CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 16 iunie 2022 [1]

Cauza C-289/21

IG
împotriva
Varhoven administrativen sad

[cerere de decizie preliminară formulată de Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia, Bulgaria)]

„Trimitere preliminară – Politica energetică – Promovarea eficienței energetice – Directiva 2012/27/UE – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul la o cale de atac efectivă și la protecție jurisdicțională – Repararea prejudiciului cauzat de încălcarea dreptului Uniunii – Modificarea unei reglementări naționale în cursul unui recurs”

1. Potrivit dreptului procedural bulgar, astfel cum este descris în prezenta trimitere preliminară, căile de atac jurisdicționale împotriva unui act normativ cu rang inferior legii rămân, în principiu, fără obiect atunci când actul respectiv a fost modificat înainte de pronunțarea hotărârii.

2. În cadrul litigiului principal, persoana căreia i s-a aplicat această normă de procedură a introdus o acțiune în răspundere extracontractuală împotriva statului în urma constatării faptului că acțiunea sa a rămas fără obiect din cauza modificării actului normativ.

3. Instanța chemată să se pronunțe cu privire la această cerere urmărește în esență să se stabilească dacă această normă procedurală este compatibilă cu dreptul la o cale de atac efectivă garantată de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

[1] Limba originală: spaniola.

I. Cadrul normativ

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2012/27/UE[2]

4. Conform articolului 9 alineatul (1):

„Statele membre garantează că, în măsura în care este posibil din punct de vedere tehnic, rezonabil din punct de vedere financiar și proporțional în raport cu economiile de energie potențiale, consumatorii finali de energie electrică, gaze naturale, încălzire centralizată, răcire centralizată și apă caldă menajeră sunt dotați cu contoare individuale la prețuri competitive, care reflectă exact consumul real de energie al consumatorilor finali și care furnizează informații despre timpul efectiv de utilizare.”

5. Articolul 10 specifică conținutul și caracteristicile informațiilor care trebuie furnizate clienților în facturile lor.

B. Dreptul bulgar

1. Administrativnoprotsesualen kodeks[3]

6. Articolul 156 prevede:

„(1) […] Cu acordul celorlalți pârâți și al părților interesate cărora actul atacat le este favorabil, autoritatea administrativă poate retrage actul atacat în tot sau în parte sau poate adopta actul pe care a refuzat să îl adopte.

(2) Pentru retragerea actului după prima ședință de judecată este de asemenea necesar consimțământul reclamantului.

(3) Actul retras poate fi emis din nou numai în cazul unor circumstanțe noi.

(4) În cazul în care acțiunea împotriva actului este însoțită de o cerere de daune interese, procedura continuă în legătură cu această cerere.”

7. Articolul 187 prevede:

„(1) Acțiunile împotriva actelor normative de punere în aplicare nu sunt supuse niciunui termen.

(2) Este inadmisibilă o acțiune împotriva unui act normativ după o primă acțiune pentru aceleași motive.”

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 privind eficiența energetică, de modificare a Directivelor 2009/125/CE și 2010/30/UE și de abrogare a Directivelor 2004/8/CE și 2006/32/CE (JO 2012, L 315, p. 1).

[3] Codul de procedură administrativă (DV nr. 30 din 11 aprilie 2006).

8. Articolul 195 prevede:

„(1) Se consideră că un act normativ de punere în aplicare a fost anulat de la data intrării în vigoare a hotărârii judecătorești.

(2) Consecințele juridice ale unui act normativ declarat nul sau susceptibil de a fi anulat se stabilesc din oficiu de autoritatea competentă în termen de cel mult trei luni de la intrarea în vigoare a hotărârii judecătorești."

9. Potrivit articolului 204 alineatul (3), atunci când prejudiciul a fost cauzat de un act administrativ nul sau retras, instanța sesizată cu acțiunea în despăgubire stabilește nelegalitatea acestui act.

10. Articolul 221 alineatul (4) prevede:

„În cazul în care autoritatea administrativă, cu acordul celorlalți pârâți, retrage actul administrativ sau adoptă actul a cărui adoptare a fost refuzată, Varhoven administrativen sad [Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria] anulează, în temeiul unei neregularități procedurale, hotărârea judecătorească pronunțată în legătură cu acest act sau acest refuz și pune capăt cauzei."

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

11. Articolul 1 prevede:

„(1) Statul și municipiile răspund pentru prejudiciile cauzate persoanelor fizice și juridice prin acte, acțiuni sau omisiuni nelegale ale organelor administrative sau ale funcționarilor lor, în cadrul sau cu ocazia exercitării activității administrative […]

(2) Acțiunile formulate în temeiul alineatului 1 sunt examinate în conformitate cu procedura administrativă prevăzută de [Codul de procedură administrativă] […]"

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

12. Naredba n.º 16-334/06.04.2007 za toplosnabdyavaneto[5], adoptat de ministrul economiei și energiei din Republica Bulgaria, a introdus în anexa 1 la articolul 61 alineatul (1) metoda de repartizare a consumului de energie termică în clădirile aflate în coproprietate (denumită în continuare „metoda de calcul").

13. IG a contestat metoda de calcul în fața Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, denumită în continuare „VAS") în acțiunea nr. 1372/2016.

4 Legea privind răspunderea statului și a municipiilor pentru prejudicii (DV nr. 60 din 5 august 1988).

5 Decretul nr. 16-334 din 6 aprilie 2007 privind rețeaua de termoficare (DV nr. 34 din 24 aprilie 2007).

14. La 13 aprilie 2018, VAS, întrunită în complet de trei judecători, a admis acțiunea pentru motivul că metoda de calcul nu îndeplinea obiectivul articolelor 9 și 10 din Directiva 2012/27 (și anume facturarea energiei termice pe baza consumului real), ceea ce a determinat nulitatea sa *ex tunc*[6].

15. Ministrul economiei și energiei a formulat în fața VAS, întrunită în complet de cinci judecători, recursul nr. 1318/2019 împotriva hotărârii pronunțate în primă instanță.

16. La 20 septembrie 2019, a intrat în vigoare un nou decret de modificare printre altele a formulei metodei de calcul.

17. La 11 februarie 2020, un complet al VAS de cinci judecători, competent să se pronunțe cu privire la recurs, a declarat că litigiul a rămas fără obiect. El și-a întemeiat decizia pe faptul că modificarea punctului 6.1.1 din metoda de calcul a condus la abrogarea sa și, în temeiul dreptului național, instanțele nu se pot pronunța pe fond decât în ceea ce privește dispozițiile în vigoare.

18. În consecință, completul VAS de cinci judecători a anulat hotărârea pronunțată în primă instanță, fără a fi necesar să se analizeze validitatea metodei de calcul. Această hotărâre a rămas definitivă.

19. În această situație, IG a solicitat Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia, Bulgaria) o despăgubire de 830 BGN, echivalentă cu cheltuielile de judecată aferente primei proceduri (cauza nr. 1372/2016) și de 300 BGN, pentru prejudiciul moral[7] cauzat prin hotărârea pronunțată în recursul nr. 1318/2019.

20. Acțiunea în despăgubire este îndreptată împotriva VAS, care este pârâtă în fața instanței de trimitere.

21. În acest context, Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Modificarea unei dispoziții dintr-un act normativ național, care a fost declarată anterior de instanța de apel [*sic*] ca fiind incompatibilă cu o dispoziție de drept al Uniunii aplicabilă, exonerează instanța de recurs de obligația de a examina dispoziția aplicabilă înainte de modificare, respectiv de a aprecia conformitatea acesteia cu dreptul Uniunii?

2) Faptul de a considera că dispoziția în discuție a fost retrasă constituie o cale de atac efectivă în ceea ce privește drepturile și libertățile garantate de dreptul Uniunii (în speță, articolele 9 și 10 din Directiva 2012/27/UE), respectiv constituie o asemenea cale de atac situația în care posibilitatea, prevăzută de dreptul național, de a examina dacă, înainte de modificarea sa, dispoziția națională respectivă era conformă cu dreptul Uniunii există numai în cazul în care instanța competentă este sesizată cu o acțiune în repararea prejudiciului concretă, întemeiată pe această dispoziție, și numai în ceea ce privește persoana care a formulat acțiunea?

[6] În ședință, VAS a susținut că hotărârea din 13 aprilie 2018 a fost întemeiată pe alte motive. Cu toate acestea, ordonanța de trimitere este categorică cu privire la acest aspect, iar Curtea trebuie să se limiteze la informațiile furnizate de instanța de trimitere. Punctul 5 din ordonanță prevede: „prin decizia […] din 13 aprilie 2018 […], formula prevăzută la punctul 6.1.1 […] a fost anulată pentru motivul că nu era utilă îndeplinirii obiectivului urmărit de articolele 9 și 10 din Directiva 2012/27, transpuse prin articolul 155 alineatul (2) din Legea privind energia”.

[7] Prejudiciul pretins consta în „deziluzia, furia și insulta cauzate de comportamentul judecătorilor instanței supreme ai camerei VAS care nu au garantat efectivitatea dreptului Uniunii și care, în loc să se pronunțe asupra litigiului, au refuzat să își exercite controlul asupra activității puterii executive”.

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare: se poate admite ca, în perioada cuprinsă între adoptare și modificare, dispoziția în discuție să continue să reglementeze raporturile juridice aplicabile unui cerc nelimitat de persoane, care nu au formulat acțiuni în repararea prejudiciului în temeiul acestei dispoziții, respectiv ca aprecierea conformității normei naționale cu norma de drept al Uniunii pentru perioada anterioară modificării să nu fi fost efectuată în privința acestor persoane?”

III. Procedura în fața Curții

22. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 5 mai 2021.

23. IG, VAS, guvernul polonez și Comisia au depus observații scrise. Cu excepția guvernului polonez, toate aceste părți au participat la ședința organizată la 6 aprilie 2022.

IV. Analiză

A. Observații introductive

24. Obiectul unei trimiteri preliminare rezultă, în mod firesc, din litigiul care urmează a fi soluționat în cadrul procedurii principale. Ceea ce se pune în discuție în aceasta din urmă este numai dacă IG are dreptul la repararea prejudiciului care i-ar fi fost cauzat prin hotărârea pronunțată în temeiul normei procedurale bulgare care a împiedicat-o să obțină o decizie pe fond cu privire la validitatea metodei de calcul.

25. Prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al prezentei trimiteri preliminare: (a) aspectul dacă punctul 6.1.1 din metoda de calcul este compatibil cu Directiva 2012/27; (b) dacă IG avea dreptul la despăgubiri pentru încălcarea acestei directive și (c) dacă terții, alții decât IG, ar avea dreptul la o astfel de reparare a prejudiciului.

26. Prin urmare, trimiterea preliminară nu abordează problema dacă este sau nu necesar să se repare prejudiciul cauzat de aplicarea unei norme administrative privind eficiența energetică, despre care se pretinde că este contrară dreptului Uniunii. Singurul prejudiciu pentru care GI solicită despăgubiri este, repetăm, cel (pretins) cauzat de o normă procedurală internă care permite privarea de efecte a unei prime hotărâri prin care se declară nulitatea metodei de calcul al energiei facturate.

27. Pentru a se pronunța cu privire la acest prejudiciu și la eventuala sa reparare, instanța de trimitere trebuie să verifice dacă norma națională în temeiul căreia declararea nulității metodei de calcul, pronunțată în hotărârea în primă instanță, a rămas fără efect este compatibilă cu dreptul Uniunii[8].

[8] Punctul 17 din ordonanța de trimitere se referă la o dezbatere jurisprudențială națională privind efectele modificărilor normative asupra procedurilor de anulare în curs. IG susține că într-o altă hotărâre din 26 iunie 2020 VAS a examinat pe fond recursul nr. 14350/2019, analizând legalitatea anumitor articole din Decretul nr. 16-334 care fuseseră abrogate sau modificate înainte de data pronunțării hotărârii. Totuși, acest aspect a fost dezbătut în ședință și se pare că recursul nr. 14350/2019 privea dispoziții care, la momentul închiderii fazei orale a procedurii, nu erau afectate de abrogare sau de modificare.

28. Întrucât trimiterea preliminară este interpretată astfel, nu pot fi reținute obiecțiile de inadmisibilitate invocate de VAS, care susține în esență: a) nerespectarea articolului 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții; b) lipsa oricărei legături între situația juridică din litigiul principal și dreptul Uniunii și c) autoritatea de lucru judecat a hotărârii din 11 februarie 2020 [9].

29. Contrar acestor obiecții, considerăm că:

– ordonanța de trimitere conține o explicație suficientă a motivelor care au determinat instanța de trimitere să formuleze întrebările preliminare. Prin urmare, aceasta îndeplinește cerința prevăzută la articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții;

– există o legătură între obiectul procedurii principale și dreptul Uniunii, întrucât litigiul aflat la originea acțiunii ulterioare în despăgubire privea aplicarea Directivei 2012/27. Viabilitatea acestei acțiuni poate depinde de caracterul adecvat al căilor de atac procedurale prevăzute în dreptul bulgar pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii;

– autoritatea de lucru judecat a hotărârii VAS din 11 februarie 2020 nu este pusă în discuție. Un lucru distinct este să se stabilească, odată ce este recunoscută această calitate, dacă trebuie sau nu să se recunoască dreptul la repararea prejudiciului care poate rezulta din hotărârea menționată, în măsura în care aceasta aplică norma de procedură în cauză.

30. În plus, considerăm că se poate răspunde împreună la primele două întrebări preliminare și că a treia întrebare, astfel cum vom explica, este inadmisibilă, fiind ipotetică.

B. Cu privire la prima și a doua întrebare preliminară

1. Acțiunile în anulare și acțiunile în despăgubire, ca mijloace de asigurare a respectării drepturilor justițiabilului

31. În Hotărârea din 21 decembrie 2021, Randstad Italia [10], Curtea a reiterat că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE obligă statele membre să stabilească căile de atac necesare pentru a asigura justițiabililor, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, respectarea dreptului lor la o protecție jurisdicțională efectivă [11].

32. Această obligație a statelor membre este compatibilă cu principiul autonomiei procedurale, în temeiul căruia, sub rezerva existenței unor norme ale Uniunii în materie, revine statelor membre atribuția de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acestor căi de atac [12].

[9] După ce a subliniat că hotărârea din 11 februarie 2020 a dobândit autoritate de lucru judecat, VAS susține că dreptul Uniunii nu impune neaplicarea normelor interne care conferă această calitate hotărârilor judecătorești naționale.

[10] Cauza C-497/20, EU:C:2021:1037 (denumită în continuare „Hotărârea Randstad Italia”).

[11] Hotărârea Randstad Italia, punctul 56, citând Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 32).

[12] Hotărârea Randstad Italia, punctul 58: „Sub rezerva existenței unor norme ale Uniunii în materie, revine, în temeiul principiului autonomiei procedurale, ordinii juridice naționale a fiecărui stat membru atribuția de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile căilor de atac prevăzute la punctul 56 din prezenta hotărâre, cu condiția însă ca aceste modalități să nu fie, în situațiile care intră sub incidența dreptului Uniunii, mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și ca ele să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii (principiul efectivității)”.

33. Libertatea de prevedere de care beneficiază statele membre este atât de largă încât dreptul Uniunii nu le impune existența unei acțiuni *de sine stătătoare* [13] care să permită contestarea *directă*, cu titlu principal, a dispozițiilor naționale contrare acestuia.

34. Curtea a exclus posibilitatea ca lipsa unei astfel de acțiuni de sine stătătoare în dreptul național să încalce articolul 47 din cartă: „principiul protecției jurisdicționale efective nu impune, prin el însuși, existența unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească pe cale principală contestarea conformității prevederilor interne cu normele Uniunii în măsura în care există una sau mai multe căi procesuale care permit pe cale incidentală asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii” [14].

35. Astfel, pentru a proteja drepturile pe care „justițiabilii le au” în temeiul normelor Uniunii, este suficient ca alte căi de atac să garanteze, cu titlu incidental, respectarea acestor drepturi.

36. Printre căile procedurale de natură să asigure, chiar și cu titlu incidental, respectarea drepturilor recunoscute de normele Uniunii figurează angajarea răspunderii statului membru pentru prejudiciile cauzate particularilor ca urmare a încălcării acestor drepturi.

37. Prin urmare, „deplina eficacitate a dreptului Uniunii și protecția efectivă a drepturilor conferite de acesta particularilor pot, eventual, să fie asigurate de principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii care îi sunt imputabile, principiul respectiv fiind inerent sistemului tratatelor pe care aceasta din urmă se întemeiază” [15].

38. Aplicarea acestei jurisprudențe determină compatibilitatea, în principiu, cu articolul 47 din cartă a unei norme de procedură care, fără a prevedea acțiuni în anulare, instituie acțiuni în despăgubire care permit persoanelor afectate să își protejeze în mod eficient drepturile.

39. Instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă, având în vedere caracteristicile sale, calea procedurală de despăgubire reglementată de dreptul bulgar, despre care ea însăși are cunoștință, este de natură să protejeze în mod eficient drepturile pe care le are reclamantul în temeiul reglementării Uniunii.

40. În cadrul acestei analize, instanța de trimitere poate obține considerații utile din Hotărârea din 4 octombrie 2018, Kantarev [16], pe care ea însăși o citează, cu atât mai mult cu cât în aceasta se abordează chestiuni referitoare la reglementarea bulgară a acțiunilor în răspundere extracontractuală îndreptate împotriva statului [17].

[13] Aceasta înseamnă o acțiune sau o cale de atac îndreptată în principal împotriva normei în sine și nu numai împotriva actelor individuale de punere în aplicare a acesteia.

[14] Hotărârea din 21 noiembrie 2019, Deutsche Lufthansa (C-379/18, EU:C:2019:1000, punctul 61).

[15] Hotărârea din 19 decembrie 2019, Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, punctul 54).

[16] Cauza C-571/16, EU:C:2018:807.

[17] Aspectele generale ale acestor considerații rămân valabile chiar dacă legislația bulgară relevantă a fost modificată, astfel cum s-a subliniat în ședință.

41. În hotărârea respectivă, Curtea a declarat:

– „Instanța națională poate să verifice dacă persoana vătămată a dat dovadă de o diligență rezonabilă pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și în special dacă aceasta a folosit în timp util toate căile legale pe care le avea la dispoziție” [18];

– „Totuși, […] ar fi contrar principiului efectivității să se impună persoanelor vătămate să recurgă în mod sistematic la toate căile legale aflate la dispoziția lor, în condițiile în care aceasta ar provoca dificultăți excesive sau nu li s-ar putea impune în mod rezonabil” [19];

– „Obligația de a obține în prealabil constatarea anulării actului administrativ aflat la originea prejudiciului nu este, în sine, contrară principiului efectivității. Însă o asemenea obligație poate face excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciilor ocazionate de încălcarea dreptului Uniunii dacă în practică această anulare este exclusă” [20].

2. Regimul procedural dublu al dreptului bulgar: acțiuni împotriva actelor normative și acțiuni în despăgubire

42. Dreptul bulgar prevede o acțiune directă (de sine stătătoare) care facilitează controlul compatibilității reglementării naționale cu dreptul Uniunii. O astfel de acțiune a fost tocmai cea care a făcut posibilă hotărârea pronunțată în primă instanță la 13 aprilie 2018, în care s-a declarat nulitatea punctului 6.1.1 din metoda de calcul pentru motivul că nu era conform cu obiectivele Directivei 2012/27 [21].

43. Independent de această acțiune directă, dreptul bulgar autorizează de asemenea calea incidentală, constând într-o cerere de despăgubire extracontractuală de către stat în cazul încălcării unei norme a Uniunii care a recunoscut drepturi particularilor.

44. În ședință s-a evidențiat că acțiunea în despăgubire permite instanțelor competente să constate, chiar dacă *incidenter tantum* și cu efect între părțile în litigiu, nelegalitatea actului normativ cu rang inferior legii, din care rezultă prejudiciul cauzat reclamantei. Aceste instanțe nu par să fie limitate de faptul că actul normativ a fost retras sau modificat înainte de pronunțarea hotărârii.

45. Acest regim procedural dublu ar fi, în principiu, suficient pentru a respecta dreptul la protecție jurisdicțională, astfel cum afirmă VAS, guvernul polonez și Comisia:

– potrivit VAS, dreptul național oferă oricărei persoane care se consideră vătămată de un act administrativ pretins nelegal posibilitatea de a obține repararea prejudiciului suferit prin intermediul unei acțiuni în despăgubire. Această acțiune permite de asemenea aprecierea legalității actului în cauză și respectă în special principiile echivalenței și efectivității impuse de dreptul Uniunii;

– potrivit guvernului polonez, articolul 47 din cartă nu impune existența unei acțiuni de sine stătătoare pentru a contesta conformitatea dispozițiilor naționale cu dreptul Uniunii. În

[18] Punctul 140.

[19] Punctul 142.

[20] Punctul 143.

[21] A se vedea nota de subsol 6 din prezentele concluzii.

măsura în care dreptul bulgar pare să permită, în cadrul unei acțiuni în repararea prejudiciului cauzat de un act administrativ retras, ca nelegalitatea acestui act să fie constatată, reglementarea națională în cauză îndeplinește cerințele dreptului la o cale de atac efectivă;

– în esență, Comisia este de acord cu abordarea guvernului polonez cu privire la caracterul adecvat, în raport cu articolul 47 din cartă, al unei acțiuni în despăgubire care permite examinarea legalității normei administrative modificate.

46. Această apreciere ar putea fi confirmată de jurisprudența Curții menționată mai sus. Cu condiția să fie efectivă, calea răspunderii statului poate oferi un remediu pentru prejudiciile cauzate particularilor dacă, prin intermediul acesteia, rămâne posibil să se controleze conformitatea normei naționale cu dreptul Uniunii.

47. Cu toate acestea, acest răspuns inițial trebuie să fie nuanțat având în vedere posibila lipsă de efectivitate sau efectele perturbatoare ale acțiunii de sine stătătoare, astfel cum este reglementată de dreptul bulgar, pentru a asigura pe deplin controlul compatibilității unei norme administrative naționale cu dreptul Uniunii. Aceste efecte perturbatoare se extind și la acțiunea în despăgubire, astfel cum vom arăta în continuare.

48. Desigur, astfel cum am arătat deja, dreptul Uniunii nu impune existența unei acțiuni de sine stătătoare. Cu toate acestea, dacă un stat membru o prevede, considerăm că libertatea statelor membre de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor prevăzute la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este supusă principiilor echivalenței și efectivității [22].

49. Calea răspunderii statului membru constituie o cale de atac subsidiară pentru protecția efectivă a drepturilor particularilor, în cazul în care dreptul național nu prevede o acțiune de sine stătătoare. În cazul în care există, insistăm că aceasta din urmă trebuie să respecte condițiile echivalenței și efectivității impuse de dreptul Uniunii.

50. În plus, în măsura în care dreptul procedural național împiedică, îngreunează sau întârzie accesul particularilor la calea acțiunii în despăgubire, dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă nu va fi respectat și, prin urmare, poate apărea un nou motiv de angajare a răspunderii statului. Tocmai această răspundere este cea în temeiul căreia IG solicită despăgubiri în procedura principală.

51. Acțiunea de sine stătătoare prevăzută de dreptul bulgar îndeplinește condițiile echivalenței și efectivității impuse de dreptul Uniunii?

52. În ceea ce privește principiul *echivalenței*, totul pare să indice că pierderea obiectului acțiunii (constatată de VAS în prezenta cauză) nu este proprie numai acțiunilor introduse împotriva unor norme naționale incompatibile cu dreptul Uniunii.

53. Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, din informațiile disponibile reiese că aceeași pierdere de obiect s-ar fi produs și în cazul în care dispoziția atacată ar fi fost nevalidă pentru încălcarea unei norme naționale superioare din punct de vedere ierarhic.

[22] Hotărârea Randstad Italia (punctul 58) și Hotărârea din 10 martie 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175, punctul 49).

54. În ceea ce privește principiul *efectivității*, litigiul care trebuie soluționat în procedura principală demonstrează că acțiunea de sine stătătoare face foarte dificilă, în practică, exercitarea dreptului pe care îl are IG în temeiul normelor Uniunii, atunci când modificarea normei atacate interferează cu punerea în aplicare a dreptului respectiv, astfel cum vom examina în continuare.

3. Pierderea obiectului acțiunii îndreptate împotriva unui act normativ și consecințele modificării acestuia

55. Potrivit informațiilor din dosarul cauzei, care au fost confirmate în ședință, o acțiune împotriva actelor normative cu rang inferior legii este configurată în dreptul bulgar astfel încât (astfel cum a fost cazul în speță) își poate pierde obiectul dacă actul atacat este modificat înainte ca instanța să se pronunțe definitiv pe fond [23].

56. Din punct de vedere abstract, dreptul Uniunii nu se opune ca un stat membru să configureze acțiunile în anularea actelor normative astfel încât, ca regulă generală, instanțele competente să trebuiască să se pronunțe numai cu privire la legalitatea normelor în vigoare la momentul pronunțării hotărârii [24].

57. Cu toate acestea, este posibil, în funcție de particularitățile acestei norme în temeiul dreptului național, ca aplicarea sa să implice o limitare severă a controlului jurisdicțional, cu titlu principal și cu efecte *erga omnes*, al legalității dispoziției atacate și modificate ulterior.

58. Prin urmare, trebuie să se examineze dacă, prin intermediul acestei restricții, dreptul bulgar asigură o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de Uniune împotriva efectelor produse de o normă anterior modificării sau abrogării sale.

59. În litigiul principal, a fost suficient ca dispoziția contestată de IG în procedura nr. 1372/2016 să fie modificată înainte de soluționarea recursului pentru ca hotărârea de admitere a acțiunii pronunțată în primă instanță să fie anulată. Anularea respectivei dispoziții, care a fost pronunțată prin hotărârea în primă instanță, a fost urmată de anularea acestei hotărâri, fără a fi examinată pe fond de instanța de recurs.

60. Prin urmare, IG nu a putut obține în mod definitiv anularea actului normativ pe care o obținuse deja în primă instanță. Dimpotrivă, în pofida acestei hotărâri, efectele produse în perioada cuprinsă între intrarea în vigoare a acestui act, cu încălcarea dreptului Uniunii, și modificarea sa ulterioară au fost menținute.

[23] Astfel, modificarea survenită permite menținerea efectelor produse până în acel moment de dispoziția atacată. În observațiile sale scrise, VAS susține că, în sistemul procedural al Uniunii, în temeiul articolului 149 din Regulamentul de procedură al Curții, Curtea recunoaște că o acțiune directă a rămas fără obiect atunci când, înainte de pronunțarea hotărârii, actul atacat a fost modificat. Cu toate acestea și independent de faptul că această soluție prevalează în lipsa unei hotărâri în primă instanță, în conformitate cu jurisprudența Curții, o acțiune în anulare împotriva unui act care nu mai este în vigoare nu își pierde în mod necesar obiectul, în cazul în care recurentul își menține interesul de a obține anularea acestui act. În acest sens, a se vedea K. Lenaerts, I. Maselis și K. Gutman: *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, punctul 7.10 și jurisprudența citată.

[24] În unele state membre, aceeași regulă se aplică verificării *a posteriori* a constituționalității legilor. Abrogarea acestor dispoziții după introducerea cererii determină, în principiu, radierea acțiunii pentru motivul că, în cadrul unei proceduri de epurare obiectivă a ordinii juridice, nu este necesară pronunțarea asupra unui text juridic care nu este în vigoare. Totuși, acest criteriu nu poate fi aplicat atunci când, în pofida abrogării sale, legea continuă să aibă un anumit grad de eficacitate (ultraactivitate) sau este necesar să se stabilească dacă, dat fiind că se aplica faptelor în cauză în conformitate cu principiul „*tempus regit factum*”, era conformă cu Constituția.

61. Un astfel de rezultat a fost cauzat de un regim normativ (sau, cel puțin, de interpretarea sa judiciară) care, așa cum reiese din desfășurarea ședinței, nu pare să îndeplinească condițiile de claritate și de previzibilitate necesare pentru a garanta dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă.

62. În ședință, a fost discutat temeiul juridic pe baza căruia completul de cinci judecători al VAS a decis să constate pierderea obiectului litigiului. Reprezentanta VAS a susținut, în răspuns la întrebările adresate de Curte, că acest temei juridic nu se găsea la articolul 221 alineatul (4) din Codul de procedură administrativă [25] și completul de cinci judecători nu a indicat nicio altă dispoziție pozitivă pe care să se bazeze [26].

63. Consecințele (negative pentru reclamant, care este privat de un răspuns jurisdicțional pe fond, deși a avut câștig de cauză în primă instanță) ale lipsei de claritate și de previzibilitate a normei ar fi sporite dacă, astfel cum susține IG, aceasta s-ar aplica fără audierea prealabilă a părților din procedură pentru ca acestea să formuleze observații asupra incidenței sale în litigiu [27].

64. Instanței de trimitere îi revine sarcina de a verifica dacă norma de procedură în cauză este suficient de clară și de previzibilă în ceea ce privește efectele sale sau dacă, dimpotrivă, particularul afectat de o dispoziție națională incompatibilă cu dreptul Uniunii rămâne la discreția divergențelor de opinie dintre diferitele instanțe, cu încălcarea securității juridice care decurge din aceasta.

65. Cu toate acestea, punctul cel mai delicat în cadrul aprecierii acestei norme de procedură este acela că ea permite puterii executive să priveze de efecte, în mod retroactiv, o hotărâre judecătorească deja pronunțată, în care a fost constatată o încălcare a dreptului Uniunii. Este suficient ca aceasta să dispună, înainte de pronunțarea de către instanța de recurs a hotărârii sale, simpla modificare [28] a normei anulate în această hotărâre.

66. Aceasta ar fi fost situația în speță: modificarea metodei de calcul ar fi fost motivată „tocmai prin prisma” hotărârii pronunțate în primă instanță care a dispus anularea sa [29].

67. Dacă aceasta este situația – aspect a cărui stabilire este, din nou, de competența instanței de trimitere –, efectivitatea acțiunilor în anulare formulate împotriva unor dispoziții cu rang inferior legii în care a fost constatată incompatibilitatea acestora cu dreptul Uniunii ar fi supusă voinței autorității care a emis dispoziția atacată.

68. În această situație, nimic nu ar împiedica autoritatea menționată să decidă modificarea actului normativ, tocmai pentru a evita efectele unei prime hotărâri de admitere a acțiunii prin care se anulează actul, înainte de a fi confirmată printr-o hotărâre definitivă în recurs.

[25] Amintim că această dispoziție, reprodusă la punctul 10 din prezentele concluzii, prevede că autoritatea administrativă „retrage” actul atacat, caz în care VAS anulează hotărârea judecătorească pronunțată în legătură cu acest act.

[26] Potrivit ordonanței de trimitere (punctul 9), VAS a susținut că în litigiu a existat un act normativ retras, căruia i se aplică articolul 204 alineatul (3) din Codul de procedură administrativă. Potrivit acestei dispoziții, în cazul în care prejudiciul a fost cauzat de un act retras, nelegalitatea acestui act trebuie stabilită de instanța sesizată cu cererea de despăgubire.

[27] În ședință, IG a arătat că completul VAS s-a pronunțat fără să o audieze cu privire la eventuala pierdere a obiectului acțiunii.

[28] Astfel cum reiese din dezbaterile din cadrul ședinței, o modificare minimă a normei administrative ar fi suficientă pentru a lipsi de obiect procedura judiciară în curs. IG a susținut (punctul 45 din observațiile sale scrise) că modificarea introdusă nu era în mod real o modificare, întrucât noul decret a adoptat aceeași metodă de calcul. Cu toate acestea, instanța de trimitere declară că decretul publicat la 20 septembrie 2019 a modificat decretul anterior „în special” în ceea ce privește punctul 6.1.1 din metoda de repartizare a energiei termice în clădirile aflate în coproprietate (punctul 6 din decizia de trimitere).

[29] Punctul 4 din observațiile scrise ale IG, care a insistat cu privire la acest aspect în ședință. În opinia noastră, aprecierile sale nu au fost infirmate în cursul dezbaterii care a urmat.

69. Cu alte cuvinte, regimul procedural în litigiu ar permite instrumentalizarea sa ca mijloc de asigurare a ineficacității unei hotărâri prealabile de declarare a nulității întemeiate pe o încălcare a dreptului Uniunii. În aceeași măsură, el ar face excesiv de dificilă, contrar principiului efectivității, apărarea drepturilor particularilor.

70. Este adevărat că, astfel cum a susținut VAS în ședință, puterea executivă sau, în general, autoritatea guvernamentală care emite un act normativ cu rang inferior legii are dreptul să îl modifice sau să îl abroge în orice moment.

71. Totuși, această competență nu poate fi utilizată ca mijloc de *neutralizare* a hotărârilor pronunțate deja de instanțele care constată o încălcare a normelor Uniunii, atunci când acest mecanism împiedică în același timp:

– revizuirea hotărârii pronunțate în primă instanță de o instanță superioară (în speță, VAS în complet de cinci judecători), care nu o va declara nulă pentru motive de fond, ci pe baza unei împrejurări complet extrinseci procedurii și care depinde exclusiv de voința unilaterală a autorului normei, care este, de altfel, recurenta;

– producerea efectelor inerente declarării nulității actului normativ atacat, astfel cum au fost constatate de instanță, inclusiv a efectelor corespunzătoare perioadei în care acest act era în vigoare.

72. Rezultatul la care se ajunge este că o acțiune în anulare introdusă la data la care actul normativ era în vigoare și care a fost soluționată în mod valabil în favoarea reclamantului printr-o hotărâre a primei instanțe, pronunțată la o dată la care actul era încă în vigoare, este declarată fără obiect ca urmare a modificării ulterioare a acestui act, ulterioară hotărârii pronunțate în primă instanță.

73. Pe scurt, autoritatea care adoptă inițial actul și îl modifică ca o „reacție” la hotărârea pronunțată în primă instanță (împotriva căreia aceeași autoritate a formulat recurs) se asigură că această hotărâre nu are niciun efect, chiar dacă nicio instanță superioară nu s-a pronunțat cu privire la conținutul său.

74. În definitiv, acțiunea în anulare ar fi supusă unei incertitudini inacceptabile cu privire la rezultatul său. Acesta nu ar depinde de aprecierea judiciară pe fond a acțiunii, ci de eventualitatea unei modificări normative de către autoritatea emitentă a dispoziției atacate, odată ce s-a constatat că contestația judiciară în primă instanță i-a fost defavorabilă.

75. Rezultă că, în opinia noastră, acțiunea de sine stătătoare prevăzută de dreptul bulgar, în împrejurările pe care tocmai le-am examinat, nu pare să ofere o protecție efectivă persoanei care invocă o încălcare a drepturilor care îi sunt conferite de dreptul Uniunii.

76. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia dacă regimul procedural intern poate fi interpretat astfel încât să permită, în împrejurările litigiului cu care este sesizată, ca modificarea normei atacate să nu împiedice pronunțarea definitivă asupra fondului acțiunii.

77. În acest scop, ar trebui să se stabilească cu precizie dacă consecințele regimului în litigiu, în ceea ce privește pierderea obiectului acțiunilor care sunt încă *sub iudice*, sunt suficient de clare și de precise și au un temei juridic solid.

78. În sfârșit, s-ar putea lua în considerare posibilitatea ca, în cazul în care acțiunea în anulare nu a avut succes ca urmare a dispariției obiectului său, părții vătămate să îi fie deschisă calea răspunderii statului ca mecanism subsidiar de protecție a drepturilor încălcate.

79. Astfel cum am arătat deja, acțiunea în despăgubire ar servi la repararea prejudiciului cauzat lui IG prin faptul că a fost obligată să recurgă la o cale de atac procedurală care, în cele din urmă, s-a dovedit inutilă din cauza unor împrejurări complet străine de comportamentul său.

80. În opinia noastră, răspunderea pentru prejudiciile cauzate prin aplicarea unei reglementări incompatibile cu dreptul Uniunii ar trebui să fie angajată pe calea acțiunii în despăgubire numai dacă regimul procedural în cauză nu permite o interpretare conformă cu cerințele dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă.

81. În plus, trebuie să se precizeze dacă, având în vedere particularitatea regimului de aplicare a directivelor, dreptul național permite satisfacerea interesului legitim al celor care, în situația lui IG, pot invoca drepturile conferite de o directivă numai în cazul în care dispoziția națională incompatibilă cu aceasta este declarată nulă.

82. Astfel, chiar dacă directiva din care rezultă drepturile conferite particularilor ar fi direct aplicabilă, IG nu s-ar putea prevala de aceasta împotriva unui particular precum furnizorul de energie, căreia i-au fost plătite sumele care rezultă din aplicarea punctului 6.1.1 din metoda în litigiu [30].

83. În definitiv, pentru a asigura protecția drepturilor lor în temeiul ordinii juridice a Uniunii, regimul procedural dublu descris în ordonanța de trimitere ar obliga particularii:

– să solicite, într-o primă etapă, anularea normei administrative incompatibile cu dreptul Uniunii prin intermediul unei acțiuni care, chiar dacă a fost admisă în primă instanță, poate rămâne în mod neașteptat fără obiect ca urmare a unei modificări a acestei dispoziții prin care se urmărește evitarea efectelor anulării sale;

– în al doilea rând, să solicite repararea prejudiciului suferit prin angajarea răspunderii statului [31].

84. În aceste condiții, considerăm că reglementarea procedurală în litigiu face excesiv de dificilă obținerea protecției jurisdicționale pentru a asigura protecția efectivă a drepturilor care decurg din dreptul Uniunii.

85. Ceea ce precedă se aplică particularilor care au solicitat anularea judiciară a legislației incompatibile cu dreptul Uniunii. Nu aceasta este situația celor care s-au conformat acesteia din urmă, a căror despăgubire trebuie, dacă este cazul, să fie solicitată prin angajarea răspunderii statului.

30 A se vedea în această privință cu titlu general Hotărârea din 7 august 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

31 VAS a susținut în ședință că o persoană care contestă în fața sa legalitatea unei norme administrative poate de asemenea să solicite despăgubirea corespunzătoare. Aceasta a explicat însă că VAS ar trebui să transmită această cerere instanței competente, care ar stabili dacă a existat un caz de răspundere a statului.

C. A treia întrebare preliminară

86. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă „se poate admite ca, în perioada cuprinsă între adoptare și modificare, dispoziția în discuție să continue să reglementeze raporturile juridice aplicabile unui cerc nelimitat de persoane, care nu au formulat acțiuni în repararea prejudiciului în temeiul acestei dispoziții”.

87. Având în vedere răspunsul pe care îl propunem la prima și la a doua întrebare preliminară, considerăm că nu este necesar să se răspundă la a treia întrebare.

88. În orice caz, problema ridicată în cadrul celei de a treia întrebări este de natură pur ipotetică în contextul trimiterii preliminare.

89. Pentru a se pronunța cu privire la cererea de despăgubire formulată de IG (care, amintim, face obiectul procedurii principale), este irelevant care este statutul raporturilor juridice ale terților care nu sunt reclamanți sau dacă „aprecierea conformității normei naționale cu norma de drept al Uniunii pentru perioada anterioară modificării [nu a] fost efectuată în privința acestor persoane”.

90. Astfel, soarta cererii lui IG care a dat naștere prezentei trimiteri preliminare nu are legătură cu cea a „persoanelor care nu au formulat acțiuni în repararea prejudiciului”. Numai această cerere trebuie soluționată de instanța de trimitere.

91. Astfel, formulată în termenii prezentați mai sus, considerăm că a treia întrebare preliminară este inadmisibilă.

V. Concluzie

92. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă Administrativen sad Sofia-grad (Tribunalul Administrativ din Sofia, Bulgaria) după cum urmează:

„Principiul protecției jurisdicționale efective și în special articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene nu impun, în sine, existența unei acțiuni de sine stătătoare prin care să se urmărească cu titlu principal contestarea conformității dispozițiilor interne cu normele Uniunii în măsura în care există una sau mai multe căi de atac care permit în mod incidental asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii.

O reglementare națională care prevede o acțiune de sine stătătoare pentru contestarea conformității dispozițiilor naționale cu normele Uniunii trebuie să asigure efectivitatea acestui mecanism de revizuire pus la dispoziția particularilor.

Această efectivitate nu este asigurată atunci când, în temeiul legislației naționale, o hotărâre a unei instanțe care a declarat, în primă instanță, un act normativ fără rang de lege incompatibil cu dreptul Uniunii și care face obiectul unui recurs poate fi anulată fără a intra în analiza motivelor pe care se întemeiază, numai ca urmare a modificării actului normativ dispuse, în urma pronunțării hotărârii menționate, de aceeași autoritate care a adoptat actul atacat și, în acest fel, privează hotărârea respectivă de efectul său util și o împiedică să fie examinată pe fond în cadrul recursului.”