Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 16. juunil 2022 [1]

Kohtuasi C-289/21

IG

versus

Varhoven administrativen sad

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus, Bulgaaria))

Eelotsusemenetlus – Energiapoliitika – Energiatõhususe edendamine – Direktiiv 2012/27/EL – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja kohtulikule kaitsele – Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamine – Riigisisese õigusnormi muutmine kassatsioonimenetluse ajal

1. Vastavalt Bulgaaria menetlusõigusele niisugusena, nagu seda on kirjeldatud käesolevas eelotsusetaotluses, muutub seadusest madalama astme õigusakti peale esitatud kaebus põhimõtteliselt esemetuks, kui seda akti on enne kohtuotsuse kuulutamist muudetud.

2. Põhikohtuasjas esitas isik, kelle suhtes seda menetlusnormi kohaldati, pärast seda, kui kohus tuvastas, et tema kaebuse ese on õigusakti muutmise tõttu ära langenud, riigi vastu lepinguvälise vastutuse tuvastamise nõude.

3. Kohus, kes peab selle nõude lahendama, soovib sisuliselt teada, kas see menetlusnorm on kooskõlas õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 47.

[1] Algkeel: hispaania.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. Direktiiv 2012/27/EL [2]

4. Artikli 9 lõikes 1 on ette nähtud:

„Niivõrd kui see on tehniliselt võimalik, rahaliselt mõistlik ning potentsiaalse energiasäästuga seoses proportsionaalne, tagavad liikmesriigid, et maagaasi lõpptarbijad on varustatud konkurentsivõimelise hinnaga individuaalsete arvestitega, mis mõõdavad täpselt lõpptarbija tegelikku energiatarbimist ja annavad teavet tegeliku tarbimisaja kohta.“

5. Artikkel 10 täpsustab klientidele arvetel esitatava teabe sisu ja laadi.

B. Bulgaaria õigus.

1. Halduskohtumenetluse seadustik [3]

6. Artiklis 156 on sätestatud:

„(1) […] Teiste vastustajate ja huvitatud poolte nõusolekul, kelle huve vaidlustatud akt kaitseb, võib haldusasutus selle akti täielikult või osaliselt tagasi võtta või võtta vastu akti, mille vastuvõtmisest ta keeldus.

(2) Kaebaja nõusolekut on vaja ka akti tagasivõtmiseks pärast esimest ärakuulamist.

(3) Tagasivõetud akti võib uuesti vastu võtta alles siis, kui ilmnevad uued asjaolud.

(4) Kui akti vaidlustamisega kaasneb kahju hüvitamise nõue, jätkub menetlus selle nõude osas.“

7. Artiklis 187 on sätestatud:

„(1) Õigustloovate rakendusaktide peale esitatud kaebuste suhtes ei ole tähtaega kehtestatud.

(2) Õigustloova akti peale pärast esimest kaebust samadel põhjendustel esitatud kaebus on vastuvõetamatu.“

8. Artiklis 195 on ette nähtud:

„(1) Õigustloov rakendusakt loetakse tühistatuks alates kohtuotsuse jõustumise päevast.

(2) Pädev asutus võtab kehtetuks tunnistatud või tühistatava õigustloova akti õiguslikud tagajärjed vastu omal algatusel hiljemalt kolme kuu jooksul alates kohtuotsuse jõustumisest.“

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta direktiiv, milles käsitletakse energiatõhusust, muudetakse direktiive 2009/125/EÜ ja 2010/30/EL ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2004/8/EÜ ja 2006/32/EÜ (ELT 2012, L 315, lk 1).

[3] Administrativnoprotsesualen kodeks (DV nr 30, 11.4.2006).

9. Artikli 204 lõikes 3 on sätestatud, et kui kahju on tekitatud haldusaktiga, mis on tühine või tagasi võetud, tuvastab hüvitisenõuet menetlev kohus selle akti õigusvastaseks.

10. Artikli 221 lõikes 4 on sätestatud:

„Kui haldusasutus võtab teiste vastustajate nõusolekul haldusakti tagasi või võtab vastu akti, mille vastuvõtmisest keelduti, tühistab Varhoven administrativen sad [kõrgeim halduskohus] menetlusnormi rikkumise tõttu selle akti või selle keeldumise kohta tehtud kohtuotsuse või keeldumise kohta tehtud kohtuotsuse ning lõpetab asja.“

2. Seadus riigi ja kohalike omavalitsuste vastutuse kohta kahju hüvitamise eest [4]

11. Artiklis 1 on sätestatud:

„1. Riik ja kohalikud omavalitsused vastutavad kahju eest, mis on füüsilistele ja juriidilistele isikutele tekitatud nende õigusvastaste õigusaktidega või nende asutuste või teenistujate õigusvastase tegevuse või tegevusetusega oma haldustegevuse teostamisel […].

2. Lõike 1 alusel esitatud nõuded vaadatakse läbi menetluses, mis on ette nähtud [halduskohtumenetluse seadustikuga] […]“.

II. Faktilised asjaolud, kohtuvaidlus ja eelotsuse küsimused

12. Bulgaaria Vabariigi majandus- ja energiaministri poolt vastu võetud määrusega nr 16-334/06.04.2007 kaugküttevarustuse kohta [5] lisati artikli 61 lõike 1 lisasse 1 soojusenergiatarbimise jaotamise metoodika korterelamutes (edaspidi „arvutusmeetod“).

13. IG vaidlustas arvutusmeetodi Varhoven administrativen sadis (kõrgeim halduskohus; edaspidi „VAS“) kaebusega nr 1372/2016.

14. VASi kolmeliikmeline kolleegium rahuldas 13. aprillil 2018 kaebuse, leides, et arvutusmeetod ei vasta direktiivi 2012/27 artiklite 9 ja 10 eesmärgile (nimelt, et soojusenergia kohta esitatakse arve selle tegeliku tarbimise järgi), mistõttu on see meetod *ex tunc* tühine. [6]

15. Majandus- ja energiaminister esitas VASile, kes teeb otsuseid viieliikmelises koosseisus, esimese astme kohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse nr 1318/2019.

16. 20. septembril 2019 jõustus uus määrus, millega muudeti muu hulgas arvutusmeetodi valemit.

[4] Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (DV nr 60, 5.8.1988).

[5] 6. aprilli 2007. aasta määrus nr 16-334 kaugküttevarustuse kohta (Naredba n.º 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto; *DV* nr 34, 24.4.2007).

[6] Kohtuistungil väitis VAS, et 13. aprilli 2018. aasta kohtuotsus põhines muudel põhjendustel. Eelotsusetaotlus on selles küsimuses siiski kategooriline ja Euroopa Kohus peab lähtuma eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud üksikasjadest. Selle taotluse punktis 5 on märgitud: „[…]13. aprilli 2018. aasta otsusega […] tühistati punktis 6.1.1 […] kasutatud valem põhjendusel, et see ei vasta direktiivi 2012/27 artiklite 9 ja 10 eesmärgile, mis on üle võetud energiaseaduse artikli 155 lõikega 2“.

17. VASi viieliikmeline kolleegium, kes on pädev lahendama apellatsioonkaebust, tuvastas 11. veebruaril 2020, et vaidluse ese on ära langenud. Ta põhjendas oma otsust asjaoluga, et arvutusmeetod tunnistati selle punkti 6.1.1 muutmisega kehtetuks ning et liikmesriigi õiguse kohaselt saavad kohtud teha sisulise otsuse ainult kehtivate õigusnormide kohta.

18. Seetõttu tühistas VASi viieliikmeline kolleegium esimese astme kohtu otsuse, ilma et arvutusmeetodi kehtivust oleks vaja analüüsida. See otsus jõustus.

19. Nendel asjaoludel esitas IG Administrativen sad Sofia-gradile (Sofia halduskohus, Bulgaaria) hüvitisenõude summas 830 Bulgaaria leevi (BGN), mis võrdub esimese menetluse (kohtuasi nr 1372/2016) kohtukuludega, ja 300 leevi mittevaralise kahju[7] eest, mis oli tekitatud apellatsioonkaebuse nr 1318/2019 kohta tehtud kohtuotsusega.

20. Kahju hüvitamise nõue on esitatud VASi vastu, kes on eelotsusetaotluse esitanud kohtus vastustaja.

21. Neil asjaoludel esitab Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus) Euroopa Kohtule need eelotsuse küsimused:

„1. Kas see, kui muudetakse riigisisese normatiivse õigusakti sätet, mis on tunnistatud apellatsioonikohtus [*sic*] liidu õiguse kehtiva sättega vastuolus olevaks, vabastab kassatsioonikohtu kohustusest kontrollida enne muudatust kehtinud sätet ja hinnata, kas see on liidu õigusega kooskõlas?

2. Kas see, kui vaidlusalune säte on tagasi võetud, kujutab endast tõhusat õiguskaitsevahendit liidu õigusega tagatud õiguste ja vabaduste (siin direktiivi 2012/27/EL artiklid 9 ja 10) kaitseks, st kas sellise õiguskaitsevahendiga on tegemist, kui riigisiseses õiguses ette nähtud võimalus kontrollida, kas asjaomane riigisisene säte oli enne muutmist liidu õigusega kooskõlas, on olemas ainult juhul, kui pädev kohus arutab selle sätte alusel esitatud konkreetset kahju hüvitamise nõuet ja seda üksnes isiku osas, kes on nõude esitanud?

3. Kui teisele küsimusele vastatakse jaatavalt, kas on lubatav, et vaidlusalune säte reguleerib selle vastuvõtmisest kuni muutmiseni jätkuvalt piiramatu hulga selliste isikute õiguslikke suhteid, kes ei ole selle sättega seoses esitanud kahju hüvitamise nõuet, see tähendab, et nende isikutega seoses ei ole võetud seisukohta riigisisese õigusnormi liidu õigusnormidega kooskõla osas enne selle muutmist?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus

22. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 5. mail 2021.

23. Kirjalikud seisukohad on esitanud IG, VAS, Poola valitsus ja komisjon. Kõik peale Poola valitsuse esitasid oma seisukohad kohtuistungil, mis toimus 6. aprillil 2022.

[7] Väidetava kahju moodustas „pettumus, viha ja solvumine kõrgeima kohtu kohtunike käitumise pärast – VASi viiest kohtunikust koosnenud kolleegiumis, mis ei taganud liidu õiguse tõhusust ja selle asemel, et kohtuvaidlus lahendada, keeldus kontrollimast täitevvõimu tegevust“.

IV. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

24. Eelotsusetaotluse ese tuleneb loomulikult vaidlusest, mis tuleb lahendada menetluses *a quo*. Viimases on vaidlus ainult selles, kas IG-l on õigus saada hüvitist kahju eest, mis tekitati talle väidetavalt Bulgaaria menetlusnormi alusel tehtud kohtuotsusega, mis takistas sisulise otsuse tegemist arvutusmeetodi kehtivuse kohta.

25. Peale selle eelotsusetaotluse jääb seega veel selgitada: a) kas arvutamismeetodi punkt 6.1.1 on kooskõlas direktiiviga 2012/27; b) kas IG-l oli õigus saada selle direktiivi rikkumise eest hüvitist; ja c) seda hüvitist oleks õigus saada veel teistel kolmandatel isikutel peale IG.

26. Eelotsusetaotluses ei käsitleta seega energiatõhusust reguleeriva õigusnormi kohaldamisega tekitatud kahju hüvitamise põhjendatust või hüvitamata jätmist, mis on väidetavalt liidu õigusega vastuolus. Ainus kahju, mille hüvitamist IG nõuab, on korduv kahju, mis on tekitatud (väidetavalt) riigisiseste menetlusnormidega, mis võimaldavad jätta täitmata esimese tuvastusotsuse, millega tuvastatakse arvetel esitatud energia arvutamise meetodi tühisus.

27. Sellise kahju ja võimaliku hüvitise kindlakstegemiseks on eelotsusetaotluse esitanud kohtul vaja teada, kas selline riigisisene õigusnorm, mille kohaselt esimese astme kohtuotsuses tuvastatud arvutusmeetodi tühisus on muutunud kehtetuks, on liidu õigusega kooskõlas.[8]

28. Eelotsusetaotlusest nii aru saades ei saa nõustuda VASi vastuvõetamatuse vastuväidetega, milles ta väidab sisuliselt, et a) on rikutud Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punkti c; b) puudub seos algse õigusliku olukorra ja liidu õiguse vahel; ja c) 11. veebruari 2020. aasta kohtuotsus on lõplikult jõustunud.[9]

29. Nende vastuväidete vastu leian, et:

– eelotsusetaotluses on piisavalt selgitatud põhjusi, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsuse küsimused esitanud. Seega vastab see Euroopa Kohtu kodukorra artikli 94 punktis c sätestatud nõudele;

– algse menetluse eseme ja liidu õiguse vahel on seos, kuna algne vaidlus, millest tuleneb hilisem kahju hüvitamise nõue, puudutas direktiivi 2012/27 kohaldamist. Selle nõude rahuldamise võimalus võib sõltuda sellest, kas Bulgaaria õigusnormides ette nähtud menetluslikke tagatisi on võimalik kasutada liidu õiguse tagamiseks;

– VASi 11. veebruari 2020. aasta kohtuotsuse seadusjõudu ei ole kahtluse alla seatud. Iseasi on, kas seda staatust arvestades tuleb tunnustada õigust kahju hüvitamisele, mis võiks sellest kohtuotsusest tuleneda, kuna selles on kohaldatud vaidlusalust menetlusnormi.

[8] Eelotsusetaotluse punktis 17 on antud aru riigisisesest arutelust kohtupraktika üle, mis käsitleb õigusnormide muudatuste mõju pooleliolevatele tühistamismenetlustele. IG väidab, et VASi üks teine 26. juuni 2020. aasta otsus käsitles apellatsioonkaebust nr 14350/2019, sisuliselt analüüsides määruse nr 16-334 teatavate artiklite õiguspärasust, mis tunnistati kehtetuks või mida muudeti enne kohtuotsuse väljakuulutamist. Näib siiski, et kohtuistungil arutatud kaebus nr 14350/2019, puudutas sätteid, mida menetluse suulise osa lõppemise kuupäeval kehtetuks tunnistamine või muutmine ei mõjutanud.

[9] VAS rõhutas, et 11. veebruari 2020. aasta kohtuotsus on omandanud seadusjõu, väites seejärel, et liidu õigus ei kohusta jätma riigisiseseid õigusnorme, mis annavad liikmesriigi kohtuotsustele selle staatuse, kohaldamata.

30. Peale selle arvan, et kahele esimesele eelotsuse küsimusele saab vastata koos ja kolmas küsimus on, nagu ma selgitan, vastuvõetamatu, sest see on hüpoteetiline.

B. Esimene ja teine eelotsuse küsimus

1. Tühistamiskaebused ja kahju hüvitamise nõuded kui vahendid õigussubjekti õiguste järgimise tagamiseks

31. Euroopa Kohus kordas 21. detsembri 2021. aasta kohtuotsuses Randstad Italia[10], et ELL artikli 19 lõike 1 teine lõik kohustab liikmesriike nägema ette vajalikud õiguskaitsevahendid, et tagada õigussubjektidele liidu õigusega hõlmatud valdkondades nende õigus tõhusale kohtulikule kaitsele.[11]

32. Liikmesriikide selline kohustus on kooskõlas menetlusautonoomia põhimõttega, mille kohaselt on liikmesriikide ülesanne kehtestada menetlusnormid õiguskaitsevahendite kasutamiseks, kui liidu vastava valdkonna eeskirjadest ei tulene teisiti.[12]

33. Liikmesriikidel on õigus neid vabalt ette näha koguni sel määral, et liidu õigus ei nõua, et neil oleks olemas *iseseisev* õiguskaitsevahend,[13] mis võimaldaks põhimõtteliselt liidu õigusega vastuolus olevaid riigisiseseid õigusnorme *otseselt* vaidlustada.

34. Euroopa Kohus välistas, et sellise iseseisva õiguskaitsevahendi puudumine liikmesriigi õiguses rikub harta artiklit 47: „Tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte iseenesest ei nõua, et oleks olemas iseseisev õiguskaitsevahend, mille peamine eesmärk on vaidlustada riigisiseste õigusnormide vastavus liidu õigusnormidele, samas kui on olemas üks või mitu õiguskaitsevahendit, mis kaudselt võimaldab tagada isikute liidu õigusest tulenevate õiguste austamise“.[14]

35. Seega, selleks et kaitsta õigusi, mis on liidu õigusnormidega „õigussubjektidele antud“, piisab sellest, kui neid õigusi kaitstakse muude õiguskaitsevahenditega.

36. Menetluslike kaitsevahendite hulgas, mis võivad kas või kaudselt kaitsta liidu õigusnormidega tunnustatud õiguste austamist, on liikmesriigi vastutus eraõiguslikele isikutele nende õiguste rikkumisega tekitatud kahju eest.

37. Seega on võimalik, et „liidu õiguse täieliku toime ja sellest eraõiguslikele isikutele tulenevate õiguste tõhusa kaitse saab vajaduse korral tagada põhimõtte kaudu, mille kohaselt riik vastutab eraõiguslikele isikutele liidu õiguse sellise rikkumisega tekitatud kahju eest, mida saab omistada riigile; see põhimõte on omane liidu aluseks olevate aluslepingute süsteemile“.[15]

[10] Kohtuasi C-497/20, EU:C:2021:1037 (edaspidi „kohtuotsus Randstad Italia“).

[11] Kohtuotsus Randstad Italia, punkt 56, milles on viidatud 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsusele Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 32).

[12] Kohtuotsus Randstad Italia, punkt 58: „Samas ja juhul, kui konkreetses valdkonnas on olemas liidu õigusnormid, tuleb iga liikmesriigi riigisiseses õiguskorras menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes kehtestada menetlusnormid nende õiguskaitsevahendite kasutamiseks, mida on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 56, kuid seda tuleb teha nii, et need ei oleks liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades vähem soodsad kui riigisisese õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad normid (võrdväärsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte)“.

[13] Selle all mõeldakse õiguskaitsevahendit või kaebust, mida kasutatakse peamiselt õigusnormi enda, mitte ainult selle üksikute rakendusaktide vastu.

[14] 21. novembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, punkt 61).

[15] 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punkt 54).

38. Selle kohtupraktika kohaldamine määrab, et menetlusnormid, mis kehtestavad ilma tühistamiskaebust ette nägemata kahju hüvitamise õiguskaitsevahendid, mis võimaldavad asjaomastel isikutel tagada oma õiguste tõhusa kaitse, on põhimõtteliselt kooskõlas harta artikliga 47.

39. Asja menetleva kohtu ülesanne on kindlaks teha, kas Bulgaaria õiguses ette nähtud kahju hüvitamise menetlusvahendiga saab selle tunnuseid arvesse võttes tõhusalt kaitsta kaebajale liidu õigusnormidega antud õigusi.

40. Selle analüüsi raames saab eelotsusetaotluse esitanud kohus tarvilikud kaalutlused 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsusest Kantarev,[16] millele ta ise viitab, seda enam, et selles on käsitletud küsimusi, mis on seotud Bulgaarias riigi vastu esitatud lepinguvälise vastutuse nõuete korraga.[17]

41. Selles kohtuotsuses otsustas Euroopa Kohus, et:

– „liikmesriigi kohus võib kontrollida, kas kahjustatud isik on tõendanud, et ta on ilmutanud hoolt, mida saab mõistlikult oodata, et kahju ära hoida või selle ulatust piirata, ning eriti seda, kas ta kasutas õigel ajal kõiki õiguskaitsevahendeid, mis olid tema käsutuses“;[18]

– „[e]nt […] tõhususe põhimõttega oleks siiski vastuolus nõuda isikult, kellel kahju tekkis, et ta kasutaks alati kõiki tema käsutuses olevaid õiguskaitsevahendeid, sealhulgas ka siis, kui see tekitab ülemääraseid raskusi või kui seda ei saa talt mõistlikult nõuda“;[19]

– „nõue, et eelnevalt peab kahju põhjustanud akt olema tühiseks tunnistatud [ei ole iseenesest tõhususe põhimõttega vastuolus]. Kuid see nõue võib muuta liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise saavutamise ülemääraselt raskeks, kui praktikas on see tühistamine välistatud“.[20]

2. Kahekordne menetlus Bulgaaria õiguses: kaebused õigusnormide peale ja kahju hüvitamise nõuded

42. Bulgaaria õigus näeb ette otsese (iseseisva) kaebuse, mis võimaldab kontrollida liikmesriigi õigusnormide kooskõla liidu õigusega. Just selline kaebus võimaldas teha esimese astme kohtu 13. aprilli 2018. aasta kohtuotsuse, millega arvutamismeetodi punkt 6.1.1 tunnistati tühiseks põhjusel, et see ei ole kooskõlas direktiivi 2012/27 eesmärkidega.[21]

43. Sõltumata niisugusest otsesest õiguskaitsevahendist, on Bulgaaria õiguses lubatud ka täiendav õiguskaitsevahend, mis seisneb lepinguvälise kahju hüvitamise nõudes riigi vastu, kui on rikutud subjektiivseid õigusi kehtestavat liidu õigusnormi.

16 Kohtuasi C-571/16, EU:C:2018:807.

17 Need kaalutlused üldreeglite osas kehtivad ka siis, kui Bulgaaria õigusakte selles valdkonnas on muudetud, nagu kohtuistungil rõhutati.

18 Punkt 140.

19 Punkt 142.

20 Punkt 143.

21 Vt käesoleva ettepaneku joonealune märkus 6.

44. Kohtuistungil rõhutati, et kahju hüvitamise nõue võimaldab pädevatel kohtutel tuvastada – ehkki *incidenter tantum* ja kohtuvaidluse poolte vahel – selle seadusest madalama järgu õigustloova akti õigusvastasuse, mis on kaebajale kahju tekitanud. Näib, et neid kohtuid ei piira asjaolu, et õigustloov akt on enne kohtuotsuse tegemist tagasi võetud või et seda on muudetud.

45. Sellisest kahekordsest menetlusest piisab põhimõtteliselt selleks, et tagada õigus kohtulikule kaitsele, nagu väidavad VAS, Poola valitsus ja komisjon:

– VASi väitel pakub riigisisene õigus isikule, kes leiab, et talle on väidetavalt õigusvastase haldusaktiga kahju tekitatud, kahju hüvitamise nõude kujul võimaluse saada kahju eest hüvitist. Lisaks võimaldab selline nõue hinnata asjaomase akti õiguspärasust ja vastab muu hulgas võrdväärsuse ja tõhususe põhimõttele, mida nõuab liidu õigus;

– Poola valitsuse väitel ei nõua harta artikkel 47 iseseisva õiguskaitsevahendi olemasolu selleks, et seada kahtluse alla riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega. Kuna Bulgaaria õigus näib lubavat, et tühistatud haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamise nõude korral saab tuvastada haldusakti õigusvastasuse, siis vastavad asjaomased riigisisesed õigusnormid nõuetele, mis puudutavad õigust tõhusale õiguskaitsevahendile;

– komisjon ühineb sisuliselt Poola valitsuse seisukohaga küsimuses, kas harta artiklit 47 arvestades piisab kahju hüvitamise nõudest, mis võimaldab kontrollida muudetud õigusnormi õiguspärasust.

46. Euroopa Kohtu eespool viidatud kohtupraktika võimaldab tema arvates seda hinnangut kinnitada. Kui õiguskaitsevahend riigi vastutusetuvastamiseks on tõhus, võib see pakkuda eraõiguslikele isikutele tekitatud kahju hüvitamise võimalust juhul, kui sellega saab veel kontrollida riigisisese õigusnormi vastavust liidu õigusele.

47. Seda algset vastust tuleb siiski täpsustada, arvestades sellisel kujul Bulgaaria õiguses ette nähtud iseseisva õiguskaitsevahendi võimalikku ebatõhusust või häirivat mõju, selleks et tagada täielikult kontroll selle üle, kas riigisisene õigusnorm on liidu õigusega kooskõlas. See häiriv mõju avaldub ka kahju hüvitamise vahendis, nagu ma hiljem selgitan.

48. Nagu ma juba meenutasin, ei nõua liidu õigus siiski iseseisva õiguskaitsevahendi olemasolu. Kui aga liikmesriik nii ette näeb, leian, et liikmesriikide vabadusele kehtestada ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus osutatud kaebuste menetlemise kord tuleb siiski kohaldada võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtet.[22]

49. Liikmesriigi vastutuse kord on täiendav õiguskaitsevahend eraõiguslike isikute õiguste tõhusaks kaitseks, kui liikmesriigi õiguses ei ole iseseisvat õiguskaitsevahendit ette nähtud. Kui see aga on olemas, siis peab see vastama liidu õiguses nõutud võrdväärsuse ja tõhususe tingimustele.

50. Lisaks, kuna liikmesriigi menetlusõigus raskendab, takistab või aeglustab isikul hüvitise nõude õiguskaitsevahendit kasutada, siis ei järgita õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja järelikult võib tekkida uus alus esitada nõue riigi vastutuse tuvastamiseks. Põhikohtuasjas nõuabki IG hüvitist just sellest vastutusest tulenevalt.

[22] Kohtuotsus Randstad Italia, punkt 58, ja 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punkt 49).

51. Kas Bulgaaria õiguses ette nähtud iseseisva õiguskaitsevahendi puhul on liidu õiguses ette nähtud võrdväärsuse ja tõhususe tingimused täidetud?

52. *Võrdväärsuse* põhimõtte osas näib kõik viitavat sellele, et eseme äralangemine (mille tuvastas VAS selles asjas) ei jäta isikuid ilma õigusest esitada kaebust liidu õigusega vastuolus olevate riigisiseste eeskirjade peale.

53. Kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontrolli tulemusel ei selgu vastupidist, ilmneb olemasolevast teabest, et samasuguse eseme äralangemisega oleks olnud tegemist ka siis, kui vaidlustatud säte oleks kehtetu seetõttu, et see rikub riigisisest hierarhiliselt kõrgema tasandi õigusnormi.

54. *Tõhususe* põhimõtte osas ilmneb vaidlusest, mis tuleb põhikohtuasjas lahendada, et juhul kui vaidlustatud õigusnormi on vahepeal muudetud, teeb iseseisev õiguskaitsevahend IG-le liidu õigusnormidega antud õiguse kasutamise praktikas väga raskeks, nagu ma allpool analüüsin.

3. Õigustloova akti ja selle muutmise tagajärgede vastu esitatud kaebuse eseme äralangemine

55. Kohtutoimiku andmetel, mida kinnitati kohtuistungil, on kaebus seadusest madalama järgu normatiivaktide peale Bulgaaria õiguses ette nähtud, mistõttu selle ese võib ära langeda (nagu käesolevas asjas), kui vaidlustatud akti muudetakse enne, kui kohtud teevad sisulistes küsimustes lõpliku otsuse.[23]

56. Abstraktselt ei ole liidu õigusega vastuolus see, kui liikmesriik näeb ette normatiivaktide tühisuse tuvastamise nõuded, mistõttu üldjuhul peavad pädevad kohtud otsustama ainult nende õigusnormide õiguspärasuse üle, mis otsuste tegemise ajal kehtivad.[24]

57. Selle liikmesriigi õiguses ette nähtud reegli eripära arvestades võib selle kohaldamine siiski tähendada tugevat piirangut sellele, et kohtud kontrolliksid peamiselt ja *erga omnes* mõjuga vaidlustatud ja hiljem muudetud õigusnormi õiguspärasust.

58. Seega tuleb analüüsida, kas Bulgaaria õigus näeb selle piiranguga ette liidu antud õiguste tõhusa kohtuliku kaitse tagajärgede eest, mis on õigusnormidel enne nende muutmist või kehtetuks tunnistamist.

59. Algses kohtuvaidluses piisas esimeses kohtuastmes tehtud kohtuotsuse, millega nõue rahuldati, tühistamiseks sellest, et sätet, mille IG menetluses nr 1372/2016 vaidlustas, muudeti enne apellatsioonkaebuse lahendamist. Pärast selle õigusnormi tühistamist esimese astme kohtuotsusega tühistati see kohtuotsus, ilma et apellatsioonikohus oleks seda sisuliselt analüüsinud.

[23] Tehtud muudatus võimaldab seega vaidlustatud õigusnormi seni avaldunud õiguslikud tagajärjed säilitada. VAS väidab oma kirjalikes seisukohtades, et liidu menetlussüsteemis tunnustab Euroopa Kohus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 149 alusel hagi eseme äralangemist, kui vaidlustatud akti on enne kohtuotsuse kuulutamist muudetud. Ent sõltumata asjaolust, et selline lahendus on ülimuslik juhul, kui esimeses kohtuastmes ei ole otsust tehtud, ei kaota Euroopa Kohtu praktika kohaselt tühistamishagi, mis on esitatud sellise akti peale, mis ei ole enam kehtiv, tingimata oma eset, kui hagejal säilib huvi selle akti tühistamise vastu. Vt selle kohta Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K.: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, punkt 7.10 ja seal viidatud kohtupraktika.

[24] Mõnes liikmesriigis kohaldatakse sama reeglit seaduste põhiseadusele vastavuse järelkontrolli suhtes. Seaduste kehtetuks tunnistamine pärast nõude esitamist toob põhimõtteliselt kaasa kohtuasja lõpetamise põhjusel, et õiguskorra objektiivse puhastamise protsessis ei ole vaja teha kohtuotsust õigusakti kohta, mis ei ole jõus. Seda kriteeriumi ei saa siiski kohaldada, kui vaatamata seaduse kehtetuks tunnistamisele on seadusel jätkuvalt teatav tõhusus (edasi kestev toime) või on vaja kindlaks teha, kas – eeldusel, et seda kohaldatakse vaidlusaluste faktiliste asjaolude suhtes põhimõttel *tempus regit factum* – see oli põhiseadusega kooskõlas.

60. Seega ei saanud IG saavutada, et õigusnorm lõplikult tühistataks, mille ta oli esimeses kohtuastmes juba saavutanud. Küll aga jäid sellele kohtuotsusele vaatamata kestma tagajärjed, mis tekkisid ajavahemikul alates liidu õigusega vastuolus oleva akti jõustumisest kuni selle muutmiseni.

61. Selline tulemus tekitas normatiivse korra (või vähemalt selle kohtuliku tõlgenduse), mis, nagu nähtub kohtuistungi käigust, ei vasta selguse ja etteaimatavuse tingimustele, mis on vajalikud selleks, et kaitsta õigust tõhusale kohtulikule kaitsele.

62. Kohtuistungil arutati, millisel õiguslikul alusel otsustas VAS viieliikmeline kolleegium tuvastada, et kohtuvaidluse ese on ära langenud. VASi esindaja väitis vastuseks Euroopa Kohtu küsimustele, et see õiguslik alus ei olnud halduskohtumenetluse seadustiku artikli 221 lõige 4[25] ja et viieliikmeline kolleegium ei ole viidanud ühelegi muule õigusnormile, millele ta tugines.[26]

63. Kui – nagu väidab IG – õigusnormi kohaldatakse ilma pooli, keda see puudutab, enne ära kuulamata, et nad esitaksid oma väited selle mõju kohta kohtuvaidluses, suurendaks see õigusnormi selguse ja etteaimatavuse puudumise tagajärgi (mis on kaebaja jaoks negatiivsed, kuna ta jäeti ilma kohtu vastusest sisulistes küsimustes, vaatamata sellele et otsus tehti esimeses kohtuastmes tema kasuks).[27]

64. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas vaidlusalused menetlusnormid on piisavalt selged ja nende tagajärjed etteaimatavad või kas isik, keda liidu õigusega vastuolus olev riigisisene õigusnorm puudutab, jääb eri kohtute, kellel on erinev seisukoht, vaheliste erimeelsuste meelevalda, mis kahjustab õiguskindlust.

65. Samas on nende menetlusnormide hindamisel delikaatsem küsimus see, et see võimaldab täitevvõimul jätta tagasiulatuvalt ilma õigusmõjuta juba tehtud kohtuotsus, milles tuvastati liidu õiguse rikkumine. Piisab sellest, kui ta otsustab – enne kui apellatsioonikohus otsuse teeb – lihtsalt muuta[28] seda õigusnormi, mis selle kohtuotsusega tühistati.

66. Nii oli see väidetavalt käesolevas kohtuasjas, milles arvutusmeetodi muutmise põhjenduseks toodi „just nimelt“ esimese astme kohtu otsus, millega otsustati see meetod tühistada.[29]

67. Kui see oleks nii – mida peab jällegi kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, sõltuks nende tühistamiskaebuste tõhusus, mis on esitatud seadusest madalama järgu õigusnormide peale ja milles tuvastati nende normide vastuolu liidu õigusega, vaidlustatud sätte vastu võtnud asutuse tahtest.

[25] Tuletan meelde, et see säte, mis on ära toodud käesoleva ettepaneku punktis 10, näeb ette, et haldusasutus „võtab“ vaidlustatud akti „tagasi“, mis juhul VAS tühistab niisuguse akti kohta tehtud kohtuotsuse.

[26] Eelotsusetaotluse kohaselt (punkt 9) väitis VAS, et vaidluses on tegemist tagasi võetud normatiivaktiga, millele kohaldatakse halduskohtumenetluse seadustiku artikli 204 lõiget 3. Selles õigusnormis on ette nähtud, et kui tagasivõetud aktiga on tekitatud kahju, peab kohus, kellele on esitatud kahju hüvitamise nõue, tuvastama selle akti õigusvastasuse.

[27] Kohtuistungil teatas IG, et VASi kolleegium tegi otsuse ilma teda kaebuse eseme võimaliku äralangemise osas ära kuulamata.

[28] Nagu kohtuistungil toimunud arutelust nähtub, piisab minimaalsest muudatusest õigusnormis selleks, et poolelioleva kohtumenetluse ese ära langeks. IG väitis (tema kirjalike seisukohtade punkt 45), et tehtud muudatus ei olnud selline, kuna uues määruses võeti vastu sama arvutusmeetod. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb siiski, et 20. septembril 2019 avaldatud määrusega muudeti eelmist „eriti“ punkti 6.1.1. osas, mis käsitleb soojusenergiatarbimise jaotamise metoodikat korterelamutes (eelotsusetaotluse määruse punkt 6).

[29] IG, kes rõhutas seda kohtuistungil, kirjalike seisukohtade punkt 4. Minu arvates ei ole neid järeldusi järgneva arutelu käigus ümber lükatud.

68. Selles kontekstis ei takista miski sellel asutusel otsustada õigustloovat akti muuta, selleks et vältida nimelt esimese kohtuotsuse, millega nõue rahuldati, tühistavaid tagajärgi, enne kui apellatsioonkaebuse kohta tehtud lõplik kohtuotsus seda kinnitab.

69. Teisisõnu tähendaks vaidlusalune menetlus seda, et seda on lubatud kasutada vahendina selleks, et tagada, et eelnev kohtuotsus, millega tuvastatakse liidu õiguse rikkumisel põhinev tühisus, ei oleks tulemuslik. Samuti muudab see tõhususe põhimõtte rikkumisega eraõiguslike isikute õiguste kaitse ülemäära raskeks.

70. On tõsi, nagu väitis VAS kohtuistungil, et täitevvõimul või üldiselt seadusel põhineva õigustloova akti vastu võtnud haldusasutusel on igal ajal õigus seda muuta või see kehtetuks tunnistada.

71. Seda võimalust ei saa aga kasutada vahendina, millega jäetakse mõjuta kohtuotsused, mille on juba teinud liidu õigusnormide rikkumise tuvastanud kohtud, kui see mehhanism takistab samal ajal:

– esimese astme kohtuotsuse läbivaatamist kõrgema astme kohtu poolt (käesolevas asjas VASi viieliikmelises kolleegiumis), millega ei tunnistata seda kohtuotsust tühiseks mitte sisulistel põhjustel, vaid asjaolu tõttu, mis on täiesti menetlusväline ja sõltub ainult õigusnormi vastuvõtja ühepoolsest tahtest, kes on pealegi apellatsiooniastmes kaebaja;

– vaidlustatud õigustloova akti tühisuse tuvastamisele omaseid tagajärgi, nagu on kindlaks määranud esimese astme kohus, sealhulgas tagajärgi sellel ajal, mil see akt veel kehtis.

72. See viib lõpptulemusena selleni, et tühistamiskaebus, mis esitati ajal, mil õigusakt kehtis ja mille kohta tehti apellandile soodus otsus esimese astme kohtuotsusega veel samal ajal, kui akt veel kehtis, tunnistatakse sama akti muutmise tõttu pärast kohtuotsuse kuulutamist ainetuks.

73. Kokkuvõttes saavutab ametiasutus, kes akti algul heaks kiitis ja muudab seda „reageeringuna“ esimese astme kohtu otsusele (mille peale see sama asutus esitas apellatsioonkaebuse), selle, et sellel kohtuotsusel ei ole mingit tulemust, vaatamata sellele, et ükski kõrgema astme asutus ei ole selle sisu üle otsust teinud.

74. Tühistamiskaebuse suhtes tekiks selle tulemust silmas pidades kokkuvõttes lubamatu juhuslikkus. See ei sõltuks mitte selle sisulisest hindamisest, vaid võimalusest, et vaidlustatud õigusnormi vastu võtnud asutus võib seda normi muuta, kui on tuvastatud, et selle vaidlustamisel ei tehtud esimeses astmes temale soodsat otsust.

75. Sellest järeldub minu arvates, et iseseisev õiguskaitsevahend, mis on Bulgaaria õiguses ette nähtud asjaoludel, mida ma analüüsisin, ei näi pakkuvat tõhusat kaitset isikule, kes väidab talle liidu õigusega antud õiguste rikkumist.

76. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on siiski hinnata, kas liikmesriigi menetlust võib tõlgendada nii, et see võimaldab tema menetluses oleva kohtuasja asjaoludel seda, et vaidlustatud õigusnormi muutmine ei takista lõpliku otsuse tegemist kaebuse sisu üle.

77. Selleks tuleb täpselt kindlaks teha, kas vaidlusaluse menetluse tagajärjed *sub iudice* kaebuste eseme äralangemise osas on piisavalt selged ja täpsed ning kas neil on kindel õiguslik alus.

78. Lõpuks võib asuda seisukohale, et on võimalik, et kui tühistamiskaebus jäetakse läbi vaatamata, kuna selle ese on ära langenud, suunatakse rikutud õiguste täiendava kaitse korras kahju kannatanu edasi riigi vastutuse tuvastamise menetlusse.

79. Nagu ma juba märkisin, on kahju hüvitamise nõude eesmärk hüvitada kahju, mis tekkis IG-le seetõttu, et ta oli sunnitud kasutama menetluslikku õiguskaitsevahendit, mis lõpuks – temast täiesti olenematutel põhjustel – ei andnud tulemusi.

80. Minu arvates tuleks nõuda liidu õigusega vastuolus olevate õigusnormide kohaldamisega tekitatud kahju eest vastutuse tuvastamist hüvitamise korras üksnes siis, kui vaidlusalune menetlus ei luba tõlgendust, mis on kooskõlas õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele.

81. Lisaks tuleb täpsustada, kas liikmesriigi õigus võimaldab direktiivide kohaldamise korra eripära tõttu vastata nende isikute õigustatud huvidele, kes saavad sellises olukorras nagu IG tugineda direktiivist tulenevatele õigustele üksnes juhul, kui riigisisene õigusnorm, mis on direktiiviga vastuolus, tunnistatakse kehtetuks.

82. Tegelikult oleks isegi siis, kui direktiiv, mis annab eraõiguslikule isikule õigused, oleks vahetult kohaldatav, IG-l sellele tugineda keeruline niisuguse eraõigusliku isiku vastu nagu energiavarustusettevõtja, kellele on makstud summad, mis tulenevad vaidlusaluse meetodi punkti 6.1.1 kohaldamisest.[30]

83. Lõppkokkuvõttes – selleks et tagada eraõiguslikele isikutele neile liidu õiguskorrast tulenevate õiguste kaitse – kohustab eelotsusetaotluses kirjeldatud kahekordne menetlus neid isikuid:

– kõigepealt algatama liidu õigusega vastuolus oleva õigusnormi tühistamiseks kohtuasja kaebusega, mille ese võib – isegi kui see esimeses astmes rahuldatakse – ootamatult ära langeda, kuna seda õigusnormi muudetakse, eesmärgiga vältida selle tühistamise õiguslikke tagajärgi;

– seejärel nõudma tekitatud kahju hüvitamist, nõudes riigi vastutuse tuvastamist.[31]

84. Neil asjaoludel leian, et vaidlusaluste menetlusnormide tõttu on kohtulik kaitse liidu õigusest tulenevate õiguste kaitseks ülemäära raskendatud.

85. See kehtib eraõiguslike isikute suhtes, kes on püüdnud saavutada liidu õigusega vastuolus olevate õigusnormide kohtulikku tühistamist. Seda erinevalt neist, kes ei ole viimases küsimuses nõuet esitanud, mistõttu neil tuleks sel juhul hüvitist nõuda riigi vastutuse tuvastamise nõudmise korras.

C. Kolmas eelotsuse küsimus

86. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas on „lubatav, et vaidlusalune säte reguleerib selle vastuvõtmisest kuni muutmiseni jätkuvalt piiramatu hulga selliste isikute õiguslikke suhteid, kes ei ole selle sättega seoses esitanud kahju hüvitamise nõuet“.

[30] Vt selle kohta üldiselt 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] Kohtuistungil väitis VAS, et isik, kes vaidlustab tema ees õigusnormi õiguspärasuse, võib nõuda ka vastavat kahju hüvitamist. VAS peaks aga, nagu ta selgitas, ise selle nõude edasi andma pädevale kohtule, kes määraks kindlaks, kas on tegemist riigi vastutuse juhtumitega.

87. Võttes arvesse vastust, mille ma soovitan anda esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele, ei pea ma vajalikuks kolmandale eelotsuse küsimusele vastata.

88. Igal juhul on kolmanda küsimuse raames esitatud küsimus eelotsusetaotluse kontekstis vaid hüpoteetiline.

89. IG esitatud kahju hüvitamise nõude (mis – tuletan meelde – on algse menetluse ese) üle otsustamiseks ei oma tähtsus, milline on nende kolmandate isikute, kes ei ole kaebajad, õigussuhete kord või et „riigisisese normi kooskõla osas liidu õigusnormidega enne selle muutmist ei ole nende isikutega seoses seisukohta võetud“.

90. Nimelt ei ole sellel, kas IG nõue rahuldatakse – mille kohta on esitatud käesolev eelotsusetaotlus – seost nende isikute olukorraga, „kes ei ole selle sättega seoses esitanud kahju hüvitamise nõuet“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab lahendama ainult selle taotluse.

91. Seega leian, et kolmas eelotsuse küsimus on sellises sõnastuses, nagu ma äsja märkisin, vastuvõetamatu.

V. Ettepanek

92. Eespool öeldut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Administrativen sad Sofia-gradile (Sofia halduskohus, Bulgaaria) järgmiselt:

Tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte ja eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 ei nõua iseenesest, et oleks olemas iseseisev õiguskaitsevahend, mille peamine eesmärk on vaidlustada riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusnormidega, kui on olemas üks või mitu õiguskaitsevahendit, mis võimaldavad muu hulgas tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse.

Riigisisesed õigusnormid, mis näevad ette iseseisva õiguskaitsevahendi, et vaidlustada riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusnormidega, peavad tagama eraõiguslikele isikutele kättesaadavaks tehtud vaidlustamismehhanismi tõhususe.

See tõhusus ei ole tagatud, kui riigisiseste õigusnormide kohaselt võib sellise kohtuotsuse, millega esimeses kohtuastmes tunnistati liidu õigusega vastuolus olevaks õigusakt, mille peale on esitatud apellatsioonkaebus, tühistada ilma selle põhjendusi analüüsimata, üksnes õigustloova akti muutmisega, mida teeb pärast selle kohtuotsuse kuulutamist sama ametiasutus, kes vaidlustatud akti vastu võttis, ja mis jätab selle kohtuotsuse ilma õigusmõjuta ja takistab apellatsioonkaebuse menetluses selle üle sisulistes küsimustes otsustamist.