

Mål C-289/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

5 maj 2021

Hänskjutande domstol:

Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

5 april 2021

Klagande:

IG

Motpart:

Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen)

Saken i det nationella målet

Efter ett förfarande för normkontroll upphävdes en bestämmelse i en rättsakt i den nationella rättsordningen som inte har lagstiftningskaraktär på grund av att den var oförenlig med direktiv 2012/27/EU. Därefter ändrades den upphävda bestämmelsen i denna normativa rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär i vederbörlig ordning, vilket föranledde kassationsdomstolen att upphäva det första domstolsavgörandet inom ramen för ett överklagande av detta avgörande. Parterna är oense om huruvida denna rättsakt är lagenlig och huruvida ändringen av en rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär utgör ett återkallande av denna rättsakt när den, under perioden mellan väckandet av talan om normkontroll och ändringen av rättsakten, reglerar de berörda rättsliga förhållandena på ett sätt som strider mot en unionsrättslig bestämmelse. Tvisten mellan parterna rör även frågan huruvida ett effektivt domstolsskydd säkerställs mot bestämmelser i nationell rätt som strider mot unionsrättsliga bestämmelser som ger enskilda konkreta rättigheter.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna på grundval av artikel 267.1 a FEUF på grund av att nationell rätt påstås vara oförenlig med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och med bestämmelserna i direktiv 2012/27/EU

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Innebär en ändring av en bestämmelse i en nationell normativ rättsakt som appellationsdomstolen tidigare har förklarat vara oförenlig med en tillämplig unionsrättslig bestämmelse, att kassationsdomstolen befrias från skyldigheten att pröva eller bedöma huruvida den bestämmelse som gällde före ändringen är förenlig med unionsrätten?
2. Utgör antagandet att den aktuella bestämmelsen har återkallats ett effektivt rättsmedel för de friheter och rättigheter som garanteras enligt unionsrätten (i förevarande fall artiklarna 9 och 10 i direktiv 2012/27/EU), eller föreligger ett sådant rättsmedel när den möjlighet som föreskrivs i nationell rätt att pröva huruvida den aktuella nationella bestämmelsen var förenlig med unionsrätten före ändringen, endast föreligger när en konkret talan om ersättning väcks vid den behöriga domstolen på grund av denna bestämmelse och endast med avseende på den person som väckt talan?
3. För det fall den andra frågan besvaras jakande. Är det tillåtet att den aktuella bestämmelsen, under perioden mellan antagandet och ändringen, fortsätter att reglera de rättsliga förhållandena för en obegränsad krets av personer som inte har väckt talan om ersättning på grund av denna bestämmelse eller att bedömningen huruvida den nationella bestämmelsen är förenlig med den unionsrättsliga bestämmelsen för perioden före ändringen inte har gjorts med avseende på dessa personer?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 47

Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG, artiklarna 9c och 10

Domen i målet Kantarev (C-571/16, ECLI:EU:C:2018:807)

Anförda nationella bestämmelser

Administrativnoprotsesualen kodeks (förvaltningsprocesslagen, nedan kallad: APK), artiklarna 156, 187, 195, 221

Zakon na energetikata (lagen om energi), artikel 155

Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplonabdyavaneto (förordning 16-334 av den 6 april 2007 om fjärrvärme), antagen av ekonomi- och energiministern, artikel 61, Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energia v sgradi – etazhna sobstvenost (metoden för proportionell fördelning av värmeenergianvändningen i samägda flerfamiljehus), offentliggjord som bilaga till artikel 61 i ovannämnda förordning, nr 6.1.1.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Metoden för fördelningen av värmeenergianvändningen i samägda flerfamiljshus (nedan kallad metoden) har offentliggjorts som bilaga 1 till Naredba № 16-334/06.04.2007 za toplonabdyavaneto (förordning nr 16-334/06.04.2007 om fjärrvärme), som antagits av ekonomi- och energiministern. I förfarandet för normkontroll vid Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) har IG ifrågasatt denna metod när det gäller beräkningen av värmeenergianvändningen för vertikala anläggningar i flerfamiljshus. Genom avgörande av den 13 april 2018 av en avdelning vid Varhoven administrativen sad, som var sammansatt av tre domare, upphävdes formeln i nr. 6.1.1 i nämnda metod med motiveringen att den inte tjänade det syfte som eftersträvades med artiklarna 9 och 10 i direktiv 2012/27/EU, vilka införlivats genom artikel 155.2 i energilagen, nämligen att faktureringen av fjärrvärme ska ske på grundval av den faktiska användningen. Energiministern överklagade denna dom till en avdelning i Varhoven administrativen sad som bestod av fem domare.
- 2 Den 20 september 2019 trädde förordningen om ändring av förordningen om fjärrvärme i kraft, varigenom den angripna bestämmelsen i nr. 6.1.1 i nämnda metod ändrades. Ministern överklagade domen till en avdelning vid Varhoven administrativen sad, bestående av fem domare, som slog fast att förfarandet för normkontroll hade förlorat sitt föremål, eftersom den angripna bestämmelsen hade ersatts av en ny bestämmelse som reglerar samma rättsliga förhållande. Varhoven administrativen sad har angett att en normativ kontroll av normativa rättsakter som inte har lagstiftningskaraktär kan ske utan begränsning i tiden, men endast kan avse gällande normativa rättsakter, men inte upphävda eller ändrade rättsakter som, vid den tidpunkt då domstolen avgjorde målet i sak inte längre ingår i tillämplig rätt. Av dessa skäl upphävde Varhoven administrativen sad i en avdelning, bestående av fem domare, genom slutligt avgörande av den 11 februari 2020, vilket inte kunde överklagas, det avgörande som meddelades av samma avdelning, bestående av tre domare, den 13 april 2018, utan att pröva den talan om normkontroll som IG hade väckt i sak.
- 3 IG som var missnöjd med detta avgörande väckte den talan som är föremål för tvisten vid den nationella domstolen. IG har begärt ersättning för ekonomisk skada till ett belopp av 830 Lev (BGN) för de kostnader som uppkommit i

domstolsförfarandet vid den avdelning i Varhoven administrativen sad, som bestod av tre domare, och ideell skada till ett belopp av 300 BGN för besvikelse, vrede och förolämpning till följd av högsta domstolens agerande – vid den avdelning i Varhoven administrativen sad som bestod av fem domare – som inte har säkerställt unionsrättens effektivitet och som i stället för att avgöra tvisten har vägrat att utöva sin kontroll över den verkställande makten. IG har även begärt betalning av lagstadgad ränta. Enligt IG har hans rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och rätten att kräva att en begäran om förhandsavgörande inges enligt artikel 267.1 FEUF åsidosatts genom det andra avgörandet från Varhoven administrativen sad.

Parternas huvudargument

- 4 Klaganden har gjort gällande att domen av den 11 februari 2020 meddelades av Varhoven administrativen sads avdelning bestående av fem domare i strid med unionsrätten, eftersom den domstolen inte prövade målet i sak. Varhoven administrativen sad bekräftade (för perioden från det att talan om normkontroll väckts till dess att rättsakten upphävdes genom den senare normativa rättsakten) giltigheten av en bestämmelse i nationell rätt (nr. 6.1.1 i metoden) som var oförenlig med artiklarna 9 och 10 i direktiv 2012/27/EU, vilka införlivats med artikel 155.2 i Zakon za energetikata (energilagen). Därigenom berövades han rätten till ett effektivt domstolsskydd, i enlighet med artikel 47 i stadgan, mot bakgrund av effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen. Klaganden har hävdade att metoden ändrades först efter det att avdelningen vid Varhoven administrativen sad, bestående av tre domare, hade meddelat den dom varigenom motsvarande bestämmelse upphävdes. Klaganden har dessutom ifrågasatt Varhoven administrativen sad tidigare praxis enligt vilken det antogs att en ändring av en rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär är att likställa med ett återkallande av denna rättsakt. IG anser att det inte föreligger något återkallande, eftersom ett återkallande av en rättsakt innebär att den inte kan ha rättsverkningar. I förevarande fall består emellertid rättsverkningarna av den angripna bestämmelsen under dess giltighetstid fram till den efterföljande ändringen av bestämmelsen, som ägde rum den 20 september 2019. Dessutom har klaganden påpekat att en angripen rättsakt enligt bulgarisk rätt (artikel 156.2 APK) efter den första muntliga förhandlingen enbart kan återkallas med klagandens godkännande. Eftersom ett sådant samtycke inte har inhämtats i förevarande fall har den angripna rättsakten inte återkallats. Följderna av ändringen av den angripna bestämmelsen ska regleras ex officio av den behöriga myndigheten (inom den frist som föreskrivs i artikel 195 APK, inte mer än tre månader efter det att domstolsavgörandet vunnit laga kraft). Eftersom det domstolsavgörande varigenom metoden upphävdes har upphävts och inte vunnit laga kraft, kan artikel 195 APK inte tillämpas. Härigenom har han förvägrats rätten till ett effektivt domstolsskydd med avseende på punkt 6.1.1 i metoden för perioden före ändringen av denna den 20 september 2019. Klaganden har uppskattat denna rätt till ersättning för rättegångskostnaderna vid Varhoven administrativen sad och de

ideella skador som uppstått till följd av besvikelse, vrede och förolämpning på grund av den högsta domstolens agerande. Den har begärt att den nationella domstolen ska hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol.

- 5 Motparten, Varhoven administrativen sad, har fastställt att det förhållandet att en rättsakt som kan prövas inom ramen för ett förfarande för normkontroll, har upphört att gälla inte innebär att denna rättsakt inte kan bli föremål för en domstolsprövning av rättsaktens laglighet. I förevarande fall rör det sig om en rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär som har återkallats och bestämmelsen i artikel 204.3 APK är tillämplig. Enligt denna bestämmelse ska den domstol som ska pröva talan om ersättning fastställa om en administrativ rättsakt som återkallats är rättsstridig, när skada har uppkommit till följd av återkallandet. Klagandens rättigheter är därför skyddade och han kan begära ersättning för den skada som uppkommit till följd av återkallandet av nr 6.1.1 i metoden för perioden före ändringen av den 20 september 2019. Principen om ett effektivt domstolsskydd har således inte åsidosatts inom ramen för förfarandet för normkontroll på grund av att punkt 6.1.1 i metoden är oförenlig med syftet med artiklarna 9 och 10 i direktiv 2012/27/EU.
- 6 Motparten har motsatt sig att begäran om förhandsavgörande ska inges till EU-domstolen. Motparten anser att detta skulle innebära att domstolens domskäl skulle omprövas, trots att domen är slutlig och har vunnit laga kraft. Klaganden kan inte heller åberopa stadgan, eftersom artikel 47 i stadgan avser ett effektivt domstolsskydd mot nationella bestämmelser som strider mot unionsrättsliga bestämmelser som ger klaganden rättigheter. I förevarande fall har den nationella bestämmelsen återkallats.
- 7 Tvisten mellan parterna avser frågan huruvida en ändring av nationell rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär som inte var förenlig med en unionsrättslig bestämmelse motiverar att en talan om normkontroll av denna rättsakt efter dess ändring inte prövas i sak, eftersom den inte längre har något föremål och klaganden inte längre har något berättigat intresse av att få saken prövad i fråga om den angripna rättsakten som inte längre existerar rättsligt. Tvisten rör även frågan huruvida ändringen av en rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär utgör ett återkallande av denna rättsakt, eftersom den, för perioden från det att talan om normkontroll väcktes till dess att den ändrades, fortsätter att reglera de rättsliga förhållandena på ett sätt som strider mot en unionsrättslig bestämmelse.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis erinrat om regeln att en normativ rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär ska anses vara upphävd från och med den dag då det domstolsavgörande i vilket det fastställts att den har upphävts vinner laga kraft. Efter att ha konstaterat att det upphävda domstolsavgörandet inte har vunnit laga kraft i förevarande mål, ska den hänskjutande domstolen se över

relevant nationell rättspraxis. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att Varhoven administrativen sad i liknande fall har funnit att en ändring av en sådan rättsakt, efter det att denna har angripits genom en talan om normkontroll, utgör en återkallelse av denna rättsakt. Varhoven administrativen sad har utgått från att ett domstolsavgörande varigenom en normativ rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär har upphävts som helt eller delvis har ändrats innan domen har vunnit laga kraft inte kan tas upp till sakprövning. Det kan som sådant upphävas och ska ersättas av ett annat domstolsavgörande, varigenom förfarandet avslutas på grund av att normkontrollen har förlorat sitt föremål.

- 9 Den hänskjutande domstolen har fastställt att även en avvikande uppfattning företräds i nationell rättspraxis. Inom ramen för denna beaktas det förhållandet att förfarandet vid den tidpunkt då talan om normkontroll av den aktuella normativa rättsakten som inte har lagstiftningskaraktär väcktes, liksom vid den tidpunkt då domstolen i första instans meddelade sitt avgörande, emellertid har ett föremål och att det ska utgå från att den domstol vid vilken talan anhängiggjorts lagligen prövar talan. Enligt den avvikande uppfattningen anses dessutom att den normativa rättsakten som inte har lagstiftningskaraktär endast kan återkallas av det organ som har antagit rättsakten fram till den tidpunkt då talan väcks mot den vid domstol. När en domstol har att pröva en talan om normkontroll av en normativ rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär, kan den och endast den (domstolen), upphäva den, om den anser att den är rättsstridig. I ett sådant fall förlorar förvaltningsmyndigheten sin behörighet att upphäva den angripna rättsakten och blir part i målet, som måste bevisa att rättsakten är lagenlig och inte kan förfoga över föremålet för förfarandet. Efter att den angripna rättsakten som inte har lagstiftningskaraktär har blivit föremål för förfarandet, kan ingen part oberoende förfoga över föremålet för förfarandet. Det rör sig här om en garanti mot godtycklighet som upphävandet av en normativ rättsakt som redan har angripits genom en ny normativ rättsakt som inte har lagstiftningskaraktär som antagits av detta organ och som har samma innehåll skulle utgöra. Ett sådant tillvägagångssätt skulle innebära att domstolsprövningens effektivitet i sådana fall enbart skulle vara beroende av svarandens vilja om organets agerande skulle pågå även inom ramen för en påföljande talan som syftar till att få till stånd en normkontroll av den nya normativa rättsakten som inte har lagstiftningskaraktär och skulle leda till att det blev omöjligt att utföra en domstolsprövning.
- 10 Den hänskjutande domstolen har även hänvisat till domen i målet Kantarev (C-571/16), i vilken domstolen utgick från att två skilda rättsmedel får föreskrivas i den nationella rättsordningen om de iakttar likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, men att detta inte befriar den nationella domstolen från skyldigheten att granska de bestämmelser som är tillämpliga fram till dess att den normativa rättsakten träder i kraft och att fastställa enligt vilka kriterier de rättegångsregler enligt vilka fallen ska avgöras ska bestämmas. Den hänskjutande domstolen har påpekat att parterna i förevarande mål är oense om huruvida det finns två skilda rättsmedel. Klaganden har hävdade att det endast finns ett rättsmedel som syftar till att kassationsdomstolen ska avgöra målet i sak avseende den ändrade normativa rättsakten som inte har lagstiftningskaraktär, eftersom dess

rättsverkningar består fram till dess att den ändrats. Motparten har hävdad att efter ändringen av rättsakten ska verkan av bestämmelsen före ändringen inte beaktas i förfarandet för normkontroll, utan i förfarandet avseende rätten till ersättning på grund av att rättsakten återkallats. Den hänskjutande domstolen har med hänsyn till omständigheterna i målet dragit slutsatsen att EU-domstolens ovannämnda praxis inte gör det möjligt att ge ett entydigt svar på dessa frågor.

- 11 Sammanfattningsvis har den hänskjutande domstolen angett att det för att avgöra tvisten är nödvändigt att fastställa huruvida en ändring av en bestämmelse i en normativ rättsakt i nationell rätt som före ändringen genom ett domstolsavgörande förklarats vara oförenlig med en unionsrättslig bestämmelse befriar kassationsdomstolen från skyldigheten att kontrollera eller bedöma huruvida den bestämmelse som gällde till och med ändringen är förenlig med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida ett effektivt rättsmedel kan garanteras om man följer synsättet att bestämmelsen i fråga ska anses ha återkallats. Dessutom har det ifrågasatts huruvida det finns ett effektivt rättsmedel, eftersom den möjlighet som föreskrivs i nationell rätt att pröva huruvida den aktuella nationella bestämmelsen är förenlig med unionsrätten före ändringen av denna bestämmelse endast föreligger när talan väcks vid behörig domstol om ersättning för skada på grund av denna bestämmelse och endast med avseende på den berörda klaganden.
- 12 Den hänskjutande domstolen har understrukt att den hyser tvivel om huruvida en parts intressen ges ett effektivt rättsskydd, eftersom en ändring av en normativ rättsakt inte innebär att den återkallas. Den bestämmelse som är tillämplig fram till ändringen fortsätter att reglera de rättsliga förhållandena under dess tillämpningsperiod, medan en administrativ rättsakt som har återkallats inte längre har någon rättsverkan.