



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 21 februari 2018*

”Överklagande – Talan om ogiltigförklaring – Artikel 263 sjätte stycket FEUF – Upptagande till prövning – Tidsfrist för väckande av talan – Beräkning – Tidigare ledamot vid Europaparlamentet – Beslut om återkrav av assistentstöd – Tillämpningsföreskrifter för parlamentets ledamotsstadga – Artikel 72 – Klagomålsförfarande vid parlamentet – Delgivning av det beslut som går någon emot – Rekommenderad försändelse som inte har hämtats ut av mottagaren”

I mål C-326/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 9 juni 2016,

LL, företrädd av J. Petrulionis, advokatas,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europaparlamentet, företrädd av G. Corstens och S. Toliušis, båda i egenskap av ombud,

motpart i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. L. da Cruz Vilaça samt domarna E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (referent), och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 maj 2017,

och efter att den 26 juli 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: litauiska.

Dom

- 1 Den tidigare ledamoten vid Europaparlamentet, LL, har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 19 april 2016, LL/Parlamentet (T-615/15, ej publicerat, EU:T:2016:432), (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut avvisade tribunalen LL:s talan om ogiltigförklaring av parlamentets beslut av den 17 april 2014 gällande återkrav av assistentstöd som utbetalats till honom under hans mandat (nedan kallat återkravsbeslutet) med motiveringen att det var uppenbart att talan inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att den hade väckts för sent.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I beslutet av Europaparlamentets presidium av den 19 maj och 9 juli 2008 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets ledamotsstadga (EUT C 159, 2009, s. 1), i den lydelse som är gällande från den 21 oktober 2010 (EUT C 283, 2010, s. 9) (nedan kallade tillämpningsföreskrifterna), föreskrivs i artikel 68.1, som har rubriken "Återkrav av felaktiga utbetalningar", följande:

"Samtliga felaktiga utbetalningar i samband med tillämpningen av dessa tillämpningsföreskrifter ska återkrävas. Generalsekreteraren ska ge instruktioner om att beloppen ska drivas in hos den berörda ledamoten."

- 3 I artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna, som har rubriken "Klagomål", föreskrivs följande:

"1. En ledamot som anser att dessa tillämpningsföreskrifter inte tillämpats korrekt av den behöriga avdelningen kan framföra ett skriftligt klagomål till generalsekreteraren.

Generalsekreteraren ska i sitt beslut om klagomålet ange de skäl som ligger till grund för beslutet.

2. En ledamot som inte samtycker till generalsekreterarens beslut får, inom två månader efter att beslutet meddelats, begära att ärendet hänvisas till kvestorerna, som ska fatta beslut efter samråd med generalsekreteraren.

3. Om en part i ett klagomålsförfarande inte samtycker till det beslut som antagits av kvestorerna får han eller hon, inom två månader efter att beslutet meddelats, begära att ärendet hänvisas till presidiet, som ska fatta det slutgiltiga beslutet.

4. Denna artikel ska också tillämpas på ledamotens rättsliga efterträdare och på före detta ledamöter och deras rättsliga efterträdare."

Bakgrund till förfarandet och återkravsbeslutet

- 4 Klaganden utövade mandat som parlamentsledamot från den 1 maj till den 19 juli 2004.
- 5 Efter det att en undersökning utförts av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), i vilken det konstaterades att ett assistentstöd på 37 728 euro felaktigt hade utbetalats till klaganden, antog parlamentets generalsekreterare den 17 april 2014 ett beslut om återkrav av detta belopp. Den 22 maj 2014 delgavs klaganden detta beslut samt debetnotan av den 5 maj 2014 där villkoren för återbetalningen framgick.
- 6 Klaganden, som inte samtyckte till återkravsbeslutet, begärde enligt artikel 72.2 i tillämpningsföreskrifterna att ärendet skulle hänvisas till kvestorerna.

- 7 Klaganden fick kännedom om att hans klagomål hade avvisats genom skrivelse från kvestorerna den 3 december 2014 (nedan kallat kvestorernas beslut), som han har uppgett att han delgavs följande dag.
- 8 Den 2 februari 2015 har klaganden enligt artikel 72.3 i tillämpningsföreskrifterna ingett ett klagomål till presidiet vid parlamentet mot kvestorernas beslut och mot återkravsbeslutet.
- 9 Presidiet avslag klagandens klagomål genom beslut av den 26 juni 2015 (nedan kallat presidiets beslut).
- 10 Parlamentet har uppgett att presidiets beslut översändes genom rekommenderat brev den 30 juni 2015 till den adress som klaganden hade angett i sin klagoskrift. Denna försändelse returnerades efter en frist på femton dagar av den belgiska posten utan att ha hämtas ut av klaganden.
- 11 Den 10 september 2015 har klaganden från en tjänsteman vid parlamentet mottagit e-post var till presidiets beslut hade bifogats.

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

- 12 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 november 2015 väckte klaganden talan om ogiltigförklaring av återkravsbeslutet och debetnotan av den 5 maj 2014. Klaganden yrkade även att parlamentet skulle ersätta rättegångskostnaderna.
- 13 Klaganden har till stöd för sin talan åberopat två grunder. Den första grunden avser att återkravsbeslutet, kvestorernas beslut, presidiets beslut och debetnotan är olagliga och saknar grund. Den andra grunden avser åsidosättande av preskriptionsfrister samt principerna om en rimlig tidsfrist, rättssäkerhet och skyddet för berättigade förväntningar vid antagandet av återkravsbeslutet samt debetnotan.
- 14 Genom det överklagade beslutet har tribunalen erinrat om att talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 femte stycket FEUF ska väckas inom två månader från den dag då akten offentliggjordes eller delgavs sökanden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om akten, allt efter omständigheterna. Efter att ha erinrat om denna frists betydelse för allmän ordning har tribunalen i punkterna 7 och 8 i det överklagade beslutet konstaterat att de angripna rättsakterna hade antagits den 17 april respektive den 5 maj 2014 och delgivits klaganden den 22 maj 2014. Talan hade emellertid väckts 17 månader efter detta sistnämnda datum utan att klaganden hade åberopat laga förfall eller force majeure. Tribunalen har således avvisat talan då det var uppenbart att den inte kunde tas upp till sakprövning på grund av denna försening.

Parternas yrkanden

- 15 Klaganden har yrkat att domstolen ska
- upphäva det överklagade beslutet, och
 - återförvisa målet till tribunalen för ny prövning.
- 16 Parlamentet har yrkat att domstolen ska
- avvisa överklagandet som uppenbart ogrundat, och
 - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 17 Klaganden har till stöd för sin talan åberopat fyra grunder. Den första grunden rör tribunalens underlåtenhet att göra en fullständig prövning av handlingarna i målet samt dess felaktiga rättstillämpning avseende artikel 263 sjätte stycket FEUF och artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna. Genom den andra grunden har klaganden gjort gällande att tribunalen har åsidosatt artikel 126 i sina rättegångsregler. Den tredje grunden avser att tribunalen har åsidosatt artikel 47 första och andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Genom den fjärde grunden har klaganden slutligen gjort gällande att tribunalen i strid med artiklarna 133 och 134.1 i sina rättegångsregler har beslutat att klaganden ska bära sina rättegångskostnader.

Den första grunden

Parternas argument

- 18 Den första grunden består av två delgrunder.
- 19 Genom den första delen av den första grunden har klaganden gjort gällande att tribunalen inte på ett uttömmande sätt har prövat all bevisning som åberopats till stöd för talan i den mån tribunalen har underlåtit att beakta den omständigheten att klaganden hade inlett det klagomålsförfarande som avses i artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna.
- 20 Genom den andra delen av den första grunden har klaganden gjort gällande att tribunalen har åsidosatt artikel 263 sjätte stycket FEUF och artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna eftersom det framgår underförstått av det överklagade beslutet att den omständigheten att klagomålsförfarandet enligt denna artikel 72 tillämpas inte ska påverka hur fristen för att väcka talan enligt artikel 263 FEUF beräknas fastän denna frist enligt klaganden utgör ett obligatoriskt inledningskede i förfarandet.
- 21 Parlamentet har gjort gällande att det ifrågavarande förfarandet, i motsats till det klagomålsförfarande som föreskrivs i artikel 90 och 91 i Europeiska unionens tjänsteföreskrifter, är av fakultativ karaktär. Parlamentet har vidare framhållit att så fort klaganden har valt att det förfarande som anges i artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna ska tillämpas, kan denne inte längre väcka talan vid domstol mot det omtvistade beslutet utan är tvungen att invänta utgången av klagomålsförfarandet och i förekommande fall överklaga presidiets beslut.
- 22 Vad gäller beräkningen av fristen för att väcka talan har parlamentet angett att klaganden både vid tribunalen och i sitt överklagande har yrkat att det är återkravsbeslutet och debetnotan som ska upphävas, och inte presidiets beslut. Parlamentet drar därav slutsatsen att eftersom fristen för att väcka talan enligt artikel 263 sjätte stycket FEUF, som beräknas från den dag då återkravsbeslutet och debetnotan delgavs, har löpt ut med över 17 månader var tribunalen skyldig att avvisa talan på grund av denna försening.

Domstolens bedömning

- 23 Den andra delen av den första grunden, som ska prövas först, avser en felaktig tillämpning av artikel 263 sjätte stycket FEUF och artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna i den mån det underförstått framgår av det överklagade beslutet att tillämpningen av förfarandet i denna artikel 72 inte påverkar hur fristen för att väcka talan beräknas enligt den förstnämnda bestämmelsen.
- 24 Vad gäller det klagomålsförfarande som avses i artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna kan det inledningsvis konstateras att det framgår av själva lydelsen av denna bestämmelse att det är av fakultativ karaktär.

- 25 Ett administrativt rättsmedel, antingen det är obligatoriskt eller fakultativt, har till syfte att främja en förlikning mellan rättssubjektet och förvaltningen (se, analogt, dom av den 23 januari 1986, Rasmussen/kommissionen, 173/84, EU:C:1986:29, punkt 12, och dom av den 7 maj 1986, Rihoux m.fl./kommissionen, 52/85, EU:C:1986:199, punkt 12 och där angiven rättspraxis) i syfte att undvika en tvist, såsom generaladvokaten har framhållit i punkterna 35 och 36 i sitt förslag till avgörande.
- 26 Detta innebär att den fakultativa eller obligatoriska karaktären av ett administrativt rättsmedel inte påverkar det förhållandet att det inledande administrativa förfarandet måste föregå talan inför domstol. Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 42 i sitt förslag till avgörande, beträffande parlamentets argument att förvaltningen inte tilldelas någon svarsfrist medan en sådan frist däremot förekommer vad gäller klagomål enligt Europeiska unionens tjänsteföreskrifter, kan det nämligen konstateras att denna frist utgör en nödvändig garanti vid obligatorisk administrativ talan för att undvika förseningar eller till och med att klaganden berövas möjligheten att väcka talan till följd av en försummelse från förvaltningens sida. Den omständigheten att en sådan frist saknas inom ett administrativt förfarande av fakultativ karaktär kan emellertid inte begränsa tillgången till rättslig prövning, eftersom klaganden behåller möjligheten att när som helst avstå från att fullfölja det administrativa förfarandet och i stället väcka talan i domstol.
- 27 Klagomålsförfarandet skulle berövas sin ändamålsenliga verkan om parlamentsledamoten, efter att ha använt detta medel för att uppnå förlikning, måste väcka talan inför domstol innan utgången av detta administrativa förfarande för att talefristen gentemot det omtvistade beslutet ska ha respekterats.
- 28 Tribunalen har således gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den bedömde att talan hade väckts för sent utan att beakta det klagomålsförfarande som inletts av klaganden.
- 29 Talan ska således bifallas såvitt avser den första grunden och det överklagade beslutet ska följaktligen upphävas. Det saknas härvidlag anledning att pröva den första delen av den första grunden eller de övriga grunderna för överklagandet.

Huruvida talan vid tribunalen kan tas upp till sakprövning

- 30 Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i Europeiska unionens domstols stadga kan denna, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.
- 31 Domstolen kan i detta skede av förfarandet inte i sak avgöra den talan som väckts i tribunalen. För att avgöra talan är det nämligen nödvändigt att bedöma sakfrågor på grundval av sådana omständigheter som inte varit föremål för prövning vid tribunalen och inte heller tagits upp vid domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/kommissionen, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 66).
- 32 Domstolen har däremot de upplysningar som krävs för att slutligt avgöra huruvida talan mot återkravsbeslutet kan tas upp till sakprövning (dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 66).
- 33 Vad i första hand beträffar hur talefristen ska beräknas har parlamentet i förevarande fall bedömt att om en parlamentsledamot för att bestrida ett beslut har valt att inleda det klagomålsförfarande som avses i artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna kan denne inte längre väcka talan vid domstol mot samma beslut utan måste väcka talan mot presidiets beslut att avslå klagomålet.
- 34 Såsom framgår av punkt 26 i denna dom påverkar den fakultativa eller obligatoriska karaktären av ett administrativt rättsmedel varken det förhållandet att det inledande administrativa förfarandet måste föregå talan inför domstol eller klagandens möjlighet att när som helst väcka talan vid domstol.

- 35 Det kan således inte anses, bland annat med hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, att den omständigheten att ett klagomålsförfarande enligt artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna har inletts påverkar rätten att väcka talan inför domstol mot återkravsbeslutet.
- 36 Domstolen har för övrigt, vad avser det klagomålsförfarande som avses i artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna, fastställt att förvaltningsbesvär och uttryckligt eller underförstått avslag på ett sådant besvär utgör en integrerad del av ett komplext förfarande. Under dessa förhållanden innebär en talan om ogiltigförklaring, även om den formellt är riktad mot beslutet om avslag på klagomålet, att domstolen ska pröva den rättsakt mot vilken klagomålet anförs (dom av den 17 januari 1989, Vainker/parlamentet, 293/87, EU:C:1989:8, punkterna 7 och 8).
- 37 Domstolen har även vad gäller dessa föreskrifter slagit fast att talan kan tas upp till sakprövning oavsett om den är riktad enbart mot det beslut mot vilken klagomålet har anförts, mot beslutet om avslag på klagomålet eller mot båda dessa beslut tillsammans, under förutsättning att klagomålet har anförts och talan väckts inom de frister som föreskrivs i dessa artiklar (dom av den 26 januari 1989, Koutchoumoff/kommissionen, 224/87, EU:C:1989:38, punkt 7, och dom av den 10 mars 1989, Del Plato/kommissionen, 126/87, EU:C:1989:115, punkt 9).
- 38 I enlighet med principen om processekonomi kan domstolen emellertid fastställa att det saknas anledning att särskilt besluta om de yrkanden som avser beslutet att avslå klagomålet när den konstaterar att nämnda yrkanden saknar självständigt innehåll och i själva verket flyter ihop med yrkandena avseende det beslut mot vilket klagomålet riktas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 januari 1989, Vainker/parlamentet, 293/87, EU:C:1989:8, punkterna 7–9).
- 39 Så kan till exempel vara fallet när domstolen konstaterar att beslutet om avslag på klagomålet, eventuellt med anledning av att det är underförstått, uteslutande bekräftar det beslut som utgjorde föremål för klagomålet, vilket innebär att en ogiltigförklaring av det ena beslutet i princip inte skulle få några andra följder för den berördas rättsliga situation än en ogiltigförklaring av det andra.
- 40 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 40 i sitt förslag till avgörande kan samma överväganden tillämpas på det klagomålsförfarande som gäller parlamentsledamöter enligt artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna.
- 41 Tribunalen hade således inte fog för att avvisa LL:s talan med motiveringen att den uppenbarligen inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att den hade väckts för sent genom att beakta återkravsbeslutet och inte presidiets beslut som talefristens utgångspunkt.
- 42 Såsom framgår av de omständigheter som domstolen har tagit del av, bland annat under förhandlingen, har klaganden nämligen bara kortfattat informerats om att hans klagomål avslagits genom kvestorernas och presidiets beslut. Dessa beslut som enbart utgjorde en bekräftelse av återkravsbeslutet påverkade nämligen inte hans rättsliga situation i förhållande till den situation som följde av återkravsbeslutet.
- 43 Med beaktande av de överväganden som ovan angetts i punkterna 34 och 35 i denna dom kan det vidare konstateras att fristen för att väcka talan om ogiltigförklaring började löpa i förhållande till klaganden först när han delgavs presidiets beslut som innebar att det klagomålsförfarande som avses i artikel 72 i tillämpningsföreskrifterna avslutades.
- 44 Det framgår även under alla omständigheter av den ansökan varigenom talan väcktes vid tribunalen att klaganden även avsåg kvestorernas och presidiets beslut genom denna handling.

- 45 Vad i andra hand beträffar delgivningen av presidiets beslut kan det inledningsvis erinras om att sådana beslut som anger till vem eller vilka de riktar sig, enligt artikel 297.2 tredje stycket FEUF, ska delges den eller dem som de riktar sig till och får verkan genom denna delgivning. Begreppet delgivning definieras emellertid inte i bestämmelsen.
- 46 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 59 i sitt förslag till avgörande fastställs genom denna bestämmelse en allmän rättssäkerhetsprincip enligt vilken de rättigheter och skyldigheter som följer av en rättsakt som är avsedd för enskilda enbart kan göras gällande gentemot dess mottagare under förutsättning att denne vederbörligen har fått kännedom om den.
- 47 Enligt artikel 263 femte stycket FEUF ska talan om ogiltigförklaring vidare väckas inom två månader från den dag då akten offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om akten, allt efter omständigheterna. I likhet med artikel 297.2 tredje stycket FEUF definieras begreppet delgivning inte i heller i denna bestämmelse. I enlighet med artikel 60 i tribunalens rättegångsregler ska denna tidsfrist i förekommande fall förlängas med tio dagar, med hänsyn till avstånd.
- 48 Vad gäller frågan huruvida en rättsakt vederbörligen har delgivits sin mottagare har domstolen angivit att ett beslut ska anses ha delgivits i den mening som avses i artikel 263 sjätte stycket FEUF och artikel 297.2 tredje stycket FEUF när detta har kommunicerats till mottagaren och denna ges möjlighet att få kännedom om beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 1989, Olbrechts/kommissionen, 58/88, EU:C:1989:323, punkt 10 och beslut av den 2 oktober 2014, Page Protective Services/SEAE, C-501/13 P, ej publicerat, EU:C:2014:2259, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 49 Det ska även erinras om att det ankommer på den part som gör gällande att talan väckts för sent att bevisa från vilken dag fristen började löpa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 1980, Belfiore/kommissionen, 108/79, EU:C:1980:146, punkt 7, och dom av den 17 juli 2008, Athinaiki Techniki/kommissionen, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 50 I förevarande fall har parlamentet angett att klaganden har informerats om presidiets beslut genom rekommenderad försändelse den 26 juni 2015 med mottagningsbevis, för vilken den belgiska posten hade översänt en avi om försändelsen den 30 juni 2015. Parlamentet anser att denna försändelse, i enlighet med nationella regler om postutdelning, ska anses ha vederbörligen delgivits sin mottagare vid den tidpunkt då den normala frist på femton dagar som försändelsen ligger kvar på postkontoret, och som tillämpas av den belgiska posten, hade löpt ut eftersom klaganden inte hade hämtat ut försändelsen inom denna frist.
- 51 Det är i detta sammanhang ostridigt att klaganden inte hade mottagit den ifrågavarande försändelsen eftersom den hade återsänts till avsändaren utan att ha hämtats ut av honom.
- 52 Klaganden har emellertid i sitt klagomål utöver sin bostadsadress angett sin e-postadress till vilken han den 10 september 2015 mottog ett e-brev från en tjänsteman vid parlamentet. Till e-brevet hade bland annat presidiets beslut bifogats. Klaganden har omedelbart erkänt mottagandet av detta e-brev.
- 53 Parlamentet har således inte fog för sitt påstående att delgivningen i förevarande fall enbart har utförts genom rekommenderat försändelse trots att den inte har hämtats ut inom den frist som den belgiska posten tillämpar vid lagring av en sådan försändelse.
- 54 Den omständighet som parlamentet har åberopat, att den ifrågavarande försändelsen har expedierats till den belgiska adress som har angetts i klagomålet och att klaganden varken har informerat parlamentet om sin flytt till sitt hemland eller begärt eftersändning till sin nya adress, saknar också betydelse. Detta gäller särskilt, även om det antas att det föreligger en skyldighet att meddela denna adressändring, eftersom följderna av en underlåtelse att göra detta inte har definierats.

- 55 I förevarande fall kan parlamentet nämligen även anses ha delgivit återkravsbeslutet genom e-brevet av den 10 september 2015. Denna frist på två månader och tio dagar kan således inte ha börjat löpa i förhållande till klaganden förrän den dag då han fick full kännedom om detta beslut.
- 56 Eftersom parlamentet inte har förmått bevisa att klaganden hade fått full kännedom om återkravsbeslutet innan e-brevet mottogs har fristen på två månader och tio dagar börjat löpa först den 10 september 2015. Talan om ogiltigförklaring som väcktes i tribunalen den 4 november 2015 är således inte försenad.

Rättegångskostnader

- 57 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska beslutet i frågan om rättegångskostnaderna i målet om överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Det beslut som Europeiska unionens tribunal meddelade den 19 april 2016, LL mot Parlamentet (T-615/15, ej publicerat, EU:T:2016:432) upphävs.**
- 2) **Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för att prövas i sak.**
- 3) **Frågan om rättegångskostnader anstår.**

Underskrifter