

Kohtuasi C-289/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

5. mai 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Administrativen sad Sofia-grad (Sofia linna halduskohus, Bulgaaria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

5. aprill 2021

Kaebuse esitaja:

IG

Vastustaja:

Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus)

Põhikohtuasja ese

Normikontrolli tulemusel tühistati riigisisese õiguse madalama astme õigusakti säte vastuolu tõttu direktiiviga 2012/27/EL. Seejärel muudeti selles madalama astme õigusaktis tühistatud säte nõuetekohaselt, mis andis kassatsioonikohtule aluse tühistada esimene kohtuotsus selle peale esitatud kassatsioonkaebuse alusel. Pooled vaidlevad selle üle, kas see on õiguspärane ja kas madalama astme õigusakti tühistamine kujutab endast selle õigusakti tagasivõtmist, kui see reguleeris normikontrolli avalduse esitamisest kuni muutmiseni asjaomast õiguslikku suhet nii, et see oli väidetavalt vastuolus liidu õigusnormiga. Poolte vaidlus puudutab ka küsimust, kas tagatud on tõhus õiguskaitse selliste riigisiseste õigusnormidega seoses, mis on vastuolus isikutele konkreetseid õigusi andvate liidu õigusnormidega.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Euroopa Liidu põhiõiguste harta tõlgendamine ELTL artikli 267 lõike 1 punkti a alusel seoses väitega, et riigisisene õigus ei ole kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 ja direktiivi 2012/27/EL sätetega

Eelotsuse küsimused

1. Kas see, kui muudetakse riigisisese normatiivse õigusakti sätet, mis on tunnustatud apellatsioonikohtus vastuolus olevaks liidu õiguse kehtiva sättega, vabastab kassatsioonikohtu kohustusest kontrollida enne muudatust kehtinud sätet ja hinnata, kas see on liidu õigusega kooskõlas?
2. Kas see, kui vaidlusalune säte on tagasi võetud, kujutab endast tõhusat õiguskaitsevahendit liidu õigusega tagatud õiguste ja vabaduste (siin direktiivi 2012/27/EL artiklid 9 ja 10) kaitseks, st kas sellise õiguskaitsevahendiga on tegemist, kui riigisiseses õiguses ette nähtud võimalus kontrollida, kas asjaomane riigisisene säte oli enne muutmist liidu õigusega kooskõlas, on olemas ainult juhul, kui pädev kohus arutab selle sätte alusel esitatud konkreetset kahju hüvitamise nõuet ja seda üksnes isiku osas, kes on nõude esitanud?
3. Kui teisele küsimusele vastatakse jaatavalt: kas on lubatav, et vaidlusalune säte reguleerib selle vastuvõtmisest kuni muutmiseni jätkuvalt piiramatult hulga selliste isikute õiguslikke suhteid, kes ei ole selle sättega seoses esitanud kahju hüvitamise nõuet, st riigisisese normi kooskõla osas liidu õigusnormidega enne selle muutmist ei ole võetud seisukohta nende isikutega seoses?

Viidatud liidu õigusnormid ja kohtupraktika

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 47

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv 2012/27/EL, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnustatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ, artiklid 9c ja 10

Kohtuotsus Kantarev (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807)

Riigisisese õigusnormid

Halduskohtumenetluse seadustik (Administrativnoprotsesualen kodeks) (edaspidi „APK“), artiklid 156, 187, 195, 221

Energiaseadus (Zakon na energetikata), artikkel 155

6. aprilli 2007. aasta määrus nr 16-334 kaugküttevarustuse kohta (Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplonabdyavaneto), mille on vastu võtnud majandus- ja energiaminister, artikkel 61; kaasomandis olevas eluasemes soojusenergiatarbimise jaotamise meetodika (Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost), mis on avaldatud nimetatud määruse artikli 61 juurde kuulavas lisas, punkt 6.1.1.

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaasomandis olevas eluasemes soojusenergiatarbimise jaotamise meetodika (edaspidi „meetodika“) avaldati majandus- ja energiaministri määruse nr 16-334/6.4.2007 (Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplonabdyavaneto) lisas 1. Varhoven administrativen sadis (kõrgeim halduskohus; edaspidi „VAS“) toimivas normikontrolli menetluses vaidlustab IG selle meetodika seoses soojusenergiatarbimise arvutamise ja korterelamu seadmetikes. Kolmest kohtunikust koosnev VASi kolleegium tühistas 13. aprilli 2018. aasta otsusega meetodika punkti 6.1.1., sest see ei teeni energiaseaduse artikli 155 lõikes 2 üle võetud direktiivi 2012/27/EL artiklite 9 ja 10 eesmärki, nimelt et kaugkütte eest tuleb arve esitada tegeliku tarbimise järgi. Selle otsuse peale esitas energiaminister kassatsioonkaebuse VASi viiest kohtunikust koosnevale kolleegiumile.
- 2 20. septembril 2019 jõustus määrus kaugküttevarustuse määruse muutmise kohta, millega muudeti meetodika punkti 6.1.1. Ministri kassatsioonkaebuse alusel leidis VASi viiest kohtunikust koosnev kolleegium, et normikontrolli menetluse ese on ära langenud, sest vaidlusalune säte on asendatud uue normiga, mis reguleerib samasugust õigussuhet. VAS viitab sellele, et madalama astme normatiivse õigusakti normikontroll ei ole ajaliselt piiratud, kuid tegemist saab olla ainult kehtiva normatiivse õigusaktiga, mitte aga tühistatud või muudetud õigusaktidega, mis ei ole sisulise kohtuotsuse tegemise ajal enam osa kehtivast õigusest. Nimetatud põhjendustel tühistas VASi viiest kohtunikust koosnev kolleegium lõpliku ja vaidlustamatu 11. veebruari 2020. aasta otsusega sama kohtu kolmest kohtunikust koosnenud kolleegiumi 13. aprilli 2018. aasta otsuse, langetamata seejuures sisulist otsust IG avalduse osas normikontrolli läbiviimiseks.
- 3 Kuna IG ei nõustunud asja sellise käiguga, esitas ta kaebuse, mis on põhikohtuasja ese. IG palub välja mõista kahjuhüvitise varalise kahju eest summas 830 Bulgaaria leevi (BGN) kohtumenetluse kulude eest VASi kolmest kohtunikust koosnenud kolleegiumis ja mittevaralise kahju eest summas 300 BGN pettumuse, viha ja solvumise eest kõrgeima kohtu kohtunike käitumise tõttu – VASi viiest kohtunikust koosnenud kolleegiumis, mis ei taganud liidu õiguse tõhusust ja selle asemel, et kohtuvaidlus lahendada, keeldus kontrollimast täitevvõimu tegevust. IG nõuab samuti seadusjärgse intressi maksmist. Tema arvates rikkus VASi teine otsus tema õigust tõhusale õiguskaitsele Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 järgi ja õigust eelotsusetaotluse esitamisele ELTL artikli 267 lõike 1 järgi.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Kaebaja leiab, et VASi viiest kohtunikust koosneva kolleegiumi 11. veebruari 2020. aasta otsuses on rikutud liidu õigust, sest kohus ei teinud sisulist otsust. VAS kinnitas (ajavahemiku osas normikontrolli avalduse esitamisest kuni hilisema normatiivse aktiga tühistamiseni) riigisisese õiguse sätte kehtivust (metoodika punkt 6.1.1.), mis ei olnud energiaseaduse artikli 155 lõikega 2 üle võetud direktiivi 2012/27/EL artiklitega 9 ja 10 kooskõlas. Nii jäi kaebajale tõhususe ja võrdväarsuse põhimõttest tulenevalt tagamata harta artiklis 47 ette nähtud tõhus õiguskaitse. Kaebaja märgib, et metoodikat muudeti alles pärast VASi kolmest kohtunikust koosneva kolleegiumi otsuse kuulutamist, millega oli see sätte tühistatud. Lisaks vaidlustab ta VASi senise praktika, mille kohaselt on madalama astme õigusakti muutmine tähenduselt sama mis selle akti tagasivõtmine. IG on seisukohal, et tegemist ei ole tagasivõtmisega, sest õigusakti tagasivõtmisega välistatakse selle õiguslik toime. Käesoleval juhul säilis aga vaidlustatud sätte kehtivusaajal tema õiguslik toime, kuni selle sätte muutmiseni 20. septembril 2019. Veel viitab kaebaja sellele, et vaidlustatud õigusakti tagasivõtmine on Bulgaaria õiguse järgi (APK artikli 156 lõige 2) pärast esimest suulist menetlust võimalik vaid kaebaja nõusolekul. Kuna nõusolekut käesoleval juhul ei küsitud, ei ole tegemist vaidlustatud õigusakti tagasivõtmisega. Vaidlustatud sätte muutmise tagajärje määrab omal algatusel kindlaks pädev ametiasutus (vastavalt APK artiklis 195 toodud tähtajale, st mitte hiljem kui kolme kuu jooksul alates kohtuotsuse jõustumisest). Kuna aga kohtuotsus metoodika tühistamise kohta on tühistatud ega ole jõustunud, ei saa kohaldada APK artiklit 195. Sellega ei ole talle tagatud õigust tõhusale õiguskaitsele seoses metoodika punktiga 6.1.1. enne selle muutmist 20. septembril 2019. Kaebaja leiab, et selle eest tuleks maksta hüvitist summas, mis võrdub kohtukuludega VASi menetluses ja mittevaralise kahjuga pettumuse, viha ja solvumise eest kõrgeima kohtu kohtunike käitumisest tulenevalt. Ta palub esitada Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) eelotsusetaotluse.
- 5 Vastustaja – kõrgeim halduskohus (VAS) – märgib, et normikontrolli menetluses kohtulikult kontrollitava õigusakti äralangemine ei tähenda, et selle õigusakti õiguspärasust ei saa kontrollida. Vaidlusalusel juhul on tegemist madalama astme õigusakti tagasivõtmisega, kohaldatav on APK artikli 204 lõige 3. Selle sätte järgi tuvastab tagasivõetud haldusakti õigusvastasuse juhul, kui tagasivõtmisega on kahju tekitatud, kohus, mis teeb otsuse kahju hüvitamise nõude osas. Seega on kaebaja õigused kaitstud ja talle hüvitatakse kahju seoses tagasi võetud metoodika punktiga 6.1.1. ajavahemiku eest, mis eelneb 20. septembri 2019. aasta muudatustele. Seega ei ole normikontrolli menetluses metoodika punkti 6.1.1. vastuolu tõttu direktiivi 2012/27/EL artiklite 9 ja 10 eesmärgiga rikutud tõhusa õiguskaitse tagamise põhimõtet.
- 6 Vastustaja vaidleb Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamise taotlusele vastu. Ta on seisukohal, et sellega muudetakse kohtuotsuse põhjendusi, kuigi see on lõplik ja jõustunud. Lisaks ei saa kaebaja tugineda hartale, sest artikkel 47 puudutab tõhusat õiguskaitset selliste riigisiseste õigusnormidega seoses, mis on

vastuolus kaebajale õigusi andvate liidu õigusnormidega. Käesoleval juhul on riigisisene õigusnorm tagasi võetud.

- 7 Poolte vaidlus puudutab küsimust, kas see, kui muudetakse liidu õigusega vastuolus olevat riigisisest madalama astme õigusakti, õigustab seda, et selle õigusakti normikontrolli menetluses ei tehta pärast seda muudatust sisulist otsust, sest ese on ära langenud ja kaebajale ei ole vaja enam tagada õiguskaitset seoses vaidlustatud õigusaktiga, mida õiguslikult enam ei esine. Vaidlus puudutab ka küsimust, kas madalama astme õigusakti muutmine kujutab endast selle õigusakti tagasivõtmist, sest see reguleerib normikontrolli avalduse esitamisest kuni muudatuse tegemiseni jätkuvalt õigussuhteid sellisel viisil, mis väidetavalt rikub liidu õiguse sätet.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 8 Kõigepealt tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohus meelde reeglit, et madalama astme normatiivset õigusakti peetakse tühistatuks alates sellise kohtuotsuse jõustumisest, millega tuvastati selle tühistamine. Pärast seda kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastas, et tühistav kohtuotsus käesolevas menetluses ei ole jõustunud, kontrollib ta teemakohast riigisisest kohtupraktikat. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et VAS peab sarnastel juhtudel sellise õigusakti muutmist pärast selle suhtes normikontrolli avalduse esitamist, õigusakti tagasivõtmiseks. VAS lähtub sellest, et kohtuotsust ei ole võimalik teha juhul, kui sellega tühistatakse madalama astme normatiivne õigusakt, mida on enne kohtuotsuse jõustumist täies ulatuses või osaliselt muudetud. Sellisena võib seda tühistada ja asendada muu kohtuliku otsusega, millega lõpetatakse menetlus normikontrolli eseme äralangemise tõttu.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et riigisiseses kohtupraktikas esineb ka sellest erinev seisukoht. See võtab arvesse asjaolu, et asjaomase madalama astme normatiivse õigusakti suhtes normikontrolli avalduse esitamise ajal ja ka esimese astme kohtu otsuse tegemise ajal on menetlusel ese ja tuleb eeldada, et menetlev kohus võib otsuse teha. Lisaks lähtutakse viidatud erinevas seisukohas sellest, et madalama astme normatiivset akti saab selle vastuvõtja tagasi võtta vaid kuni ajahetkeni, kuni see on kohtus vaidlustatud. Kui madalama astme normatiivse õigusakti suhtes on esitatud kohtule normikontrolli avaldus, võib ainult see (kohus) õigusakti tühistada, kui ta peab seda õigusvastaseks. Sellisel juhul kaotab haldusasutus vaidlustatud õigusakti tühistamise pädevuse ja muutub õigusvaidluse pooleks, kes peab tõendama õigusakti õiguspärasust ega saa käsutada menetluse eset. Pärast seda kui vaidlustatud madalama astme õigusaktist on saanud menetluse ese, ei saa kumbki menetluse pooltest iseseisvalt menetluse eset käsutada. See on tagatis omavoli vastu, millega oleks tegemist juba vaidlustatud normatiivse õigusakti tühistamise ja asendamise puhul uue, koheselt vastu võetud sama sisuga madalama astme õigusakti puhul. See tähendaks, et tõhus kohtulik kontroll sõltuks sellistel juhtudel üksnes vastustaja tahtest, kui ta ajaks samasugust

joont ka uue madalama astme õigusakti suhtes järgnevas normikontrolli menetluses ja muudaks sellega kohtuliku kontrolli võimatuks.

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb kohtuotsusele Kantarev (C-571/16), milles Euroopa Kohus lähtub sellest, et kahe erineva õiguskaitsevahendi olemasolu riigisisises õiguskorras on võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtete järgmiseks lubatav, kuid see ei vabasta kohut siiski kohustusest kontrollida kuni normatiivse õigusakti jõustumiseni kehtinud norme ja kindlaks määrata kriteeriume otsustamiseks, millise menetluskorra järgi tuleb juhtumeid hinnata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et käesoleva vaidluse pooled vaidlevad selle üle, kas esineb kaks erinevat õiguskaitsevahendit. Kaebaja leiab, et olemas on vaid üks õiguskaitsevahend, mis on suunatud sellele, et kassatsioonikohus teeb vaidluses sisulise otsuse muudetud madalama astme õigusakti kohta, sest selle õiguslik toime kehtib kuni selle muutmiseni. Vastustaja leiab, et õigusakti toimet ei saa pärast selle muutmist hinnata normikontrolli menetluses, vaid õigusakti tagasivõtmisega seoses kahju hüvitamise menetluses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et nendele küsimustele ei ole käesoleva menetluse konkreetseid asjaolusid arvestades võimalik Euroopa Kohtu nimetatud kohtupraktika abil üheselt vastata.
- 11 Kokkuvõttes viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus sellele, et kohtuvaidluse lahendamiseks tuleb selgitada, kas riigisisese õiguse normatiivse õigusakti sätte muutmine, mis tunnistati enne muudatust kohtuotsusega liidu kehtiva õiguse sättega vastuolus olevaks, vabastab kassatsioonikohtu kohustusest kontrollida kuni muudatuseni kehtinud sätet ja hinnata, kas see on liidu õigusega kooskõlas. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib tuvastada, kas tagatud on tõhus õiguskaitsevahend juhul, kui vaidlusalune säte on tagasi võetud. Lisaks väljendab ta kahtlust, kas tegemist on tõhusa õiguskaitsevahendiga, sest riigisiseses õiguses ette nähtud võimalus kontrollida asjaomase riigisisese sätte kooskõla liidu õigusega enne kontrollitava sätte muutmist, on olemas ainult juhul, kui pädev kohus arutab kahju hüvitamise nõuet selle sättega tekitatud kahju osas ja seda üksnes konkreetse kaebaja suhtes.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et ta kahtleb selles, kas poole huvidele on tagatud tõhus õiguskaitse, sest normatiivse õigusakti muutmine ei ole sama mis selle tagasivõtmine. Kuni muutmiseni kehtinud säte reguleerib oma kehtivusajal jätkuvalt õigussuhteid, samas kui tagasivõetud haldusaktil puuduvad igasugused õiguslikud tagajärjed.