

**Zaak C-711/22**

**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:**

18 november 2022

**Verwijzende rechter:**

Sąd Najwyższy (Polen)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

26 mei 2022

**Verzoekende partij:**

Advance Pharma sp. z o.o.

**Verwerende partij:**

Skarb Państwa - Główny Inspektor Farmaceutyczny

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Toelaatbaarheid van de heropening, naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, van een bij onherroepelijke uitspraak afgesloten civiele procedure – Effectieve rechterlijke bescherming

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag**

Uitlegging van het Unierecht, met name van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten en artikel 19, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie; artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vraag**

Is in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, gelezen in samenhang met artikel 19, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het in de rechtsstelsels van sommige lidstaten van de Unie voorziene

rechtsmiddel waarmee naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij schending van de verdragsnormen is vastgesteld kan worden verzocht om heropening van een bij onherroepelijke uitspraak afgesloten procedure, een wezenlijk aspect van het recht op effectieve rechterlijke bescherming in het kader van een civiele procedure wanneer het rechtsstelsel van de betrokken lidstaat voorziet in een ander rechtsmiddel voor de rechterlijke bescherming van de rechten van een partij bij een procedure die is afgesloten bij een onherroepelijke uitspraak?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Verdrag betreffende de Europese Unie: artikel 19

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: artikel 47

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (grondwet van de Republiek Polen) van 2 april 1997 (Dz. U. 1997, nr. 78, volgnr. 483): artikelen 45 en 77

Ustawa-Kodeks postępowania cywilnego (wetboek van burgerlijke rechtsvordering) van 17 november 1964 (geconsolideerde tekst: Dz. U. 2021, volgnr. 1805): artikelen 399, 400, 401, 401<sup>1</sup>, 403, 404, 405, 406, 407, 408 en 410

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

Bij beslissing van 8 februari 2016 heeft de Sąd Okręgowy w Warszawie (rechter in eerste aanleg Warschau, Polen) de vordering van Advance Pharma sp. z o.o. (hierna ook: „verzoekster”) tot veroordeling van de Skarb Państwa - Główny Inspektor Farmaceutyczny w Warszawie (schatkist - hoofdinspecteur voor de geneesmiddelen, gevestigd te Warschau, Polen) tot het betalen van een schadevergoeding ten bedrage van 37 242 220,00 Poolse zloty (PLN) afgewezen. Verzoekster heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld, dat door de Sąd Apelacyjny w Warszawie (rechter in tweede aanleg Warschau, Polen) is afgewezen bij beslissing van 30 oktober 2017. Vervolgens heeft verzoekster cassatieberoep ingesteld bij de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen; hierna: „SN”). Het ingestelde cassatieberoep is ontvankelijk verklaard en vervolgens afgewezen bij beslissing van de SN van 25 maart 2019.

Daarop heeft verzoekster een verzoekschrift ingediend bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”). Daarbij heeft zij aangevoerd dat de beslissing van de SN van 25 maart 2019 is gegeven door personen waarvan sommigen niet de hoedanigheid van onafhankelijk en onpartijdig rechter bezitten, aangezien zij tot rechter zijn benoemd onder deelneming van de Krajowa Rada

Sądownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen), die vanuit het oogpunt van de normen van de Poolse grondwet, conventies en verdragen op gebrekkige wijze is samengesteld. Bij arrest van 3 februari 2022 in de zaak Advance Pharma Sp. z o.o./Polen (verzoekschrift nr. 1469/20) heeft het EHRM schending van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) vastgesteld, aangezien de schendingen in de procedure voor de benoeming van zeven rechters van de civiele kamer van de SN, waaronder drie die de zaak van de verzoekende vennootschap hebben onderzocht, dermate ernstig waren dat inbreuk is gemaakt op de kern van het recht van deze vennootschap op een „gerecht dat bij de wet is ingesteld” in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM. Het EHRM heeft tevens verklaard dat de bij de behandeling van de zaak betrokken rechtsprekende formatie van de civiele kamer van de SN geen „bij wet ingesteld gerecht” is.

Gelet op de bewoordingen van dit arrest van het EHRM heeft verzoekster vervolgens, namelijk op 2 mei 2022, verzocht om heropening van de procedure voor de SN die was ingeleid bij het door haar ingestelde cassatieberoep en afgesloten bij de onherroepelijke beslissing van de SN van 25 maart 2019.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

Verzoekster in de onderhavige zaak is het niet eens met het standpunt dat het tot heropening van de procedure strekkende verzoek moet worden afgewezen en voert onder meer aan dat aan burgers en andere procespartijen mogelijkwerwijs de waarborg van een effectieve rechterlijke bescherming wordt ontnomen als gevolg van de uitsluiting van de mogelijkheid om een procedure te heropenen naar aanleiding van een arrest van het EHRM.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 1 De rechtsfiguur van de heropening van een civiele procedure is een specifiek instrument dat bedoeld is om gebrekkige uitspraken uit het rechtsverkeer te verwijderen en vormt een uitzondering op het beginsel van de rechtskracht van gegeven beslissingen en van de bescherming van de verworven rechten van partijen bij een civiele procedure. Daarbij wordt aan dergelijke partijen de mogelijkheid geboden om een onherroepelijke uitspraak aan te vechten. Het uitzonderlijke karakter van deze rechtsfiguur houdt verband met het effect ervan, namelijk de ondermijning van de stabiliteit van in civiele zaken gewezen onherroepelijke uitspraken. Er is sprake van een situatie die de heropening van een procedure rechtvaardigt wanneer, nadat een uitspraak ten gronde definitief is geworden, bijzondere omstandigheden aan het licht komen waaruit volgt dat de betreffende uitspraak het beginsel van de rechtsstaat schendt als gevolg van een gebrek dat zich heeft voorgedaan in de loop van de procedure of bij het doen van de uitspraak waarbij de procedure is afgesloten.
- 2 De rechterlijke toepassing van de wet wordt om redenen van waarborging gekenmerkt door de hoogste graad van regulering, wat betekent dat alleen procedurele handelingen waarin uitdrukkelijk bij wet wordt voorzien toelaatbaar zijn. Bij de inachtneming van de procedurele grondslag voor de aanwending van een buitengewoon rechtsmiddel en bijgevolg ook van de grondslag voor de uitspraak van een rechter is geen ruimte voor enige beoordelingsmarge (beslissing van 7 rechters van de SN van 30 november 2010, III CZP 16/10). De heropening van een civiele procedure is bijgevolg alleen mogelijk in de gevallen waarin de wet voorziet. De ontvankelijkheid van een tot heropening van een procedure strekkend verzoek is in het Poolse procesrecht afhankelijk gesteld van de procedurele voorwaarde dat dit verzoek is gebaseerd op een van de gronden die in het kader van de limitatieve opsomming ervan op uitputtende wijze worden genoemd in de wet, en de ontvankelijkheid van een dergelijke heropening is afhankelijk van het antwoord op de vraag of daadwerkelijk van een dergelijke grondslag sprake is. Dit rechtsmiddel is bedoeld voor strikt omschreven ernstige procedurefouten.
- 3 Een uitspraak van het EHRM, met inbegrip van een arrest waarbij een schending van artikel 6, lid 1, van het EVRM is vastgesteld, is in het Poolse wetboek van burgerlijke rechtsvordering geen rechtsgrondslag voor de heropening van een bij onherroepelijke uitspraak afgesloten civiele procedure. Uit de bepalingen kan noch door middel van een ruime uitlegging noch door middel van een conclusie naar analogie, een grondslag voor het heropenen van een procedure worden afgeleid. In de beslissing van 30 november 2010 in zaak III CZP 16/10 heeft de SN verklaard dat een onherroepelijk arrest van het EHRM waarbij schending van het door artikel 6, lid 1, EVRM gewaarborgde recht op een eerlijk proces is

vastgesteld, in het kader van het Poolse procesrecht geen grondslag voor de heropening van een civiele procedure vormt.

- 4 Wanneer de wetgever niet heeft voorzien in de mogelijkheid om een procedure naar aanleiding van een arrest van het EHRM te heropenen, bestaat voor een dergelijke heropening gewoonlijk geen rechtsgrondslag, met name wanneer de betrokken partij met behulp van een ander rechtsmiddel rechtsbescherming kan zoeken. Het gebruik van dergelijke rechtsmiddelen maakt het mogelijk te waarborgen dat de partij haar rechtmatige belang kan beschermen. In het kader van een in artikel 6, lid 1, EVRM bedoeld eerlijk proces dient derhalve rekening te worden gehouden met het beginsel van rechtszekerheid, waarvan het gezag van gewijsde (*res iudicata*) is afgeleid. In het licht daarvan is het niet toegestaan om een zaak waarover reeds bij onherroepelijke uitspraak is geoordeeld opnieuw te onderzoeken en te beslechten. Daarom voorzien staten waarvan de rechtsorde geen mogelijkheid biedt om naar aanleiding van een arrest van het EHRM een procedure te heropenen, in andere rechtsmiddelen, waarbij alternatieve mogelijkheden voor herstel (*restitutio in integrum*) worden geboden.
- 5 Het Poolse recht voorziet in een compensatiemechanisme, en een partij van wie de rechten in het kader van een civiele procedure zijn geschonden kan, wanneer dit vervolgens wordt vastgesteld in een uitspraak van het EHRM, naar aanleiding van het arrest van het EHRM van dit mechanisme gebruikmaken en bijvoorbeeld een passende schadevordering tegen de schatkist instellen. In het Poolse recht zijn de beginselen betreffende de mogelijkheid om een vordering tot schadevergoeding in te stellen wat dat betreft uitvoerig uiteengezet in de beslissing van de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen) van 22 september 2015 in zaak SK 21/14, waarin onder meer is vastgesteld dat een arrest van het EHRM prejudiciële waarde kan hebben en aldus de weg kan openen voor het instellen van een vordering tot schadevergoeding overeenkomstig de algemene beginselen. Op deze wijze wordt in het Poolse recht het doel van onaantastbaarheid van het gezag van gewijsde en van de zekerheid van de civielrechtelijke betrekkingen tussen partijen verwezenlijkt, waarbij voor de partijen tegelijkertijd passend herstel wordt gewaarborgd.
- 6 Bijgevolg kan worden verondersteld dat de rol van de rechterlijke instanties wordt versterkt door het ontbreken van passende bepalingen die het mogelijk maken een procedure te heropenen. Het staat namelijk aan hen om aan een benadeelde alternatieve verhaalsmogelijkheden ten aanzien van de schending van zijn rechten te bieden, mits de benadeelde op passende wijze overeenkomstige vorderingen formuleert. Tegen deze achtergrond is evenwel onder meer een situatie denkbaar waarin, met het oog op de waarborging van de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het EHRM, in lidstaten van de Unie waarin geen rechtsgrondslag voor de heropening van een civiele procedure naar aanleiding van een arrest van het EHRM bestaat, de praktijk verandert door een andere uitlegging te gaan geven aan de bepalingen betreffende de rechtsfiguur van de heropening van een procedure. De op 19 januari 2000 aangenomen *Aanbeveling R (2000)2 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake het heronderzoek en de heropening*

van bepaalde zaken op nationaal vlak ingevolge arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het in het kader van de Raad van Europa opgestelde rapport *Reopening of Domestic Judicial Proceedings Following the European Court's Judgements* (Straatsburg 2022, <https://www.coe.int/execution>) lijken in die richting te gaan. Met het oog daarop zou naar het oordeel van de verwijzende rechter een daartoe strekkende grondslag moeten worden gecreëerd (onder Unierechtelijke voorwaarden, bijvoorbeeld een arrest van het Hof van Justitie) waaruit de nationale rechter kan afleiden dat de bestaande bepalingen van nationaal procesrecht moeten worden uitgelegd in de richting van de mogelijkheid om een civiele procedure te heropenen.

- 7 Bij de verwijzende rechter is twijfel gerezen over de vraag of de noodzaak tot het invoeren van de mogelijkheid om een civiele procedure te heropenen ook kan voortvloeien uit de toepassing van het Europese recht. Het Hof van Justitie heeft bijvoorbeeld een uitlegging in een dergelijke richting geschetst door te wijzen op de verplichting om mechanismen in te voeren die het mogelijk maken om onherroepelijke nationale beslissingen die in strijd zijn met de grondrechten aan te vechten, hetgeen kan wijzen op een verdere ontwikkeling van het Unierecht in die richting (arrest van 11 december 2007 in zaak C-161/06, *Skoma-Lux*, EU:C:2007:773, punten 71-73). Niettemin heeft het Hof in een ander arrest aangegeven dat het Unierecht niet verplicht om onherroepelijke uitspraken die onverenigbaar met het Unierecht blijken te zijn, te vernietigen (arrest van 29 juli 2019 in zaak C-620/17, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, EU:C:2019:630, punten 81-88 [NvdV: kennelijk wordt de conclusie in die zaak bedoeld, punten 81-88]).
- 8 Zoals vaak wordt opgemerkt, kunnen regelingen van nationaal procesrecht die de mogelijkheid bieden om naar aanleiding van een arrest van het EHRM een procedure te heropenen, in de praktijk twijfelachtig blijken, aangezien in de opsomming van de mogelijke gronden voor heropening rekening moet worden gehouden met het beginsel van rechtszekerheid en met de omstandigheid dat schendingen van een verdragsnorm meestal voortvloeien uit een uitlegging van het nationale recht waarbij de rechtsprekende nationale rechter afwijkt van de uitlegging van de bepalingen van het EVRM volgens de vaste rechtspraak van het EHRM. Artikel 6, lid 1, EVRM stelt louter de Europese normen voor een eerlijk proces vast, en is niet bedoeld om de specifieke onregelmatigheden die aanleiding kunnen geven tot de heropening van een procedure permanent vast te leggen.
- 9 Bovendien is een tot heropening van een procedure strekkend verzoek niet bedoeld om de rechtspraak van de nationale rechterlijke instanties te uniformeren. De invoering van een dergelijke rechtsgrondslag in het burgerlijke procesrecht van de lidstaten van de Unie zou in die richting gaan, wat bijgevolg de bevoegdheid van het EHRM te buiten zou gaan en onder meer de bevoegdheid van het Hof van Justitie zou kunnen doorkruisen. Met andere woorden: de noodzaak om naar aanleiding van een arrest van het EHRM in de lidstaten van de Unie een civiele procedure te heropenen zou leiden tot een situatie waarin de feitelijke betekenis



van de uitspraken van het EHRM zijn verdragsrechtelijke bevoegdheden ver te boven zou gaan.

- 10 Tevens moet worden opgemerkt dat het in de praktijk voorkomt dat de primaire bron van schending van het EVRM bestaat in een nationale wettelijke regeling die met dat verdrag onverenigbaar is. Hoewel het EHRM niet bevoegd is om de verenigbaarheid van nationale wetten met het EVRM te toetsen, geschiedt een dergelijke toetsing in de praktijk indirect. In een dergelijk geval kan het nodig zijn de genoemde nationale regeling te wijzigen om de naleving van de betreffende verdragsnorm te waarborgen. Indien de nationale rechter de nationale bepalingen evenwel correct heeft toegepast, lijkt er geen sprake te zijn van een situatie die de heropening van een procedure rechtvaardigt. Een tot heropening van een procedure strekkend verzoek is namelijk niet bedoeld om onder meer ook de nationale rechtsorde in overeenstemming met een verdragsnorm te brengen. Het EHRM spreekt zich niet uit over de vraag of specifieke bepalingen van nationaal recht in overeenstemming zijn met het verdrag, maar beperkt zich ertoe het gedrag van de betreffende staat in zijn geheel te toetsen vanuit het oogpunt van de schending van de verdragsnormen (mensenrechten).
- 11 Zoals valt te denken, moet bij de vaststelling van de gronden voor heropening van een procedure naar nationaal recht met deze omstandigheden rekening worden gehouden. Over het algemeen lijkt de problematiek van de heropening van een civiele procedure naar aanleiding van een uitspraak van het EHRM derhalve onlosmakelijk verbonden te zijn met de nationale rechtsorde en de procedureregels, die als gevolg van de verschillende tradities en de behoeften van de afzonderlijke landen in verschillende lidstaten anders kunnen worden vormgegeven. De stabiliteit van rechterlijke uitspraken in civiele zaken waarbij ook andere partijen betrokken zijn dan een partij die het EHRM verzoekt vast te stellen dat in het kader van een definitief afgesloten procedure voor een nationale rechterlijke instantie inbreuk is gemaakt op een verdragsnorm, die hun rechtspositie baseren op het vertrouwen in onherroepelijke beslissingen, pleit eerder voor de opvatting dat de heropening van een procedure geen wezenlijk aspect van het recht op effectieve rechterlijke bescherming is. Het beginsel van de stabiliteit van onherroepelijke rechterlijke uitspraken in civiele zaken heeft namelijk tot doel het vertrouwen in de geldende rechtsorde van de lidstaten van de Unie te beschermen en om ervoor te zorgen dat de verworven rechten van partijen worden beschermd. Het is namelijk mogelijk dat dergelijke partijen, die handelen in vertrouwen op een onherroepelijke rechterlijke uitspraak, hun rechtspositie reeds hebben vormgegeven op een wijze die onverenigbaar is met de mogelijke herziening van een onherroepelijke uitspraak naar aanleiding van een arrest van het EHRM. De rechtskracht van dergelijke uitspraken waarborgt de rechtspositie van de justitiabelen. Het gezag van een onherroepelijke rechterlijke uitspraak die is gegeven in het kader van een civiele procedure en de rechtsgevolgen van een dergelijke uitspraak worden eveneens aangehaald in de rechtspraak van het EHRM [zie arresten van 28 oktober 1999, *Brumarescu/Roemenië* (verzoekschrift nr. 28342/95), § 50 en § 62, 10 april 2001, *Sablon/België* (verzoekschrift nr. 36445/97), § 86, 23 juli 2003, *Ryabykh/Rusland* (verzoekschrift nr. 52854/99),

§ 51, en 30 november 2010, *Urban/Polen* (verzoekschrift nr. 2316/08), § 66]. Zoals wordt aangegeven in de rechtsleer, dient het begrip „recht op een eerlijk proces” zoals geformuleerd in artikel 6, lid 1, EVRM, volgens het EHRM te worden uitgelegd in het licht van de preambule van het EVRM, waarin staat dat de heerschappij van het recht een onderdeel is van het gemeenschappelijke erfdeel van de verdragsluitende partijen. Uit dat beginsel vloeit onder meer het rechtszekerheidsbeginsel voort, dat eraan in de weg staat dat een onherroepelijke rechterlijke uitspraak waarbij een zaak definitief ten gronde is beslecht ter discussie wordt gesteld. Het rechtszekerheidsbeginsel verzekert derhalve dat de rechtskracht van rechterlijke uitspraken en het gezag van gewijsde worden geëerbiedigd. De verwijzende rechter deelt deze opvatting.

- 12 Om deze redenen is de verwijzende rechter van oordeel dat een rechtsmiddel waarmee naar aanleiding van een uitspraak van het EHRM waarbij schending van de verdragsnormen is vastgesteld kan worden verzocht om heropening van een bij onherroepelijke uitspraak afgesloten procedure, in het kader van civiele zaken geen wezenlijk aspect van het recht op effectieve rechterlijke bescherming vormt, met name wanneer de rechtsorde van de betrokken lidstaat voorziet in een ander rechtsmiddel ter bescherming van de rechten van een partij bij een procedure die bij een onherroepelijke uitspraak is afgesloten. Een maatregel als de heropening van een civiele procedure naar aanleiding van een arrest van het EHRM is weliswaar toelaatbaar, maar die toelaatbaarheid is onlosmakelijk verbonden met de nationale rechtsorde en de procedureregels, die als gevolg van de verschillende tradities en de behoeften van de afzonderlijke landen in verschillende lidstaten van de Unie anders kunnen worden vormgegeven. Wanneer een partij in het kader van de nationale rechtsorde kan gebruikmaken van rechtsmiddelen die rechtsbescherming van haar rechten mogelijk maken op een andere wijze dan door de heropening van een civiele procedure die bij onherroepelijke uitspraak is afgesloten, dan volstaat dit ter waarborging van haar recht op toegang tot de rechter, mede gezien in het licht van de grondwettelijke regelingen van de betreffende Unielidstaat, waaronder – in het geval van Polen – die van artikel 45, lid 1, van de Poolse grondwet.
- 13 Het antwoord op de gestelde prejudiciële vraag is van belang voor de uitkomst van de zaak, aangezien daardoor de onzekerheid wordt weggenomen over de vraag hoe een effectieve rechterlijke bescherming kan worden gewaarborgd in het geval dat het EHRM schending van de verdragsnormen heeft vastgesteld in een civiele zaak die bij een onherroepelijke uitspraak van een rechterlijke instantie van een lidstaat van de Unie is afgesloten. Om die reden moet eerst worden beslist op de vraag of een dergelijke procedure in dat geval kan worden heropend en dient het Hof zich uit te spreken over de vraag of een rechtsmiddel dat de mogelijkheid biedt om naar aanleiding van een uitspraak van het EHRM waarbij schending van de verdragsnormen is vastgesteld te verzoeken om heropening van een bij onherroepelijke uitspraak afgesloten procedure, in het licht van de verdragsnormen een wezenlijk aspect van het recht op effectieve rechterlijke bescherming in het kader van civiele zaken vormt wanneer het rechtsstelsel van de betrokken lidstaat voorziet in een ander rechtsmiddel ter bescherming van de



rechten van een partij bij een procedure die bij een onherroepelijke uitspraak is afgesloten.

WERKDOCUMENT