

Sag C-289/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

5. maj 2021

Forelæggende ret:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien)

Afgørelse af:

5. april 2021

Sagsøger:

IG

Sagsøgt:

Varhoven administrativen sad

Hovedsagens genstand

Efter en sag om legalitetskontrol blev en bestemmelse i en retsakt med lavere rang i national ret ophævet, fordi den var uforenelig med direktiv 2012/27/EU. Efterfølgende blev den ophævede bestemmelse i denne normative retsakt med lavere rang ændret på behørig vis, hvilket foranledigede kassationsinstansen til at ophæve den første retsafgørelse, efter at der var iværksat kassationsappel til prøvelse af denne. Parterne er uenige om, hvorvidt dette er lovligt, og om ændringen af en retsakt med lavere rang udgør en tilbagekaldelse af den pågældende retsakt, når retsaktens i perioden fra anlæggelsen af søgsmålet om legalitetskontrol til retsaktens ændring regulerede de pågældende retsforhold på en sådan måde, at det angiveligt var i strid med en EU-retlig bestemmelse. Tvisten mellem parterne vedrører også spørgsmålet om, hvorvidt der er sikret en effektiv retsbeskyttelse mod nationale retsforordninger, som er i strid med EU-retlige forordninger, der tillægger borgerne konkrete rettigheder.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder på grundlag af artikel 267, stk. 1, litra a), TEUF vedrørende påstand om, at national lovgivning er uforenelig med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og med bestemmelser i direktiv 2012/27/EU

Præjudicielle spørgsmål

1. Fritages kassationsinstansen ved en ændring af en bestemmelse i en national normativ retsakt, som appellen på et tidligere tidspunkt har erklæret for uforenelig med en gældende bestemmelse i EU-retten, for forpligtelsen til at prøve henholdsvis vurdere den bestemmelse, der var gældende før ændringen, med henblik på, om den er forenelig med EU-retten?
2. Udgør den antagelse, at den omhandlede bestemmelse er blevet tilbagekaldt, et effektivt retsmiddel med hensyn til rettigheder og friheder som sikret af EU-retten (her artikel 9 og 10 i direktiv 2012/27/EU), henholdsvis udgør det et sådant retsmiddel, når den i national ret fastsætter mulighed for at prøve, om den pågældende nationale bestemmelse var forenelig med EU-retten, inden den blev ændret, kun foreligger, såfremt et konkret erstatningssøgsmål vedrørende denne bestemmelse indbringes for den kompetente ret, og kun for så vidt angår den person, der har anlagt søgsmålet?
3. Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, er det da lovligt, at den omhandlede bestemmelse i perioden fra vedtagelsen til ændringen fortsat regulerer retsforholdene for en ubegrænset kreds af personer, som ikke har anlagt erstatningssøgsmål vedrørende denne bestemmelse, henholdsvis at vurderingen af, om den nationale bestemmelse var forenelig med den EU-retlige bestemmelse i perioden før ændringen, ikke er blevet foretaget for så vidt angår disse personer?

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 47

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/27/EU af 25. oktober 2012 om energieffektivitet, om ændring af direktiv 2009/125/EF og 2010/30/EU samt om ophævelse af direktiv 2004/8/EF og 2006/32/EF, artikel 9c og 10

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

Nationale retsforskrifter

Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsproceslov, herefter »APK«), artikel 156, 187, 195, 221

Zakon na energetikata (energilogv), artikel 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplosnabdjavaneto (bekendtgørelse nr. 16-334 af 6.4.2007 om fjernvarmeforsyning), vedtaget af økonomi- og energiministeren, artikel 61; Metodika za djalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazjna sobstvenost (metode til forholdsmæssig fordeling af varmeforbruget i fællesejede boligejendomme), offentliggjort som bilag til førnævnte forordnings artikel 61, nr. 6.1.1.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Metoden til fordeling af varmeforbruget i fællesejede boligejendomme, herefter »metoden«) blev offentliggjort som bilag 1 til Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplosnabdjavaneto (forordning nr. 16-334/06.04.2007 om fjernvarmeforsyning), der blev vedtaget af økonomi- og energiministeren. I en sag om legalitetskontrol ved Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol, Bulgarien, herefter »VAS«) har IG anfægtet denne metode for så vidt angår beregningen af varmeforbruget i vertikale anlæg i boligejendomme. Ved afgørelse af 13. april 2018 truffet af en afdeling ved VAS sat af tre dommere blev formelen i metodens nr. 6.1.1. ophævet, eftersom den ikke var hensigtsmæssig henset til formålet med artikel 9 og 10 i direktiv 2012/27/EU, gennemført i energilovens artikel 155, stk. 2, nemlig at faktureringen af fjernvarme skal ske på grundlag af det faktiske forbrug. Energiministeren iværksatte kassationsappel til prøvelse af denne afgørelse ved en afdeling af VAS sat af fem dommere.
- 2 Den 20. september 2019 trådte ændringsbekendtgørelsen til bekendtgørelsen om fjernvarmeforsyning i kraft, hvorved den anfægtede bestemmelse i metodens nr. 6.1.1. blev ændret. I sagen om den af energiministeren iværksatte kassationsappel fandt afdelingen af VAS sat af fem dommere, at genstanden for sagen om legalitetskontrol var bortfaldet, eftersom den anfægtede bestemmelse var blevet erstattet af en ny bestemmelse, der regulerer de samme retsforhold. VAS anførte, at legalitetskontrollen af normative retsakter med lavere rang kan foretages uden tidsmæssig begrænsning, idet den dog kun kan vedrøre gældende normative retsakter, men ikke ophævede eller ændrede retsakter, som på det tidspunkt, hvor retten træffer afgørelse om realiteten, ikke længere er en del af den gældende lovgivning. Af disse grunde ophævede afdelingen ved VAS sat af fem dommere ved endelig afgørelse af 11. februar 2020, som ikke kunne anfægtes, afgørelsen af 13. april 2018 truffet af afdelingen ved VAS sat af tre dommere uden at tage stilling til realiteten i IG's legalitetssøgsmål.
- 3 IG var ikke tilfreds med denne udvikling og anlagde det søgsmål, der er genstand for hovedsagen. IG har krævet betaling af erstatning for økonomiske tab på 830 lev (BGN) for omkostningerne i retssagen ved afdelingen af VAS sat af tre dommere og ikke-økonomiske tab på 300 BGN for skuffelsen, vreden og fornærmelsen som følge af de øverste dommeres – afdelingen ved VAS sat af fem dommere – adfærd, idet de ikke sikrede EU-rettens fulde virkning og i stedet for

at træffe afgørelse i sagen nægtede at udøve rettens kontrol med den udøvende magts aktiviteter. IG har også krævet betaling af de lovbestemte renter. Efter IG's opfattelse har VAS' anden afgørelse krænket hans adgang til effektive retsmidler i henhold til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og retten til forelægning af en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267, stk. 1, TEUF.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Sagsøgeren har gjort gældende, at dommen af 11. februar 2020, der blev afsagt af afdelingen af VAS sat af fem dommere, blev afsagt i strid med EU-retten, eftersom retten ikke traf afgørelse om realiteten. VAS bekræftede (for perioden fra anlæggelsen af legalitetssøgsmålet til ophævelsen ved den senere normative retsakt) gyldigheden af en bestemmelse i national ret (metodens nr. 6.1.1.), som ikke var forenelig med artikel 9 og 10 i direktiv 2012/27/EU, gennemført i artikel 155, stk. 2, i Zakon za energetikata (energilov). Derved blev han set i lyset af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet frataget et effektivt retsmiddel i henhold til chartrets artikel 47. Sagsøgeren har gjort gældende, at ændringen af metoden først fandt sted efter afsigelsen af dommen ved afdelingen af VAS sat af tre dommere, ved hvilken den pågældende bestemmelse blev ophævet. Derudover har han kritiseret VAS' hidtidige praksis, hvorved det lægges til grund, at ændringen af en retsakt med lavere rang er ensbetydende med, at denne retsakt tilbagekaldes. IG er af den opfattelse, at der ikke er tale om en tilbagekaldelse, eftersom en tilbagekaldelse af en retsakt udelukker muligheden for, at den kan få retsvirkninger. I det foreliggende tilfælde blev retsvirkningerne imidlertid opretholdt i den periode, hvor den anfægtede bestemmelse var gældende, indtil den efterfølgende ændring heraf den 20. september 2019. Sagsøgeren har desuden anført, at tilbagekaldelse af en anfægtet retsakt efter bulgarsk ret (APK's artikel 156, stk. 2) efter det første retsmøde kun kan finde sted med sagsøgerens samtykke. Eftersom et sådant samtykke ikke er blevet indhentet i den foreliggende sag, foreligger der ikke en tilbagekaldelse af den anfægtede retsakt. Følgerne af ændringen af den anfægtede bestemmelse skulle reguleres ex officio af den kompetente myndighed (inden for fristen i APK's artikel 195 senest tre måneder efter, at retsafgørelsen er blevet endelig). Eftersom retsafgørelsen om ophævelse af metoden imidlertid var blevet ophævet og ikke var blevet endelig, kan APK's artikel 195 ikke anvendes. Derved var han blevet frataget adgangen til effektive retsmidler mod metodens nr. 6.1.1. i perioden før ændringen den 20. september 2019. Sagsøgeren har værdiansat denne adgang til omkostningerne i retssagen ved VAS og de ikke-økonomiske tab i form af skuffelsen, vreden og fornærmelsen som følge af de øverste dommers adfærd. Han har nedlagt påstand om, at Den Europæiske Unions Domstol forelægges en anmodning om præjudiciel afgørelse.
- 5 Sagsøgte – Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, VAS) – har fastslået, at den omstændighed, at en retsakt, der kan prøves ved domstolene, bortfalder i en sag om legalitetskontrol, ikke indebærer, at lovligheden af denne retsakt ikke kan efterprøves. I den omtvistede sag foreligger

der en tilbagekaldt retsakt med lavere rang, og bestemmelsen i APK's artikel 204, stk. 3, finder anvendelse. I henhold til denne bestemmelse fastslås en tilbagekaldt forvaltningsakts retsstridighed, når tilbagekaldelsen har været årsag til tab, af den ret, som skal træffe afgørelse om erstatningssøgsmålet. Derfor er sagsøgerens rettigheder beskyttet, og han kan kræve erstatning for tab som følge af metodens tilbagekaldte nr. 6.1.1. for perioden før ændringen af 20. september 2019. Derfor blev princippet om adgang til effektive retsmidler ikke tilsidesat i sagen om legalitetssøgsmålet vedrørende uforeneligheden af metodens nr. 6.1.1. med formålet med artikel 9 og 10 i direktiv 2012/27/EU.

- 6 Sagsøgte har gjort indsigelse mod begæringen om en præjudiciel forelæggelse for Domstolen. Sagsøgte er af den opfattelse, at en sådan forelæggelse ville indebære en prøvelse af rettens domspræmisser, selv om dommen er endelig og retskraftig. Derudover kan sagsøgeren ikke påberåbe sig chartret, eftersom artikel 47 heri omhandler den effektive retsbeskyttelse mod nationale retsregler, som strider mod EU-retlige bestemmelser, der tillægger sagsøgeren rettigheder. I den foreliggende sag er den nationale retsregel blevet tilbagekaldt.
- 7 Tvisten mellem parterne vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en ændring af en national retsakt med lavere rang, som ikke var forenelig med en EU-retlig bestemmelse, kan begrunde, at der ikke træffes afgørelse om realiteten i et legalitetssøgsmål til prøvelse af denne retsakt, efter at den er blevet ændret, eftersom søgsmålet ikke længere har nogen genstand og sagsøgeren ikke har nogen retlig interesse for så vidt angår den anfægtede retsakt, der i retlig forstand ikke længere eksisterer. Tvisten vedrører endvidere spørgsmålet om, hvorvidt en ændring af en retsakt med lavere rang udgør en tilbagekaldelse af denne retsakt, eftersom den i perioden fra anlæggelsen af legalitetssøgsmålet til dens ændring fortsat regulerer retsforholdene på en måde, som angiveligt er i strid med en EU-retlig bestemmelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Den forelæggende ret erindrer indledningsvis om reglen, hvorefter en normativ retsakt med lavere rang anses for ophævet fra den dato, hvor retsafgørelsen, hvorved retsaktens ophævelse blev fastslået, blev endelig. Efter at den forelæggende ret har fastslået, at den ophævende retsafgørelse i den foreliggende sag ikke er blevet endelig, analyserer retten den relevante nationale retspraksis. Den forelæggende ret fastslår, at VAS i lignende tilfælde har anset ændringen af en sådan retsakt, efter at den er blevet anfægtet ved et legalitetssøgsmål, for en tilbagekaldelse af retsakten. VAS har lagt til grund, at en dom skal anses for ulovlig, hvis den har ophævet en normativ retsakt med lavere rang, der blev ændret helt eller delvist, inden dommen blev endelig. Under disse omstændigheder kan dommen ophæves og skal erstattes af en anden retsafgørelse, hvorved sagen vedrørende den bortfaldne genstand for legalitetskontrollen afsluttes.

- 9 Den forelæggende ret anfører, at der i den nationale retspraksis også fremføres en anden opfattelse. Dette standpunkt tager hensyn til den omstændighed, at sagen på tidspunktet for anlæggelsen af legalitetssøgsmålet til prøvelse af den pågældende normative retsakt med lavere rang og ligeledes på det tidspunkt, hvor retten i første instans træffer afgørelse, under alle omstændigheder har en genstand, og at det må antages, at den ret, for hvilken sagen er indbragt, træffer afgørelse i sagen på lovlige vis. Desuden lægges det ifølge denne anden opfattelse til grund, at den normative retsakt med lavere rang kun kan tilbagekaldes af den myndighed, der har vedtaget den, indtil det tidspunkt, hvor den anfægtes ved en domstol. Når et legalitetssøgsmål til prøvelse af en normativ retsakt med lavere rang indbringes for en domstol, kan den og kun den (domstolen) ophæve denne retsakt, såfremt den anser den for retsstridig. I så fald mister den administrative myndighed sin kompetence til at ophæve den anfægtede retsakt og bliver part i tvisten, som skal bevise retsaktens lovlighed og ikke kan disponere over sagens genstand. Når den anfægtede retsakt med lavere rang er blevet til genstand for sagen, kan ingen af parterne uafhængigt disponere over denne. Dette er en garanti mod den vilkårlighed, som det ville være udtryk for, såfremt den allerede anfægtede normative retsakt blev ophævet ved en ny normativ retsakt med lavere rang og samme indhold, som myndigheden vedtager. Med en sådan fremgangsmåde ville en effektiv domstolsprøvelse i disse tilfælde alene afhænge af sagsøgtes vilje, såfremt myndigheden fortsætter denne adfærd i forbindelse med et efterfølgende legalitetssøgsmål til prøvelse af den nye normative retsakt med lavere rang, hvilket vil gøre en domstolskontrol umulig.
- 10 Den forelæggende ret henviser også til Kantarev-dommen (C-571/16), hvori Domstolen lagde til grund, at eksistensen af to forskellige retsmidler i den nationale retsorden er lovlige, såfremt ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet iagttages, men at dette ikke fritager retten fra forpligtelsen til at efterprøve den ordning, der gælder indtil den normative retsakt ikrafttræder, og til at definere kriterierne for, hvilket procesreglement der skal danne grundlag for afgørelsen i sagerne. Den forelæggende ret anfører, at parterne i den foreliggende sag er uenige om, hvorvidt der findes to forskellige retsmidler. Sagsøgeren har gjort gældende, at der kun findes et retsmiddel, som tager sigte på, at kassationsinstansen træffer afgørelse om realiteten i sagen vedrørende den ændrede normative retsakt med lavere rang, eftersom retsaktens retsvirkninger opretholdes indtil ændringen. Sagsøgte har gjort gældende, at der efter ændringen af retsaktens ikke skal tages hensyn til bestemmelsens virkning før ændringen i sagen om legalitetskontrollen, men derimod i sagen om erstatningskravet på grund af tilbagekaldelsen af retsaktens. Den forelæggende ret konkluderer, at disse spørgsmål henset til de konkrete faktiske omstændigheder i den foreliggende sag ikke kan besvares klart på grundlag af den nævnte retspraksis ved Domstolen.
- 11 Sammenfattende anfører den forelæggende ret, at det med henblik på afgørelsen af tvisten skal afklares, om en ændring af en bestemmelse i en normativ retsakt i national ret, som forud for ændringen ved dom er blevet erklæret for uforenelig med en gældende bestemmelse i EU-retten, fritager kassationsinstansen for forpligtelsen til at prøve henholdsvis vurdere den bestemmelse, der var gældende

før ændringen, med henblik på, om den er forenelig med EU-retten. Den forelæggende ret ønsker at få afklaret, om et effektivt retsmiddel for en domstol er sikret, hvis man følger det synspunkt, at den omhandlede bestemmelse skal anses for tilbagekaldt. Desuden udtrykkes der betænkeligheder med hensyn til et effektivt retsmiddel, eftersom den i national ret fastsatte mulighed for at efterprøve, om den pågældende nationale bestemmelse var forenelig med EU-retten inden dens ændring, kun foreligger, når der ved den kompetente ret anlægges et erstatningssøgsmål vedrørende tab som følge af denne bestemmelse, og kun for så vidt angår den enkelte sagsøger.

- 12 Den forelæggende ret fremhæver, at den nærer tvivl om, hvorvidt der indrømmes effektiv retsbeskyttelse af partens interesser, eftersom en ændring af en normativ retsakt ikke er ensbetydende med en tilbagekaldelse af denne. Den bestemmelse, der var gældende indtil ændringen, regulerer, så længe den er gældende, fortsat retsforholdene, mens en tilbagekaldt forvaltningsakt slet ikke har retsvirkninger mere.

ARBEJDSDOKUMENT