

Asia C-289/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

5.5.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:Administrativen sad Sofia-grad (Sofian hallintotuomioistuin,
Bulgaria)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

5.4.2021

Kantaja:

IG

Vastaaja:

Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria)

Pääasian kohde

Normikontrollia koskeneen menettelyn jälkeen kansallisessa lakia alemmantasoisessa normissa ollut sääntö kumottiin sen vuoksi, että se oli ristiriidassa direktiivin 2012/27/EU kanssa. Tämän seurauksena tässä lakia alemmantasoisessa normissa ollutta kumottua sääntöä muutettiin asianmukaisesti, minkä perusteella kassaatiotuomioistuin kumosi ensimmäisen asteen tuomioistuimen antaman tuomion siitä tehdyn kassaatiovalituksen perusteella. Asianosaisten eri mieltä siitä, onko tämä laillista, ja siitä, merkitseekö lakia alemmantasaisen normin muuttaminen sen peruuttamista, kun sillä säänneltiin normikontrollia koskevan kanteen nostamisesta sen muuttamiseen saakka asianomaisia oikeussuhteita tavalla, joka rikkoi unionin oikeuden normia. Asianosaisten välinen erimielisyys koskee myös kysymystä siitä, taataanko tehokas oikeussuoja sellaista kansallista normistoa vastaan, joka on ristiriidassa yksityisille konkreettisia oikeuksia antavien unionin oikeussääntöjen kanssa.

Ennakkoratkaisupyyntö kohde ja oikeusperusta

Perusoikeuskirjan tulkinta SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan a alakohdan perusteella sen vuoksi, että kansallisen oikeuden väitetään olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan ja direktiivin 2012/27/EU säännösten kanssa.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Vapauttaako sellaisen kansallisessa normatiivisessa toimesta olevan säännön muuttaminen, jonka muutoksenhakutuomioistuimien on aiemmin todennut olevan ristiriidassa sovellettavan unionin oikeussäännön kanssa, kassaatioistuimien velvollisuudesta tutkia ennen kyseistä muutosta voimassa ollutta sääntöä tai velvollisuudesta arvioida sitä, onko kyseinen sääntö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa?
2. Tarkoittaako olettaa siitä, että kyseinen sääntö on peruutettu, tehokasta oikeussuojakeinoa unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien (käsiteltävässä tapauksessa direktiivin 2012/27/EU 9 ja 10 artikla) takaamiseksi, tai onko siinä kyse tällaisesta oikeussuojakeinosta, kun kansallisessa oikeudessa säädetty mahdollisuus tutkia, oliko kyseinen sääntö ennen sen muuttamista yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, on olemassa vain, kun toimivaltaisessa tuomioistuimessa nostetaan konkreettinen vahingonkorvauskanne tämän säännöksen perusteella ja kun se koskee vain henkilöä, joka on nostanut kanteen?
3. Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Onko hyväksyttävää, että kyseisellä säännöllä säännellään sen antamisesta muuttamiseen saakka edelleen sellaiseen rajoittamattomaan ryhmään kuuluvien henkilöiden oikeussuhteita, jotka eivät ole nostaneet vahingonkorvauskanteita kyseisen säännön perusteella, tai että sen arviointi, onko kansallinen sääntö ennen sen muuttamista yhteensopiva unionin oikeuden normin kanssa, ei koske näitä henkilöitä?

Viitattut unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö

Perusoikeuskirjan 47 artikla

Energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2012/27/EU 9 c ja 10 artikla

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

Kansallinen lainsäädäntö

Hallintomenettelylain (Administrativnoprotsesualen kodeks, jäljempänä APK) 156, 187, 195, 221 §

Energialain (Zakon na energetikata, jäljempänä ZNE) 155 §

Kaukolämmityksestä 6.4.2007 annetun asetuksen N:o 16-334 (Naredba N° 16-334 ot 6.04.2007 za toplasnabdyavaneto, jäljempänä NZT), jonka on antanut elinkeino- ja energiaministeri, 61§; menetelmä, jolla lämpöenergian kulutus jaetaan yhteisomistuksessa olevissa kiinteistöissä (Metodika za dyalovo razpredelenie na toplinnata energija v sgradi – etazhna sobstvenost) ja joka on julkaistu edellä mainitun asetuksen 61 §:ää koskevana liitteenä, 6.1.1. kohta.

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Menetelmä, jolla lämpöenergian kulutus jaetaan yhteisomistuksessa olevissa kiinteistöissä (jäljempänä menetelmä), on julkaistu elinkeino- ja energiaministerin antaman NZT:n liitteenä 1. IG riitautti Varhoven administrativen sadin (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria, jäljempänä VAS) normikontrollia koskevassa menettelyssä tämän menetelmän siltä osin kuin se koskee lämpöenergian kulutuksen laskemista kerrostalojen vertikaalisissa järjestelmissä. Kolmesta tuomarista koostuvan VAS:n jaoston 13.4.2018 antamalla tuomiolla menetelmän 6.1.1. kohdassa oleva kaava kumottiin sillä perusteella, ettei se ollut direktiivin 2012/27/EU 9 ja 10 artiklan, sellaisena kuin ne on pantu täytäntöön ZNE:n 155 §:n 2 momentilla, tavoitteen mukainen, eli että kaukolämpöenergian laskutus on tehtävä todellisen kulutuksen perusteella. Energiaministeri teki tästä tuomiosta kassaatiovalituksen VAS:n viiden tuomarin jaostoon.
- 2 NZT:n muutosasetus, jolla menetelmän 6.1.1. kohdan riitautettu sääntö muutettiin, tuli voimaan 20.9.2019. Ministerin tekemän kassaatiovalituksen johdosta VAS:n jaosto, joka muodostui viidestä tuomarista, katsoi, että normikontrollia koskevan menettelyn kohde oli poistunut, koska riitautettu sääntö on korvattu uudella säännöllä, jolla säännellään samoja oikeussuhteita. VAS totesi, että lakia alemmantasoisia normeja koskeva normikontrolli on mahdollista ilman ajallista rajoitusta, mutta se voi koskea vain voimassa olevia normeja, ei sen sijaan kumottuja tai muutettuja normeja, jotka eivät ole enää osa voimassa olevaa oikeutta sillä hetkellä, kun tuomioistuin antaa asiassa tuomion. Näillä perusteilla VAS:n viidestä tuomarista koostuva jaosto kumosi 11.2.2020 antamallaan lopullisella tuomiolla, josta ei voida valittaa, kyseisen tuomioistuimen kolmesta tuomarista koostuvan jaoston 13.4.2018 antaman tuomion ratkaisematta IG:n nostaman normikontrollia koskevan kanteen asiakysymystä.
- 3 Tähän tyytymätön IG on nostanut kanteen, joka on pääasian kohteena. IG vaatii aineellisista vahingoista korvauksena 830 levaa, joka koostuu oikeudenkäyntikuluista sen menettelyn osalta, joka käytiin VAS:n kolmesta tuomarista koostuvassa jaostossa, ja aineettomista vahingoista 300 levaa niiden pettymyksen, suuttumuksen ja loukkaantumisen tunteiden vuoksi, jotka VAS:n viidestä tuomarista koostuneen jaoston ylimmän tuomarin toiminta on aiheuttanut, koska jaosto ei ole varmistanut unionin oikeuden tehokasta toteutumista ja koska se on, ratkaisematta asiaa, kieltäytynyt suorittamasta täytäntöönpanovallan

toimien valvontaa. IG vaatii myös laillisten korkojen maksamista. IG:n mukaan VAS:n toisella tuomiolla on loukattu hänen oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan ja oikeutta esittää ennakkoratkaisupyyntö SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan.

Pääasian asianosaisten tärkeimmät lausumat

- 4 Kantaja väittää, että viidestä tuomarista koostuvan VAS:n jaoston 11.2.2020 antamalla tuomiolla on rikottu unionin oikeutta, koska tuomioistuin ei ole ratkaissut asiakysymystä. VAS on vahvistanut (normikontrollia koskevan kanteen nostamisesta myöhemmällä normilla tapahtuneeseen kumoamiseen saakka) sellaisen kansallisen säännön (menetelmän 6.1.1. kohta) pätevyyden, joka on ollut ristiriidassa direktiivin 2012/27/EU 9 ja 10 artiklan, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön ZNE:n 155 §:n 1 momentissa, kanssa. Tämän johdosta kantajalta on, tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen valossa, evätty perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan. Kantaja toteaa, että menetelmä muutettiin kumoavalla säännöllä vasta sen jälkeen, kun VAS:n kolmesta tuomarista koostuvan jaoston tuomio oli annettu. Lisäksi kantaja riitauttaa VAS:n aikaisemman käytännön, jonka mukaan lakia alemmantasoisien normin muuttaminen on rinnastettavissa sen peruuttamiseen. IG katsoo, että kyseessä ei ole peruuttaminen, koska normin peruuttaminen sulkee pois mahdollisuuden tuottaa oikeusvaikutuksia. Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen säännöksen oikeusvaikutukset pysyivät kuitenkin voimassa siihen saakka, kunnes sitä muutettiin 20.9.2019. Kantaja muistuttaa lisäksi, että riidanalaisen normin peruuttaminen on Bulgarian lain mukaan (APK:n 156 §:n 2 momentti) ensimmäisen istunnon jälkeen mahdollista vain kantajan suostumuksella. Koska suostumusta ei ole pyydetty, riidanalaista normia ei ole peruutettu. Toimivaltaisen viranomaisen on omasta aloitteestaan ratkaistava riidanalaisen normin muuttamisen seuraukset (APK:n 195 §:ssä säädetyn määräajan mukaan viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun tuomioistuimen tuomio on tullut lainvoimaiseksi). Koska tuomioistuin antama tuomio menetelmän kumoamisesta on kuitenkin kumottu eikä se ole tullut lainvoimaiseksi, APK:n 195 §:ää ei voida soveltaa. Näin ollen kantajalta on evätty oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan menetelmän 6.1.1. kohdan osalta sen muuttamista edeltävältä ajalta eli ennen 20.9.2019. Kantaja arvioi tämän oikeuden arvoksi VAS:ssa käydyn menettelyn oikeudenkäyntikulujen määrän ja aineettomat vahingot, jotka perustuvat ylimmän tuomarin toiminnan aiheuttamiin pettymyksen, suuttumuksen ja loukkaantumisen tunteisiin. Kantaja haluaa, että unionin tuomioistuimelta pyydetään ennakkoratkaisua.
- 5 Vastaja eli VAS toteaa, että normin, joka voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena, raukeaminen normikontrollia koskevassa menettelyssä ei merkitse sitä, etteikö kyseisen normin laillisuutta voitaisi tutkia. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse peruutetusta lakia alemmantasoisesta normista, ja APK:n 204 §:n 3 momenttia on sovellettava. Tämän säännöksen mukaan peruutetun hallintotoimen lainvastaisuus on siinä tapauksessa, että peruuttamisesta on aiheutunut vahinkoa,

sen tuomioistuimen todettava, jonka on ratkaistava vahingonkorvauskanne. Näin ollen kantajan oikeudet on turvattu, ja hän voi vaatia vahingonkorvausta menetelmän peruutetun 6.1.1. kohdan vuoksi muuttamista edeltävältä ajalta eli ennen 20.9.2019. Normikontrollia koskevassa menettelyssä, joka koski menetelmän 6.1.1. kohdan yhteensopimattomuutta direktiivin 2012/27/EU 9 ja 10 artiklan kanssa, ei siis ole loukattu tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

- 6 Vastaaja vastustaa ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle. Vastaaja katsoo, että se tarkoittaisi tuomioistuimen esittämien perustelujen tarkistamista, vaikka tuomio on lopullinen ja lainvoimainen. Kantaja ei myöskään voi vedota perusoikeuskirjaan, koska sen 47 artiklassa vahvistettu oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan koskee kansallista lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa sellaisten unionin oikeussääntöjen kanssa, joissa annetaan kantajalle oikeuksia. Käsiteltävässä asiassa kansallinen oikeudellinen toimi on peruutettu.
- 7 Asianosaisten välinen riita koskee sitä, oikeuttaako sellaisen kansallisen lakia alemmantasaisen normin muuttaminen, joka on ristiriidassa unionin oikeussäännön kanssa, olemaan ratkaisematta tähän normiin perustuvan normikontrollia koskevan kanteen asiakysymystä sen jälkeen, kun kyseistä normia on muutettu, koska kanteen kohdetta ei enää ole eikä kantajalla ole oikeussuojan tarvetta sellaisen riidanalaisen normin osalta, jota ei ole enää oikeudellisesti olemassa. Asia koskee myös kysymystä siitä, merkitseekö lakia alemmantasaisen normin muuttaminen sen peruuttamista, koska kyseisellä normilla säännellään normikontrollia koskevan kanteen nostamisesta normin muuttamiseen saakka edelleen oikeussuhteita tavalla, jonka väitetään olevan unionin oikeussäännön vastainen.

Lyhyt esitys ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa ensinnäkin säännöstä, jonka mukaan lakia alemmantasoinen normi katsotaan kumotuksi siitä hetkestä lähtien, jona sen kumoamisesta annettu tuomioistuimen tuomio tulee lainvoimaiseksi. Kun ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että kumoamisesta annettu tuomioistuimen tuomio ei ole tullut lainvoimaiseksi, se tarkastelee asiaa koskevaa kansallista oikeuskäytäntöä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että VAS on samankaltaisissa tapauksissa katsonut, että tällaisen normin muuttamista sen jälkeen, kun se on riitautettu normikontrollia koskevalla kanteella, on pidettävä normin peruuttamisena. VAS katsoo, että sellaista tuomioistuimen antamaa tuomiota on pidettävä perusteettomana, jolla kumotaan lakia alemmantasoinen normi, joka on muutettu kokonaan tai osittain ennen tuomion lainvoimaiseksi tulemistä. Näin ollen se voidaan kumota ja olisi korvattava toisella tuomioistuinratkaisulla, jolla asian käsittely päätetään sen vuoksi, että normikontrollin kohdetta ei enää ole.
- 9 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallisessa oikeuskäytännössä puolletaan myös poikkeavaa lähestymistapaa. Sinä otetaan

huomioon se, että sekä ajankohtana, jona kyseisen lakia alemmantasoisien normin perusteella nostetaan normikontrollia koskeva kanne, että myös ajankohtana, jona ensimmäisen asteen tuomioistuin antaa tuomion, menettelyllä on kohde ja että tuomioistuin, jossa kanne on nostettu, käsittelee asiaa hyväksyttävällä tavalla. Lisäksi tämän poikkeavan näkemyksen mukaan katsotaan, että lakia alemmantasoisien normin antanut elin voi peruuttaa kyseisen normin vain siihen hetkeen saakka, kunnes se riitautetaan tuomioistuimessa. Kun tuomioistuimessa nostetaan normikontrollia koskeva kanne, jonka kohteena on lakia alemmantasoinen normi, (vain) tuomioistuin voi kumota kyseisen normin, jos se pitää sitä lainvastaisena. Tässä tapauksessa hallintoviranomainen menettää toimivaltansa kumota riidanalainen normi, ja siitä tulee oikeusriidan asianosainen, jonka pitää näyttää toteen kyseisen normin laillisuus ja joka ei voi määrätä oikeudenkäynnin kohteesta. Sen jälkeen, kun riidanalaisesta lakia alemmantasoisesta normista on tullut oikeudenkäynnin kohde, kukaan asianosainen ei voi määrätä siitä (menettelyn kohteesta) itsenäisesti. Kyse on takeesta mielivallan estämiseksi, kuten tilanne olisi silloin, jos jo riidanalainen toimi kumottaisiin uudella, kyseisen elimen antamalla lakia alemmantasoisella normilla, joka olisi sisällöltään samanlainen. Tällainen menettelytapa tekisi tehokkaan tuomioistuinvalvonnan tällaisissa tapauksissa riippuvaiseksi yksinomaan vastaajan tahdosta, jos kyseisen elimen toiminta jatkuisi myös seuraavan normikontrollia koskevan kanteen yhteydessä, jonka kohteena olisi uusi lakia alemmantasoinen normi, mikä johtaisi tuomioistuinvalvonnan mahdottomuuteen.

- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa myös asiassa Kantarev annettuun tuomioon (C-571/16), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että kahden erillisen muutoksenhakukeinon olemassaolo kansallisessa oikeusjärjestyksessä on sallittua vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudattaen, mutta tämä ei vapauta tuomioistuinta velvollisuudesta tutkia normin voimaantuloon asti sovellettavaa lainsäädäntöä eikä velvollisuudesta määrittää perusteita sille, mitä menettelysääntöjä tapauksiin on sovellettava. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että asianosaiset ovat eri mieltä kahden erilaisen muutoksenhakukeinon olemassaolosta. Kantaja väittää, että on olemassa vain yksi muutoksenhakukeino, jolla tähdätään siihen, että kassaatiotuomioistuin ratkaisee oikeusriidan asiakysymyksen muutetun lakia alemmantasoisien normin osalta, koska sen oikeusvaikutukset pysyvät voimassa muutokseen saakka. Vastaaja väittää, että normin muuttamisen jälkeen sen vaikutuksia, jotka kohdistuvat muutosta edeltävään aikaan, ei ole ratkaistava normikontrollia koskevassa menettelyssä, vaan ne on ratkaistava vahingonkorvausvaatimusta koskevassa menettelyssä normin peruuttamisen vuoksi. Kansallinen tuomioistuin päättää, että kun otetaan huomioon käsiteltävän asian tosiseikat, näihin kysymyksiin ei voida vastata yksiselitteisesti unionin tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön perusteella.
- 11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa yhteenvedon, että asian ratkaisemisen kannalta on selvítettävä, vapauttaako sellaisen kansallisessa normissa olevan säännön muuttaminen, joka on tuomioistuimen tuomiolla todettu

sovellettavan unionin oikeussäännön vastaiseksi, kassaatiotuomioistuimen velvollisuudesta tutkia muutokseen saakka voimassa ollutta säännöstä tai velvollisuudesta arvioida, onko se unionin oikeuden mukainen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, taataanko tehokkaat oikeussuojakeinot, jos noudatetaan lähestymistapaa, jonka mukaan kyseinen sääntö on katsottava peruutetuksi. Lisäksi epäilyksiä tehokkaista oikeussuojakeinoista on siksi, että kansallisessa oikeudessa säädetty mahdollisuus tutkia kyseessä olevan kansallisen säännön yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa ennen sen muuttamista on olemassa vain silloin, kun toimivaltaisessa tuomioistuimessa on nostettu tähän sääntöön perustuva vahingonkorvauskanne, ja tämä koskee ainoastaan asianomaista kantajaa.

- 12 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että sillä on epäilyksiä tehokkaan oikeussuojan takaamisesta asianosaisen etujen varmistamiseksi, koska normin muuttamista ei voida rinnastaa sen peruuttamiseen. Muutokseen saakka sovellettavalla säännöllä säännellään edelleen sen voimassaoloaikana vallinneita oikeussuhteita, kun taas peruutetulla hallintotoimella ei ole enää mitään oikeusvaikutuksia.