunalen fann, i punkterna 39 och 40 i den överklagade domen, att preskriptionstiden i enlighet med relevanta bestämmelser i budgetförordningen och genomförandebestämmelserna började löpa den 20 januari 2011, det vill säga det sista datum som meddelades klaganden i debetnotan som parlamentet sände till honom den 13 oktober 2010. Den dag då det överklagade beslutet fattades, den 7 oktober 2010, hade denna tidsfrist ännu inte börjat löpa och därmed var fordran inte preskriberad.

9 — Hondius (op. cit., s. 8) nämner flera olika faktorer som påverkar preskriptionens räckvidd och sammanfattar att det är meningslöst att begränsa diskussionen till en enda aspekt av preskriptionen såsom tidsfristen. I internationell privaträtt begränsas undantaget för allmän ordning, med hänsyn till en olämplig preskriptionstid enligt den lag som är tillämplig på preskriptionstiden, till exceptionella fall och förutsätter ett beaktande av samtliga bestämmelser som påverkar tidsfristens längd (se Zrałek, op. cit., s. 150).

10 — Se skäl 26 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 om ändring av förordning nr 1605/2002 (EUT L 390, s. 1).

53. Klaganden har gjort gällande att tribunalens konstaterande bygger på en felaktig tolkning av artikel 85b.1 första stycket i genomförandebestämmelserna. Enligt klaganden ska denna bestämmelse, i och med att den avser det datum som anges i debetnotan, anses syfta på ”en annan femårsperiod” än preskriptionstiden i egentlig mening, vilken i stället borde börja löpa det datum då fordran kunde göras gällande.

54. Den tolkning som har anförts av klaganden styrks inte på något vis av ordalydelsen i artikel 73a i budgetförordningen, vilken klart och tydligt hänför sig till en enda tidsfrist på fem år när det gäller unionens fordringar.

55. Klagandens argument tycks innebära ett ifrågasättande av lagligheten av artikel 85b.1 första stycket i genomförandebestämmelserna och potentiellt leda till en tolkning *contra legem*.

56. Att utgå från att kommissionen genom artikel 85b i genomförandebestämmelserna har infört bestämmelser om ”en annan femårig tidsfrist” än den som avses i artikel 73a i budgetförordningen, såsom klaganden har föreslagit, skulle vara detsamma som att påstå att dessa bestämmelser är rättsstridiga, eftersom de omfattas av det bemyndigande som föreskrivs i artikel 73a andra stycket.

57. Jag anser således att bestämmelserna i fråga inte kan tolkas på det sätt som klaganden har föreslagit och att tribunalen gjorde rätt då den fann att preskriptionstiden i fråga började löpa dagen efter den sista betalningsdagen enligt debetnotan.

c) Tolkningens konsekvenser ur rättssäkerhetssynpunkt

58. Vilka konsekvenser får den tolkning som jag har föreslagit med avseende på den av klaganden åberopade rättssäkerhetsprincipen?

59. Jag anser att rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att åtgärder till följd av fordringar kan vidmakthållas under obegränsad tid. Det skulle inverka på rättssystemets stabiliserande roll liksom på jämvikten mellan fordringsägares respektives gäldenärers legitima intressen. Det är i denna mening som preskription får anses utgöra en gemensam ”princip” i moderna rättssystem.

60. Huruvida den preskriptionstid som följer av tolkningen i den överklagade domen gör det möjligt att säkerställa gäldenärens intressen i termer av rättssäkerhet beror på förhållandet mellan tidpunkten då unionens fordran förfaller till betalning och tidpunkten då den fastställs genom ett administrativt beslut.

61. Systematiken i artikel 60 i budgetförordningen innebär att verkställigheten av unionens inkomster bland annat ska innefatta fastställande och inkassering av fordringar.

62. Enligt artikel 71.2 i budgetförordningen ska varje fordran som unionen har som är ”säker, likvid och förfallen till betalning” fastställas genom ett betalningskrav följt av en debetnota ställd till gäldenären.

63. I artikel 78.1 i genomförandebestämmelserna anges att den fordran som unionens utanordnare fastställer ”bekräftar unionens rättigheter gentemot en gäldenär och fastställandet av rätten att kräva att denne betalar sin skuld”. I artikel 78.3 anges att gäldenären genom debetnotan informeras om att unionen har fastställt fordran. Debetnotan ska ange sista betalningsdag, efter vilken institutionen vidtar åtgärder för att kräva in fordran och dröjsmålsränta förfaller till betalning.

64. Det kan inte uteslutas att vissa av unionens fordringar inte förfaller till betalning förrän efter fastställandet av fordran i enlighet med artikel 71.2 i budgetförordningen.

65. Den handling i vilken fordran fastställs och vilken meddelas gäldenären genom debetnotan skulle för vissa fordringar kunna betraktas som en konstituerande rättshandling som ger unionen rätt att åberopa fordran mot berörd tredje man. [11]

66. För dessa fordringar fungerar preskriptionstiden i artikel 73a i budgetförordningen och i artikel 85b i genomförandebestämmelserna, vilken börjar löpa den dag som anges på debetnotan, som ett lämpligt sätt att skydda fordringsägarens intressen. För dessa fordringar ligger nämligen dagen för delgivning av debetnotan mycket nära den dag då fordran förfaller till betalning.

67. Unionen har emellertid andra fordringar som redan har förfallit till betalning när den handling i vilken betalningskravet fastställs upprättas. Handlingen i fråga utgör då en beskrivande urkund.

68. För de sistnämnda fordringarna räcker inte den tidsfrist som föreskrivs i artikel 73a i budgetförordningen och i artikel 85b i genomförandebestämmelserna för att skydda gäldenärens intressen enligt rättssäkerhetsprincipen, eftersom den börjar löpa den dag som fordringsägaren väljer och saknar koppling till den tidpunkt då fordran uppstår eller förfaller till betalning.

69. Det finns således en lucka i unionsrätten som skulle kunna innebära en risk för att vissa av unionens fordringar vidmakthålls under obegränsad tid, eftersom preskriptionstiden inte börjar löpa förrän fordringarna har fastställts och inkassering har påbörjats i enlighet med det förfarande som föreskrivs i budgetförordningen.

70. Denna lucka förefaller ha en relativt begränsad räckvidd, med hänsyn till att unionens rättsliga förbindelser, när den agerar i egenskap av fordringsägare, är av en särskilt art.

71. När det gäller fordringar som inte förfaller till betalning förrän de fastställts av unionens utanordnare får den preskriptionstid som börjar löpa det datum som anges i debetnotan anses vara adekvat.

72. När det gäller fordringar som följer av påföljder och straffåtgärder säkerställs enskildas rättssäkerhet genom särskilda tidsfrister som gäller för utövandet av befogenheten att ålägga påföljder. [12]

73. Fordringar som följer av unionens avtalsförbindelser får underställas preskriptionsreglerna i den lag som av parterna eller konfliktreglerna anges som tillämplig på avtalet i fråga. Unionens fordringar på tredje man till följd av brott kan även de underställas den nationella rätt som följer av lagvalsreglerna. [13]

74. Icke desto mindre faller vissa av unionens fordringar, såsom den fordran som avses i förevarande mål, utanför dessa kategorier. Dessa fordringar riskerar därmed att fortleva under obegränsad tid, tills unionsinstitutionen fastställer fordran och vidtar åtgärder för inkassering.

11 — Se exempelvis dom Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (T-552/11, EU:T:2013:349, punkterna 46 och 72). Tribunalen har slagit fast att, för att en fordran ska förfalla till betalning med stöd det aktuella avtal som ingåtts mellan kommissionen och tredjeman, ska kommissionen bland annat ha angett villkoren för återbetalningen av det felaktigt utbetalda beloppet, vilket den har gjort i en debetnota. Detta innebär att fordran, i förevarande fall, inte förföll till betalning förrän debetnotan skickades ut.

12 — Se fotnot 6 ovan.

13 — I avsaknad av en harmonisering av lagstiftningen om utomobligatoriskt skadeståndsansvar skulle nationell rätt kunna vara tillämplig på fordringar till följd av ett brott som orsakat skada för unionen. Se även kommissionens skadeståndstalan vid en belgisk domstol avseende skada till följd av en kartellbildning mellan flera hisstillverkare. Denna talan föranledde en begäran om förhandsavgörande som gav upphov till domen Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684).

d) Lucka i lagstiftningen

75. Enligt min mening rör det sig om en lucka som inte kan avhjälpas genom en tolkning av budgetförordningen eller genomförandebestämmelserna.

76. Klaganden har föreslagit att bestämmelserna i fråga ska tolkas så, att de inför en ”dubbel” preskription, bestående av två tidsfrister med två olika startpunkter. Den ena ska börja löpa den dag då fordran kan göras gällande och den andra det datum som anges i debetnotan.

77. Jag anser att en domstol inte kan göra en sådan tolkning utan att i praktiken bli tvungen att frångå lagtexten och införa en ny preskriptionstid, utöver den som föreskrivs i budgetförordningen och genomförandebestämmelserna.

78. Det är min övertygelse att unionsdomstolen måste ta sitt fulla ansvar och fördöma åsidosättanden av rättssäkerhetsprincipen i varje enskilt fall den har att pröva.

79. Jag anser emellertid inte att detta ansvar kan legitimera att domstolen går så långt att den inrättar en ny preskriptionstid.

80. Enligt min mening ankommer det på lagstiftaren att inrätta en ny preskriptionstid.

81. Ett flertal skäl ligger bakom denna bedömning. För att fastställa preskriptionstiden måste lagstiftaren väga gäldenärens rättssäkerhet mot fordringsägarens legitima intresse av att återupprätta lagligheten. En exakt tidsfrist måste fastställas genom att denna avvägning görs abstrakt, och inte med avseende på en konkret tvist. Fordringsägarens legitima förväntningar kan endast tillgodoses om preskriptionstiden och samtliga villkor för dess tillämpning är fastställda och kända i förväg. En förutsättning för att en preskriptionstid ska kunna inrättas är för övrigt att även samtliga villkor för dess tillämpning fastställs.

82. Samma gäller för behörigheten att avgöra när preskriptionstiden ska börja löpa.

83. Fastställandet av tidpunkten för när preskriptionstiden ska börja löpa är ett kalibreringsinstrument som har lika stor betydelse som själva preskriptionstiden och ett sätt att säkerställa en jämvikt mellan fordringsägarens och gäldenärens intressen.

84. Denna jämvikt kan beskrivas på olika sätt när det gäller inom- respektive utomobligatoriskt ansvar.

85. För fordringar som följer av ett åsidosättande av ett avtalsvillkor börjar preskriptionstiden i allmänhet löpa vid den tidpunkt då fordran förfaller till betalning. Denna sammanfaller vanligtvis med det datum då åsidosättandet inträffar.

86. För fordringar på grund av brott ska hänsyn tas till det faktum att fordringsägaren kanske inte omedelbart är medveten om vad som har inträffat eller inte ens inser att han eller hon har lidit skada. Dessutom kan det hända att fordringsägaren inte har all nödvändig information för att vidta åtgärder.

87. För de sistnämnda fordringarna är fastställandet av startpunkten för preskriptionstiden en svårare fråga, som hanteras på varierande sätt av lagstiftarna i de olika medlemsstaterna.

88. I de olika rättssystemen kan denna startpunkt fastställas antingen objektivt, det datum då handlingen har begåtts eller skadan har uppstått, eller så kan den flyttas fram till en subjektivt vald tidpunkt. Den sistnämnda tidpunkten kan i sin tur beskrivas på olika sätt. Det kan vara den dag då händelsen eller skadan upptäcks av fordringsägaren, den dag då omständigheten eller skadan rimligen borde ha upptäckts, den dag då fordringsägaren har blivit övertygad om orsakssambandet mellan händelsen och skadan eller den dag då fordringsägaren har fått kännedom om eller borde ha fått

kännedom om den ansvariga personens identitet.[14] Kriteriet avseende kännedom innebär bland annat att tillräcklig information uppnåtts för att preskriptionstiden ska börja löpa.[15] I vissa rättssystem fastställs en annan startpunkt för fordringar som följer av en avsiktligt felaktig handling eller en handling som kan leda till åtal.[16]

89. I valet mellan de olika möjligheterna ska olika intressen vägas mot varandra, vilket enligt min mening otvivelaktigt är en uppgift som åvilar lagstiftaren.

90. Av det anförda följer att en domstol inte kan fastställa en preskriptionstid eller avgöra när den ska börja löpa. Oberoende av antalet möjliga lösningar ska fordringsägaren i förväg ha kännedom om preskriptionstiden och när den börjar löpa.

91. En domstol får under vissa exceptionella omständigheter ändra preskriptionstiden eller villkoren för dess tillämpning,[17] men såsom jag understrukit ovan kan det inte anses vara en domstols uppgift att fastställa en preskriptionstid eller villkoren för dess tillämpning.

92. Jag anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är beklagligt att det saknas en tidsfrist för preskribering av vissa av unionens fordringar innan de har fastställts av fordringsägaren.

93. Emellertid ankommer det på lagstiftaren att avhjälpa detta genom att ändra genomförandebestämmelserna till budgetförordningen.

e) Principen om skälig tidsfrist

94. I detta rättsligt osäkra läge måste unionsdomstolen enligt min mening utnyttja alla möjligheter inom sitt behörighetsområde för att säkerställa att rättssäkerhetsprincipen iakttas i det mål som anhängiggjorts vid den.

95. Jag syftar i detta hänseende på olika rättsbegrepp som är kopplade till tidsförlopp. Dessa rättsbegrepp kan variera beroende på rättsordning men i likhet med preskriptionsinstitutet är de en följd av rättssäkerhetsprincipen.

96. När det gäller rättsförhållanden mellan unionsinstitutioner och enskilda gäldenärer får principen om skälig tidsfrist enligt min mening betraktas som den lämpligaste ”nödlösningen”.

97. Denna princip, vars sektorsgenomgripande roll har bekräftats vid upprepade tillfällen,[18] innebär, för det fall det saknas en lagstadgad preskriptionstid, att unionsinstitutionerna är skyldiga att iaktta en skälig tidsfrist i all sin verksamhet.

14 — Se Hondius in: Hondius (ed.), s. 21, med avseende på häri angivna nationella rapporter, och Zrałek, op cit, s. 59.

15 — I polsk doktrin anges att det inte räcker med vilken information som helst om den ansvarige och att fordringsägaren ska inneha information som kommer från en behörig källa och har en sådan räckvidd att den gör det möjligt att med en tillräcklig grad av sannolikhet anse att en känd person har begått handlingarna i fråga. Se Kordasiewicz, op. cit. s. 612.

16 — Exempelvis föreskrivs i artikel $442^{1}.2$ i den polska civillagen en exceptionellt lång preskriptionstid på 20 år från den dag då handlingen begicks för fordringar som avser skada till följd av ett brott.

17 — I polsk rätt får en domstol avgöra följderna av en preskription när det gäller rättsmissbruk, vilket utgör ett slags ”soupape de sécurité” (se Kordasiewicz, op. cit. s. 606). I tysk rätt har Bundesfinanzhof ansett sig ha en ”räddningsbefogenhet” (”Notkompetenz”) som ger den möjlighet att förkorta den preskriptionstid som föreskrivs i före detta § 195 i BGB (federal civillag) (BFH, den 7 juli 2009, Az. VII R 24/06). Enligt unionsrätten kan en nationell domstol vara skyldig att ändra preskriptionstiden enligt nationell rätt om dess tillämpning strider mot likvärdighets- och effektivitetsprinciperna (se dom Manfredi m.fl. C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkterna 77–82).

18 — Jag inskränker mig till att ange följande exempel på dess tillämpning på olika områden: återkrav av rättsstridigt utbetalade stöd (domen Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen, C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524), avslutning av EUGFL:s räkenskaper (domen Grekland/kommissionen, C-321/09 P, EU:C:2011:218), återkrav av kostnader vid unionens domstol (beslutet Dietz/kommissionen, 126/76 DEP, EU:C:1979:158), tjänstemans begäran om ersättning (beslut Marcuccio/kommissionen, T-157/09 P, EU:T:2010:403) och åtgärder för återbetalning av felaktigt utbetalda belopp avseende offentlig tjänst (domen Ronsse/kommissionen, T-205/01, EU:T:2002:269).

98. Huruvida en tidsfrist är skälig kan inte avgöras med hänvisning till en bestämd längsta tidsgräns som fastställts på ett abstrakt sätt, utan bedömningen måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Syftet ska vara att i varje enskilt fall tillvarata de enskildas rättssäkerhet i deras förbindelser med unionen i avsaknad av en i lag föreskriven tidsfrist. [19]

99. Jag vill understryka att principen om skälig tidsfrist inte kan garantera samma grad av rättssäkerhet och förutsägbarhet avseende rättsläget som en i lag föreskriven preskriptionstid, vars längd och följdverkningar är fastställda i förväg.

100. När en i lag föreskriven tillämplig tidsfrist saknas får emellertid principen om skälig tidsfrist anses vara ett lämpligt hjälpmedel för att i en given tvist förhindra att ett rättsligt tomrum avseende preskription skadar unionsgäldenärens legitima intressen.

101. Genom att pröva målet utifrån nämnda princip bemötte tribunalen klagandens påståenden i förevarande mål på ett sätt som både omfattades av dess roll och möjliggjorde ett tillvaratagande av de legitima intressen som låg bakom klagandens argument.

102. I överklagandet har klaganden för övrigt inte anfört någon kritik mot tribunalens överväganden inom ramen för denna prövning.

103. Klaganden har inte ifrågasatt skälet i punkt 51 i den överklagade domen, vilket hänför sig till ett väletablerat synsätt i domstolens praxis. När ett åsidosättande av principen om skälig tidsfrist konstateras får detta, enligt domstolens praxis, endast leda till att en rättshandling ogiltigförklaras om institutionens agerande har haft en sådan varaktighet att det kan ha haft inverkan på utgången av det förfarande som lett fram till rättshandlingen. Detta är fallet inte minst om mottagarens rätt till försvar kan ha åsidosatts. [20] Klaganden har inte ifrågasatt tribunalens konstaterande att klagandens rätt till försvar i det aktuella fallet inte har åsidosatts.

104. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att den första delen av klagandens första grund avseende en felaktig tolkning ska underkännas.

2. Andra delgrunden, invändning om rättsstridighet

105. Klaganden har gjort gällande att artikel 85b i genomförandebestämmelserna och, i andra hand, även artikel 73a i budgetförordningen är rättsstridiga.

106. Det erinras om att en grund som anförs för första gången i ett överklagande vid domstolen inte kan tas upp till sakprövning, såvida det inte rör sig om en grund som tribunalen borde ha tagit upp ex officio.

107. Om en part tilläts att vid domstolen åberopa en ny grund och anföra nya argument som denne inte har åberopat vid tribunalen, skulle detta enligt fast rättspraxis innebära att vederbörande vid domstolen, vilken har en begränsad behörighet i mål om överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som tribunalen har prövat. [21]

108. Av vad som framgår av handlingarna i målet gjorde klaganden vid tribunalen varken gällande att artikel 73a i budgetförordningen eller artikel 85b i genomförandebestämmelserna var rättsstridiga.

19 — Domstolens praxis beträffande begreppet skälig tidfrist sammanfattas i domen Omprövning Arango Jaramillo m.fl./EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, punkterna 27–34).

20 — Se domarna Technische Unie/kommissionen (C-113/04 P, EU:C:2006:593, punkt 48) och Groupe Gascogne/kommissionen (C-58/12 P, EU:C:2013:770, punkterna 73 och 74).

21 — Dom Sison/rådet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 95), dom Sverige m.fl./API och kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 126), och beslut EMC Development/kommissionen (C-367/10 P, EU:C:2011:203, punkt 93).

109. I överklagandet har klaganden inte heller anfört något argument om att tribunalen åsidosatte sin skyldighet att ta upp en grund som avser tvingande rätt.

110. Jag anser således att klagandens invändning om rättsstridighet i detta fall strider mot förbudet att anföra nya grunder i ett överklagande och att det därmed inte kan tas upp till sakprövning.

3. Tredje delgrunden, avgränsning av föremålet för tribunalens prövning

111. Klaganden har i sak gjort gällande att tribunalen gjorde fel då den prövade åsidosättandet av principen om skälig tidsfrist i stället för att bemöta hans huvudsakliga argument om att preskriptionsreglerna hade åsidosatts.

112. Argumentet berör egentligen två olika problem. Det första är om tribunalen har bemött klagandens argument i första instans. Det andra är huruvida tribunalen hade rätt att pröva detta argument mot principen om skälig tidsfrist.

113. När det gäller påståendet om uteblivet svar erinras om att tribunalen inte är skyldig att uttryckligen besvara alla argument som anförs av parterna i målet. Motiveringen i tribunalens dom får vara underförstådd, under förutsättning att den ger berörd part möjlighet att få kännedom om skälen till att tribunalen inte ansåg att det fanns fog för argumentet och under förutsättning att domstolen får ett tillräckligt underlag för att utöva sin kontroll. [22]

114. Av handlingarna i förevarande mål framgår att klaganden vid tribunalen gjorde gällande att det fanns en allmän rättsprincip enligt vilken preskriptionstiden skulle börja löpa då fordringsägaren kunde göra gällande sin fordran. Enligt klaganden skulle denna princip vara gemensam för medlemsstaternas rättssystem och föranleda tribunalen att avvisa varje annan tolkning av preskriptionsreglerna i fråga.

115. Tribunalen underkände underförstått, men såsom nödvändigt var, denna argumentation i punkt 38 till 42 i den överklagade domen.

116. När det gäller det påstådda åsidosättandet av reglerna om en femårig preskriptionstid fann tribunalen att artikel 73a i budgetförordningen, vilken åberopades av klaganden, avser ett datum som fastställs i genomförandebestämmelserna och ska således jämföras med dessa bestämmelser. Tribunalen tolkade sedan den femåriga preskriptionstiden mot bakgrund av artikel 85b i genomförandebestämmelserna och konstaterade att preskriptionstiden, i enlighet med vad som uttryckligen framgick av artikeln i fråga, började löpa den sista betalningsdag som angavs i debetnotan.

117. Jag anser därmed att denna del av den första grunden för överklagandet, beträffande den påstådda avsaknaden av svar på ett argument som anfördes i första instans, inte kan godtas.

118. Klagandens kritik avser även relevansen i den bedömning som utgick ifrån principen om skälig tidsfrist.

119. Även om tribunalen hade kunnat avstå från att pröva iakttagandet av principen om skälig tidsfrist som en fristående grund för ogiltigförklaring innebär detta endast att den överklagade domen skulle ha innehållit överflödiga domskäl, vilket inte kan utgöra grund för dess upphävande. I stället har tribunalen, såsom jag redan har påpekat ovan i bedömningen av den första delen av denna grund, [23] helt riktigt prövat klagandens argument på området för principen om skälig tidsfrist.

22 — Se dom FIAMM m.fl./rådet och kommissionen (C-120/06 P och C-121/06 P, EU:C:2008:476, punkt 96 och angiven rättspraxis).

23 — Se punkterna 94–104 ovan.

120. Enligt min mening kan klagandens argument avseende den inadekvata prövningen av den skäliga tidsfristen, i likhet med den tredje delen av den första grunden för överklagandet i dess helhet, inte godtas.

121. Efter denna bedömning anser jag att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första grunden.

B – *Andra till femte grunden*

122. Genom sin andra grund för överklagandet har klaganden gjort gällande att tribunalen har missuppfattat den andra grunden för hans talan, enligt vilken klaganden inte hade beretts tillfälla att framföra sina synpunkter angående samtliga punkter som hade legat till grund för det överklagade beslutet.

123. Jag vill påpeka att klaganden har underlåtit att tydligt ange vad den påstådda missuppfattningen består i. I stället har han på ett allmänt sätt hänvisat till redogörelsen för omständigheterna i målet. De påståenden som anförts under den andra grunden kan följaktligen direkt betraktas som otillräckligt underbyggda.

124. Som tredje grund för överklagandet har klaganden gjort gällande att tribunalen när den underkände argumenten om fastställandet av bostadsort för ersättning av resekostnader var skyldig att precisera innehållet i begreppet bostadsort i den mening som avses i unionsrätten. Klaganden har dessutom gjort gällande att tribunalen inte kunde utesluta varje möjlighet till rättelse av den felaktiga angivelsen av förmånstagare till ersättningen, då de redovisade omständigheterna visade att den felaktiga angivelsen varit ett rent formaliafel.

125. Jag anser att klaganden genom sina anklagelser, även om de har formulerats med avseende på en felaktig tolkning av bestämmelserna för kostnadsersättning, egentligen försöker få till stånd en ny bedömning av omständigheterna, vilket ligger utanför domstolens behörighet i ett överklagande. [24] Överklagandet kan således inte bifallas på den tredje grunden.

126. Klaganden har som fjärde grund, vilken har åberopats i andra hand, gjort gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Klaganden har anfört att parlamentets fordringar, även om de i princip var välgrundade, borde ha jämkats med hänsyn till att klaganden mottagit ersättningarna i god tro och med hänsyn till de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet.

127. Klaganden har i sak upprepat samma argument som redan har prövats och ogillats av tribunalen i punkterna 102–113 i den överklagade domen. Klaganden har inte gjort gällande någon felaktig rättstillämpning i skälen till den överklagade domen. Jag anser att den fjärde grunden därför ska underkännas. [25]

128. Den femte grunden för överklagandet rör endast fördelningen av rättegångskostnaderna i de två förenade målen vid tribunalen.

24 — Se dom E.ON Energie/kommissionen (C-89/11 P, EU:C:2012:738, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

25 — Se särskilt dom Eurocoton m.fl./rådet (C-76/01 P, EU:C:2003:511, punkt 47).

129. Enligt artikel 58 andra stycket i domstolens stadga får ett överklagande inte avse endast rättegångskostnadernas fördelning. Enligt väl etablerad rättspraxis ska denna bestämmelse tillämpas på yrkanden avseende en påstådd felaktighet i tribunalens beslut om rättegångskostnaderna, för det fall att alla de övriga grunderna för överklagandet har ogillats. [26]

130. Således, om domstolen godtar mitt förslag att ogilla de fyra första grunderna för överklagandet, saknas skäl att pröva den femte grunden för överklagandet avseende en påstådd felaktighet som tribunalen ska ha begått vid fördelningen av rättegångskostnaderna i den instansen.

131. Följaktligen föreslår jag att den andra till dem femte grunden ska underkännas och att överklagandet ogillas i sin helhet.

132. Eftersom klaganden har tappat målet föreslår jag att han med tillämpning av artiklarna 184.1 och 138.1 i rättegångsreglerna ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, i enlighet med parlamentets yrkande.

VII – **Förslag till avgörande**

133. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen ogillar överklagandet och förpliktar Riccardo Nencini att ersätta rättegångskostnaderna.

26 — Dom Henrichs/kommissionen (C-396/93 P, EU:C:1995:280, punkterna 65 och 66), och dom Edwin/harmoniseringsbyrån (C-263/09 P, EU:C:2011:452, punkt 78). Även om det i nämnda rättspraxis fastställs att en sådan grund avseende rättegångskostnaderna inte kan tas upp till sakprövning, är det enligt min mening lämpligare att fastställa att, för det fall övriga grunder underkänns, det inte längre finns någon anledning att pröva den grunden.