

Zaak C-289/21**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

5 mei 2021

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 april 2021

Verzoeker:

IG

Verweerder:

Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Na een procedure van wettigheidstoetsing is een bepaling van een nationale normatieve handeling van een lager niveau dan wetgevende handelingen (hierna ook „lagere handeling”) nietig verklaard wegens onverenigbaarheid met richtlijn 2012/27/EU. Vervolgens is de nietig verklaarde bepaling van deze lagere handeling naar behoren gewijzigd, op grond waarvan de cassatierechter de eerste rechterlijke beslissing op een daartegen ingesteld cassatieberoep heeft vernietigd. Partijen zijn het oneens over de vraag of dit rechtmatig is en of de wijziging van een lagere handeling gelijkstaat aan de intrekking ervan, wanneer deze handeling in het tijdvak tussen de indiening van het verzoek om wettigheidstoetsing en de wijziging ervan de betrokken rechtsverhoudingen zo heeft geregeld dat sprake was van schending van een bepaling van Unierecht. Het geschil tussen partijen betreft ook de vraag of het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is gewaarborgd in geval van nationale wettelijke bepalingen die schending opleveren van Unierechtelijke bepalingen waaraan de particulier concrete rechten kan ontleen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op grond van artikel 267, eerste alinea, onder a), VWEU omdat er sprake zou zijn van onverenigbaarheid van het nationale recht met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met bepalingen van richtlijn 2012/27/EU

Prejudiciële vragen

1. Ontslaat de wijziging van een bepaling van een nationale normatieve handeling die eerder door de rechter onverenigbaar is bevonden met een geldende bepaling van Unierecht, de cassatierechter van de verplichting om de vóór de wijziging geldende bepaling te toetsen of om te beoordelen of zij met het Unierecht verenigbaar is?

2. Vormt de aanname dat de bepaling in kwestie is ingetrokken een doeltreffende voorziening in rechte ter bescherming van de door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden (in casu door de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2012/27/EU), of is er sprake van een dergelijke voorziening in rechte wanneer het volgens het nationale recht alleen mogelijk is om te toetsen of de betrokken bepaling van nationaal recht in de vóór de wijziging ervan geldende versie met het Unierecht verenigbaar was, wanneer bij de bevoegde rechter een concrete vordering wordt ingesteld tot vergoeding van als gevolg van deze bepaling geleden schade, en zulks alleen ten aanzien van de persoon die de vordering heeft ingesteld?

3. Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: Is het rechtmatig dat de betrokken bepaling voor het tijdvak tussen de vaststelling en de wijziging ervan de rechtsverhoudingen blijft regelen voor een onbeperkt aantal personen die geen schadevordering in verband met die bepaling hebben ingesteld, of dat voor die personen niet werd getoetst of de bepaling van nationaal recht gedurende het tijdvak vóór de wijziging ervan verenigbaar was met het Unierecht?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 47

Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG, artikelen 9 quater en 10

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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „APK”), artikelen 156, 187, 195 en 221

Zakon na energetikata (energiewet), artikel 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdyavaneto (besluit nr. 16-334 van 6 april 2007 inzake de stadsverwarming), vastgesteld door de minister van Economie en Energie, artikel 61; Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost (methode voor de evenredige verdeling van het warmteverbruik in gebouwen in mede-eigendom), bekendgemaakt als bijlage 1 bij artikel 61 van het voornoemde besluit, punt 6.1.1

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De methode voor de verdeling van het warmteverbruik in gebouwen in mede-eigendom (hierna: „methode”) is bekendgemaakt als bijlage 1 bij de door de minister van Economie en Energie vastgestelde Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (besluit nr. 16-334 van 6 april 2007 inzake de stadsverwarming). In een procedure van wettigheidstoetsing voor de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter; hierna: „VAS”) vecht IG deze methode aan, voor zover zij wordt gehanteerd voor het berekenen van het warmteverbruik van verticale installaties in meergezinswoningen. Bij beslissing van 13 april 2018, gegeven door een uit drie rechters bestaande kamer van de VAS, is de formule van punt 6.1.1. van de methode nietig verklaard, aangezien zij niet bijdraagt aan de doelstelling van de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2012/27/EU, in nationaal recht omgezet bij artikel 155, lid 2, van de energiewet, namelijk dat de facturering van de stadswarmte moet zijn gebaseerd op het werkelijke verbruik ervan. Tegen deze beslissing heeft de minister van Energie cassatieberoep ingesteld bij een uit vijf rechters bestaande kamer van de VAS.
- 2 Op 20 september 2019 is het besluit tot wijziging van het besluit inzake de stadsverwarming in werking getreden waarbij de gelaakte bepaling van punt 6.1.1. van de methode is gewijzigd. De uit vijf rechters bestaande kamer van de VAS heeft op het cassatieberoep van de minister beslist dat de procedure van wettigheidstoetsing zonder voorwerp is geraakt, aangezien de gelaakte bepaling is vervangen door een nieuwe bepaling tot regeling van dezelfde rechtsverhoudingen. De VAS heeft erop gewezen dat lagere handelingen onbeperkt in de tijd aan een wettigheidstoetsing kunnen worden onderworpen, maar dat een dergelijke toetsing alleen betrekking kan hebben op geldende normatieve handelingen en dus niet op ingetrokken of gewijzigde handelingen die op het tijdstip van rechterlijke afdoening van de zaak niet langer onderdeel zijn van het geldende recht. Om die reden heeft de uit vijf rechters bestaande kamer van de VAS bij definitieve en niet voor beroep vatbare beslissing van 11 februari 2020 de beslissing van de uit drie rechters bestaande kamer van dezelfde

rechterlijke instantie van 13 april 2018 vernietigd, zonder een uitspraak ten gronde te doen over het door IG ingediende verzoek om wettigheidstoetsing.

- 3 IG kon daarmee geen genoegen nemen en heeft de vordering ingesteld die het voorwerp uitmaakt van het hoofdgeding. IG vordert betaling van een vergoeding voor materiële schade van 830 lev (BGN) ter compensatie van de kosten van de procedure voor de uit drie rechters bestaande kamer van de VAS, alsook van een vergoeding voor immateriële schade van 300 BGN uit hoofde van teleurstelling, boosheid en belediging wegens de handelwijze van de hoogste rechterlijke instantie – de uit vijf rechters bestaande kamer van de VAS –, die heeft nagelaten om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en, in plaats van zich uit te spreken in het geding, heeft geweigerd toezicht uit te oefenen op de uitvoerende macht. IG vordert ook betaling van de wettelijke rente. Volgens hem is hij door de tweede beslissing van de VAS geschonden in zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in zijn recht om te verzoeken dat een prejudiciële vraag wordt gesteld overeenkomstig artikel 267, eerste alinea, VWEU.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Verzoeker voert aan dat de op 11 februari 2020 gegeven uitspraak door de uit vijf rechters bestaande kamer van de VAS schending oplevert van het Unierecht, aangezien in de zaak geen beslissing ten gronde is genomen. De VAS heeft (voor het tijdvak tussen de indiening van het verzoek om wettigheidstoetsing en de intrekking van de handeling bij de latere normatieve handeling) de geldigheid bevestigd van een bepaling van nationaal recht (punt 6.1.1. van de methode) die niet verenigbaar was met de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2012/27/EU, in nationaal recht omgezet bij artikel 155, lid 2, van de energiewet. Hierdoor is hij, gelet op de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid, verstoken gebleven van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte overeenkomstig artikel 47 van het Handvest. Verzoeker betoogt dat de methode pas is gewijzigd na de uitspraak van de uit drie rechters bestaande kamer van de VAS waarbij de desbetreffende bepaling nietig is verklaard. Voorts richt hij zich tegen de praktijk die de VAS tot op heden huldigt en volgens welke wordt aangenomen dat de wijziging van een lagere handeling gelijkstaat aan de intrekking ervan. Volgens IG is geen sprake van een intrekking, aangezien de intrekking van een handeling ertoe leidt dat zij niet langer rechtsgevolgen kan doen ontstaan. In het voorliggende geval, daarentegen, bleef de bestreden bepaling rechtsgevolgen sorteren tot aan haar latere wijziging op 20 september 2019. Bovendien wijst verzoeker erop dat een bestreden handeling volgens het Bulgaarse recht (artikel 156, lid 2, APK) na de eerste terechtzitting alleen met voorafgaande toestemming van de verzoekende partij kan worden ingetrokken. Aangezien in casu niet om die toestemming is verzocht, kan geen sprake zijn van een intrekking van de bestreden handeling. De gevolgen van de wijziging van de bestreden handeling moeten ambtshalve worden vastgesteld door de bevoegde autoriteit

(binnen de door artikel 195 APK opgelegde termijn van hoogstens drie maanden nadat de rechterlijke uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen). Aangezien de rechterlijke uitspraak over de nietigverklaring van de methode echter is vernietigd en geen kracht van gewijsde heeft gekregen, kan artikel 195 APK geen toepassing vinden. Als gevolg daarvan is hem het recht ontzegd op een doeltreffende voorziening in rechte tegen punt 6.1.1. van de methode tijdens het tijdvak voorafgaand aan de wijziging ervan op 20 september 2019. Verzoeker becijfert dit recht op het bedrag van de kosten van de procedure voor de VAS en op de immateriële schade uit hoofde van teleurstelling, boosheid en belediging wegens de handelwijze van de hoogste rechter. Hij verzoekt om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 5 Verweerder – de hoogste bestuursrechter – stelt vast dat de omstandigheid dat een door de rechter toetsbare handeling niet langer bestaat in het kader van een rechtmatigheidstoetsing niet betekent dat deze handeling niet kan worden getoetst op haar rechtmatigheid. In het onderhavige geval is sprake van een ingetrokken lagere handeling en is artikel 204, lid 3, APK van toepassing. Volgens deze bepaling wordt de onrechtmatigheid van een ingetrokken bestuurshandeling, in geval de intrekking ervan schade heeft veroorzaakt, vastgesteld door de rechter die zich moet uitspreken over de vordering tot schadevergoeding. Derhalve zijn de rechten van verzoeker beschermd en kan hij vergoeding eisen voor de schade die hij wegens het ingetrokken punt 6.1.1. van de methode heeft geleden in het tijdvak voorafgaand aan de wijziging ervan op 20 september 2019. Hieruit volgt dat het beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte niet is geschonden in de wettigheidstoetsing op grond van onverenigbaarheid van punt 6.1.1. van de methode met de doelstelling van de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2012/27/EU.
- 6 Verweerder betwist verzoekers verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof. Hij is van mening dat hiermee de rechtsoverwegingen van de rechter opnieuw zouden worden onderzocht, terwijl de uitspraak definitief is en kracht van gewijsde heeft. Bovendien kan verzoeker zich niet beroepen op het Handvest, aangezien artikel 47 ervan ziet op een efficiënte voorziening in rechte tegen nationale wettelijke bepalingen die indruisen tegen bepalingen van Unierecht waaraan verzoeker rechten kan ontleen. In het voorliggende geval is de nationale wettelijke bepaling ingetrokken.
- 7 Het geschil tussen partijen betreft de vraag of de wijziging van een lagere handeling van nationaal recht die niet verenigbaar was met een bepaling van Unierecht, als zodanig grond oplevert om na de wijziging van de desbetreffende handeling geen beslissing ten gronde te nemen op het verzoek om wettigheidstoetsing, aangezien dit verzoek zonder voorwerp is geraakt en verzoeker niet langer rechtsbescherming nodig heeft tegen de bestreden handeling die juridisch niet meer bestaat. Het geschil betreft ook de vraag of de wijziging van een lagere handeling gelijkstaat aan de intrekking ervan, aangezien deze handeling gedurende het tijdvak tussen de indiening van het verzoek om wettigheidstoetsing en de wijziging ervan de rechtsverhoudingen is blijven regelen op een wijze die schending oplevert van een bepaling van Unierecht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 De verwijzende rechter brengt vooreerst de regel in herinnering volgens welke een lagere handeling wordt geacht te zijn ingetrokken vanaf de datum waarop de rechterlijke beslissing tot nietigverklaring ervan kracht van gewijsde heeft gekregen. Nadat de verwijzende rechter in de onderhavige zaak heeft vastgesteld dat de rechterlijke beslissing tot nietigverklaring geen kracht van gewijsde heeft gekregen, heeft hij de relevante nationale rechtspraak onderzocht. Daarbij heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat de VAS in soortgelijke zaken heeft geoordeeld dat de wijziging van een dergelijke handeling na aanvechting ervan middels een verzoek om wettigheidstoetsing moet worden aangemerkt als de intrekking van die handeling. De VAS gaat ervan uit dat een rechterlijke uitspraak tot nietigverklaring van een lagere handeling als onrechtmatig moet worden beschouwd wanneer de desbetreffende handeling volledig of ten dele werd gewijzigd alvorens die uitspraak kracht van gewijsde heeft gekregen. In dat geval kan de rechterlijke uitspraak als zodanig worden vernietigd en door een andere uitspraak worden vervangen, waardoor de procedure wordt beëindigd omdat de wettigheidstoetsing zonder voorwerp is geraakt.
- 9 De verwijzende rechter stelt vast dat in de nationale rechtspraak ook een daarvan afwijkend standpunt wordt ingenomen. Volgens dit standpunt moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de procedure op het tijdstip van indiening van het verzoek om wettigheidstoetsing van de lagere handeling en ook op het tijdstip van beslissing hierop door de rechter in eerste aanleg wel degelijk een voorwerp heeft en dat moet worden aangenomen dat de aangezochte rechter zich hierover rechtmatig kan uitspreken. Bovendien moet volgens dit afwijkende standpunt ervan worden uitgegaan dat de instantie die de lagere handeling heeft vastgesteld, deze alleen kan intrekken tot aan het tijdstip waarop deze voor de rechter wordt aangevochten. Wanneer een verzoek om wettigheidstoetsing van een lagere handeling bij de rechter wordt aangebracht, kan de rechter – en alleen deze rechter – de bestreden handeling nietig verklaren wanneer deze naar zijn oordeel onrechtmatig is. In dat geval verliest de bestuursinstantie haar bevoegdheid tot intrekking van de bestreden handeling en wordt zij partij bij het geding, waaruit volgt dat zij de rechtmatigheid van de handeling moet bewijzen en niet kan beschikken over het voorwerp van de procedure. Nadat de bestreden lagere handeling het voorwerp van de procedure is geworden, kan geen van de partijen autonoom beschikken over het voorwerp van de procedure. Dit vormt een bescherming tegen willekeur waarvan sprake zou zijn indien de bestuursinstantie de reeds bestreden normatieve handeling zou intrekken en een nieuwe lagere normatieve handeling met dezelfde inhoud zou vaststellen. Een dergelijke handelwijze zou een doeltreffende rechterlijke toetsing in dergelijke gevallen uitsluitend doen afhangen van de wil van verweerder, mocht deze handelwijze van de bestuursinstantie zich ook bij een daaropvolgend verzoek om wettigheidstoetsing van de nieuwe lagere normatieve handeling herhalen en rechterlijke toetsing onmogelijk maken.

- 10 De verwijzende rechter beroept zich ook op het arrest Kantarev (C-571/16), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid zich niet verzetten tegen een nationale regeling die voorziet in twee verschillende beroepswegen, al ontslaat dit de rechter niet van de verplichting om de vóór de inwerkingtreding van de normatieve handeling geldende regeling te toetsen en de criteria vast te stellen volgens welke procesrechtelijke regeling de zaken moeten worden afgedaan. De verwijzende rechter stelt vast dat partijen bij het onderhavige geding het oneens zijn over de vraag of sprake is van twee verschillende beroepswegen. Volgens verzoeker is slechts sprake van één enkele beroepsweg die erop is gericht dat de cassatierechter uitspraak doet in de zaak in verband met de later gewijzigde bestreden lagere handeling, aangezien de rechtsgevolgen ervan blijven bestaan tot aan het tijdstip van wijziging ervan. Verweerder voert aan dat wanneer de handeling is gewijzigd, de rechtsgevolgen ervan voor het tijdvak voorafgaand aan de wijziging niet in de procedure voor wettigheidstoetsing aan de orde kunnen worden gesteld, maar te beoordelen zijn in het kader van de procedure tot schadevergoeding wegens intrekking van de handeling. In het licht van de specifieke feiten van deze zaak komt de verwijzende rechter tot de slotsom dat deze vragen niet eenduidig kunnen worden beantwoord op basis van de genoemde rechtspraak van het Hof.
- 11 Samenvattend wijst de verwijzende rechter erop dat voor de beslechting van het geding moet worden uitgemaakt of de wijziging van een bepaling van een normatieve handeling van nationaal recht, die vóór wijziging ervan door de rechter onverenigbaar was bevonden met een toepasselijke bepaling van Unierecht, de cassatierechter ontslaat van de verplichting om de in het tijdvak voorafgaand aan de wijziging geldende bepaling te toetsen of te beoordelen of zij met het Unierecht verenigbaar is. De verwijzende rechter wenst te vernemen of het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is gewaarborgd wanneer ervan wordt uitgegaan dat de betrokken bepaling als ingetrokken geldt. Voorts koestert hij twijfel of er sprake is van een doeltreffende voorziening in rechte, aangezien de in het nationale recht geboden mogelijkheid om na te gaan of de betrokken nationale bepaling vóór wijziging ervan met het Unierecht verenigbaar was, alleen dan ter beschikking staat wanneer bij de bevoegde rechter een vordering wordt ingesteld tot vergoeding van geleden schade op grond van deze bepaling, en wel alleen ten aanzien van de betrokken verzoeker.
- 12 De verwijzende rechter benadrukt dat hij betwijfelt of een doeltreffende rechtsbescherming van de belangen van verzoeker gewaarborgd is, aangezien de wijziging van een normatieve handeling niet gelijkstaat aan de intrekking ervan. De bepaling die tot aan het tijdstip van wijziging ervan van toepassing is, blijft de rechtsverhoudingen tijdens haar geldigheidsduur regelen, terwijl een ingetrokken bestuurshandeling helemaal geen rechtsgevolgen meer heeft.