Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
16 päivänä kesäkuuta 2022 [1]

Asia C-289/21

IG
vastaan
Varhoven administrativen sad

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administrativen sad Sofia-grad (hallintotuomioistuin, Sofia, Bulgaria))

Ennakkoratkaisupyyntö – Energiapolitiikka – Energiatehokkuuden edistäminen – Direktiivi 2012/27/EU – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja tehokkaaseen oikeussuojaan – Unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaaminen – Kansallisen lainsäädännön muuttaminen valitusmenettelyn aikana

1. Bulgarian prosessioikeudessa, sellaisena kuin se on kuvattu ennakkoratkaisupyynnössä, säädetään, että lakia alemmantasoisesta normatiivisesta toimesta nostettu kanne menettää lähtökohtaisesti kohteensa, jos kyseessä olevaa toimea on muutettu ennen tuomion antamista.

2. Pääasian oikeudenkäynnissä henkilö, johon sovellettiin kyseistä menettelysääntöä, nosti valtiota vastaan sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan kanteen sen jälkeen, kun hänen normatiivisesta toimesta nostamansa kanteen oli todettu menettäneen kohteensa kyseisen toimen muuttamisen seurauksena.

3. Tuomioistuin, jossa tämä sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva kanne on nostettu, haluaa selvittää, onko kyseinen menettelysääntö yhteensopiva Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa taatun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kanssa.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2012/27/EU[2]

4. Direktiivin 2012/27 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähkön, maakaasun, kaukolämmityksen, kaukojäähdytyksen ja kotitalouksien lämpimän käyttöveden loppukäyttäjille tarjotaan, mikäli se on teknisesti mahdollista, taloudellisesti järkevää ja oikeassa suhteessa mahdollisiin energiansäästöihin, kilpailukykyisesti hinnoitellut käyttäjäkohtaiset mittarit, jotka kuvaavat tarkasti loppukäyttäjän todellista energiankulutusta ja antavat tiedot sen todellisesta ajoittumisesta.”

5. Sen 10 artiklassa määritetään asiakkaille annettavien laskutustietojen sisältö ja luonne.

B Bulgarian oikeus

1. Hallintomenettelylaki[3]

6. Hallintomenettelylain 156 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) – – Muiden vastapuolten ja niiden osapuolten suostumuksella, jotka hyötyvät riidanalaisesta toimesta, hallintoviranomainen voi peruuttaa kyseisen toimen kokonaan tai osittain tai antaa toimen, jonka antamisesta se on aiemmin kieltäytynyt.

(2) Toimen peruuttamiseen ensimmäisen istunnon jälkeen vaaditaan myös kantajan suostumus.

(3) Peruutettu toimi voidaan antaa uudelleen vain, jos asiassa ilmenee uusia seikkoja.

(4) Jos toimesta nostettuun kanteeseen liittyy vahingonkorvauskanne, menettelyä jatketaan kyseisen kanteen osalta.”

7. Hallintomenettelylain 187 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Kanteen nostamiselle normatiivisesta täytäntöönpanotoimesta ei aseteta määräaikaa.

(2) Normatiivisesta toimesta nostettua kannetta ei oteta tutkittavaksi, jos se perustuu samoihin perusteisiin kuin kyseisestä toimesta nostettu ensimmäinen kanne.”

[2] Energiatehokkuudesta, direktiivien 2009/125/EY ja 2010/30/EU muuttamisesta sekä direktiivien 2004/8/EY ja 2006/32/EY kumoamisesta 25.10.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2012, L 315, s. 1).

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

8. Hallintomenettelylain 195 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Normatiivista täytäntöönpanotoimea pidetään kumottuna siitä päivästä lukien, jona sen kumoamisesta annettu tuomioistuimen ratkaisu saa lainvoiman.

(2) Toimivaltainen viranomainen määrittää normatiivisen toimen kumoamisen tai mahdollisen kumoamisen oikeudelliset seuraukset viran puolesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun sen kumoamisesta annettu tuomioistuimen ratkaisu saa lainvoiman.”

9. Jos kumotusta tai peruutetusta hallintotoimesta on aiheutunut vahinkoa, se tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi vahingonkorvauskanne on saatettu, toteaa kyseisen hallintotoimen lainvastaiseksi 204 §:n 3 momentin mukaisesti.

10. Hallintomenettelylain 221 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kun hallintoviranomainen muiden vastapuolten suostumuksella peruuttaa hallintotoimen tai antaa hallintotoimen, jonka antamisesta se on aiemmin kieltäytynyt, Varhoven administrativen sad [ylin hallintotuomioistuin] kumoaa kyseisestä hallintotoimesta tai sen antamisesta kieltäytymisestä annetun tuomioistuimen ratkaisun menettelyllisesti virheellisenä ja päättää asian käsittelyn.”

2. Valtion ja kuntien vahingonkorvausvastuusta annettu laki[4]

11. Kyseisen lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Valtio ja kunnat vastaavat elintensä tai työntekijöidensä hallinnollisessa toiminnassa tai sen yhteydessä lainvastaisilla oikeudellisilla toimilla, toiminnoilla tai laiminlyönneillä kansalaisille ja oikeushenkilöille aiheuttamista vahingoista – –

2. Edellä 1 momentin perusteella nostettavat kanteet tutkitaan [hallintomenettelylain] mukaisessa menettelyssä – –”

II Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Kaukolämmityksestä 6.4.2007 annetun asetuksen N:o 16-334,[5] jonka antoi Bulgarian elinkeino- ja energiaministeri, 61 §:n 1 momentin liitteessä 1 otettiin käyttöön laskentamenetelmä lämpöenergian kulutuksen jakamiseksi yhteisomistuksessa olevissa kiinteistöissä (jäljempänä laskentamenetelmä).

13. IG riitautti laskentamenetelmän Varhoven administrativen sadissa (ylin hallintotuomioistuin, jäljempänä VAS) nostamallaan kanteella nro 1372/2016.

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

5 Naredba N° 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto (DV nro 34, 24.4.2007).

14. VAS, joka ratkaisi asian kolmen tuomarin jaostossa, hyväksyi kanteen 13.4.2018, koska se katsoi, ettei laskentamenetelmä vastannut direktiivin 2012/27 9 ja 10 artiklan tavoitetta (jonka mukaan lämmityksestä on laskutettava todellisen kulutuksen mukaan), mikä tarkoitti sitä, että kyseinen menetelmä kumottiin ex tunc. [6]

15. Elinkeino- ja energiaministeri valitti ensimmäisen asteen tuomiosta viidestä tuomarista koostuvaan VAS:n jaostoon kassaatiovalituksella nro 1318/2019.

16. Syyskuun 20. päivänä 2019 tuli voimaan uusi asetus, jolla muutettiin muun muassa laskentamenetelmän kaavaa.

17. Viidestä tuomarista koostuva VAS:n jaosto, joka oli toimivaltainen ratkaisemaan valituksen, totesi 11.2.2020 antamassaan ratkaisussa, että valitus oli menettänyt kohteensa. VAS perusteli ratkaisuaan sillä, että laskentamenetelmän 6.1.1 kohtaan tehdyllä muutoksella oli kumottu kyseinen kohta ja että kansallisen oikeuden mukaan tuomioistuimet voivat antaa asiaratkaisuja vain säännöksistä, jotka ovat edelleen voimassa.

18. Näin ollen viidestä tuomarista koostuva VAS:n jaosto kumosi ensimmäisen asteen tuomion tutkimatta laskentamenetelmän pätevyyttä. Tästä ratkaisusta on tullut lainvoimainen.

19. Tässä tilanteessa IG nosti Administrativen sad Sofia-gradissa (hallintotuomioistuin, Sofia, Bulgaria) kanteen, jossa hän vaati 830 Bulgarian levaa korvauksena ensimmäisen asteen menettelyssä (asia nro 1372/2016) aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista ja 300 Bulgarian levaa korvauksena aineettomista vahingoista,[7] joita hänelle oli aiheutunut kassaatiovalituksesta nro 1318/2019 annetusta tuomiosta.

20. Vahingonkorvauskanne on nostettu VAS:ää vastaan, ja se on vastaajana ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

21. Tässä tilanteessa Administrativen sad Sofia-grad on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Vapauttaako sellaisen kansallisessa normatiivisessa toimessa olevan säännön muuttaminen, jonka toisen asteen tuomioistuin [sic] on aiemmin todennut olevan ristiriidassa sovellettavan unionin oikeussäännön kanssa, kassaatiotuomioistuimen velvollisuudesta tutkia ennen kyseistä muutosta voimassa ollutta sääntöä tai velvollisuudesta arvioida sitä, onko kyseinen sääntö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa?

2) Tarkoittaako olettama 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

[6] Istunnossa VAS totesi, että 13.4.2018 annettu tuomio oli perustunut muihin syihin. Ennakkoratkaisupyyntö on kuitenkin tältä osin yksiselitteinen, ja unionin tuomioistuimen on pitäydyttävä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämässä tosiseikkojen kuvauksessa. Ennakkoratkaisupyynnön 5 kohdassa todetaan seuraavaa: ”– – 13.4.2018 annetulla tuomiolla kumottiin – – menetelmän 6.1.1. kohdassa oleva kaava – – sillä perusteella, ettei se ollut direktiivin 2012/27 9 ja 10 artiklan, sellaisina kuin ne on pantu täytäntöön energialain 155 §:n 2 momentilla, tavoitteen mukainen.”

[7] Vahinko, johon käsiteltävässä asiassa vedotaan, muodostui ”pettymyksen, suuttumuksen ja loukkaantumisen tunteista, jotka VAS:n kyseisen jaoston ylimpien tuomarien toiminta oli aiheuttanut, koska jaosto ei ollut varmistanut unionin oikeuden tehokasta toteutumista ja koska se oli, ratkaisematta asiaa, kieltäytynyt suorittamasta täytäntöönpanovallan toimien valvontaa”.

kyseinen sääntö ennen sen muuttamista yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, on olemassa vain, kun toimivaltaisessa tuomioistuimessa nostetaan konkreettinen vahingonkorvauskanne tämän säännön 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 säännöksen kanssa, ei koske näitä henkilöitä?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

22. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 5.5.2021.

23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet IG, VAS, Puolan hallitus ja komissio. Puolan hallitusta lukuun ottamatta kaikki nämä osapuolet olivat edustettuina 6.4.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

24. Ennakkoratkaisumenettelyn kohteen on luonnollisestikin perustuttava pääasian oikeudenkäynnissä ratkaistavana olevaan riitakysymykseen. Käsiteltävässä tapauksessa pääasia koskee ainoastaan sitä, onko IG:llä oikeus saada korvaus vahingosta, joka hänelle aiheutui tuomiosta, jota annettaessa sovellettiin Bulgarian menettelysääntöä, joka esti IG:tä saamasta asiaratkaisua laskentamenetelmän pätevyydestä.

25. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä on siten rajattava tarkastelun ulkopuolelle kysymykset siitä, a) onko laskentamenetelmän 6.1.1 kohta yhteensopiva direktiivin 2012/27 kanssa, b) onko IG:llä oikeus vahingonkorvaukseen direktiivin rikkomisen perusteella ja c) onko muilla henkilöillä kuin IG:llä oikeus tällaiseen vahingonkorvaukseen.

26. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö ei siten koske sitä, onko väitetysti unionin oikeuden vastaisen energiatehokkuutta koskevan säännöksen soveltamisesta aiheutuvien vahinkojen korvaaminen perusteltua vai ei. Muistutan, että IG vaatii korvausta ainoastaan vahingoista, joita hänelle on (väitetysti) aiheutunut kansallisesta prosessioikeudesta, joka mahdollistaa sen, että laskutettavan energiankulutuksen laskentamenetelmän kumoamisesta annettu ensimmäisen asteen tuomio jää vaikutuksettomaksi.

27. Voidakseen lausua näistä vahingoista ja niiden mahdollisesta korvaamisesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, voidaanko unionin oikeuden mukaisena pitää kansallista säännöstä, jonka nojalla laskentamenetelmän kumoaminen ensimmäisen asteen tuomiolla on

jäänyt vaikutuksettomaksi. [8]

28. Jos ennakkoratkaisupyyntö ymmärretään tällä tavoin, VAS:n esittämiä oikeudenkäyntiväitteitä ei voida hyväksyä. VAS väittää lähinnä, että a) unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdan vaatimukset eivät täyty, että b) pääasiassa kyseessä olevilla oikeussäännöillä ei ole mitään yhteyttä unionin oikeuteen ja että c) 11.2.2020 annettu tuomio on oikeusvoimainen. [9]

29. Olen näistä oikeudenkäyntiväitteistä eri mieltä seuraavista syistä:

– Ennakkoratkaisupyynnössä on asianmukainen selostus niistä syistä, joiden vuoksi kansallinen tuomioistuin on päättänyt esittää ennakkoratkaisukysymykset. Näin ollen ennakkoratkaisupyyntö täyttää unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdassa asetetut vaatimukset.

– Pääasian oikeudenkäynnin kohteen ja unionin oikeuden välillä on yhteys, koska alkuperäinen kanne, johon myöhempi vahingonkorvauskanne liittyy, koski direktiivin 2012/27 soveltamista. Vahingonkorvauskanteen menestyminen saattaa riippua siitä, ovatko Bulgarian oikeudessa säädetyt oikeussuojakeinot asianmukaisia siten, että on mahdollista vedota unionin oikeuteen.

– VAS:n 11.2.2020 antaman tuomion oikeusvoimaisuutta ei ole kyseenalaistettu. Kokonaan eri kysymys on, onko kantajalle sillä perusteella, että kyseistä tuomiota pidetään oikeusvoimaisena, perusteltua myöntää oikeus korvaukseen vahingoista, joita kyseisestä tuomiosta – siltä osin kuin siinä on sovellettu riidanalaista menettelysääntöä – on voinut aiheutua.

30. Muutoin olen sitä mieltä, että kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata yhdessä ja että kolmas ennakkoratkaisukysymys on, kuten jäljempänä selitän, jätettävä tutkimatta, koska se on hypoteettinen.

B Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

1. Kumoamiskanteet ja vahingonkorvauskanteet yksityisen oikeuksia suojaavina oikeussuojakeinoina

31. Unionin tuomioistuin muistutti 21.12.2021 antamassaan tuomiossa Randstad Italia, [10] että SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden takaamiseksi yksityisille unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. [11]

[8] Ennakkoratkaisupyynnön 17 kohdassa viitataan kumoamiskanteiden käsittelyn aikana tehtyjen lainsäädäntömuutosten oikeusvaikutuksia koskevasta kansallisesta oikeuskäytännöstä käytyyn keskusteluun. IG väittää, että 26.6.2020 annetussa toisessa VAS:n tuomiossa ratkaistiin valituksen nro 14350/2019 asiakysymys ja arvioitiin tiettyjen sellaisten asetuksen nro 16-334 säännösten laillisuus, jotka oli kumottu tai joita oli muutettu ennen tuomion antamista. Kun tästä kysymyksestä keskusteltiin istunnossa, vaikutti kuitenkin siltä, että valituksessa nro 14350/2019 kyseessä olleita säännöksiä ei ollut kumottu tai muutettu ennen asian käsittelyn suullisen vaiheen päättymistä.

[9] VAS toteaa, että 11.2.2020 annettu tuomio on tullut oikeusvoimaiseksi, ja väittää, ettei unionin oikeudessa velvoiteta jättämään soveltamatta kansallisia oikeussääntöjä, joiden nojalla kansalliset tuomioistuinratkaisut saavat oikeusvoiman.

[10] Asia C-497/20, EU:C:2021:1037 (jäljempänä tuomio Randstad Italia).

[11] Tuomio Randstad Italia, 56 kohta, jossa viitataan 26.3.2020 annettuun tuomioon Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, 32 kohta).

32. Tämä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus on sovitettava yhteen menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen kanssa, josta seuraa, että jos kyseessä olevasta alasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion on annettava näitä muutoksenhakukeinoja koskevat menettelysäännöt. [12]

33. Jäsenvaltioiden vapaus antaa nämä menettelysäännöt on niin laaja, ettei unionin oikeudessa edellytetä, että jäsenvaltioilla on oikeudessaan *itsenäinen* oikeussuojakeino, [13] jolla unionin oikeuden vastaiset kansalliset säännökset voidaan ensisijaisesti riitauttaa *suoraan*.

34. Unionin tuomioistuin on katsonut, ettei tällaisen itsenäisen oikeussuojakeinon puuttuminen kansallisesta oikeudesta ole perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaista: ”tehokkaan oikeussuojan periaate ei sellaisenaan edellytä sitä, että on olemassa itsenäinen oikeussuojakeino, jolla pyritään ensisijaisesti riitauttamaan kansallisten säännösten yhteensopivuus unionin normien kanssa, sikäli kuin on olemassa yksi tai useampi oikeussuojakeino, jolla voidaan liitännäisesti varmistaa yksityisillä oikeussubjekteilla unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien noudattaminen.” [14]

35. Yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien suojaamiseksi on siten riittävää, että näiden oikeuksien noudattaminen varmistetaan liitännäisesti muilla oikeussuojakeinoilla.

36. Oikeussuojakeinoihin, joilla voidaan ainakin liitännäisesti varmistaa yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien noudattaminen, kuuluu jäsenvaltion velvollisuus korvata vahingot, joita yksityisille on aiheutunut kyseisten oikeuksien loukkaamisesta.

37. Näin ollen ”unionin oikeuden täysi tehokkuus ja yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien tehokas suojelu voidaan tarvittaessa varmistaa periaatteella, jonka mukaan valtio on vastuussa vahingoista, joita yksityisille on aiheutunut valtion syyksi luettavasta unionin oikeuden rikkomisesta; kyseinen periaate on erottamaton osa perussopimuksilla, joihin unioni perustuu, luotua järjestelmää”. [15]

38. Tätä oikeuskäytäntöä soveltamalla voidaan lähtökohtaisesti määrittää, onko menettelysääntöä, jossa ei säädetä kumoamiskanteesta vaan otetaan käyttöön vahingonkorvauskanne, jonka nostamalla yksityiset voivat tehokkaasti suojata oikeuksiaan, pidettävä yhteensopivana perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

39. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on ratkaista, voidaanko Bulgarian oikeudessa säädetyllä oikeussuojakeinolla, joka mahdollistaa kyseisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kaltaisen vahingonkorvauskanteen nostamisen, ominaisuuksiensa perusteella turvata tehokkaasti kantajalla unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet.

[12] Tuomio Randstad Italia, 58 kohta: ”Jos kyseessä olevasta alasta ei ole olemassa unionin sääntöjä, kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä on menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla annettava edellä 56 kohdassa tarkoitettuja muutoksenhakukeinoja koskevat menettelysäännöt, kunhan nämä menettelysäännöt eivät ole unionin oikeuden piiriin kuuluvien tilanteiden osalta epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate), eivätkä ne ole sellaisia, että unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).”

[13] Tällä tarkoitetaan oikeussuojakeinoja, jotka kohdistuvat ensisijaisesti oikeussääntöön itseensä eivätkä pelkästään sen yksittäisiin soveltamistoimiin.

[14] Tuomio 21.11.2019, Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, 61 kohta).

[15] Tuomio 19.12.2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, 54 kohta).

40. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi saada 4.10.2018 annetusta tuomiosta Kantarev, [16] johon se itsekin viittaa, hyödyllisiä ohjeita tähän arviointiin etenkin, kun kyseisessä tuomiossa käsiteltiin nimenomaan kysymyksiä, jotka liittyivät sopimussuhteen ulkopuolista valtion vastuuta koskevista kanteista annettuun Bulgarian lainsäädäntöön. [17]

41. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa:

– ”Kansallinen tuomioistuin voi selvittää, onko vahinkoa kärsinyt henkilö osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt ajoissa kaikkia käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja.” [18]

– ”Olisi kuitenkin tehokkuusperiaatteen vastaista vaatia, että vahinkoa kärsineet henkilöt käyttäisivät järjestelmällisesti kaikkia käytettävissään olevia oikeussuojakeinoja, jos siitä aiheutuu suhteettomia vaikeuksia tai jos sitä ei kohtuullisesti voida heiltä vaatia.” [19]

– ”Velvollisuus saada vahingon taustalla oleva hallintotoimi ensin kumotuksi ei näin ollen ole itsessään tehokkuusperiaatteen vastainen. Tällainen velvollisuus voi kuitenkin tehdä korvauksen saamisen unionin oikeutta rikkomalla aiheutetusta vahingosta kohtuuttoman vaikeaksi, jos kumoaminen on käytännössä mahdotonta.” [20]

2. Bulgarian kaksitasoinen menettelyllinen järjestelmä: normatiivisista toimista nostetut kanteet ja vahingonkorvauskanteet

42. Bulgarian oikeudessa säädetään suorasta (itsenäisestä) oikeussuojakeinosta, joka helpottaa sen valvomista, onko kansallinen säännöstö unionin oikeuden mukaista. Nimenomaan tämä oikeussuojakeino mahdollisti 13.4.2018 annetun ensimmäisen asteen tuomion, jolla laskentamenetelmän 6.1.1 kohta kumottiin sillä perusteella, että se ei ollut direktiivin 2012/27 tavoitteiden mukainen. [21]

43. Tästä suorasta oikeussuojakeinosta riippumatta Bulgarian oikeudessa sallitaan myös liitännäiset oikeussuojakeinot eli vetoaminen sopimussuhteen ulkopuoliseen valtion vahingonkorvausvastuuseen, jos kyse on sellaisen unionin oikeussäännön rikkomisesta, jolla annetaan oikeuksia yksityisille.

44. Istunnossa tuotiin esiin, että tämä vahingonkorvausvastuuseen perustuva oikeussuojakeino mahdollistaa sen, että toimivaltaiset tuomioistuimet voivat, vaikkakin incidenter tantum ja asianosaisten väliseen oikeussuhteeseen kohdistuvin vaikutuksin, todeta lainvastaiseksi sellaisen lakia alemmantasoisen normatiivisen toimen, josta on aiheutunut vahinkoa kantajalle. Kyseisille tuomioistuimille ei näytä asettavan rajoituksia se, että kyseinen toimi on kumottu tai sitä on muutettu ennen tuomion antamista.

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

17 Yleisluonteisuutensa vuoksi nämä ohjeet pätevät edelleen, vaikka asiaa koskevaa Bulgarian lainsäädäntöä on sittemmin muutettu, kuten istunnossa tuotiin esiin.

18 140 kohta.

19 142 kohta.

20 143 kohta.

21 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 6.

45. Tämä kaksitasoinen menettelyllinen järjestelmä on lähtökohtaisesti riittävä, jotta oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin voi toteutua, kuten VAS, Puolan hallitus ja komissio toteavat:

– VAS:n mukaan kansallisessa oikeudessa tarjotaan henkilöille, jotka katsovat, että väitetysti lainvastaisesta hallintotoimesta on aiheutunut heille vahinkoa, mahdollisuus saada korvaus tästä vahingosta nostamalla vahingonkorvauskanne. Tämä oikeussuojakeino mahdollistaa myös kyseisen hallintotoimen laillisuusvalvonnan ja täyttää erityisesti unionin oikeudessa vahvistetut vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteen.

– Puolan hallituksen mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa ei edellytetä, että kansallisessa oikeudessa on olemassa itsenäinen oikeussuojakeino, jonka avulla voidaan riitauttaa kansallisten säännösten yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa. Koska Bulgarin oikeudessa nähtävästi sallitaan se, että peruutettu hallintotoimi voidaan todeta lainvastaiseksi siitä aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevan kanteen yhteydessä, riidanalainen kansallinen lainsäädäntö täyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen liittyvät vaatimukset.

– Komissio yhtyy olennaisin osin Puolan hallituksen näkemykseen siitä, että vahingonkorvausvastuuseen perustuvaa oikeussuojakeinoa, joka mahdollistaa muutetun säännöksen laillisuuden tutkimisen, on pidettävä perusoikeuskirjan 47 artiklan kannalta riittävänä.

46. Edellä mainittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä päätelmää. Valtion vastuuseen perustuva oikeussuojakeino voi, kunhan se on tehokas, olla asianmukainen keino vaatia korvauksia yksityisille aiheutuneista vahingoista, jos sen yhteydessä voidaan myös tutkia kansallisen normin yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa.

47. Tätä alustavaa päätelmää on kuitenkin syytä hieman tarkentaa siltä varalta, että Bulgarian oikeudessa säädetyn kaltainen itsenäinen oikeussuojakeino on tehoton tai että sillä on häiritseviä vaikutuksia, jotta voidaan täysin varmistaa, että kansallisten hallintotoimien yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on mahdollista valvoa. Nämä häiritsevät vaikutukset heijastuvat myös vahingonkorvausvastuuseen perustuvaan oikeussuojakeinoon itseensä, kuten jäljempänä esitän.

48. Pitää paikkansa, kuten edellä jo totesin, että unionin oikeudessa ei edellytetä itsenäisen oikeussuojakeinon olemassaoloa. Jos jäsenvaltio kuitenkin on säätänyt tällaisesta oikeussuojakeinosta, on todettava, että jäsenvaltioiden vapautta antaa SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja oikeussuojakeinoja koskevia menettelysääntöjä rajoittaa niiden velvollisuus noudattaa vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta. [22]

49. Jäsenvaltion vastuuta koskevan kanteen nostaminen on toissijainen oikeussuojakeino, jolla on tarkoitus varmistaa yksityisten oikeuksien tehokas suojelu silloin, kun kansallisessa oikeudessa ei säädetä itsenäisestä oikeussuojakeinosta. Jos tällaisesta oikeussuojakeinosta säädetään, sen on täytettävä unionin oikeudessa asetetut vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset.

[22] Tuomio Randstad Italia, 58 kohta ja tuomio 10.3.2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, 49 kohta).

50. Jos kansallisessa prosessioikeudessa estetään yksityistä käyttämästä oikeutta nostaa vahingonkorvauskanne tai vaikeutetaan tai viivytetään tämän oikeuden käyttämistä, sillä ei silloin taata oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, ja siitä voi näin ollen muodostua uusi peruste valtion vastuun toteutumiselle. Pääasian oikeudenkäynnissä IG vaatii nimenomaan viimeksi mainittuun vastuuseen perustuvaa vahingonkorvausta.

51. Täyttääkö Bulgarian oikeudessa säädetty itsenäinen oikeussuojakeino unionin oikeudessa asetetut vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset?

52. Siltä osin kuin on kyse *vastaavuus*periaatteesta, vaikuttaa siltä, että se, että kanteen jääminen vaille kohdetta (kuten VAS käsiteltävässä asiassa totesi) on mahdollista muidenkin kuin vain unionin oikeuden kanssa yhteensopimattomista kansallisista normeista nostettujen kanteiden tapauksessa.

53. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemistä tarkistuksista muuta johdu, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista voidaan päätellä, että kanne olisi menettänyt kohteensa, vaikka riidanalainen normi olisi kumottu sillä perusteella, että sillä on rikottu ylemmäntasoista kansallista oikeussääntöä.

54. Siltä osin kuin on kyse *tehokkuus*periaatteesta, pääasiassa ratkaistavana oleva riita osoittaa, että itsenäisellä oikeussuojakeinolla tehdään IG:llä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien käyttäminen käytännössä erittäin vaikeaksi tilanteessa, jossa riidanalaista normia muutetaan kesken tämän oikeussuojakeinon käyttämisen, kuten jäljempänä selitän.

3. Normatiivisesta toimesta nostetun kanteen kohteen menettäminen ja normatiivisen toimen muuttamisen vaikutukset

55. Käsiteltävässä asiassa käytettävissä olevien ja istunnossa vahvistettujen tietojen mukaan Bulgarin oikeudessa lakia alemmantasoisista normatiivisista toimista nostetuista kanteista säädetään, että kanne voi menettää kohteensa (kuten käsiteltävässä asiassa), jos riidanalaista tointa muutetaan ennen kuin tuomioistuin ratkaisee asian lopullisesti. [23]

56. Abstraktisti unionin oikeus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio säätää, että normatiivisista toimista nostettujen kumoamiskanteiden osalta toimivaltaiset tuomioistuimet voivat pääsääntöisesti lausua niiden laillisuudesta vain, jos ne ovat edelleen voimassa tuomion antamisen ajankohtana. [24]

[23] Riidanalaisen säännöksen muuttaminen mahdollistaa siten sen, että kyseisen säännöksen oikeusvaikutukset pysyvät voimassa muutokseen saakka. VAS väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että unionin tuomioistuin on työjärjestyksensä 149 artiklan perusteella katsonut, että unionin prosessioikeudellisessa järjestelmässä suoraan nostettu kanne menettää kohteensa, jos riidanalaista toimea on muutettu ennen tuomion antamista. Riippumatta siitä, päteekö tämä ratkaisu tilanteessa, jossa ensimmäisessä asteessa ei ole annettu tuomiota, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimesta, joka ei ole enää voimassa, nostettu kumoamiskanne ei kuitenkaan välttämättä tästä syystä menetä kohdettaan, jos kantajalla on edelleen intressi kyseisen toimen kumoamiseen. Ks. vastaavasti K. Lenaerts, I. Maselis ja K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 7.10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[24] Joissakin jäsenvaltioissa sovelletaan tätä samaa sääntöä lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan a posteriori. Lain kumoaminen kanteen nostamisen jälkeen johtaa lähtökohtaisesti kanteen poistamiseen rekisteristä, koska menettelyssä, jossa on kyse lainsäädännön objektiivisesta korjaamisesta, ei ole asianmukaista antaa tuomiota säädöksestä, joka ei ole enää voimassa. Tätä periaatetta ei kuitenkaan välttämättä sovelleta silloin, kun lailla on sen kumoamisesta huolimatta edelleen tiettyjä oikeusvaikutuksia (jälkivaikutuksia) tai kun on tarpeen ratkaista, oliko laki – olettaen, että sitä on sovellettava riidanalaisiin tosiseikkoihin tempus regit factum -periaatteen mukaisesti – perustuslain mukainen.

57. Tällaisen säännön soveltaminen voi kuitenkin sillä kansallisessa oikeudessa olevien erityispiirteiden seurauksena merkitä sitä, että sillä rajoitetaan tuomioistuinten toimivaltaa tutkia pääasiassa ja erga omnes -vaikutuksin sellaisen säännöksen laillisuus, jota on muutettu sen jälkeen, kun se riitautettiin.

58. Näin ollen on selvitettävä, annetaanko tällä Bulgarian oikeudessa säädetyllä rajoituksella unionin oikeudessa taatuille oikeuksille tehokasta oikeussuojaa oikeusvaikutuksilta, joita normilla oli ennen sen muuttamista tai kumoamista.

59. Pääasiassa se, että IG:n kanteella nro 1372/2016 riitauttamaa säännöstä muutettiin ennen kuin siitä tehty kassaatiovalitus oli ratkaistu, riitti perusteeksi käsiteltävässä asiassa annetun ensimmäisen asteen tuomion kumoamiseen. Kyseinen säännös oli kumottu ensimmäisen asteen tuomiolla, ja kassaatiotuomioistuin kumosi tämän ensimmäisen asteen tuomion tutkimatta asiakysymystä.

60. IG ei siten saanut kyseistä normatiivista toimea lopullisesti kumotuksi, vaikka hän oli onnistunut siinä ensimmäisessä oikeusasteessa. Kyseisen unionin oikeuden vastaisen toimen oikeusvaikutukset sitä vastoin pysyivät voimassa toimen voimaantulosta sen myöhempään muuttamiseen saakka ensimmäisen asteen tuomiosta huolimatta.

61. Tälle on syynä normisto (tai ainakin tuomioistuimen siitä tekemä tulkinta), joka istunnossa käydyn keskustelun perusteella ei näytä täyttävän selkeyden ja ennakoitavuuden vaatimuksia, joita tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden turvaamiseksi on noudatettava.

62. Istunnossa keskusteltiin siitä, minkä oikeusperustan perusteella viidestä tuomarista koostuva VAS:n jaosto oli päätynyt siihen, että kanne oli jäänyt vaille kohdetta. VAS:n edustaja väitti unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa, että tämä oikeusperusta oli hallintomenettelylain 221 §:n 4 momentti [25] ja ettei viiden tuomarin jaosto ollut viitannut mihinkään muuhun positiiviseen säännökseen, johon ratkaisu olisi voinut perustua. [26]

63. Seuraukset siitä, että säännös ei ole selkeä ja ennakoitava (seuraukset, jotka ovat kielteisiä kantajalle, jolta viedään mahdollisuus saada asiaratkaisu, vaikka hän on voittanut asian ensimmäisessä oikeusasteessa), ovat entistä pahemmat, jos, kuten IG toteaa, säännöstä sovelletaan kuulematta ensin asianosaisia, jotta nämä saavat tilaisuuden esittää väitteensä sen vaikutuksista käsiteltävään asiaan. [27]

64. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on tarkistaa, ovatko riidanalaiset menettelysäännöt riittävän selkeitä ja vaikutuksiltaan ennakoitavia vai jääkö päinvastoin yksityinen, jolle on aiheutunut vahinkoa unionin oikeuden vastaisesta kansallisesta säännöksestä, eri tuomioistuinten noudattamien erilaisten tulkintojen varaan, minkä seurauksena oikeusvarmuus heikkenee.

[25] Muistutan, että kyseisessä säännöksessä, joka toistettiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdassa, säädetään, että kun hallintoviranomainen ”peruuttaa” riidanalaisen toimen, VAS kumoaa kyseisestä toimesta annetun tuomion.

[26] Ennakkoratkaisupyynnön (9 kohta) mukaan VAS oli vastannut, että kyse oli peruutetusta normista, johon sovelletaan hallintomenettelylain 204 §:n 3 momenttia. Mainitun säännöksen mukaan silloin, kun peruutetusta normista on aiheutunut vahinkoa, sen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi vahingonkorvauskanne on saatettu, on todettava kyseinen toimi lainvastaiseksi.

[27] Istunnossa IG väitti, että asianomainen VAS:n jaosto oli ratkaissut asian kuulematta häntä kanteen mahdollisesta jäämisestä vaille kohdetta.

65. Kaikkein arkaluonteisin kysymys näitä menettelysääntöjä tarkasteltaessa on kuitenkin se, että niiden nojalla täytäntöönpanovalta voi taannehtivasti viedä tehokkaan vaikutuksen jo annetulta tuomiolta, jossa on todettu unionin oikeuden rikkominen. Sen tarvitsee vain muuttaa [28] kyseisellä tuomiolla kumottua säännöstä ennen kuin valitustuomioistuin antaa ratkaisunsa.

66. Käsiteltävässä asiassa väitetään käyneen juuri näin: laskentamenetelmän muuttamisen ”syynä” oli ”nimenomaan” ensimmäisen asteen tuomio, jolla kyseinen menetelmä kumottiin. [29]

67. Jos näin on – minkä tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia –, sellaisista lakia alemmantasoisista säännöksistä, joiden on todettu olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, nostettujen kumoamiskanteiden tehokkuus olisi riippuvainen riidanalaisen säännöksen antaneen viranomaisen tahdosta.

68. Tässä tilanteessa mikään ei estä kyseistä viranomaista päättämästä muuttaa normatiivisen toimea nimenomaan ensimmäisen asteen tuomiosta aiheutuvien kumoavien vaikutusten välttämiseksi ennen kuin kyseinen tuomio pysytetään valitusmenettelyssä annettavalla lopullisella tuomiolla.

69. Toisin sanoen riidanalaisessa menettelyllisessä järjestelmässä mahdollistetaan näiden sääntöjen välineellistäminen eli käyttäminen keinona varmistaa, että aikaisempi kumoamistuomio, joka perustui unionin oikeuden rikkomiseen, jää tehottomaksi. Samalla kyseisillä menettelysäännöillä tehdään yksityisten oikeuksien puolustaminen kohtuuttoman vaikeaksi, mikä on vastoin tehokkuusperiaatetta.

70. Pitää paikkansa, että – kuten VAS istunnossa totesi – täytäntöönpanovalta tai yleensäkin hallintoviranomainen, joka antaa lakia alemmantasoisen normatiivisen toimen, on toimivaltainen milloin tahansa muuttamaan kyseistä toimea tai peruuttamaan sen.

71. Tätä toimivaltaa ei kuitenkaan voida käyttää keinona *neutraloida* tuomioistuinten jo antamia tuomioita, joissa on todettu unionin oikeuden säännösten rikkominen, kun tämä mekanismi estää samanaikaisesti

– ensimmäisen asteen tuomion uudelleentarkastelun siinä ylemmän asteen tuomioistuimessa (tässä tapauksessa viidestä tuomarista koostuvassa VAS:n jaostossa), joka on kumonnut tuomion, mutta ei aineellisoikeudellisilla perusteilla vaan sellaisilla täysin menettelyllisillä perusteilla, jotka riippuvat pelkästään säännöksen antajan, joka lisäksi on itse valittajana valitusmenettelyssä, yksipuolisesta tahdosta; ja

– riidanalaisen normatiivisen toimen kumoamisesta, sellaisena kuin ensimmäisen asteen tuomioistuin siitä määräsi, seuraavien vaikutusten toteutumisen, sinä aikana, jona kyseinen toimi oli voimassa, toteutuneet vaikutukset mukaan luettuina.

[28] Istunnon aikana käydyssä keskustelussa ilmeni, että vähäisenkin muutoksen tekeminen säännökseen riittää siihen, että vireillä oleva oikeudenkäynti jää vaille kohdetta. IG väitti (kirjallisten huomautustensa 45 kohdassa), että kyseessä ei ollut mikään muutos, koska uudella asetuksella hyväksyttiin sama laskentamenetelmä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin toteaa, että 20.9.2019 julkaistulla asetuksella muutettiin edellistä asetusta ”erityisesti” siltä osin kuin oli kyse laskentamenetelmän, jolla lämpöenergian kulutus jaetaan yhteisomistuksessa olevissa kiinteistöissä, 6.1.1. kohdasta (ennakkoratkaisupyynnön 6 kohta).

[29] IG:n, joka korosti tätä seikkaa istunnossa, kirjallisten huomautusten 4 kohta. Nähdäkseni hänen väitteitään ei onnistuttu horjuttamaan tästä seikasta käydyn keskustelun aikana.

72. Lopputuloksena on se, että kumoamiskanteen, joka on nostettu riidanalaisen normatiivisen toimen voimassaoloaikana ja jonka ensimmäisen asteen tuomioistuin on pätevästi ratkaissut kantajan hyväksi ajankohtana, jolloin kyseinen toimi oli yhä voimassa, todetaan menettäneen kohteensa, koska normatiivisen toimeen tehtiin muutos sen jälkeen, kun ensimmäisen asteen tuomio on annettu.

73. Viranomainen, joka on alun perin antanut toimen ja sitten muuttanut sitä ”reaktiona” ensimmäisen asteen tuomioon (josta tämä viranomainen on itse valittanut), onnistuu siis tekemään kyseisen tuomion tehottomaksi, vaikka yksikään ylemmän asteen tuomioistuin ei ole lausunut sen sisällöstä.

74. Kumoamiskanteen lopputulos jää viime kädessä täysin sattumanvaraiseksi, mitä ei voida hyväksyä. Sen lopputulos ei nimittäin riipu asiakysymyksen oikeudellisesta arvioinnista, vaan se riippuu siitä, muuttaako riidanalaisen säännöksen antanut viranomainen mahdollisesti kyseistä säännöstä todettuaan, että ensimmäisessä asteessa nostettu kanne on ratkaistu kyseisen viranomaisen kannalta epäsuotuisalla tavalla.

75. Mielestäni edellä esitetystä ilmenee, että Bulgarian oikeudessa säädetty itsenäinen oikeussuojakeino ei edellä tarkastelluissa olosuhteissa vaikuta antavan tehokasta suojaa henkilölle, joka katsoo, että hänelle unionin oikeusjärjestyksessä annettuja oikeuksia on loukattu.

76. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on kuitenkin arvioida, voidaanko kansallista menettelyllistä järjestelmää tulkita siten, että se mahdollistaa kyseisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa sen, että riidanalaisen säännöksen muuttaminen ei estä antamasta kanteesta lopullista asiaratkaisua.

77. Tätä varten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä täsmällisesti, ovatko riidanalaisen järjestelmän vaikutukset eli se, että kanne voi menettää kohteensa myös sub iudice, riittävän selkeät ja ennakoitavat ja onko niillä pätevä oikeusperusta.

78. Viime kädessä voitaisiin tarkastella myös sitä mahdollisuutta, voisiko vahinkoa kärsinyt henkilö tilanteessa, jossa kumoamiskanne raukeaa sen seurauksena, että se on menettänyt kohteensa, nostaa valtion vastuuta koskevan kanteen loukattujen oikeuksien suojaamiseksi tarkoitettuna toissijaisena oikeussuojakeinona.

79. Vahingonkorvauskanteella, kuten edellä jo totesin, voitaisiin vaatia korvausta vahingoista, joita IG:lle on aiheutunut siitä, että hän on joutunut käyttämään oikeussuojakeinoa, joka on myöhemmin osoittautunut tuloksettomaksi täysin hänestä riippumattomista syistä.

80. Mielestäni unionin oikeuden kanssa yhteensopimattoman lainsäädännön soveltamisesta aiheutuneista vahingoista syntyvään vastuuseen pitäisi vedota vahingonkorvauskanteella vain, jos riidanalaista menettelyllistä järjestelmää ei ole mahdollista tulkita yhdenmukaisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuteen liittyvien vaatimusten kanssa.

81. Lisäksi on täsmennettävä, voidaanko kansallisessa oikeudessa direktiivien täytäntöönpanojärjestelmän erityisyyden perusteella ottaa huomioon sellaisten IG:n tilanteessa olevien henkilöiden oikeutetut intressit, jotka voivat vedota heille kyseisessä direktiivissä annettuihin oikeuksiin vain, jos tämän direktiivin kanssa yhteensopimaton kansallinen säännös kumotaan.

82. Vaikka nimittäin direktiiviä, johon yksityiselle annetut oikeudet perustuvat, sovellettaisiin suoraan, IG:n olisi vaikea vedota siihen sellaista energiayhtiön kaltaista yksityistä vastaan, jolle hän on suorittanut riidanalaisen menetelmän 6.1.1 kohdan soveltamisesta seuranneita maksuja. [30]

83. Unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien suojaamiseksi ennakkoratkaisupyynnössä kuvatussa kaksitasoisessa menettelyllisessä järjestelmässä velvoitetaan yksityiset

– ensin vaatimaan unionin oikeuden kanssa yhteensopimattoman säännöksen kumoamista nostamalla kanteen, joka, vaikka se on jo hyväksytty ensimmäisessä oikeusasteessa, voi menettää yksiselitteisesti kohteensa sen seurauksena, että kyseistä säännöstä muutetaan sen kumoamisen vaikutusten välttämiseksi;

– sen jälkeen vaatimaan korvausta heille aiheutuneista vahingoista nostamalla valtion vastuuta koskeva kanne. [31]

84. Näin ollen katson, että riidanalaiset menettelysäännöt vaikeuttavat kohtuuttomasti tehokkaan oikeussuojan saantia, jonka tarkoituksena on turvata tehokkaasti unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien toteutuminen.

85. Edellä esitetty koskee yksityisiä, jotka ovat nostaneet kanteen unionin oikeuden kanssa yhteensopimattoman normin kumoamiseksi. Se ei siis koske henkilöitä, jotka eivät ole tehneet näin ja joiden on tapauksen mukaan haettava korvausta nostamalla valtion vastuuta koskeva kanne.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

86. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, 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”.

87. Ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen esittämieni vastausten perusteella katson, ettei kolmanteen kysymykseen ole tarpeen vastata.

88. Kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä esiin tuotu ongelma on joka tapauksessa pelkästään hypoteettinen tämän ennakkoratkaisumenettelyn asiayhteydessä.

89. IG:n nostaman vahingonkorvauskanteen (joka siis on pääasian oikeudenkäynnin kohteena) ratkaisun kannalta ei nimittäin ole mitään merkitystä sillä, miten säännellään niiden kolmansien henkilöiden oikeussuhteita, jotka eivät ole nostaneet vahingonkorvauskanteita, eikä sillä, että ”sen arviointi, onko kansallinen sääntö ennen sen muuttamista yhteensopiva unionin oikeuden normin kanssa, ei koske näitä henkilöitä”.

[30] Ks. tästä yleisesti tuomio 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

[31] VAS totesi istunnossa, että henkilö, joka riitauttaa VAS:ssä tietyn säännöksen laillisuuden, voi samalla esittää vahingonkorvausvaatimuksen. Se kuitenkin täsmensi, että VAS:n on siirrettävä tämä vaatimus toimivaltaiselle tuomioistuimelle, joka ratkaisee, onko kyseessä valtion vastuuta koskeva asia.

90. IG:n kanteen, jota tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee, mahdollisella menestyksellä ei ole mitään tekemistä niille ”henkilöille, jotka eivät ole nostaneet vahingonkorvauskanteita” annettavan kohtelun kanssa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on nimittäin ratkaistava ainoastaan ensin mainittu kanne.

91. Katson näin ollen, että kolmas ennakkoratkaisukysymys, sellaisena kuin se on kuvattuna edellä, on jätettävä tutkimatta.

V Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Administrativen sad Sofia-gradin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Tehokkaan oikeussuojan periaate ja erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla eivät sinänsä edellytä sitä, että on olemassa itsenäinen oikeussuojakeino, jolla on pääasiallisesti tarkoitus riitauttaa kansallisten säännösten yhteensopivuus unionin oikeussääntöjen kanssa, kunhan on olemassa yksi tai useampia sellaisia oikeussuojakeinoja, joiden avulla voidaan liitännäisesti varmistaa unionin oikeusjärjestyksessä yksityisille annettujen oikeuksien noudattaminen.

Kansallisessa lainsäädännössä, jossa säädetään sellaisesta itsenäisestä oikeussuojakeinosta, jonka avulla voidaan riitauttaa kansallisten säännösten yhteensopivuus unionin oikeussääntöjen kanssa, on taattava kyseisen yksityisten käyttöön asetetun riitautusjärjestelmän tehokkuus.

Kyseisen järjestelmän tehokkuutta ei taata tilanteessa, jossa tuomioistuimen tuomio, jolla lakia alemmantasoinen normatiivinen toimi on todettu ensimmäisessä asteessa kansallisen lainsäädännön perusteella yhteensopimattomaksi unionin oikeuden kanssa ja josta on valitettu, voidaan kumota kyseisen tuomion perusteluja arvioimatta pelkästään sillä perusteella, että sama viranomainen, joka antoi riidanalaisen toimen, on ensimmäisen asteen tuomion antamisen jälkeen muuttanut kyseistä toimea ja siten vienyt kyseiseltä tuomiolta sen tehokkaan vaikutuksen ja estänyt antamasta siitä asiaratkaisua valitusmenettelyssä.