Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 16ης Ιουνίου 2022 [1]

Υπόθεση C-289/21

IG
κατά
Varhoven administrativen sad

[αίτηση του Administrativen sad Sofia-grad
(διοικητικού πρωτοδικείου Σόφιας, Βουλγαρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ενεργειακή πολιτική – Προώθηση της ενεργειακής απόδοσης – Οδηγία 2012/27/ΕΕ – Άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής και δικαστικής προστασίας – Αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης – Τροποποίηση εθνικής ρύθμισης κατά το στάδιο της αναιρέσεως»

1. Κατά το βουλγαρικό δικονομικό δίκαιο, όπως εκτίθεται στην υπό κρίση αίτηση προδικαστικής παραπομπής, οι ένδικες προσφυγές κατά κανονιστικής πράξης κατώτερης τυπικής ισχύος καθίστανται, κατ' αρχήν, άνευ αντικειμένου όταν η εν λόγω πράξη τροποποιηθεί πριν από την έκδοση δικαστικής απόφασης.

2. Στη διαφορά της κύριας δίκης, αφού διαπιστώθηκε ότι η προσφυγή του είχε καταστεί άνευ αντικειμένου λόγω της τροποποιήσεως της κανονιστικής πράξης, το πρόσωπο στο οποίο εφαρμόσθηκε ο ως άνω δικονομικός κανόνας άσκησε αγωγή λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης κατά του Δημοσίου.

3. Το αιτούν δικαστήριο που καλείται να αποφανθεί επί της εν λόγω αγωγής ζητεί, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν ο επίμαχος δικονομικός κανόνας συνάδει με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2012/27/ΕΕ[2]

4. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι, εφόσον είναι τεχνικώς εφικτό, οικονομικώς εύλογο και ανάλογο προς τη δυνητική εξοικονόμηση ενέργειας, παρέχονται σε ανταγωνιστική τιμή στους τελικούς καταναλωτές ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, τηλεθέρμανσης ή τηλεψύξης και ζεστού νερού για οικιακή κατανάλωση, ατομικοί μετρητές που να αντικατοπτρίζουν επακριβώς την πραγματική ενεργειακή κατανάλωση του τελικού καταναλωτή και να παρέχουν πληροφορίες όσον αφορά τον πραγματικό χρόνο χρήσης.»

5. Το άρθρο 10 προσδιορίζει το περιεχόμενο και τα χαρακτηριστικά των πληροφοριών που πρέπει να παρέχονται με τα τιμολόγια στους πελάτες.

B. Το βουλγαρικό δίκαιο

1. Ο Administrativnoprotsesualen kodeks[3]

6. Το άρθρο 156 διαλαμβάνει τα εξής:

«1) […] Με τη σύμφωνη γνώμη των λοιπών καθών και των ενδιαφερόμενων μερών για τα οποία η προσβαλλόμενη πράξη είναι ευμενής, η διοικητική αρχή δύναται να ανακαλέσει εν όλω ή εν μέρει την εν λόγω πράξη ή να εκδώσει την πράξη της οποίας την έκδοση είχε αρνηθεί.

2) Η συναίνεση του προσφεύγοντος είναι επίσης αναγκαία για την ανάκληση της πράξης μετά την πρώτη επ' ακροατηρίου συζήτηση.

3) Η ανακληθείσα πράξη μπορεί να εκδοθεί εκ νέου μόνον εάν συντρέχουν νέες περιστάσεις.

4) Εάν η προσφυγή κατά της πράξεως συνοδεύεται από αγωγή αποζημιώσεως, η διαδικασία συνεχίζεται σε σχέση με την εν λόγω αγωγή.»

7. Το άρθρο 187 ορίζει τα εξής:

«1) Οι προσφυγές κατά εκτελεστικών κανονιστικών πράξεων δεν υπόκεινται σε καμία προθεσμία.

2) Είναι απαράδεκτη δεύτερη προσφυγή κατά κανονιστικής πράξεως εάν έχει ήδη ασκηθεί προσφυγή για τους ίδιους λόγους.»

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ (ΕΕ 2012, L 315, σ. 1, και διορθωτικό ΕΕ 2013, L 113, σ. 24).

[3] Κώδικας διοικητικής δικονομίας (DV αριθ. 30, της 11ης Απριλίου 2006).

8. Το άρθρο 195 ορίζει τα εξής:

«1) Εκτελεστική κανονιστική πράξη λογίζεται ακυρωθείσα από την ημερομηνία κατά την οποία η δικαστική απόφαση αρχίζει να παράγει τα αποτελέσματά της.

2) Τα έννομα αποτελέσματα κανονιστικής πράξης που κηρύχθηκε άκυρη ή ακυρώθηκε ως ακυρώσιμη αποφασίζονται οίκοθεν από την αρμόδια αρχή εντός μέγιστης προθεσμίας τριών μηνών από την ημερομηνία κατά την οποία η δικαστική απόφαση αρχίζει να παράγει τα αποτελέσματά της.»

9. Δυνάμει του άρθρου 204, παράγραφος 3, όταν η ζημία προκλήθηκε από άκυρη ή ανακληθείσα διοικητική πράξη, ο μη σύννομος χαρακτήρας της εν λόγω πράξεως διαπιστώνεται από το δικαστήριο ενώπιον του οποίου ασκήθηκε η αγωγή αποζημιώσεως.

10. Το άρθρο 221, παράγραφος 4, ορίζει τα εξής:

«Όταν, με τη συναίνεση των λοιπών καθών, η διοικητική αρχή ανακαλεί τη διοικητική πράξη ή εκδίδει την πράξη της οποίας την έκδοση είχε αρνηθεί, το Varhoven administrativen sad [Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο] αναιρεί, ως πάσχουσα δικονομική πλημμέλεια, τη δικαστική απόφαση που εκδόθηκε σε σχέση με την εν λόγω πράξη ή την εν λόγω άρνηση έκδοσης πράξης και περατώνει την υπόθεση.»

2. O Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi[4]

11. Το άρθρο 1 ορίζει:

«1. Το Δημόσιο και οι δήμοι ευθύνονται για τις ζημίες που προκλήθηκαν σε πολίτες και σε νομικά πρόσωπα από παράνομες νομικές πράξεις, ενέργειες ή παραλείψεις των οργάνων και των υπαλλήλων τους κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας ή επ' ευκαιρία αυτής.

2. Επί των μέσων ένδικης προστασίας που ασκούνται δυνάμει της παραγράφου 1 εφαρμόζεται η διαδικασία που προβλέπει ο [κώδικας διοικητικής δικονομίας].»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η ένδικη διαφορά και τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Η Naredba n.ο 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto[5], που εξέδωσε ο υπουργός Οικονομίας και Ενέργειας της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, περιελάμβανε στο παράρτημα 1 του άρθρου 61, παράγραφος 1, τη μέθοδο για τον επιμερισμό της κατανάλωσης ενέργειας για θέρμανση σε κτίρια επί των οποίων έχει συσταθεί οριζόντια ιδιοκτησία (στο εξής: μέθοδος υπολογισμού).

13. Με την προσφυγή αριθ. 1372/2016, ο IG προσέβαλε τη μέθοδο υπολογισμού ενώπιον του Varhoven administrativen sad (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Βουλγαρία, στο εξής: VAS).

[4] Νόμος περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των δήμων (DV αριθ. 60, της 5ης Αυγούστου 1988).

[5] Κανονιστική απόφαση 16-334, της 6ης Απριλίου 2007, περί τηλεθερμάνσεως (DV αριθ. 34, της 24ης Απριλίου 2007).

14. Στις 13 Απριλίου 2018, τριμελές τμήμα του VAS έκανε δεκτή την προσφυγή εκτιμώντας ότι η μέθοδος υπολογισμού δεν πληροί τον σκοπό των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας 2012/27 (να τιμολογείται η ενέργεια για θέρμανση βάσει της πραγματικής κατανάλωσής της), με αποτέλεσμα να είναι ex tunc άκυρη [6].

15. Κατά της πρωτόδικης αποφάσεως, ο υπουργός Οικονομίας και Ενέργειας υπέβαλε την αίτηση αναιρέσεως αριθ. 1318/2019 ενώπιον πενταμελούς τμήματος του VAS.

16. Στις 20 Σεπτεμβρίου 2019, τέθηκε σε ισχύ νέα κανονιστική απόφαση με την οποία τροποποιήθηκε, ειδικότερα, ο τύπος της μεθόδου υπολογισμού.

17. Στις 11 Φεβρουαρίου 2020, πενταμελές τμήμα του VAS, αρμόδιο να αποφανθεί επί της αιτήσεως αναιρέσεως, έκρινε ότι η διαφορά κατέστη άνευ αντικειμένου. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, η τροποποίηση του σημείου 6.1.1 της μεθόδου υπολογισμού επέφερε την κατάργησή της και, βάσει του εθνικού δικαίου, τα δικαστήρια μπορούν να αποφαίνονται επί της ουσίας μόνον όσον αφορά ισχύουσες διατάξεις.

18. Ως εκ τούτου, το πενταμελές τμήμα του VAS αναίρεσε την πρωτόδικη απόφαση, χωρίς να εξετάσει το κύρος της μεθόδου υπολογισμού. Η απόφαση κατέστη αμετάκλητη.

19. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο IG αξίωσε ενώπιον του Administrativen sad Sofia-grad (διοικητικού πρωτοδικείου Σόφιας) αποζημίωση ύψους 830 βουλγαρικών λέβα (BGN) για τα έξοδα της πρώτης διαδικασίας (υπόθεση αριθ. 1372/2016) και 300 BGN για την ηθική βλάβη [7] που του προκάλεσε η απόφαση που εκδόθηκε επί της αιτήσεως αναιρέσεως στην υπόθεση αριθ. 1318/2019.

20. Η αγωγή αποζημιώσεως ασκήθηκε κατά του VAS, εναγομένου ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου.

21. Στο πλαίσιο αυτό, το Administrativen sad Sofia-grad (διοικητικό πρωτοδικείο Σόφιας) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Απαλλάσσεται το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, λόγω τροποποιήσεως διατάξεως εθνικής κανονιστικής πράξεως την οποία προηγουμένως το δευτεροβάθμιο δικαστήριο είχε κηρύξει ασύμβατη με διάταξη του ισχύοντος δικαίου της Ένωσης, από την υποχρέωση να ελέγξει την εφαρμοστέα πριν από την τροποποίηση διάταξη, ήτοι από την υποχρέωση να αποφανθεί κατά πόσον αυτή είναι συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης;

2) Συνιστά η παραδοχή περί ανακλήσεως της επίμαχης διατάξεως αποτελεσματική δικαστική προσφυγή για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες που διασφαλίζει το δίκαιο της Ένωσης (εν προκειμένω το άρθρο 9 και το άρθρο 10 της οδηγίας 2012/27/ΕΕ), με άλλα λόγια υφίσταται αποτελεσματική δικαστική προσφυγή όταν η προβλεπόμενη από το εθνικό δίκαιο

[6] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το VAS υποστήριξε ότι η απόφαση της 13ης Απριλίου 2018 βασιζόταν σε άλλους λόγους. Εντούτοις, η διάταξη περί παραπομπής είναι σαφής επ' αυτού, το δε Δικαστήριο οφείλει να λάβει υπόψη τις λεπτομέρειες της υπόθεσης όπως τις εξέθεσε το αιτούν δικαστήριο. Στο σημείο 5 της διάταξης περί παραπομπής επισημαίνονται τα εξής: «με απόφαση […] της 13ης Απριλίου 2018 […] ο τύπος που χρησιμοποιείται στο σημείο 6.1.1 […] ακυρώθηκε, καθόσον κρίθηκε ότι δεν πληροί τον σκοπό των άρθρων 9 και 10 της οδηγίας 2012/27, τα οποία μεταφέρθηκαν στην εθνική έννομη τάξη με το άρθρο 155, παράγραφος 2, του νόμου περί ενεργείας».

[7] Η βλάβη προκλήθηκε λόγω «της απογοητεύσεως, της οργής και της προσβολής [του IG] εξαιτίας της συμπεριφοράς των ανώτατων δικαστών, ήτοι των δικαστών που μετείχαν στην πενταμελή σύνθεση του τμήματος του VAS, το οποίο δεν διασφάλισε την αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και, αντί να κρίνει επί της διαφοράς, αρνήθηκε να προβεί στον έλεγχο των ενεργειών της εκτελεστικής εξουσίας».

δυνατότητα να ελεγχθεί κατά πόσον η επίμαχη εθνική διάταξη ήταν συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης πριν από την τροποποίησή της υφίσταται μόνον όταν το αρμόδιο δικαστήριο επιλαμβάνεται συγκεκριμένης αγωγής αποζημιώσεως, ερειδόμενης στην εν λόγω διάταξη, και μόνο σε σχέση με το πρόσωπο που έχει ασκήσει την εν λόγω αγωγή;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα: Επιτρέπεται να εξακολουθεί να ρυθμίζει η επίμαχη διάταξη, κατά την περίοδο από την έκδοση έως την τροποποίησή της, τις έννομες σχέσεις απεριορίστου κύκλου προσώπων τα οποία δεν έχουν ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως στηριζόμενη στην εν λόγω διάταξη ή επιτρέπεται να μην έχει γίνει εκτίμηση, σε σχέση με τα εν λόγω πρόσωπα, της συμβατότητας του εθνικού κανόνα δικαίου με τον κανόνα δικαίου της Ένωσης για την περίοδο πριν από την τροποποίηση;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

22. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 5 Μαΐου 2021.

23. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν ο IG, το VAS, η Πολωνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 6 Απριλίου 2022, παρέστησαν όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, πλην της Πολωνικής Κυβέρνησης.

IV. Ανάλυση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

24. Το αντικείμενο αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως απορρέει, βεβαίως, από τη διαφορά της κύριας δίκης. Αντικείμενο της εν λόγω διαφοράς είναι μόνον το αν ο IG δικαιούται αποζημίωση για τη ζημία που ισχυρίζεται ότι υπέστη λόγω της δικαστικής αποφάσεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του δικονομικού κανόνα του βουλγαρικού δικαίου που τον εμπόδισε να επιτύχει την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας σχετικά με το κύρος της μεθόδου υπολογισμού.

25. Επομένως, με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως το αιτούν δικαστήριο δεν ζητεί να διευκρινισθεί: α) αν το σημείο 6.1.1 της μεθόδου υπολογισμού συνάδει με την οδηγία 2012/27, β) αν ο IG είχε δικαίωμα αποζημίωσης λόγω παραβάσεως της εν λόγω οδηγίας και γ) αν άλλα πρόσωπα, πλην του IG, μπορεί να δικαιούνται τέτοια αποζημίωση.

26. Συνεπώς, με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν εξετάζεται η βασιμότητα ή μη του αιτήματος περί αποκαταστάσεως ζημιών που προκλήθηκαν από την εφαρμογή κανονιστικής διάταξης στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης, η οποία θεωρείται ότι αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης. Επισημαίνω εκ νέου ότι η μόνη ζημία της οποίας την αποκατάσταση ζητεί ο IG είναι αυτή που προκλήθηκε (κατ' αυτόν) από εθνική δικονομική ρύθμιση βάσει της οποίας η πρώτη απόφαση περί αναγνωρίσεως της ακυρότητας της μεθόδου υπολογισμού της τιμολογούμενης ενέργειας δεν παράγει κανένα αποτέλεσμα.

27. Προκειμένου να αποφανθεί επί της εν λόγω ζημίας και της ενδεχόμενης αποκατάστασής της, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να γνωρίζει αν συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης η εθνική διάταξη δυνάμει της οποίας η αναγνώριση της ακυρότητας της μεθόδου υπολογισμού, με την πρωτόδικη

απόφαση, δεν παρήγαγε αποτελέσματα [8].

28. Λαμβανομένου υπόψη του συγκεκριμένου περιεχομένου της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, δεν μπορούν να γίνουν δεκτές οι ενστάσεις απαραδέκτου του VAS, το οποίο προέβαλε κατ' ουσίαν: α) παράβαση του άρθρου 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, β) έλλειψη σχέσης της επίμαχης στην κύρια δίκη νομικής κατάστασης με το δίκαιο της Ένωσης και γ) το δεδικασμένο που παράγει η απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2020 [9].

29. Προς απόρριψη των ως άνω ενστάσεων, παρατηρώ τα εξής:

– Η διάταξη περί παραπομπής περιέχει επαρκή έκθεση των λόγων που οδήγησαν το αιτούν δικαστήριο να υποβάλει τα προδικαστικά ερωτήματα. Πληροί, επομένως, την απαίτηση που προβλέπεται στο άρθρο 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

– Υφίσταται σχέση μεταξύ του αντικειμένου της κύριας δίκης και του δικαίου της Ένωσης, δεδομένου ότι η αρχική διαφορά, από την οποία απορρέει η μεταγενέστερη αγωγή αποζημίωσης, αφορούσε την εφαρμογή της οδηγίας 2012/27. Η δυνατότητα άσκησης της εν λόγω αγωγής μπορεί να εξαρτάται από την καταλληλότητα των μέσων ένδικης προστασίας που προβλέπονται στο βουλγαρικό δίκαιο για την επίκληση του δικαίου της Ένωσης.

– Η ισχύς δεδικασμένου της απόφασης του VAS της 11ης Φεβρουαρίου 2020 δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση. Είναι διαφορετικό ζήτημα το αν, αναγνωριζομένης της ισχύος δεδικασμένου, πρέπει, ή όχι, να αναγνωρισθεί δικαίωμα αποκατάστασης των ζημιών που μπορεί να προκύπτουν από την εν λόγω απόφαση – καθόσον εφαρμόζει τον επίμαχο δικονομικό κανόνα.

30. Κατά τα λοιπά, φρονώ ότι τα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα μπορούν να απαντηθούν από κοινού και ότι το τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι, όπως θα εκθέσω, απαράδεκτο, καθότι υποθετικό.

Β. Επί του πρώτου και του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

1. Προσφυγή ακυρώσεως και αγωγή αποζημιώσεως ως μέσα ένδικης προστασίας για τη διασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων των πολιτών

31. Με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2021, Randstad Italia [10], το Δικαστήριο επανέλαβε ότι το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν τα αναγκαία μέσα ένδικης προστασίας προκειμένου να διασφαλίζεται ο σεβασμός του δικαιώματος των πολιτών σε αποτελεσματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης [11].

[8] Στο σημείο 17 της διατάξεως περί παραπομπής γίνεται μνεία σε εσωτερική νομολογιακή διχογνωμία όσον αφορά τα αποτελέσματα των κανονιστικών τροποποιήσεων επί των εν εξελίξει προσφυγών ακυρώσεως. Ο IG υποστηρίζει ότι με άλλη απόφαση, της 26ης Ιουνίου 2020, το VAS εξέτασε επί της ουσίας την αίτηση αναιρέσεως στην υπόθεση αριθ. 14350/2019, αναλύοντας τη νομιμότητα ορισμένων άρθρων της κανονιστικής απόφασης 16-334 που είχαν καταργηθεί ή τροποποιηθεί πριν από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης. Εντούτοις, από τη συζήτηση επί του ζητήματος αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι η υπόθεση αριθ. 14350/2019 αφορούσε διατάξεις οι οποίες, κατά την ημερομηνία περάτωσης της προφορικής διαδικασίας, δεν είχαν επηρεασθεί από την κατάργηση ή την τροποποίηση.

[9] Αφού υπογράμμισε ότι η απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2020 έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου, το VAS υποστήριξε ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει τη μη εφαρμογή των εσωτερικών κανόνων που αναγνωρίζουν ισχύ δεδικασμένου σε εθνικές δικαστικές αποφάσεις.

[10] Απόφαση C-497/20 (EU:C:2021:1037, στο εξής: απόφαση Randstad Italia).

[11] Απόφαση Randstad Italia (σκέψη 56), με παραπομπή στην απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, Miasto Łowicz και Prokurator Generalny (C-558/18 και C-563/18, EU:C:2020:234, σκέψη 32).

32. Η ως άνω υποχρέωση των κρατών μελών συνάδει με την αρχή της δικονομικής αυτονομίας, δυνάμει της οποίας, με την επιφύλαξη της ύπαρξης κανόνων της Ένωσης που διέπουν συγκεκριμένο ζήτημα, απόκειται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες των εν λόγω μέσων ένδικης προστασίας [12].

33. Η ελευθερία των κρατών μελών όσον αφορά τη θέσπιση των εν λόγω κανόνων συνεπάγεται ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει την ύπαρξη *αυτοτελούς* προσφυγής [13] η οποία να καθιστά δυνατή την *άμεση* προσβολή, κυρίως, εθνικών διατάξεων που αντιβαίνουν σε αυτό.

34. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η απουσία της εν λόγω αυτοτελούς προσφυγής στο εθνικό δίκαιο δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 47 του Χάρτη: «αυτή καθεαυτήν η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας δεν απαιτεί να υφίσταται αυτοτελής προσφυγή σκοπούσα, κυρίως, την αμφισβήτηση της συμφωνίας εθνικών διατάξεων με τους κανόνες της Ένωσης, εφόσον προβλέπονται ένα ή περισσότερα μέσα ένδικης προστασίας τα οποία, έστω και παρεμπιπτόντως, διασφαλίζουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από το δίκαιο της Ένωσης» [14].

35. Επομένως, για την προστασία των δικαιωμάτων που «αντλούν οι πολίτες» από τους κανόνες της Ένωσης, αρκεί να διασφαλίζουν τον σεβασμό των εν λόγω δικαιωμάτων, έστω παρεμπιπτόντως, και άλλα μέσα ένδικης προστασίας.

36. Στα μέσα ένδικης προστασίας που είναι ικανά να προστατεύουν, έστω παρεμπιπτόντως, τον σεβασμό των δικαιωμάτων που αναγνωρίζουν οι κανόνες της Ένωσης περιλαμβάνεται η στοιχειοθέτηση ευθύνης του κράτους μέλους για τη ζημία που προκαλεί στους ιδιώτες η προσβολή των εν λόγω δικαιωμάτων.

37. Επομένως, «η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και η ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από αυτό μπορούν να εξασφαλίζονται, ενδεχομένως, βάσει της αρχής της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται σε βάρος ιδιωτών λόγω παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης για τις οποίες ευθύνεται το οικείο κράτος, καθόσον η αρχή αυτή είναι σύμφυτη προς το σύστημα των Συνθηκών στις οποίες στηρίζεται η Ένωση» [15].

38. Η εφαρμογή της προμνησθείσας νομολογίας συνεπάγεται, κατ' αρχήν, τη συμβατότητα με το άρθρο 47 του Χάρτη δικονομικής ρύθμισης η οποία, μολονότι δεν προβλέπει προσφυγή ακυρώσεως, θεσπίζει αγωγή αποζημιώσεως που διασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των θιγόμενων προσώπων.

[12] Απόφαση Randstad Italia (σκέψη 58): «[…] με την επιφύλαξη της ύπαρξης κανόνων της Ένωσης που διέπουν συγκεκριμένο ζήτημα, απόκειται, δυνάμει της αρχής της δικονομικής αυτονομίας, στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους να θεσπίσει τους δικονομικούς κανόνες των μέσων ένδικης προστασίας που μνημονεύονται στη σκέψη 56 της παρούσας απόφασης, υπό τον όρο, εντούτοις, ότι οι εν λόγω κανόνες δεν είναι, στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο δίκαιο της Ένωσης, λιγότερο ευμενείς από τους διέποντες παρόμοιες καταστάσεις που υπόκεινται στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)».

[13] Ως τέτοια νοείται προσφυγή ή άλλο μέσο ένδικης προστασίας που βάλλει κυρίως κατά του κανόνα αυτού καθεαυτόν και όχι μόνον κατά των επιμέρους πράξεων εφαρμογής του.

[14] Απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 2019, Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, σκέψη 61).

[15] Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, σκέψη 54).

39. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν, λόγω των χαρακτηριστικών της, η αγωγή αποζημιώσεως που προβλέπει το βουλγαρικό δίκαιο, και της οποίας έχει επιληφθεί, είναι ικανή να προστατεύσει αποτελεσματικά τα δικαιώματα που αναγνωρίζει στον ενάγοντα η νομοθεσία της Ένωσης.

40. Στο πλαίσιο της ανάλυσής του, το αιτούν δικαστήριο μπορεί να αξιοποιήσει τις χρήσιμες εκτιμήσεις που περιέχονται στην απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev [16], στην οποία παρέπεμψε το ίδιο, κατά μείζονα λόγο καθότι με αυτήν εξετάσθηκαν ζητήματα που σχετίζονται με τη βουλγαρική ρύθμιση περί των αγωγών λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης που ασκούνται κατά του Δημοσίου [17].

41. Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

– «ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια, ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της, και ιδίως αν χρησιμοποίησε εγκαίρως όλα τα μέσα παροχής εννόμου προστασίας που διέθετε» [18].

– «Εντούτοις, […] θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας το να υποχρεώνονται οι ζημιωθέντες να ασκούν συστηματικά όλα τα ένδικα βοηθήματα που έχουν στη διάθεσή τους, έστω και εάν τούτο θα προκαλούσε υπερβολικές δυσχέρειες ή δεν θα μπορούσε να απαιτηθεί ευλόγως από αυτούς» [19].

– «[…] η υποχρέωση προηγουμένης διαπιστώσεως της ακυρώσεως της διοικητικής πράξεως που προκάλεσε τη ζημία δεν είναι, καθ' εαυτήν, αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας. Εντούτοις, μια τέτοια υποχρέωση μπορεί να καταστήσει υπέρμετρα δυσχερή την επιδίκαση αποζημιώσεως για τις ζημίες που προκάλεσε η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης εάν, στην πράξη, η ακύρωση αυτή αποκλείεται» [20].

2. Το διττό δικονομικό σύστημα του βουλγαρικού δικαίου: προσφυγή κατά κανονιστικών πράξεων και αγωγή αποζημιώσεως

42. Το βουλγαρικό δίκαιο προβλέπει (αυτοτελή) άμεση προσφυγή, η οποία διευκολύνει τον έλεγχο της συμβατότητας της εσωτερικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης. Αυτή ακριβώς η προσφυγή κατέστησε δυνατή την έκδοση της πρωτόδικης απόφασης, της 13ης Απριλίου 2018, με την οποία αναγνωρίσθηκε η ακυρότητα του σημείου 6.1.1 της μεθόδου υπολογισμού, ως αντιβαίνουσας στους σκοπούς της οδηγίας 2012/27 [21].

43. Ανεξάρτητα από την ως άνω άμεση προσφυγή, το βουλγαρικό δίκαιο επιτρέπει επίσης την παρεμπίπτουσα αγωγή αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παράβασης κανόνα του δικαίου της Ένωσης με τον οποίο αναγνωρίζονται δικαιώματα στους ιδιώτες.

16 Υπόθεση C-571/16 (EU:C:2018:807).

17 Οι εν λόγω εκτιμήσεις, καθότι γενικού χαρακτήρα, εξακολουθούν να ισχύουν, μολονότι η σχετική βουλγαρική νομοθεσία τροποποιήθηκε, όπως τονίσθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

18 Σκέψη 140.

19 Σκέψη 142.

20 Σκέψη 143.

21 Βλ. υποσημείωση 6 των παρουσών προτάσεων.

44. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επισημάνθηκε ότι η αγωγή αποζημιώσεως παρέχει στα αρμόδια δικαστήρια τη δυνατότητα να αναγνωρίσουν, μολονότι incidenter tantum και με ισχύ inter partes, τον μη σύννομο χαρακτήρα της κανονιστικής πράξης κατώτερης τυπικής ισχύος, από την οποία προκύπτει η ζημία που υπέστη ο ενάγων. Τα εν λόγω δικαστήρια δεν φαίνεται να περιορίζονται στην κρίση τους από το γεγονός ότι η κανονιστική πράξη ανακλήθηκε ή τροποποιήθηκε πριν από την έκδοση της απόφασης.

45. Το προεκτεθέν διττό δικονομικό σύστημα είναι, κατ' αρχήν, επαρκές για τον σεβασμό του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως υποστηρίζουν το VAS, η Πολωνική Κυβέρνηση και η Επιτροπή:

– Κατά το VAS, το εθνικό δίκαιο παρέχει σε όποιον θεωρεί ότι θίγεται από ενδεχομένως μη σύννομη διοικητική πράξη τη δυνατότητα να αξιώσει την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη, μέσω αγωγής αποζημιώσεως. Η εν λόγω αγωγή παρέχει, επιπλέον, τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας της επίμαχης πράξης και πληροί, ειδικότερα, τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, κατά τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης.

– Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, το άρθρο 47 του Χάρτη δεν επιβάλλει την ύπαρξη αυτοτελούς προσφυγής για την αμφισβήτηση της συμβατότητας των εθνικών διατάξεων με το δίκαιο της Ένωσης. Στο μέτρο που το βουλγαρικό δίκαιο φαίνεται ότι παρέχει τη δυνατότητα, επ' ευκαιρία της άσκησης αγωγής αποζημιώσεως λόγω της ζημίας που προκάλεσε ανακληθείσα διοικητική πράξη, να διαπιστωθεί ο μη σύννομος χαρακτήρας της εν λόγω πράξεως, η επίμαχη εθνική νομοθεσία πληροί τις απαιτήσεις του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

– Η Επιτροπή συντάσσεται, κατ' ουσίαν, με την προσέγγιση της Πολωνικής Κυβέρνησης όσον αφορά την επάρκεια, σε σχέση με το άρθρο 47 του Χάρτη, της αγωγής αποζημιώσεως η οποία παρέχει τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας της τροποποιηθείσας κανονιστικής διάταξης.

46. Η εκτίμηση αυτή επιρρωννύεται από την προμνησθείσα νομολογία του Δικαστηρίου. Εφόσον είναι αποτελεσματική, η αγωγή αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου μπορεί να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε στους ιδιώτες εάν, μέσω αυτής, μπορεί επίσης να ελεγχθεί η συμβατότητα του εθνικού κανόνα με το δίκαιο της Ένωσης.

47. Εντούτοις, η αρχική αυτή απάντηση δεν είναι απόλυτη, πρέπει δε να επισημανθούν η ενδεχόμενη έλλειψη αποτελεσματικότητας ή τα ενδεχόμενα ανεπιθύμητα αποτελέσματα της αυτοτελούς προσφυγής, όπως ρυθμίζεται στο βουλγαρικό δίκαιο, προκειμένου να διασφαλίζεται πλήρως ο έλεγχος της συμβατότητας εθνικής κανονιστικής διάταξης με το δίκαιο της Ένωσης. Τα εν λόγω ανεπιθύμητα αποτελέσματα παράγονται, επιπλέον, σε σχέση με την αγωγή αποζημιώσεως, όπως θα εκθέσω κατωτέρω.

48. Όπως προεκτέθηκε, είναι αληθές ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν επιβάλλει την ύπαρξη αυτοτελούς προσφυγής. Στην περίπτωση, όμως, που κράτος μέλος προβλέπει τέτοια προσφυγή, θεωρώ ότι η ελευθερία των κρατών μελών να θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες των ένδικων βοηθημάτων και μέσων που μνημονεύονται στο άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ υπόκειται στις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας[22].

[22] Αποφάσεις Randstad Italia (σκέψη 58) και της 10ης Μαρτίου 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, σκέψη 49).

49. Η αγωγή λόγω ευθύνης του κράτος μέλους συνιστά επικουρικό μέσο ένδικης προστασίας για την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, όταν το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει αυτοτελή προσφυγή. Υπογραμμίζω ότι, εφόσον υφίσταται, η αυτοτελής προσφυγή πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας οι οποίες απαιτούνται από το δίκαιο της Ένωσης.

50. Επιπλέον, στο μέτρο που το εσωτερικό δικονομικό δίκαιο καθιστά δυσχερή, παρεμποδίζει ή καθυστερεί την πρόσβαση του ιδιώτη στην αγωγή αποζημιώσεως, θίγεται το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και, ως εκ τούτου, μπορεί να στοιχειοθετείται νέος λόγος ευθύνης του Δημοσίου. Τέτοια είναι ακριβώς η ευθύνη λόγω της οποίας ο IG αξιώνει αποζημίωση στην κύρια δίκη.

51. Πληροί η αυτοτελής προσφυγή που προβλέπεται στο βουλγαρικό δίκαιο τις προϋποθέσεις της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας που απαιτούνται από το δίκαιο της Ένωσης;

52. Όσον αφορά την αρχή της *ισοδυναμίας*, όλα τα στοιχεία φαίνεται να καταδεικνύουν ότι η έκλειψη του αντικειμένου της προσφυγής (την οποία διαπίστωσε το VAS στην εν λόγω υπόθεση) δεν αποστερεί τον πολίτη από τα μέσα ένδικης προστασίας που ασκούνται κατά εθνικών κανόνων μη συμβατών με το δίκαιο της Ένωσης.

53. Με την επιφύλαξη της εξακρίβωσης από το αιτούν δικαστήριο, από τις διαθέσιμες πληροφορίες συνάγεται ότι η ίδια αυτή έκλειψη του αντικειμένου της προσφυγής θα είχε επέλθει αν η προσβαλλόμενη διάταξη είχε κηρυχθεί ανίσχυρη λόγω παραβάσεως εθνικού κανόνα υπέρτερης τυπικής ισχύος.

54. Όσον αφορά την αρχή της *αποτελεσματικότητας*, είναι πρόδηλο από τη διαφορά της κύριας δίκης ότι η αυτοτελής προσφυγή καθιστά πρακτικώς πολύ δυσχερή την άσκηση του δικαιώματος που αναγνωρίζουν στον IG οι κανόνες της Ένωσης, όταν παρεμβάλλεται στην άσκησή της η τροποποίηση του προσβαλλόμενου κανόνα, όπως θα αναλύσω κατωτέρω.

3. Έκλειψη του αντικειμένου της βάλλουσας κατά κανονιστικής πράξεως προσφυγής και συνέπειες της τροποποίησης της εν λόγω πράξεως

55. Κατά τις πληροφορίες που περιέχονται στη δικογραφία, οι οποίες επιβεβαιώθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφυγή κατά κανονιστικών πράξεων κατώτερης τυπικής ισχύος ρυθμίζεται στο βουλγαρικό δίκαιο κατά τρόπο ώστε (όπως συνέβη εν προκειμένω) να μπορεί να καταστεί άνευ αντικειμένου, αν η προσβληθείσα πράξη τροποποιηθεί πριν από την έκδοση αμετάκλητης αποφάσεως επί της ουσίας από τα δικαστήρια [23].

[23] Επομένως, η επελθούσα τροποποίηση καθιστά δυνατή τη διατήρηση των αποτελεσμάτων που παρήγαγε έως τότε η προσβαλλόμενη διάταξη. Με τις γραπτές παρατηρήσεις του, το VAS υποστηρίζει ότι, στο δικονομικό σύστημα της Ένωσης, βάσει του άρθρου 149 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η άμεση προσφυγή κατέστη άνευ αντικειμένου όταν η προσβαλλόμενη πράξη τροποποιήθηκε πριν από την έκδοση απόφασης. Πάντως, και ανεξαρτήτως του ότι η εν λόγω λύση εφαρμόζεται όταν δεν υπήρξε πρωτόδικη απόφαση, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, προσφυγή ακυρώσεως πράξης που δεν ισχύει πλέον δεν καθίσταται κατ' ανάγκην άνευ αντικειμένου, εάν ο προσφεύγων διατηρεί συμφέρον για την ακύρωση της εν λόγω πράξεως. Πρβλ. K. Lenaerts, I. Maselis και K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2014, σημείο 7.10, και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

56. Θεωρητικά, το δίκαιο της Ένωσης δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να ρυθμίζουν τις προσφυγές ακυρώσεως κανονιστικών πράξεων κατά τρόπο ώστε, κατά κανόνα, τα αρμόδια δικαστήρια να πρέπει να αποφαίνονται μόνον επί της νομιμότητας των κανόνων που είναι σε ισχύ κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασής τους [24].

57. Εντούτοις, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κανόνα κατά το εσωτερικό δίκαιο, η εφαρμογή του ενδέχεται να συνεπάγεται σημαντικό περιορισμό της δυνατότητας των δικαστηρίων να ελέγχουν, κυρίως και με ισχύ erga omnes, τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης και εν συνεχεία τροποποιηθείσας διάταξης.

58. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν, με τον εν λόγω περιορισμό, το βουλγαρικό δίκαιο παρέχει αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που αναγνωρίζει η Ένωση έναντι των αποτελεσμάτων που παράγει η διάταξη πριν από την τροποποίηση ή την κατάργησή της.

59. Στη διαφορά της κύριας δίκης, η τροποποίηση, πριν από την έκδοση απόφασης επί της αιτήσεως αναιρέσεως, της διάταξης που προσέβαλε ο IG στην υπόθεση αριθ. 1372/2016 επέφερε την αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης με την οποία έγινε δεκτή η προσφυγή του. Την ακύρωση της εν λόγω διάταξης, με την πρωτόδικη απόφαση, ακολούθησε η αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης, χωρίς εξέταση επί της ουσίας από το ακυρωτικό δικαστήριο.

60. Επομένως, ο IG δεν κατόρθωσε να εξασφαλίσει την, αμετάκλητη, ακύρωση της κανονιστικής πράξης, την οποία είχε επιτύχει σε πρώτο βαθμό. Αντιθέτως, παρά την εν λόγω απόφαση, διατηρήθηκαν τα αποτελέσματα που παρήχθησαν στο διάστημα από την έναρξη ισχύος της εν λόγω, αντιβαίνουσας στο δίκαιο της Ένωσης, πράξεως, έως την εν συνεχεία τροποποίησή της.

61. Το ως άνω αποτέλεσμα οφείλεται σε κανονιστική ρύθμιση (ή, τουλάχιστον, στην ερμηνεία της από τα δικαστήρια) η οποία, όπως προέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν φαίνεται να πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσεις σαφήνειας και προβλεψιμότητας για τη διαφύλαξη του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

62. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση συζητήθηκε το ζήτημα της νομικής βάσης δυνάμει της οποίας το πενταμελές τμήμα του VAS διαπίστωσε ότι η διαφορά κατέστη άνευ αντικειμένου. Απαντώντας στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, η εκπρόσωπος του VAS υποστήριξε ότι η εν λόγω νομική βάση δεν είναι το άρθρο 221, παράγραφος 4, του κώδικα διοικητικής δικονομίας [25], και ότι το πενταμελές τμήμα δεν επισήμανε καμία άλλη διάταξη στην οποία μπορεί να βασίστηκε [26].

[24] Σε ορισμένα κράτη μέλη ο ίδιος κανόνας εφαρμόζεται στον εκ των υστέρων έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Η κατάργηση των νόμων μετά την άσκηση της προσφυγής συνεπάγεται, κατ' αρχήν, τη θέση της προσφυγής στο αρχείο, καθότι θεωρείται ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας που σκοπεί στην αντικειμενική εναρμόνιση της έννομης τάξης, δεν συντρέχει λόγος έκδοσης αποφάσεως επί νομικού κειμένου που δεν είναι σε ισχύ. Εντούτοις, το κριτήριο αυτό μπορεί να μην εφαρμόζεται όταν, παρά την κατάργησή του, ο νόμος εξακολουθεί να παράγει κάποια αποτελέσματα (παραγωγή αποτελεσμάτων για το μέλλον) ή πρέπει να εξακριβωθεί αν, εφόσον θεωρηθεί ότι έχει εφαρμογή στα επίμαχα πραγματικά περιστατικά βάσει της αρχής «tempus regit factum», ο εν λόγω νόμος ήταν σύμφωνος με το Σύνταγμα.

[25] Υπενθυμίζεται ότι, κατά την εν λόγω διάταξη, η οποία παρατέθηκε στο σημείο 10 των παρουσών προτάσεων, η διοικητική αρχή «ανακαλεί» την προσβαλλόμενη πράξη, οπότε το VAS αναιρεί τη δικαστική απόφαση που εκδόθηκε σε σχέση με την εν λόγω πράξη.

[26] Κατά τη διάταξη περί παραπομπής (σημείο 9), το VAS είχε κρίνει ότι η διαφορά αφορούσε ανακληθείσα κανονιστική πράξη, στην οποία εφαρμόζεται το άρθρο 204, παράγραφος 3, του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Κατά την εν λόγω διάταξη, όταν η ζημία προκλήθηκε από ανακληθείσα πράξη, ο μη σύννομος χαρακτήρας της εν λόγω πράξεως διαπιστώνεται από το δικαστήριο που επιλήφθηκε της αγωγής αποζημιώσεως.

63. Οι συνέπειες (αρνητικές για τον ενάγοντα, ο οποίος στερείται τη δικαστική κρίση επί της ουσίας, παρά το γεγονός ότι η πρωτόδικη απόφαση έκανε δεκτή την προσφυγή του) της έλλειψης σαφήνειας και προβλεψιμότητας της διάταξης αυξάνονται εάν, όπως υποστηρίζει ο IG, η διάταξη εφαρμόζεται χωρίς προηγούμενη ακρόαση των διαδίκων, προκειμένου να προβάλουν επιχειρήματα σχετικά με τον αντίκτυπό της στη διαφορά [27].

64. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν ο επίμαχος δικονομικός κανόνας είναι αρκούντως σαφής και προβλέψιμος όσον αφορά τα αποτελέσματά του ή αν, αντιθέτως, ο ιδιώτης που θίγεται από διάταξη του εσωτερικού δικαίου μη συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης εκτίθεται στις διαφορετικές κρίσεις διαφορετικών δικαστηρίων, με αποτέλεσμα να μειώνεται η ασφάλεια δικαίου.

65. Εντούτοις, το πιο ευαίσθητο ζήτημα το οποίο αναδεικνύεται κατά την αξιολόγηση του επίμαχου δικονομικού κανόνα είναι ότι παρέχει τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία να άρει, αναδρομικά, τα αποτελέσματα εκδοθείσας δικαστικής απόφασης με την οποία διαπιστώθηκε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Προς τούτο, αρκεί η εκτελεστική εξουσία να αποφασίσει, πριν από την έκδοση της απόφασης του ακυρωτικού δικαστηρίου, την τροποποίηση [28] της διάταξης που ακυρώθηκε με την εν λόγω δικαστική απόφαση.

66. Τούτο συνέβη στην υπόθεση της κύριας δίκης: η τροποποίηση της μεθόδου υπολογισμού «οφείλεται ακριβώς» στην πρωτόδικη απόφαση με την οποία ακυρώθηκε [29].

67. Εάν συντρέχει τέτοια περίπτωση –κάτι το οποίο απόκειται, εκ νέου, στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει–, η αποτελεσματικότητα της προσφυγής ακυρώσεως διατάξεων κατώτερης τυπικής ισχύος, στο πλαίσιο της οποίας αναγνωρίσθηκε ότι η διάταξη αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης, θα εξαρτάται από τη βούληση της αρχής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη διάταξη.

68. Υπό τις συνθήκες αυτές, τίποτε δεν θα εμποδίζει την εν λόγω αρχή να αποφασίσει να τροποποιήσει την κανονιστική πράξη, ακριβώς προς αποφυγή των ακυρωτικών αποτελεσμάτων τυχόν πρώτης απόφασης με την οποία η προσφυγή γίνεται δεκτή, προτού επικυρωθεί με αμετάκλητη απόφαση στο στάδιο της αναιρέσεως.

69. Με άλλα λόγια, το επίμαχο δικονομικό σύστημα καθιστά δυνατή τη χρήση του ως μέσου για τη διασφάλιση της μη παραγωγής των αποτελεσμάτων προηγούμενης ακυρωτικής απόφασης λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης. Στο ίδιο μέτρο, καθιστά υπέρμετρα δυσχερή την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, παραβιάζοντας την αρχή της αποτελεσματικότητας.

70. Είναι αληθές ότι, όπως υποστήριξε το VAS κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εκτελεστική εξουσία ή, γενικά, η κυβερνητική αρχή που εκδίδει κανονιστική πράξη κατώτερης τυπικής ισχύος εξουσιοδοτείται να την τροποποιήσει ή να την καταργήσει ανά πάσα στιγμή.

[27] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο IG επισήμανε ότι το τμήμα του VAS εξέδωσε απόφαση χωρίς να του παράσχει τη δυνατότητα να εκθέσει τις παρατηρήσεις του σχετικά με την ενδεχόμενη έκλειψη του αντικειμένου της προσφυγής.

[28] Όπως προέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αρκεί μια πολύ μικρή τροποποίηση της κανονιστικής διάταξης προκειμένου να καταστεί άνευ αντικειμένου η εν εξελίξει δικαστική διαδικασία. Ο IG είχε υποστηρίξει (σημείο 45 των γραπτών παρατηρήσεών του) ότι η πραγματοποιηθείσα τροποποίηση δεν ήταν τέτοια, δεδομένου ότι η νέα κανονιστική απόφαση εφάρμοζε την ίδια μέθοδο υπολογισμού. Εντούτοις, κατά το αιτούν δικαστήριο, η κανονιστική απόφαση που δημοσιεύθηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2019 τροποποίησε την προϊσχύσασα απόφαση, «ειδικότερα», όσον αφορά το σημείο 6.1.1 της μεθόδου επιμερισμού της κατανάλωσης ενέργειας για θέρμανση σε κτίρια επί των οποίων έχει συσταθεί οριζόντια ιδιοκτησία (σημείο 6 της διατάξεως περί παραπομπής).

[29] Σημείο 4 των γραπτών παρατηρήσεων του IG, ο οποίος τόνισε το συγκεκριμένο στοιχείο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Κατά τη γνώμη μου, η άποψή του δεν ανετράπη κατά τη συζήτηση που επακολούθησε.

71. Εντούτοις, η δυνατότητα αυτή δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως μέσο *εξουδετέρωσης* των αποφάσεων που έχουν εκδώσει τα δικαστήρια με τις οποίες διαπιστώθηκε η παράβαση κανόνων της Ένωσης, όταν ο εν λόγω μηχανισμός εμποδίζει συγχρόνως:

– την επανεξέταση της πρωτόδικης απόφασης από ανώτερο δικαστήριο (εν προκειμένω το πενταμελές τμήμα του VAS), το οποίο την αναιρεί όχι για λόγους ουσίας, αλλά λόγω παράγοντα παντελώς εξωγενούς στη διαδικασία και εξαρτώμενου αποκλειστικά και μόνον από τη μονομερή βούληση του συντάκτη του κανόνα, ο οποίος είναι, επιπλέον, ο αναιρεσείων·

– την παραγωγή των εγγενών αποτελεσμάτων της ακυρώσεως της προσβαλλόμενης κανονιστικής πράξης, όπως διαπιστώθηκε από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, περιλαμβανομένων των αποτελεσμάτων που αντιστοιχούν στο διάστημα κατά το οποίο η εν λόγω πράξη ήταν σε ισχύ.

72. Το αποτέλεσμα είναι ότι προσφυγή ακυρώσεως ασκηθείσα ενόσω η κανονιστική πράξη ήταν σε ισχύ, επί της οποίας εκδόθηκε συννόμως σε πρώτο βαθμό απόφαση υπέρ του προσφεύγοντος, ενόσω η πράξη ήταν ακόμη σε ισχύ, κηρύσσεται άνευ αντικειμένου, λόγω της εν συνεχεία τροποποίησης της εν λόγω πράξεως, μετά την έκδοση της πρωτόδικης απόφασης.

73. Εν ολίγοις, η αρχή που εξέδωσε αρχικά την πράξη και την τροποποιεί ως μέσο «αντιδράσεως» στην πρωτόδικη απόφαση (κατά της οποίας η ίδια αρχή άσκησε αναίρεση) κατορθώνει να καταστεί η εν λόγω απόφαση παντελώς ανίσχυρη, μολονότι κανένα ανώτερο ιεραρχικώς δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του περιεχομένου της.

74. Εν κατακλείδι, η προσφυγή ακυρώσεως εξαρτάται κατά τρόπο απαράδεκτο από ένα αβέβαιο γεγονός όσον αφορά το αποτέλεσμά της. Συγκεκριμένα, το εν λόγω αποτέλεσμα δεν εξαρτάται από τη δικαστική εκτίμησή της επί της ουσίας, αλλά από το ενδεχόμενο κανονιστικής τροποποίησης εκ μέρους της αρχής έκδοσης της προσβαλλόμενης διάταξης, άπαξ διαπιστώσει ότι εκδόθηκε δυσμενής για αυτήν απόφαση από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο που εκδίκασε την προσφυγή.

75. Κατά τη γνώμη μου, από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι, υπό τις συνθήκες που ανέλυσα, η προβλεπόμενη στο βουλγαρικό δίκαιο αυτοτελής προσφυγή δεν φαίνεται να παρέχει αποτελεσματική προστασία στο πρόσωπο που προβάλλει την προσβολή των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ένωσης.

76. Εντούτοις, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει αν το εθνικό δικονομικό σύστημα μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι καθιστά δυνατό, υπό τις συνθήκες της διαφοράς που υποβάλλεται στην κρίση του, η τροποποίηση του προσβαλλόμενου κανόνα να μην εμποδίσει την έκδοση αμετάκλητης απόφασης επί της ουσίας της προσφυγής.

77. Προς τούτο, θα πρέπει να εξακριβωθεί αν τα αποτελέσματα του επίμαχου συστήματος, όσον αφορά την έκλειψη του αντικειμένου των προσφυγών που τελούν ακόμη sub judice, είναι αρκούντως σαφή και ακριβή και στηρίζονται σε στέρεη νομική βάση.

78. Τέλος, θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο άσκησης από τον ζημιωθέντα, μετά την αρνητική έκβαση της προσφυγής ακυρώσεως λόγω εκλείψεως του αντικειμένου της, αγωγής λόγω ευθύνης του Δημοσίου, ως επικουρικού μηχανισμού για την προστασία των προσβληθέντων δικαιωμάτων.

79. Όπως προεκτέθηκε, σκοπός της αγωγής αποζημιώσεως είναι η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ο IG καθότι υποχρεώθηκε να ασκήσει μέσο ένδικης προστασίας το οποίο αποδείχθηκε εκ των υστέρων, για λόγους άσχετους προς τη συμπεριφορά του, αλυσιτελές.

80. Κατά τη γνώμη μου, η ευθύνη για τη ζημία που προκάλεσε η εφαρμογή ρύθμισης μη συμβατής με το δίκαιο της Ένωσης θα πρέπει να αναζητηθεί μέσω αγωγής αποζημιώσεως μόνον εάν το επίμαχο δικονομικό σύστημα δεν επιδέχεται ερμηνεία σύμφωνη με τις απαιτήσεις του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

81. Επιπλέον, θα πρέπει να εξακριβωθεί αν, λόγω της ιδιαιτερότητας του τρόπου εφαρμογής των οδηγιών, το εθνικό δίκαιο καθιστά δυνατό να ληφθεί υπόψη το έννομο συμφέρον προσώπων που, στην κατάσταση του IG, μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζει οδηγία μόνον αν αναγνωρισθεί η ακυρότητα διάταξης του εσωτερικού δικαίου μη συμβατής με την εν λόγω οδηγία.

82. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν η οδηγία από την οποία απορρέουν τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στον ιδιώτη μπορεί να εφαρμοσθεί άμεσα, ο IG δεν μπορεί να την επικαλεσθεί ευχερώς έναντι ιδιώτη όπως είναι η εταιρία η οποία είναι πάροχος ενέργειας, στην οποία καταβλήθηκαν τα ποσά που προέρχονται από την εφαρμογή του σημείου 6.1.1 της επίμαχης μεθόδου [30].

83. Εν τέλει, προκειμένου να επιτευχθεί η προστασία των δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζει η έννομη τάξη της Ένωσης, το διττό δικονομικό σύστημα που εκτέθηκε στη διάταξη περί παραπομπής υποχρεώνει τους ιδιώτες:

– να ζητούν, κατ' αρχάς, την ακύρωση της μη συμβατής με το δίκαιο της Ένωσης κανονιστικής διάταξης μέσω προσφυγής η οποία, ακόμη και αν γίνει δεκτή σε πρώτο βαθμό, μπορεί να καταστεί απροσδόκητα άνευ αντικειμένου ως αποτέλεσμα τροποποίησης της εν λόγω διάταξης, αποσκοπούσας στην αποφυγή των αποτελεσμάτων της ακύρωσής της·

– να επιδιώκουν, εν συνεχεία, την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν μέσω στοιχειοθετήσεως της ευθύνης του Δημοσίου [31].

84. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι ο επίμαχος δικονομικός κανόνας δυσχεραίνει υπέρμετρα την εξασφάλιση δικαστικής προστασίας για την αποτελεσματική διαφύλαξη των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

85. Τα προεκτεθέντα ισχύουν για τους ιδιώτες που άσκησαν προσφυγή ακυρώσεως της μη συμβατής με το δίκαιο της Ένωσης νομοθεσίας. Δεν ισχύουν για εκείνους που δεν ενήργησαν τοιουτοτρόπως, οι οποίοι θα πρέπει να αξιώσουν, ενδεχομένως, την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν μέσω στοιχειοθετήσεως της ευθύνης του Δημοσίου.

[30] Βλ. συναφώς, γενικά, απόφαση της 7ης Αυγούστου 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] Το VAS υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι όποιος προσβάλλει ενώπιόν του τη νομιμότητα κανονιστικής διάταξης μπορεί επίσης να αξιώσει την αντίστοιχη αποζημίωση. Εντούτοις, όπως εξέθεσε, το ίδιο το VAS θα πρέπει να διαβιβάσει τη σχετική αίτηση στο αρμόδιο δικαστήριο, το οποίο θα κρίνει αν συντρέχει περίπτωση ευθύνης του Δημοσίου.

Γ. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

86. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν «επιτρέπεται να εξακολουθεί να ρυθμίζει η επίμαχη διάταξη, κατά την περίοδο από την έκδοση έως την τροποποίησή της, τις έννομες σχέσεις απεριόριστου κύκλου προσώπων τα οποία δεν έχουν ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως στηριζόμενη στην εν λόγω διάταξη».

87. Λαμβανομένης υπόψη της απάντησης που προτείνω να δοθεί στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, θεωρώ ότι παρέλκει η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

88. Εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα που τίθεται με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα έχει απλώς και μόνον υποθετικό χαρακτήρα στο πλαίσιο της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

89. Για την έκδοση απόφασης επί της αγωγής αποζημιώσεως που άσκησε ο IG (αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης), δεν ασκεί επιρροή το καθεστώς των έννομων σχέσεων τρίτων, μη εναγόντων, ή το γεγονός ότι δεν «έχει υπάρξει εκτίμηση, σε σχέση με τα εν λόγω πρόσωπα, της συμβατότητας του εθνικού κανόνα δικαίου με τον κανόνα δικαίου της Ένωσης για την περίοδο πριν από την τροποποίηση».

90. Συγκεκριμένα, η όποια έκβαση της αγωγής του IG, στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκε η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, δεν έχει σχέση με την κατάσταση των «προσώπων τα οποία δεν έχουν ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως». Το αιτούν δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη μόνον τη συγκεκριμένη αγωγή.

91. Επομένως, με την προεκτεθείσα διατύπωση, θεωρώ ότι το τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο.

V. Πρόταση

92. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Administrativen sad Sofia-grad (διοικητικό πρωτοδικείο Σόφιας, Βουλγαρία) ως εξής:

«Η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας και, ειδικότερα, το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απαιτούν, αυτά καθεαυτά, να υφίσταται αυτοτελής προσφυγή σκοπούσα, κυρίως, την αμφισβήτηση της συμβατότητας εθνικών διατάξεων προς τους κανόνες της Ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι προβλέπονται ένα ή πλείονα μέσα ένδικης προστασίας τα οποία, έστω και παρεμπιπτόντως, διασφαλίζουν τον σεβασμό των δικαιωμάτων που αντλούν οι πολίτες από την έννομη τάξη της Ένωσης.

Εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει αυτοτελή προσφυγή κατά εθνικών διατάξεων μη συμβατών προς τους κανόνες της Ένωσης πρέπει να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα του εν λόγω μηχανισμού προσβολής που τίθεται στη διάθεση των ιδιωτών.

Η εν λόγω αποτελεσματικότητα δεν διασφαλίζεται όταν, κατ' εφαρμογήν της εθνικής νομοθεσίας, η απόφαση δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίσθηκε σε πρώτο βαθμό ως μη συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης κανονιστική πράξη κατώτερης τυπικής ισχύος, απόφαση κατά της οποίας ασκήθηκε αίτηση αναιρέσεως, μπορεί να αναιρεθεί, χωρίς ανάλυση του σκεπτικού της, απλώς και μόνο διότι τροποποιήθηκε η κανονιστική πράξη, μετά την έκδοση της πρωτόδικης απόφασης, από

την ίδια αρχή η οποία εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη και η οποία καθιστά, τοιουτοτρόπως, την εν λόγω απόφαση άνευ αποτελέσματος και εμποδίζει την εκτίμησή της επί της ουσίας στο πλαίσιο της αιτήσεως αναιρέσεως.»