



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 19. junija 2014¹

Zadeva C-447/13 P

**Riccardo Nencini
proti**

Evropskemu parlamentu

„Pritožba — Nekdanji poslanec Evropskega parlamenta — Nadomestila za stroške pri opravljanju parlamentarnih nalog — Terjatev, ki izhaja iz izvedbe postopka izterjave neupravičenih plačil — Pravila o zastaranju — Člen 73a finančne uredbe — Dies a quo — Člen 85b podrobnih pravil za izvajanje — Načelo pravne varnosti — Načelo razumnega roka“

I – Uvod

1. Pritožnik R. Nencini, nekdanji poslanec Evropskega parlamenta, s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije v zadevi Nencini/Parlament,² s katero je to zavrnilo ničnostno tožbo zoper odločbo Generalnega sekretarja Evropskega parlamenta o izterjavi nekaterih stroškov, neupravičeno izplačanih pritožniku med njegovim poslanskim mandatom.

2. V navedeni pritožbi se uveljavlja še neobravnavani vidik prava Unije v zvezi z rokom za zastaranje terjatev Evropske unije do tretjih oseb.

3. Trditve pritožnika v zvezi z načelom pravne varnosti razkrivajo potencialno pravno praznino v zvezi z zastaranjem nekaterih terjatev Unije. Analiza posledic te praznine z vidika načela pravne varnosti postavlja v ospredje vprašanje vloge sodišča pri zagotavljanju spoštovanja navedenega načela ob molku prava.

II – Pravni okvir

4. V času dejanskega stanja je finančno ureditev Unije določala Uredba (ES, Euratom) št. 1605/2002³ in podrobnejša pravila za njeno izvajanje iz Uredbe (ES, Euratom) št. 2342/2002.⁴

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — T-431/10 in T-560/10, EU:T:2013:290 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

3 — Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL L 390, str. 1, v nadaljevanju: finančna uredba).

4 — Uredba Komisije št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1605/2002 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 145) v različici, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES, Euratom) št. 478/2007 z dne 23. aprila 2007 (UL L 111, str. 13, v nadaljevanju: podrobna pravila za izvajanje).

5. V členu 73a finančne uredbe je določeno:

„Brez poseganja v določbe posebnih predpisov in uporabo Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti velja za upravičenosti Skupnosti nasproti tretjim osebam in upravičenosti tretjih oseb nasproti Skupnosti rok zastaranja petih let.

Datum za izračun roka zastaranja in pogoji za prekinitev tega roka so določeni v izvedbenih določbah.“

6. Člen 85b podrobnih pravil za izvajanje z naslovom „Pravila za zastaralne roke“ v prvem pododstavku odstavka 1 določa:

„Zastaralni rok za upravičenosti Skupnosti v zvezi s tretjimi osebami začne teči po poteku roka, ki se je dolžniku predložil v opominu, kot je določeno v členu 78(3)(b) [podrobnih pravil za izvajanje].“

III – Dejansko stanje

7. Pritožnik je bil član Parlamenta v mandatni dobi od leta 1994 do 1999.

8. Kot izhaja iz izpodbijane sodbe, je Parlament decembra 2006 po preiskavi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) uvedel postopek preverjanja in nato postopek izterjave nekaterih potnih stroškov in stroškov za parlamentarno pomoč, ki so bili pritožniku izplačani v nasprotju z ureditvijo glede stroškov in nadomestil poslancev Parlamenta (v nadaljevanju: ureditev SNP).

9. Generalni sekretar Parlamenta je 16. julija 2010 sprejel odločbo o izterjavi 455 903,04 EUR, ki je bil napisana v angleščini in o kateri je bil pritožnik obveščen 28. julija 2010. Pritožnik je 16. avgusta 2010 v zvezi z zadevnim zneskom prejel opomin generalnega direktorja Parlamenta za finančne zadeve z dne 4. avgusta 2010.

10. Generalni sekretar Parlamenta je 7. oktobra 2010 sprejel novo odločbo v italijanščini, s katero je nadomestil odločbo z dne 16. julija 2010. O tej odločbi je bil pritožnik obveščen 13. oktobra 2010 skupaj z novim opominom za isti znesek, s katerim je bil nadomeščen tisti z dne 4. avgusta 2010.

IV – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

11. Pritožnik je 24. septembra 2010 in 10. decembra 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil ločeni tožbi; s prvo je predlagal razglasitev ničnosti aktov Parlamenta, o katerih je bil obveščen 28. julija 2010 in 16. avgusta 2010 (zadeva T-431/10), z drugo pa razglasitev ničnosti tako teh aktov kot tistih, o katerih je bil obveščen 13. oktobra 2010, ter vrnitev zadeve generalnemu sekretarju Parlamenta, da ponovno določi znesek za izterjavo (zadeva T-560/10).

12. Predsednik Splošnega sodišča je zavrnil predloga za izdajo začasnih odredb, ki ju je pritožnik vložil v navedenih dveh zadevah.⁵ Splošno sodišče je zadevi T-431/10 in T-560/10 združilo za pisni postopek, ustni postopek in sodbo.

13. Pritožnik je na obravnavi 18. aprila 2012 umaknil tožbo v zadevi T-431/10.

14. Splošno sodišče je v točkah od 22 do 32 razglasilo tožbo v zadevi T-560/10 za dopustno v delu, v katerem se z njo predlaga razglasitev ničnosti odločbe generalnega sekretarja Parlamenta z dne 7. oktobra 2010 (v nadaljevanju: izpodbijana sodba).

5 — Sklepa Nencini/Parlament z dne 19. oktobra 2010 (T-431/10 R, EU:T:2010:441) in z dne 16. februarja 2011 (T-560/10 R, EU:T:2011:40).

15. Pritožnik je v podporo navedene tožbe v bistvu navajal štiri tožbene razloge, ki so se nanašali na, prvič, zastaranje, drugič, kršitev načela kontradiktornosti in načela učinkovitega sodnega varstva, tretjič, kršitev ureditve SNP in, četrtič, kršitev načela sorazmernosti.

16. Splošno sodišče je v točkah od 34 do 54 izpodbijane sodbe obravnavalo in zavrnilo prvi tožbeni razlog v zvezi z zastaranjem.

17. Splošno sodišče je presodilo, na prvem mestu, da je treba petletno zastaranje iz člena 73a finančne uredbe ob upoštevanju člena 85b podrobnih pravil za izvajanje šteti od poteka roka, ki je bil dolžniku predložen v opominu. V obravnavani zadevi zastaralni rok ni potekel, ker je bil pritožniku v opominu z dne 13. oktobra 2010 predložen rok 20. januar 2011.

18. Na drugem mestu je Splošno sodišče obravnavalo prvi tožbeni razlog pritožnika v zvezi s kršitvijo načela razumnega roka.

19. V zvezi s tem je Splošno sodišče navedlo, da bi bilo mogoče postopek, ki ga je uvedel Parlament, izvesti prej, zlasti glede na čas, ki je potekel med koncem poslanskega mandata pritožnika in sprejetjem izpodbijane odločbe, ker je Parlament že razpolagal z upoštevnimi računovodskimi dokazili in ker bi moral biti pozoren na dopis pritožnika, s katerim je ta zahteval razjasnitev podrobnosti glede povračila zadevnih stroškov.

20. Splošno sodišče je zato ugotovilo, da Parlament ni izpolnil obveznosti na podlagi načela razumnega roka, s tem da kršitev tega načela lahko vodi v razglasitev ničnosti akta samo, če navedena kršitev vpliva na izvrševanje pravice do obrambe njegovega naslovnika. V obravnavani zadevi pa pritožnik ni navedel nobene utemeljitve v zvezi s posegom v njegovo pravico do obrambe zaradi kršitve načela razumnega roka. Zato kršitev načela razumnega roka s strani Parlamenta ni mogla voditi v razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

21. V nadaljnjih točkah izpodbijane sodbe je Splošno sodišče drugi tožbeni razlog zavrnilo kot brezpredmeten (točke od 55 do 63), tretji in četrti tožbeni razlog pa kot neutemeljena (točke od 64 do 101 oziroma od 102 do 113).

22. Zato je Splošno sodišče na eni strani zadevo T-431/10 izbrisalo iz registra in naložilo, naj vsaka stranka plača svoje stroške, na drugi strani pa zavrnilo tožbo v zadevi T-560/10 in pritožniku naložilo plačilo stroškov v navedeni zadevi, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.

V – Predlogi strank

23. Pritožnik s pritožbo Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi, in če bi bilo pritožbi ugodeno, primarno razglasi izpodbijano odločbo za nično, ali – podredno – pravično odloči o znesku, ki ga je treba vrniti, ali zadevo vrne Generalnemu sekretarju Parlamenta zaradi take določitve.

24. Pritožnik predlaga tudi, naj Sodišče Parlamentu naloži plačilo stroškov v zadevah T-431/10 in T-561/10 ter pritožbene stroške.

25. Parlament Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne, pritožniku pa naloži plačilo stroškov.

VI – Analiza

26. Pritožnik uveljavlja pet pritožbenih razlogov, od katerih so prvi štirje delno povezani s štirimi tožbenimi razlogi, uveljavljenimi na prvi stopnji.

27. Tako se prvi pritožbeni razlog nanaša na kršitev pravil o zastaranju ter načel pravne varnosti, razumnosti in učinkovitosti. V okviru tega pritožbenega razloga pritožnik uveljavlja ugovor nezakonnosti zoper člen 85b podrobnih pravil o izvajanju, podredno pa tudi zoper člen 73a finančne uredbe.

28. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na kršitev načel kontradiktornosti in učinkovitega sodnega varstva, tretji na napačno uporabo ureditve SNP, četrti pa na kršitev načela sorazmernosti pri določanju zneska za izterjavo. Nazadnje, pritožnik s petim pritožbenim razlogom izpodbija celotne stroške, ki so mu bili naloženi v zadevi T-560/10, in del stroškov v zadevi T-431/10.

29. Parlament navedene razloge izpodbija z zatrjevanjem, da so nedopustni ali neutemeljeni.

30. Svojo analizo bom osredotočil na prvi pritožbeni razlog, ker je druge pritožbene razloge iz razlogov, ki jih bom na kratko navedel v nadaljevanju, mogoče že na prvi pogled zavriniti kot nedopustne ali neutemeljene.

A – Prvi pritožbeni razlog: kršitev pravil o zastaranju ter načel pravne varnosti, razumnosti in učinkovitosti

31. Prvi pritožbeni razlog, ki se nanaša na obrazložitev v točkah od 34 do 54 izpodbijane sodbe, ima v bistvu tri dele.

32. Na prvem mestu pritožnik trdi, da je Splošno sodišče napačno razložilo člen 85b podrobnih pravil za izvajanje, ko je menilo, da zastaralni rok začne teči po poteku roka, ki je bil dolžniku predložen v opominu. Bilo bi v nasprotju z načeloma pravne varnosti in učinkovitega sodnega varstva, če bi zastaralni rok tekel od datuma, ki bi ga prosto določil upnik, to je od datuma, na katerega upnik uveljavlja terjatev. Pritožnik meni, da je treba rok iz člena 85b podrobnih pravil za izvajanje, če se razlaga v luči načela pravne varnosti, obravnavati kot „drug petletni rok“, ki začne teči od takrat, ko je bil opomin poslan, in ki se prišteje zastaralnemu roku v ožjem smislu iz člena 73a finančne uredbe. Slednji rok po njegovem mnenju začne teči takrat, ko je mogoče uveljavljati pravico.

33. Na drugem mestu pritožnik – če razlaga iz prejšnje točke Sodišča ne bi prepričala – uveljavlja ugovor nezakonnosti člena 85b podrobnih pravil za izvajanje, ker je v nasprotju s členom 73a finančne uredbe. Podredno uveljavlja nezakonnost tako člena 85b podrobnih pravil za izvajanje kot člena 73a finančne uredbe zaradi kršitve „temeljne pravne podlage“ za zastaranje ter kršitve načel pravne varnosti in pravice do obrambe.

34. Na tretjem mestu pritožnik očita Splošnemu sodišču, da je napačno kot samostojen razlog obravnavalo njegovo utemeljitev, ki se nanaša na kršitev razumnega roka. Pritožnik meni, da je Splošno sodišče, namesto da bi odgovorilo na njegovo utemeljitev v zvezi s kršitvijo pravil o zastaranju in potrebo po razlagi, skladni s členom 85b podrobnih pravil za izvajanje, te utemeljitve obravnavalo tako, kot da se nanašajo na kršitev razumnega roka kot posledice načela dobrega upravljanja.

35. Navedene tri dele tega pritožbenega razloga bom obravnaval v tem vrstnem redu.

1. Prvi del: napačna razlaga pravil o zastaranju

a) Institut zastaranja

36. V skladu s členom 73a finančne uredbe velja za upravičenosti tretjih oseb nasproti Unije in upravičenosti Unije nasproti tretjim osebam rok zastaranja petih let.

37. S to določbo se v pravu Unije določa zastaranje terjatev, ki velja splošno in brez poseganja v posebna pravila in ga je torej mogoče primerjati s splošnim zastaralnim rokom v nacionalnih pravnih redih.⁶

38. Zastaranje terjatev je pravni institut, poznan v večini sodobnih pravnih sistemov. Kolikor vem, je vključen v pravne rede vseh držav članic.

39. V zvezi s tem velja spomniti na vrednostno podlago zastaranja kot instituta sodobnega prava.⁷

40. Prvič, pravni sistem mora biti v interesu javnega reda zasnovan tako, da se prepreči dolgoročno izpodbijanje dejanskih položajev. Ti položaji so sicer pogostejše skladni s pravom kot ne. Njihovo izpodbijanje bi torej zaradi negotovosti dokazov lahko vodilo v nepravilne rešitve. Poleg tega mora potek časa voditi v legalizacijo celo tistih položajev, ki so v nasprotju s pravom. Po dolgem obdobju nedejavnosti namreč oseba, ki ima neko obveznost, morda ne računa več na to, da jo bo morala izpolniti. Potek časa pomeni težave pri dokazovanju, ker zadevne osebe ne morejo biti zavezane k neskončnemu hranjenju dokazov. Nazadnje, zastaranje spodbuja upnika k hitremu ukrepanju pri uveljavljanju njegovih pravic.

41. Cilj zastaranja je torej poleg njegove stabilizacijske vloge na eni strani stigmatizacija nedejavnosti upnika, ki ni skrben pri uveljavljanju svojih pravic. Na drugi strani pa je zastaranje namenjeno omejitvi sodnih postopkov v zvezi s starimi spori, pri katerih obstaja velika nevarnost arbitrarnih rešitev zaradi težav pri dokazovanju.

42. Ob tem pa je ta institut urejen različno v različnih pravnih sistemih in, tudi znotraj istega pravnega sistema, za različne kategorije terjatev.⁸

43. Ugotoviti pa je tudi treba, da institut zastaranja ni samo rok, ampak zajema tudi vse pogoje za njegovo uporabo, zlasti *dies a quo*, način izračuna roka, razloge za pretrganje in prekinitev, možnost spremembe roka za stranke, učinek poteka roka itn.

44. Vse te podrobnosti, ki jih lahko določajo različne določbe, so nedeljiva celota. Samo celotna ureditev omogoča presojo resničnega obsega zastaranja.⁹

b) Razlaga člena 73a finančne uredbe in člena 85b podrobnih pravil za izvajanje

45. V obravnavani zadevi je treba pri razlagi petletnega zastaranja skupaj brati določbe finančne uredbe in podrobnih pravil za izvajanje.

6 — Treba pa je razlikovati med navedenim členom 73a in drugimi določbami aktov Unije, s katerimi se uvaja zastaranje v zvezi s pristojnostjo za naložitev sankcij ali drugih kaznovanih ukrepov. Na področju sankcij za kršitve členov 101 PDEU in 102 PDEU glej člen 25 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205), na področju goljufij, ki škodujejo finančnim interesom Unije, pa člen 3 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340).

7 — To podlago je vzpostavil Friedrich Carl von Savigny v delu *System des heutigen römischen Rechts* (knjiga 5, Berlin, 1841, str. 267). Navajam po Kordasiewicz, B., *Problematyka dawności*, v: *System prawa prywatnego*, del 2, *Prawo cywilne – Część ogólna*, Varšava, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, 2012, str. 576.

8 — Za primerjalnopravno analizo glej Hondius, E. W. (ur.), *Extinctive prescription: on the limitation of actions: reports to the XIVth Congress*, International Academy of Comparative Law, Atene, 1994, in Zralek, J., *Przedawnienie w międzynarodowym obrocie handlowym*, Zakamycze – Krakov, 2005.

9 — Tako Hondius (*op. cit.*, str. 8) navaja več različnih dejavnikov, ki vplivajo na obseg zastaranja, in sklene, da omejena obravnava samo enega vidika zastaranja, kot je rok, ni smiselna. V mednarodnem zasebnem pravu je uporaba izjeme javnega reda zaradi neprimernosti zastaralnega roka kot posledice *lex causae* omejena na izjemne primere in zahteva upoštevanje vseh določb, ki vplivajo na dolžino roka (glej Zralek, *op. cit.*, str. 150).

46. To skupno branje izhaja iz tega, da člen 73a finančne uredbe opredeljuje terjatve, na katere se nanaša zastaranje, in določa petletni rok, Evropski komisiji pa nalaga, naj določi podrobnosti za njegovo izvedbo, kot so izhodiščni datum in pogoji za njegovo prekinitev. Te podrobnosti so urejene v členu 85b podrobnih pravil za izvajanje.

47. Kar zadeva *dies a quo*, začne zastaralni rok za upravičenosti Unije v zvezi s tretjimi osebami v skladu s členom 85b(1), prvi pododstavek, podrobnih pravil za izvajanje teči „po poteku roka, ki se je dolžniku predložil v opominu“.

48. Ugotavljam, da iz skupnega branja zgoraj navedenih določb jasno izhaja, da pri terjativah Unije do tretjih oseb zastaralni rok petih let iz člena 73a finančne uredbe začne teči s potekom roka, določenega v opominu.

49. Ta razlaga je skladna s ciljem člena 73a finančne uredbe in z njegovim normativnim okvirom.

50. Ugotavljam, da je bil člen 73a finančne uredbe vključen v oddelek z naslovom „Izterjava“ v prvem delu, Naslov IV, poglavje 5, navedene uredbe, ki ureja pooblastila računovodje Unije v postopku izterjave. Iz obrazložitve novele, s katero je bil v finančno uredbo vnesen navedeni člen 73a, izhaja, da je namen te nove določbe med drugim časovno omejiti možnost izterjave terjatev Unije do tretjih oseb zaradi spoštovanja načela dobrega finančnega poslovođenja.¹⁰ Uvedba roka, ki teče od datuma, določenega na začetku postopka izterjave, in ki uokvirja ta postopek, pa ustreza navedenemu cilju, s katerim se spodbuja načelo dobrega finančnega poslovođenja.

51. Navedena razlaga, po kateri zadevni rok začne teči po poteku roka, določenega v opominu, je bila sprejeta tudi v izpodbijani sodbi.

52. Splošno sodišče je namreč v točkah 39 in 40 izpodbijane sodbe presodilo, da je v skladu z upoštevnimi določbami finančne uredbe in podrobnih pravil za izvajanje zastaralni rok v obravnavani zadevi začel teči 20. januarja 2011, to je po poteku roka, ki je bil dolžniku predložen v opominu, ki mu ga je Parlament poslal 13. oktobra 2010. Na datum sprejetja izpodbijane odločbe, to je 7. oktobra 2010, ta rok ni začel teči in torej zastaranje v obravnavani zadevi ni nastopilo.

53. Pritožnik trdi, da ta ugotovitev Splošnega sodišča temelji na napačni razlagi člena 85b(1), prvi pododstavek, podrobnih pravil za izvajanje. Meni, da bi bilo treba navedeno določbo zato, ker se sklicuje na datum, ki je bil predložen v opominu, obravnavati, kakor da se nanaša na „drug petletni rok“, kot je zastaralni rok v ožjem smislu, ki pa bi moral kot tak začeti teči od dneva, ko bi bilo mogoče terjatev uveljavljati.

54. Menim pa, da pritožnikova razlaga nima nobene podpore v besedilu člena 73a finančne uredbe, v katerem je v zvezi s terjativami Unije do tretjih oseb jasno naveden en sam petletni rok.

55. Poleg tega se mi zdi, da se s pristopom, ki ga predlaga pritožnik, izpodbija zakonitost člena 85b(1), prvi pododstavek, podrobnih pravil za izvajanje, kar potencialno vodi v razlago *contra legem*.

56. Če se namreč domneva, da je Komisija s sprejetjem člena 85b podrobnih pravil za izvajanje določila podrobna pravila v zvezi z „drugim petletnim rokom“, kot je tisti iz člena 73a finančne uredbe, kot predlaga pritožnik, bi to pomenilo, da so navedena podrobna pravila nezakonita, ker so zunaj delegiranih pooblastil iz navedenega člena 73a, drugi pododstavek.

57. Zato menim, da zadevnih določb ni mogoče razlagati tako, kot predlaga pritožnik, in da je Splošno sodišče pravilno presodilo, da zadevni rok začne teči po poteku roka, predloženega v opominu.

10 — Glej uvodno izjavo 26 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 o spremembah Uredbe št. 1605/2002 (UL L 390, str. 1).

c) Posledice razlage z vidika pravne varnosti

58. Katere so posledice moje predlagane razlage z vidika načela pravne varnosti, na katero se sklicuje pritožnik?

59. Naj poudarim, da po mojem mnenju to načelo nasprotuje temu, da bi lahko iz terjatve izhajajoče ukrepanje trajalo časovno neomejeno. Tak položaj bi posegal v stabilizacijsko vlogo pravnega sistema in v ravnovesje med upravičenimi interesi dolžnikov oziroma upnikov. V tem smislu je dopustno reči, da je zastaranje skupno „načelo“ sodobnih pravnih sistemov.

60. Odgovor na vprašanje, ali zastaralni rok, ki izhaja iz razlage v izpodbijani sodbi, omogoča zagotovitev interesov dolžnika v smislu pravne varnosti, je odvisen od razmerja med trenutkom, ko terjatev Unije postane izterljiva, in trenutkom, ko je ugotovljena s sprejetjem upravnega akta.

61. Ugotoviti je treba, da izvrševanje prihodkov Unije po sistematiki člena 60 finančne uredbe zajema zlasti ugotovitev terjatve in njeno izterjavo.

62. V skladu s členom 71(2) navedene uredbe je treba vsako terjatev Unije v fiksnem znesku in zapadlo terjatev, ki se potrди kot resnična, ugotoviti z nalogom za izterjavo, ki mu sledi opomin dolžniku.

63. Člen 78(1) podrobnih pravil za izvajanje določa, da ko odredbodajalec Unije ugotovi terjatev, „to pomeni priznanje pravice Unije do dolžnika in priznanje pravice zahtevati, da dolžnik dolg plača“. Iz odstavka 3 navedenega člena izhaja, da je opomin akt, s katerim se dolžnika obvesti o tej ugotovitvi. V opominu je naveden rok za plačilo, po katerem institucija začne izterjavo terjatve, zamudne obresti pa zapadejo v plačilo.

64. V zvezi s tem ugotavljam, da ni mogoče izključiti, da nekatere terjatve Unije postanejo izterljive šele na podlagi akta, s katerim je ugotovljena terjatev, v skladu s členom 71(2) finančne uredbe.

65. Na tej podlagi je mogoče akt, s katerim se ugotovi terjatev in ki se predloži dolžniku z opominom, za nekatere terjatve obravnavati kot konstitutivni akt, na podlagi katerega nastane pravica Unije do uveljavljanja terjatve zoper zadevne tretje osebe¹¹.

66. Za te terjatve je zastaralni rok iz člena 73a finančne uredbe in člena 85b podrobnih pravil za izvajanje, ki začne teči na datum, naveden v opominu, ustrezno sredstvo za varstvo interesov dolžnika. Pri teh terjativah je namreč datum obveščeniosti o opominu zelo blizu datumu, ko te postanejo izterljive.

67. Nedvomno pa so druge terjatve Unije izterljive že ob sprejetju akta o ugotovitvi terjatve, ki je glede tega deklarativni akt.

68. Za slednje terjatve je rok iz člena 73a finančne uredbe in člena 85b podrobnih pravil za izvajanje nezadosten kot instrument za varstvo interesov dolžnika, kakor izhaja iz načela pravne varnosti, ker začne teči od datuma, ki ga izbere upnik in ki nikakor ni povezan s trenutkom nastanka terjatve ali njene izterljivosti.

69. V pravu Unije torej obstaja pravna praznina, zaradi katere bi lahko nastalo tveganje, da bi nekatere terjatve Unije trajale nedoločen čas, ker zastaralni rok začne teči šele od takrat, ko so ugotovljene in izterljive v skladu s postopkom iz finančne uredbe.

11 — Glej na primer sodbo v zadevi Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro proti Komisiji (T 552/11, EU:T:2013:349, točki 46 in 72). Splošno sodišče je ugotovilo, da je za to, da na podlagi zadevne pogodbe, sklenjene med Komisijo in tretjim, lahko nastane izterljiva terjatev, Komisija morala zlasti navesti pogoje povračila neupravičenega izplačila, kar je storila v opominu. To pomeni, da je v obravnavani zadevi terjatev postala izterljiva šele s poslanim opominom.

70. Obseg te pravne praznine se zdi sorazmerno omejen zaradi posebnosti pravnih razmerij Unije kot upnika.

71. Najprej, kot sem že navedel, se zdi zastaralni rok, ki začne teči od datuma, navedenega v opominu, ustrezen za terjatve, ki postanejo izterljive šele po tem, ko jih odredbodajalec Unije ugotovi.

72. Poleg tega je, kar zadeva terjatve, ki izhajajo iz sankcij in kaznovanih ukrepov, pravna varnost posameznikov zagotovljena z obstojem posebnih rokov, s katerimi je omejeno izvrševanje sankcijskih pooblastil.¹²

73. Poleg tega za terjatve, ki izhajajo iz pogodbenih razmerij Unije, lahko veljajo pravila o zastaranju prava, ki se uporabi, ki ga določijo stranke pogodbe, ali kolizijska pravila. Nazadnje, tudi za nepogodbene terjatve Unije do tretjih oseb lahko velja nacionalno pravo, določeno s kolizijskimi pravili.¹³

74. Nekatere terjatve Unije, kot je ta iz obravnavane zadeve, pa ne spadajo v nobenega od teh primerov, zaradi česar torej obstaja nevarnost, da obstajajo za nedoločen čas, dokler institucija Unije deklarativno ne ugotovi njihovega obstoja in začne njihovo izterjavo.

d) Obstoj pravne praznine

75. Menim, da gre za pravno praznino, ki je ni mogoče zapolniti z razlago finančne uredbe in podrobnih pravil za izvajanje.

76. V zvezi s tem pritožnik predlaga razlago zadevnih določb tako, kot da določajo „dvojno“ zastaranje, sestavljeno iz dveh rokov, od katerih ima vsak drugačno izhodišče: pri enem je to datum, ko je mogoče terjatev uveljavljati, pri drugem pa datum, ki je naveden v opominu.

77. Menim, da bi ta pristop dejansko pomenil, da sodišče ne bi upoštevalo normativnega besedila in bi določilo nov zastaralni rok poleg tistega, ki je določen v finančni uredbi in podrobnih pravilih za izvajanje.

78. Še vedno sem prepričan, da mora sodišče Unije v celoti izvršiti svojo vlogo in obsoditi kršitve načela pravne varnosti v posamičnih primerih, ki jih obravnava.

79. Menim pa, da ta vloga ne more upravičeno segati do določitve novega zastaralnega roka.

80. Menim, da je za določitev zastaralnega roka izvirno pristojen zakonodajalec.

81. Ta preudarek se opira na več razlogov. Zakonodajalec mora zaradi določitve zastaralnega roka pretehtati med pravno varnostjo dolžnika in upravičenim interesom upnika, da se vzpostavi zakonitost. To tehtanje je treba pri določitvi konkretnega roka opraviti *in abstracto*, in ne za konkreten spor. Zastaralni rok in vse podrobnosti za njegovo uporabo morajo biti določene in znane vnaprej, sicer je ogroženo legitimno pričakovanje upnika. Poleg tega je treba pri določitvi zastaralnega roka določiti vse pogoje za njegovo izvajanje.

82. Navedeni preudarki veljajo enako za pristojnost za določanje začetka zastaralnega roka.

12 — Glej opombo 6 zgoraj.

13 — Ob odsotnosti harmonizacije prava nepogodbene odgovornosti bi se lahko za terjatve, ki izhajajo iz delikta, ki povzroči škodo Uniji, uporabilo nacionalno pravo. Glej tudi odškodninsko tožbo Komisije pred belgijskim sodiščem v zvezi s škodo, nastalo zaradi omejevalnega sporazuma med več proizvajalci dvigal. V tem postopku je bil predložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, na podlagi katerega je bila izdana sodba Otis in drugi (C-199/11, EU:C:2012:684).

83. Opredelitev začetka je namreč instrument za umerjanje, ki je enako pomemben kot sam zastaralni rok in ki omogoča zagotavljanje ravnovesja med interesi upnika in dolžnika.
84. To ravnovesje je lahko pri pogodbeni ali nepogodbeni odgovornosti opredeljeno različno.
85. Na eni strani zastaralni rok pri terjatvah, ki so posledica kršitve pogodbene določbe, praviloma začne teči od takrat, ko postane terjatev izterljiva, kar se običajno ujema z datumom nastanka kršitve.
86. Na drugi strani je treba pri terjatvah, ki so posledica delikta, upoštevati možnost, da upnik ne izve takoj za storjeno dejanje ali celo tega ne, da je utrpel škodo. Poleg tega je mogoče, da nima vseh potrebnih informacij za ukrepanje.
87. Pri slednjih terjatvah je določanje začetka zastaralnega roka bolj občutljivo vprašanje, ki ga zakonodajalci različnih držav članic rešujejo različno.
88. Ta začetek je v različnih pravnih sistemih lahko določen *a tempore facti*, to je na datum, na katerega je bilo dejanje storjeno ali na katerega je nastala škoda, ali pa se lahko zamakne *a tempore scientiae*. Slednji trenutek pa se lahko določi različno: to je lahko dan, ko je upnik izvedel za dejanje ali škodo, dan, ko bi bilo za dejanje ali škodo treba razumno izvedeti, dan, ko se je upnik prepričal o vzročni zvezi med dejanjem in škodo, ali celo dan, ko je izvedel ali bi moral izvedeti za identiteto odgovorne osebe.¹⁴ Merilo seznanitve poleg tega zajema določitev ravni informacije, ki je zadostna za začetek teka roka.¹⁵ Poleg tega nekateri pravni sistemi določajo drugačen začetek za terjatve, ki so posledica naklepnega protipravnega dejanja, ali akte, ki so lahko predmet kazenskega pregona.¹⁶
89. Izbiranje med temi različnimi možnostmi je opravilo tehtanja interesov, ki po mojem mnenju jasno spada med naloge zakonodajalca.
90. Iz vseh teh razlogov menim, da sodno ni mogoče določiti zastaralnega roka niti njegovega začetka. Ne glede na število mogočih rešitev pa mora biti upnik vnaprej seznanjen z zastaralnim rokom in njegovim začetkom.
91. V nekaterih izjemnih primerih lahko sodišče zastaralni rok ali način njegove uporabe prilagodi,¹⁷ vendar – kot sem ravnokar poudaril – se mi zdi, da možnost določitve takega roka ali takega načina ni vloga sodišča.
92. Menim, da je odsotnost roka, v katerem lahko nekatere terjatve Unije ugasnejo, preden jih ugotovi upnik, z vidika načela pravne varnosti nedopustna.
93. Vendar mora to popraviti zakonodajalec s spremembo pravil za izvajanje finančne uredbe.

14 — Glej Hondius v: Hondius (ur.), *op. cit.*, str. 21, ki se sklicuje na nacionalna poročila iz dela, in Zraček, *op. cit.*, str. 59.

15 — Poljska doktrina na primer soglaša, da ne zadostuje kakršna koli informacija o odgovorni osebi in da mora upnik razpolagati z informacijo iz pristojnega vira, na podlagi katere je mogoče z zadostno stopnjo verjetnosti pripisati storitev dejanja znani osebi. Glej Kordasiewicz, *op. cit.*, str. 612.

16 — Člen 442⁽²⁾ poljskega civilnega zakonika na primer določa izjemno dolg zastaralni rok petindvajset let od dneva storitve dejanja za terjatve v zvezi s škodo, nastalo zaradi kaznivega dejanja.

17 — V poljskem pravu lahko sodišče poseže v posledice zastaranja, če gre za zlorabo prava, kar je neke vrste „varnostni ventil“ (Kordasiewicz, *op. cit.*, str. 606). V nemškem pravu je Bundesfinanzhof razsodilo, da ima pristojnost „v sili“ (Notkompetenz), ki mu omogoča skrajšanje zastaralnega roka iz nekdanjega člena 195 BGBL. (zvezni civilni zakonik) (BFH, 7. julij 2009, Az. VII R 24/06). V skladu s pravom Unije je lahko nacionalno sodišče pristojno, da prilagodi zastaralni rok iz nacionalnega prava, če z njegovo uporabo ne bi bili spoštovani načeli enakovrednosti in učinkovitosti (glej v tem smislu sodbo Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točke od 77 do 82).

e) Načelo razumnega roka

94. V tem položaju, ki povzroča pravno negotovost, mora sodišče Unije po mojem mnenju uporabiti kakršen koli instrument iz svoje pristojnosti, da zagotovi polno spoštovanje načela pravne varnosti v sporu, ki ga obravnava.

95. S tem mislim na različne pravne koncepte v zvezi s potekom časa, ki so lahko različni glede na pravni red, so pa tako kot institut zastaranja posledica načela pravne varnosti.

96. V pravu Unije to vlogo „rešitve v sili“, kar zadeva pravna razmerja med institucijami Unije in posamičnimi dolžniki, po mojem mnenju najustrezneje opravlja načelo razumnega roka.

97. Po tem načelu, katerega vesplošna veljavnost je bila ničkolikokrat potrjena,¹⁸ morajo institucije Unije, če ni zakonsko določenega roka, pri vseh svojih dejavnostih upoštevati razumen rok.

98. Ta razumen rok je odvisen od okoliščin zadeve in ga ni mogoče določiti s sklicevanjem na kakšen konkreten najdaljši rok, določen abstraktno. Pri njegovi uporabi je treba od primera do primera varovati pravno varnost posameznikov pri njihovih razmerjih z Unijo, če ni zakonitega roka.¹⁹

99. Naj poudarim, da uporaba načela razumnega roka ne more zagotavljati take ravni pravne varnosti in predvidljivosti pravnih položajev kot zakonsko določen zastaralni rok, katerega trajanje in posledice poteka so določeni vnaprej.

100. Če ustreznega zakonsko določenega roka ni, pa se mi zdi uporaba načela razumnega roka primeren instrument, ki omogoča, da se v konkretnem sporu prepreči, da bi pravna praznina glede zastaranja posegla v upravičene interese dolžnika Unije.

101. V obravnavani zadevi je torej Splošno sodišče, s tem ko je svoj nadzor opravilo z vidika navedenega načela, odgovorilo na trditve pritožnika na območju, ki je hkrati ustrezalo vlogi sodišča in omogočilo zagotovitev varstva upravičenih interesov, kar je bila trditvena podlaga pritožnika.

102. Sicer pa pritožnik v pritožbi ne izpodbija preudarkov Splošnega sodišča pri tej presoji.

103. Pritožnik še posebno ne izpodbija točke 51 izpodbijane sodbe, v kateri je bilo opozorjeno na ustaljen preudarek iz sodne prakse Sodišča, da kršitev načela razumnega roka lahko vodi v razglasitev ničnosti akta samo, če je trajanje ravnanja institucije lahko vplivalo na izid postopka, po katerem je bil sprejet ta akt. Tako je zlasti takrat, ko je potencialno ogrožena pravica naslovnika do obrambe.²⁰ Pritožnik pa ne izpodbija ugotovitve Splošnega sodišča, da v obravnavani zadevi ni dokazal obstoja posega v njegovo pravico do obrambe.

104. Na podlagi navedenih preudarkov menim, da prvi del prvega pritožbenega razloga pritožnika v zvezi z napačno razlago ni utemeljen.

18 — Navedel bom samo nekaj primerov njegove uporabe na različnih področjih, predvsem: vračilo nezakonito izplačanih pomoči (sodba Falck in Acciaierie di Bolzano/Komisija, C-74/00 P in C-75/00 P, EU:C:2002:524), potrditev obračunov EKUJS (sodba Grčija/Komisija, C-321/09 P, EU:C:2011:218), vračilo stroškov pred sodiščem Unije (sklep Dietz/Komisija, 126/76 DEP, EU:C:1979:158), vložitev odškodninskega zahtevka uradnika (sklep Marcuccio/Komisija, T-157/09 P, EU:T:2010:403) in tožbe zaradi izterjave neupravičenih plačil na področju javnih uslužbencev (sodba Ronsse/Komisija, T-205/01, EU:T:2002:269).

19 — Za povzetek sodne prakse Sodišča v zvezi s pojmom „razumen rok“ glej sodbo Arango Jaramillo in drugi/EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, točke od 27 do 34).

20 — Glej sodbi Technische Unie/Komisija (C-113/04 P, EU:C:2006:593, točka 48) in po analogiji Groupe Gascogne/Komisija (C-58/12 P, EU:C:2013:770, točki 73 in 74).

2. Drugi del: ugovor nezakonitosti

105. Pritožnik trdi, da sta člen 85b podrobnih pravil za izvajanje in podredno tudi člen 73a finančne uredbe nezakonita.

106. Opozarjam na to, da je treba razlog, ki se pred Sodiščem prvič uveljavlja v pritožbi, zavrniti kot nedopusten, razen če gre za razlog, ki bi ga moralo Splošno sodišče upoštevati po uradni dolžnosti.

107. V skladu z ustaljeno sodno prakso bi namreč lahko stranka, če bi ji bilo dovoljeno, da se pred Sodiščem prvič sklicuje na razloge in trditve, ki jih ni navedla pred Splošnim sodiščem, Sodišču, katerega pristojnost glede pritožb je omejena, lahko predložila spor, ki bi bil razširjen v primerjavi s sporom, o katerem je odločalo Splošno sodišče.²¹

108. Kot izhaja iz spisa, pa pritožnik pred Splošnim sodiščem ni uveljavljal nezakonitosti člena 73a finančne uredbe niti nezakonitosti člena 85b podrobnih pravil za izvajanje.

109. Poleg tega pritožnik v pritožbi nikjer ne trdi, da je Splošno sodišče kršilo obveznost upoštevanja razloga javnega reda.

110. Menim torej, da je ugovor nezakonitosti, ki ga pritožnik uveljavlja v obravnavani zadevi, prepovedan kot nov razlog v fazi pritožbe in zato nedopusten.

3. Tretji del: obseg presoje Splošnega sodišča

111. Pritožnik v bistvu trdi, da je Splošno sodišče zmotno presojalo kršitev načela razumnega roka, namesto da bi odgovorilo na njegov glavni argument v zvezi s kršitvijo pravil o zastaranju.

112. S to trditvijo se dejansko uveljavljata dve različni problematiki. Prvič, nanaša se na vprašanje, ali je Splošno sodišče odgovorilo na trditev pritožnika na prvi stopnji. Drugič, postavlja se vprašanje, ali je Splošno sodišče pravilno presodilo to trditev z vidika spoštovanja načela razumnega roka.

113. Na prvem mestu, kar zadeva domnevno odsotnost odgovora, opozarjam na to, da Splošno sodišče ni dolžno izrecno odgovoriti na vse trditve strank spora. Obrazložitev sodbe Splošnega sodišča je torej lahko implicitna, če zadevnim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih Splošno sodišče ni sprejelo njihovih argumentov, Sodišču pa omogoča, da razpolaga z dovolj elementi za izvajanje nadzora.²²

114. V obravnavani zadevi je pritožnik – kot izhaja iz spisa – pred Splošnim sodiščem trdil, da obstaja splošno pravno načelo, po katerem zastaranje začne teči od takrat, ko lahko upnik uveljavlja svojo terjatev. Po mnenju pritožnika bi moralo Splošno sodišče v skladu s tem načelom, ki je skupno vsem pravnim sistemom držav članic, zavrniti kakršno koli drugačno razlago zadevnega zastaranja.

115. Splošno sodišče pa je to trditev implicitno, vendar nedvoumno zavrnilo v točkah od 38 do 42 izpodbijane sodbe.

21 — Sodbi Sison/Svet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 95) ter Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 126) in sklep EMC Development/Komisija (C-367/10 P, EU:C:2011:203, točka 93).

22 — Glej sodbo FIAMM in drugi/Svet in Komisija (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 96 in navedena sodna praksa).

116. Kar zadeva razlog v zvezi s kršitvijo pravil o zastaranju, je namreč Splošno sodišče navedlo, da člen 73a finančne uredbe, na katerega se je skliceval pritožnik, napotuje na datum, določen v podrobnih pravilih za izvajanje, in ga je torej treba brati skupaj s slednjimi. Nato je Splošno sodišče razložilo petletni zastaralni rok v luči člena 85b podrobnih pravil za izvajanje in ugotovilo, da zastaralni rok začne teči – kot izrecno izhaja iz navedenega člena – po poteku roka, navedenega v opominu.

117. Zato menim, da obravnavani del prvega pritožbenega razloga ni utemeljen, kar zadeva domnevno odsotnost odgovora na trditev, navedeno na prvi stopnji.

118. Na drugem mestu očitek pritožnika zadeva upoštevnost analize na podlagi načela razumnega roka.

119. Tudi če bi se, na eni strani, domnevalo, da bi Splošno sodišče lahko opustilo presojo spoštovanja načela razumnega roka kot ločenega ničnostnega razloga, pa bi to pomenilo samo to, da izpodbijana sodba vsebuje več kot dovolj razlogov, kar ne bi moglo voditi v njeno razveljavitev. Na drugi strani – in kot sem ugotovil že pri analizi prvega dela tega pritožbenega razloga²³ – je Splošno sodišče pravilno presodilo trditev pritožnika z vidika načela razumnega roka.

120. Menim, da bi bilo treba zavrniti trditev pritožnika v zvezi z neprimernostjo presoje razumnega roka in celoten tretji del prvega pritožbenega razloga.

121. Na podlagi navedene analize menim, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti.

B – Od drugega do petega pritožbenega razloga

122. Pritožnik z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je izkrivilo drugi tožbeni razlog, po katerem pritožnik ni mogel predložiti svojih stališč o vseh vprašanih, ki so bila podlaga za izpodbijano odločbo.

123. Ugotavljam, da pritožnik ni jasno navedel, kakšno naj bi bilo domnevno izkrivljenje, ampak splošno napotuje na opis dejanskega stanja spora. Njegove trditve v drugem pritožbenem razlogu so zato že na prvi pogled nezadostno dokazane.

124. S tretjim pritožbenim razlogom pritožnik trdi, da bi moralo Splošno sodišče pri zavrnitvi utemeljitev v zvezi z določitvijo stalnega prebivališča zaradi povrnitve potnih stroškov pojasniti vsebino pojma stalnega prebivališča v smislu prava Unije. Poleg tega Splošno sodišče po mnenju pritožnika ne bi bilo smelo izključiti vsakršne možnosti odprave nepravilnosti pri določanju upravičencev do nadomestil, ker je iz dejanskega stanja izhajalo, da je bila ta nepravilnost povsem formalna.

125. Menim, da skuša pritožnik s temi navedbami, čeprav so oblikovane z vidika napačne razlage ureditve SNP, dejansko doseči novo presojo dejanskega stanja, za kar pa Sodišče v okviru pritožbe ni pristojno.²⁴ Zato je tretji pritožbeni razlog nedopusten.

126. Četrty pritožbeni razlog, naveden podredno, se nanaša na kršitev načela sorazmernosti. Pritožnik trdi, da čeprav bi bile terjatve Parlamenta načeloma upravičene, bi bilo treba prilagoditi njihovo višino, da bi se upoštevale dobra vera pritožnika in konkretne okoliščine zadeve.

23 — Glej točke od 94 do 104 zgoraj.

24 — Glej sodbo E.ON Energie/Komisija (C-89/11 P, EU:C:2012:738, točka 64 in navedena sodna praksa).

127. Tako pritožnik v bistvu ponavlja trditve, ki jih je Splošno sodišče obravnavalo in zavrnilo v točkah od 102 do 113 izpodbijane sodbe, in ne uveljavlja nobene napačne uporabe prava v obrazložitvi izpodbijane sodbe. Menim, da je zato četrti pritožbeni razlog nedopusten.²⁵

128. Nazadnje, peti pritožbeni razlog zadeva izključno stroške, ki so bili naloženi v obeh združenih zadevah pred Splošnim sodiščem.

129. Naj spomnim, da na podlagi člena 58, drugi odstavek, Statuta Sodišča pritožba ni dovoljena glede stroškov in njihove višine. V skladu z ustaljeno sodno prakso se to pravilo uporablja za predloge v zvezi z domnevno nezakonnostjo odločbe Splošnega sodišča o stroških, če so bili zavrjeni vsi drugi pritožbeni razlogi.²⁶

130. Če bo torej Sodišče sledilo mojemu predlogu za zavrnitev vseh štirih prvih pritožbenih razlogov, ne bo treba odločati o petem pritožbenem razlogu v zvezi z nezakonnostjo, ki naj bi jo Splošno sodišče zagrešilo pri razdelitvi stroškov na prvi stopnji.

131. Zato predlagam, da se pritožbeni razlogi od drugega do petega zavrnejo in da se torej pritožba v celoti zavrne.

132. Ker pritožnik s svojimi razlogi ni uspel, predlagam, da se mu v skladu s členoma 184(1) in 138(1) Poslovnika naloži plačilo stroškov, kakor je predlagal Parlament.

VII – Predlog

133. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj pritožbo zavrne in Riccardu Nenciniju naloži plačilo stroškov.

25 — Glej zlasti sodbo Eurocoton in drugi/Svet (C-76/01 P, EU:C:2003:511, točka 47).

26 — Sodbi Henrichs/Komisija (C-396/93 P, EU:C:1995:280, točki 65 in 66) in Edwin/UUNT (C-263/09 P, EU:C:2011:452, točka 78). Čeprav navedena sodna praksa tak pritožbeni razlog, ki se nanaša na stroške, razglašajo za nedopusten, menim, da je ustrezno ugotoviti, da v primeru zavrnitve drugih pritožbenih razlogov, o njem več treba presojati.