Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. BOBEK
fremsat den 5. februar 2019[1]

Sag C-676/17

Oana Mădălina Călin
mod
Direcția Regională a Finanțelor Publice Ploiești – Administrația Județeană a Finanțelor Publice Dâmbovița
Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice
Administrația Fondului pentru Mediu

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Curtea de Apel Ploieşti (appeldomstol, Ploieşti, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – princippet om loyalt samarbejde, retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet – tilbagebetaling af en afgift opkrævet i strid med EU-retten – anmodning om genoptagelse af en endelig retsafgørelse, hvorved tilbagebetaling af en sådan afgift blev afslået – frist for indgivelse af anmodningen om genoptagelse – begyndelsesdato for denne frist«

I. Indledning

1. Oana Mădălina Călin var nødsaget til at betale for et miljømærke for at kunne indregistrere en brugt bil importeret fra Tyskland i Rumænien. Hun var af den opfattelse, at den opkrævede afgift var i strid med EU-retten. Hun anlagde et søgsmål med påstand om tilbagebetaling. Dette søgsmål blev afvist. Hun iværksatte ikke appel. Dommen blev således endelig.

2. Oana Mădălina Călin anmodede ved to lejligheder om genoptagelse af denne dom. Hver af disse anmodninger skete på grundlag af en ny dom fra Domstolen, der fandt, at en afgift som den, hun var blevet pålagt at betale, indebar en tilsidesættelse af EU-retten. Den første anmodning blev afvist. Den anden blev antaget til realitetsbehandling, og hendes indledende påstand blev taget til følge. Imidlertid blev den dom, som tog hendes påstand til følge, ophævet under appelsagen. På grundlag af en fortolkning af national ret, som var givet i mellemtiden af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien), blev anmodningen om genoptagelse anset for at være fremsat for sent.

3. Med en ny anmodning om genoptagelse har Oana Mădălina Călin nu bestridt denne fortolkning såvel som den nationale genoptagelsesprocedure i bredere forstand. Hun har gjort gældende, at de er i strid med EU-retten, idet de i praksis gør det umuligt at opnå en tilbagebetaling af en afgift, som efterfølgende er blevet erklæret for uforenelig med EU-retten i en dom fra Domstolen. Under disse omstændigheder har Curtea de Apel Ploieşti (appeldomstol, Ploieşti, Rumænien) besluttet at forelægge spørgsmål for Domstolen vedrørende foreneligheden af denne fortolkning med bl.a. retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.

1 – Originalsprog: engelsk.

II. Retsforskrifter

A. Rumænsk ret

1. Den civile retsplejelov

4. Artikel 509, stk. 1, i Codul de procedură civilă (den civile retsplejelov)[2] fastlægger grundlaget for genoptagelse af en dom. Navnlig bestemmes i nr. 10 og 11, at det er muligt at anmode om genoptagelse, såfremt:

»10) Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har erklæret, at der er sket en tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder eller frihedsrettigheder som resultat af en retsafgørelse, og at de alvorlige konsekvenser af denne tilsidesættelse stadig finder sted.

11) Curtea Constituțională [(forfatningsdomstol)], efter at en dom er blevet endelig, har truffet en afgørelse om en indsigelse, fremsat i den pågældende sag, og har fundet, at den bestemmelse, som indsigelsen omhandlede, var forfatningsstridig.«

5. Den civile retsplejelovs artikel 511 fastsætter forskellige frister for at fremsætte anmodning om genoptagelse såvel som begyndelsesdatoen for beregningen af disse frister. Både fristerne og begyndelsesdatoen for deres beregning varierer alt efter grundlaget for genoptagelse. Stk. 1 fastlægger en generel frist på en måned.

6. Artikel 511, stk. 3, er formuleret som følger: »For så vidt angår grundlagene fastsat i artikel 509, stk. 1, nr. 10 og 11, er fristen på tre måneder fra datoen for offentliggørelsen af dommen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller afgørelsen fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i *Monitorul Oficial al României*, del I.«

2. Lov nr. 554/2004 og national retspraksis vedrørende denne lov

7. Artikel 21 i Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager)[3] af 2. december 2004 (herefter »lov nr. 554/2004«) har overskriften »ekstraordinære processkridt«. Stk. 2 var oprindeligt formuleret som følger:

»Afsigelse af domme, der er blevet endelige og retskraftige, og som er i strid med princippet om [EU-]rettens forrang, hvilket princip er reguleret ved artikel 148, stk. 2, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, i Rumæniens forfatning, med ændringer, danner et yderligere grundlag for genoptagelse, ud over det, den civile retsplejelov fastsatte. Anmodningen om genoptagelse skal indgives inden for 15 dage fra forkyndelsen og skal – som en undtagelse fra reglen i artikel 17, stk. 3 – støttes ved indgivelse af en begrundet anmodning fra de pågældende parter inden for 15 dage fra afsigelsen. Anmodningen om genoptagelse behandles som hastesag inden for 60 dage fra indgivelsen.«

8. Ved dom nr. 1609/2010 af 9. december 2010[4] erklærede Curtea Constituțională (forfatningsdomstol, Rumænien), at andet punktum i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 var forfatningsstridigt, idet det var dårligt formuleret og således gav anledning til usikkerhed, som kunne udgøre en hindring for effektiv udøvelse af adgangen til domstolene.

2 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 485 af 15.7.2010, med senere ændringer.

3 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1154 af 7.12.2004.

4 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 70 af 27.1.2011.

9. Efterfølgende ophævede Legea nr. 299/2011 pentru abrogarea alin. (2) al art. 21 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (lov nr. 299/2011 om ophævelse af stk. 2 i artikel 21 i lov nr. 554/2004 om forvaltningsretlige sager)[5] (herefter »lov nr. 299/2011«) artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 i sin helhed.

10. Imidlertid blev lov nr. 299/2011 også erklæret forfatningsstridig ved dom nr. 1039/2012 af 5. december 2012 fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol)[6]. I denne dom fandt Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) som følger: »[…] bestemmelserne i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 [vil fortsat] have retsvirkninger, efter herværende afgørelse er blevet offentliggjort i *Monitorul Oficial al României*, med undtagelse af bestemmelserne i tekstens andet punktum, som ved afgørelse nr. 1609 af 9. december 2010 […] er blevet erklæret forfatningsstridige. Retsvirkningerne af de sidstnævnte lovbestemmelser er ophørt […] Bestemmelserne i artikel 21, stk. 2, første og tredje punktum, har fortsat retsvirkninger.«

11. Følgelig blev første og tredje punktum i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 igen del af gældende lovgivning efter offentliggørelsen af dom nr. 1039/2012 fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) i *Monitorul Oficial al României* den 29. januar 2013. Omvendt forblev andet punktum i bestemmelsen, som fastsatte fristen for genoptagelse og begyndelsesdatoen for denne frist, uden retsvirkning.

12. Den 12. december 2016 traf Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (kassationsdomstol – afdelingen med kompetence til besvarelse af retlige spørgsmål) (herefter »ICCJ«) afgørelse nr. 45/2016[7] i henhold til anmodning om forhåndsafgørelse med henblik på at afklare et retligt spørgsmål. I denne afgørelse fandt ICCJ som følger:

»Ved fortolkning og anvendelse af bestemmelserne i artikel 21, stk. 2, første punktum, i lov nr. 554/2004, med senere ændringer og tilføjelser, kan anmodningen om genoptagelse antages til realitetsbehandling i lyset af enkelte afgørelser fra Domstolen, uanset hvornår disse afgørelser er blevet afsagt, og uafhængigt af, om der i hovedsagen er blevet påberåbt tidligere gældende EU-retlige bestemmelser, som er blevet tilsidesat ved den af anmodningen om genoptagelse omfattede dom.

Anmodningen om genoptagelse i henhold til bestemmelserne i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 skal indgives inden for en måned fra datoen for forkyndelse af den endelige dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse.«

13. Følgelig fastsatte ICCJ i kraft af afgørelse nr. 45/2016 fristen for indgivelse af anmodning om genoptagelse på grundlag af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 og begyndelsesdatoen for denne frist, dvs. en måned fra datoen for forkyndelse af den dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse.

III. Sagens faktiske omstændigheder, de nationale retsforhandlinger og det forelagte spørgsmål

14. Den 12. april 2013 købte Oana Mădălina Călin en brugt personbil, der tidligere var indregistreret i Tyskland.

5 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 916 af 22.12.2011.

6 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 61 af 29.1.2013.

7 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 386 af 23.5.2017.

15. Serviciul Public Comunitar Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor Târgoviște (det offentlige kontor for kørekort og indregistrering af motorkøretøjer i Târgoviște, Rumænien) underlagde indregistreringen af Oana Mădălina Călins køretøj betaling af det i Ordonanța de urgență nr. 9/2013 privind timbrul de mediu pentru autovehicule (regeringens hastedekret nr. 9/2013 om miljømærke for motorkøretøjer) [8] (herefter »GEO nr. 9/2013«) fastlagte miljømærke. Denne afgift, som beløb sig til 968 rumænske lei (RON), blev betalt af Oana Mădălina Călin den 12. juni 2013.

16. Oana Mădălina Călin anlagde søgsmål ved Tribunalul Dâmbovița (ret i første instans, Dâmbovița, Rumænien) (herefter »retten i første instans«). Hun nedlagde påstand om tilbagebetaling af det beløb, som hun havde betalt for miljømærket, med tillæg af renter. Til støtte for sin påstand gjorde hun gældende, at afgiften var uforenelig med EU-retten.

17. Ved dom af 15. maj 2014 forkastede retten i første instans søgsmålet, idet retten fandt, at bestemmelserne i GEO nr. 9/2013 ikke var uforenelige med EU-retten. Da Oana Mădălina Călin ikke appellerede, blev den pågældende dom endelig.

18. Den 28. april 2015 indgav Oana Mădălina Călin *en (første) anmodning om genoptagelse* af denne dom ved retten i første instans. Hun gjorde med henvisning til Domstolens dom af 14. april 2015 i Manea-sagen (C-76/14, EU:C:2015:216) gældende, at miljømærket var uforeneligt med EU-retten, og at der derfor skulle ske tilbagebetaling. Ved dom af 16. juni 2015 forkastede retten i første instans denne anmodning om genoptagelse med henvisning til, at det resultat, Domstolen nåede frem til i Manea-dommen, ikke havde indvirkning på det resultat, retten var nået frem til i den af anmodningen om genoptagelse omfattede dom.

19. Oana Mădălina Călin iværksatte appel af denne dom ved Curtea de Apel Ploiești (appeldomstol, Ploieşti) (herefter »retten i anden instans«), som blev forkastet. Dommen af 16. juni 2015 blev derfor endelig.

20. Den 17. august 2016 fremsatte Oana Mădălina Călin *en (anden) anmodning om genoptagelse* af dommen af 15. maj 2014 fra retten i første instans. Denne anmodning skete med henvisning til Domstolens dom af 9. juni 2016 i Budișan-sagen (C-586/14, EU:C:2016:421). Ved dom af 11. oktober 2016 besluttede retten i første instans, at sagen skulle genoptages. Navnlig med henvisning til Budișan-dommen fandt retten, at artikel 21 i lov nr. 554/2004, som giver mulighed for genoptagelse af afgørelser, der er i strid med princippet om EU-rettens forrang, fandt anvendelse i den pågældende sag. Dommen af 15. maj 2014 blev derfor ændret i sin helhed, og for så vidt angår realiteten blev Oana Mădălina Călins oprindelige påstand taget til følge. Den pågældende ret fandt altså, at den omhandlede afgift var uforenelig med EU-retten, og at der som konsekvens heraf skulle ske tilbagebetaling af afgiften med tillæg af renter.

21. Ved dom af 16. januar 2017 tog retten i anden instans en appel til følge, der var indbragt af myndigheden, og ophævede dommen af 11. oktober 2016 i sin helhed. Den pågældende ret tog den påstand, hvorefter anmodningen om genoptagelse var fremsat for sent, til følge med henvisning til afgørelse nr. 45/2016 afsagt af ICCJ den 12. december 2016, som fastslog, at fristen for at fremsætte en sådan anmodning var en måned fra forkyndelsen af den endelige dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse [9]. Retten i anden instans fandt med henvisning til denne afgørelse, at den af anmodningen om genoptagelse omfattede dom (dvs. dom af 15.5.2014 fra retten i første instans) var blevet forkyndt den 26. maj 2014, hvor den (anden) anmodning om genoptagelse var blevet fremsat den 17. august 2016, lang tid efter udløbet af fristen på en måned.

8 – *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 119 af 4.3.2013.

9 – Jf. ovenfor, punkt 12 og 13.

22. Den 7. marts 2017 fremsatte Oana Mădălina Călin *en (tredje) anmodning om genoptagelse* af dommen af 16. januar 2017 fra retten i anden instans. Hovedsagen angår denne anmodning. Til støtte for sin anmodning har Oana Mădălina Călin gjort gældende, at dommen af 16. januar 2017 er i strid med princippet om loyalt samarbejde, som er fastlagt i artikel 4, stk. 3, TEU. Hun har anført, at denne dom, for så vidt som den henviser til ICCJ's afgørelse nr. 45/2016, gør det umuligt at opnå tilbagebetaling af en afgift, som Domstolen i Budișan-dommen fastslog var uforenelig med EU-retten.

23. Retten i anden instans, Curtea de Apel Ploieşti (appeldomstol, Ploieşti) (herefter »den forelæggende ret«), har givet udtryk for, at den grundlæggende deler Oana Mădălina Călins tvivl om, hvorvidt artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, som fortolket ved ICCJ's afgørelse nr. 45/2016, er forenelig med EU-retten og i særdeleshed med bl.a. princippet om loyalt samarbejde, retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Samtidig har den forelæggende ret henvist til Domstolens praksis, i henhold til hvilken EU-retten ikke forpligter en national ret til at undlade at anvende nationale processuelle bestemmelser, hvorved en retsafgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten. Ydermere har den forelæggende ret fremhævet, at Domstolen også har fastslået, at såfremt de anvendelige nationale processuelle bestemmelser indeholder en mulighed for, at den nationale ret under visse omstændigheder kan genoptage en retskraftig afgørelse for at bringe situationen i overensstemmelse med national ret, skal denne mulighed i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet anvendes, hvis disse betingelser er opfyldt, med henblik på at bringe situationen i hovedsagen i overensstemmelse med de anvendelige EU-retlige bestemmelser.

24. For så vidt angår søgsmål om tilbagebetaling af miljømærket, som blev endeligt afgjort, inden Domstolen afsagde dom i Budișan-sagen, er det anført i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den eneste retsmiddel, som på nuværende tidspunkt er tilgængeligt, er at fremsætte en anmodning om genoptagelse i medfør af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Således ville Oana Mădălina Călin, såfremt den forelæggende ret skulle anvende afgørelse nr. 45/2016, ikke længere kunne anmode om genoptagelse af dommen af 16. januar 2017, og som konsekvens heraf ville hun ikke længere være i stand til at opnå tilbagebetaling af den pågældende afgift.

25. Under disse omstændigheder har Curtea de Apel Ploieşti (appeldomstol, Ploieşti) besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»Kan artikel 4, stk. 3, TEU, der henviser til princippet om loyalt samarbejde, artikel 17, 20, 21 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 110 TEUF, retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, der følger af princippet om procesautonomi, fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser, og navnlig artikel 21, stk. 2, i legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, således som den er fortolket af Înalta Curte de Casație și Justiție (ICCJ) – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept (kassationsdomstol – afdelingen med kompetence til besvarelse af retlige spørgsmål) i sin afgørelse nr. 45/2016, hvorefter fristen for at indgive anmodning om genoptagelse i henhold til bestemmelserne i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 er en måned og løber fra datoen for forkyndelse af den endelige dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse?«

26. Der er afgivet skriftlige indlæg for Domstolen af den rumænske regering og Europa-Kommissionen. Begge parter har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, som blev afholdt den 28. november 2018.

IV. Bedømmelse

27. Dette forslag til afgørelse er opbygget som følger: Jeg vil begynde med at præcisere, hvorfor jeg er af den opfattelse, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse bør antages til realitetsbehandling (A). Dernæst vil jeg, efter to indledende bemærkninger (B), vurdere det forelagte spørgsmål i lyset af retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet (C). Idet

jeg selv efter den bedømmelse fortsat er en smule i vildrede i forhold til karakteren af det omhandlede nationale retsmiddel, vil jeg afslutte med nogle bemærkninger om de alternativer, som EU-retten hjemler, i sager, hvor der fremsættes krav om tilbagebetaling af en afgift, pålagt i strid med EU-retten, på et tidspunkt, hvor det ikke længere er muligt at genoptage en endelig retlig afgørelse (D).

A. Formaliteten

28. Kan et præjudicielt spørgsmål, som henviser til ICCJ's fortolkning af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 i afgørelse nr. 45/2016, som – i henhold til national ret – ikke var en bindende fortolkning på det tidspunkt, hvor afgørelsen om den anden anmodning om genoptagelse blev truffet, antages til realitetsbehandling?

29. ICCJ's afgørelse blev truffet i forbindelse med en procedure for en forhåndsafgørelse om et retligt spørgsmål. I forhold til denne type procedure bemærkes det i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det anføres i den civile retsplejelovs artikel 521, stk. 3, at »afgørelsen vedrørende retlige spørgsmål er bindende for den ret, som har anmodet om afgørelsen, fra datoen for afsigelsen af afgørelsen og for andre retsinstanser fra datoen for offentliggørelse af afgørelsen i *Monitorul Oficial al României*, del I«.

30. Det fremgår af de skriftlige indlæg fra den rumænske regering og Kommissionen, at selv om afgørelse nr. 45/2016 var afsagt den 12. december 2016, blev den ikke offentliggjort i *Monitorul Oficial al României* før den 23. maj 2017. Ydermere blev det pågældende retlige spørgsmål forelagt for ICCJ af Curtea de Apel Cluj (appeldomstol, Cluj, Rumænien). I henhold til den civile retsplejelovs artikel 521, stk. 3, var afgørelsen derfor bindende for den domstol fra den dato, hvor den blev afsagt. Imidlertid var det først, da afgørelsen blev trykt i *Monitorul Oficial al României* den 23. maj 2017, at den blev bindende for andre retsinstanser, herunder den forelæggende ret Curtea de Apel Ploieşti (appeldomstol, Ploieşti).

31. Som konsekvens heraf kan der opstå tvivl om, hvorvidt den forelæggende ret i sin dom af 16. januar 2017, ved afgørelsen af den anden anmodning om genoptagelse, var forpligtet til at anvende ICCJ's fortolkning af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Det er reelt ICCJ's fortolkning af bestemmelsen, som ligger til grund for det forelagte spørgsmål, da jeg forstår, at det var med den afgørelse fra ICCJ, at fristen på en måned fra datoen for forkyndelsen af den endelige dom blev fastlagt i praksis.

32. Selv om der er flere elementer i denne sag, som godt kunne vække undren, er spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling efter min opfattelse ikke et af dem.

33. Det følger af fast retspraksis, at der gælder en formodning for, at spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, som forelægges af en national ret, er relevante [10]. Det tilkommer ikke Domstolen inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde at efterprøve eller anfægte rigtigheden af den fortolkning af den nationale lovgivning, som den nationale retsinstans har foretaget, idet denne fortolkning henhører under den sidstnævntes enekompetence [11].

34. I en besvarelse af et skriftligt spørgsmål stillet af Domstolen bekræftede den rumænske regering, at afgørelse nr. 45/2016 blev afsagt den 12. december 2016 og offentliggjort samme dag. Den rumænske regering bekræftede også, at selv om afgørelse nr. 45/2016 ikke formelt var bindende for den forelæggende ret, da den afsagde sin dom af 16. januar 2017, havde denne ret – på samme måde som alle andre rumænske retsinstanser – allerede kendskab til dommens eksistens og indhold.

10 – Et nyligt eksempel kan findes i dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 16).

11 – Dom af 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 13).

35. Den komplekse historik for artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 er beskrevet ovenfor [12]. Bestemmelsen blev først indført af lovgiver i 2004, siden erklæret delvist forfatningsstridig i 2010, og derfor ophævet af lovgiver i 2011. Siden blev den delvist genoplivet i 2012 af en anden afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), om end tilsyneladende uden, at der blev fastsat brugbare tidsfrister, som så igen senere måtte fastsættes ved en fortolkende afgørelse af ICCJ. På grundlag af dette forekommer det, at fra Curtea Constituționalăs (forfatningsdomstol) anden ophævelse med virkning fra den 29. januar 2013, og indtil ICCJ traf sin afgørelse nr. 45/2016 den 12. december 2016, stod de rumænske retsinstanser i en situation, hvor der ikke var nogen (klar) tidsfrist for indgivelse af en anmodning om genoptagelse og måske slet ikke nogen tidsfrist overhovedet for indgivelse af en sådan anmodning.

36. Jeg kan forstå, således som den rumænske regering har bemærket, at dette har resulteret i en betydelig »fortolkningsmæssig varians« i den rumænske retspraksis i denne periode. I en sådan sammenhæng er det absolut forståeligt, at en national øverste domsmyndighed ville bestræbe sig på at ensrette denne fortolkningsmæssige varians.

37. Hvad der måske er en smule mere tvivlsomt, er imidlertid måden, hvorved en sådan tidsfrist, som i praksis begrænser eller endog fratager nogle parter den effektive adgang til domstolene, er blevet fastsat på nationalt niveau. Begrænsninger i grundlæggende rettigheder, og tilsvarende også for betingelser for adgang til domstolene, skal, blandt andre krav, fastlægges ved lov. Dette krav indebærer bestemte standarder for kvaliteten af en sådan lovgivning herunder, at den skal være tilgængelig for de berørte personer og formuleret med tilstrækkelig præcision og forudsigelighed [13]. Selv om der ikke er fuldstændigt sammenfald mellem f.eks. kriterierne for varetægtsfængsling af udlændige forud for deres overførsel til en anden medlemsstat, der i praksis udgør frihedsberøvelse, og som derfor kun må fastsættes i bindende almengyldige bestemmelser (ved skriftlig lovgivning, ikke ved retspraksis) [14], kan der sandelig stilles spørgsmålstegn ved, i hvilket omfang den zombie-lignende historik for artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 ville opfylde disse betingelser, særligt for så vidt angår forudsigelighed.

38. Det er imidlertid ikke det, der er genstanden for den foreliggende sag, i det mindste ikke direkte. Der er bestemt et svagt »anstrøg af tilbagevirkende kraft« ved den omstændighed, at en ret anvendte en tidsfrist, som formelt set endnu ikke var bindende på det tidspunkt, hvor retten traf sin afgørelse. Imidlertid fremstår det således, at med henvisning til den gældende »fortolkningsmæssige varians« på nationalt niveau ville den pågældende ret under alle omstændigheder alligevel have haft skønsmæssige beføjelser, i forhold til hvilken frist den ville anvende. Derfor kan jeg ikke se, hvordan en national retsinstans kan bebrejdes for i en sådan situation at beslutte at tage højde for en frist fastsat i en afgørelse fra en højere domstol (truffet netop med det formål at ensrette den nævnte situation) selv på et tidspunkt, hvor anvendelsen af en sådan tidsfrist *endnu* ikke var formelt bindende for denne retsinstans, men ville blive det i nær fremtid.

39. I lyset af det ovenstående, men også med henvisning til den varige og fortsatte relevans af spørgsmålet for den forelæggende ret [15], er jeg derfor af den opfattelse, at der ikke er grund til at sætte spørgsmålstegn ved, om den forelæggende rets anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

12 – Ovenfor, punkt 7-13.

13 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.2.2003, Refah Partisi (The Welfare Party) m.fl. mod Tyrkiet, (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098, § 57), af 9.7.2009, Mooren mod Tyskland (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, § 76), eller af 21.10.2013, Del Río Prada mod Spanien (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009, § 125).

14 – For nylig f.eks. dom af 15.3.2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, præmis 42-44).

15 – Omend det måske kan diskuteres, i hvilket omfang den forelæggende ret var bundet af ICCJ's fortolkende udtalelse ved afgørelsen af den *anden* anmodning om genoptagelse i januar 2017, er der ikke tvivl om, at den samme domstol er bundet af afgørelsen nu, hvor den skal tage stilling til den *tredje* anmodning. Det samme går jeg ud fra vil være gældende for alle andre rumænske retsinstanser på nuværende tidspunkt.

B. Indledende bemærkninger

40. Det er nødvendigt at fremkomme med to indledende bemærkninger, først vedrørende de bestemmelser i EU-retten, som er relevante for afgørelsen af den foreliggende sag, og dernæst vedrørende forholdet mellem denne sag og den sag, som gav anledning til dommen i Târșia-sagen [16].

41. For det første har den forelæggende ret i sit spørgsmål henvist til en række EU-retlige bestemmelser og principper: artikel 4, stk. 3, TEU (princippet om loyalt samarbejde), artikel 17, 20, 21 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 110 TEUF, retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, som udspringer af princippet om procesautonomi.

42. For at kunne besvare det forelagte spørgsmål er jeg af den opfattelse, at det er tilstrækkeligt at vurdere foreneligheden af lovgivning som den i hovedsagen omhandlede med retssikkerhedsprincippet, ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet i lyset af det overordnede princip om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU [17]. Chartrets artikel 47 (adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) kan give yderligere perspektiv til vurderingen af effektivitetsprincippet, særligt i forhold til vurderingen af begrebet effektive retsmidler ved en domstol.

43. For det andet bør det haves in mente, at Domstolen allerede blev anmodet om at tage stilling til foreneligheden af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 med EU-retten i Târșia-sagen [18].

44. Det forelagte spørgsmål i den pågældende sag mindede om det forelagte spørgsmål i den her omhandlede sag. Med spørgsmålet ønskedes en afklaring af foreneligheden af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 med næsten de samme bestemmelser og principper i EU-retten [19]. Imidlertid blev det spørgsmål om foreneligheden af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 med EU-retten tilgået fra en noget anderledes vinkel.

45. Dragoș Constantin Târșia betalte en afgift på motorkøretøjer, som efter hans opfattelse var uforenelig med artikel 110 TEUF. Han anlagde et civilt søgsmål med henblik på at opnå tilbagebetaling af afgiften. Påstanden blev taget til følge i første instans i 2007, men blev delvist forkastet i appelsagen i 2008. I 2011 – efter afsigelsen af dom af 7. april 2011 i Tatu-sagen (C-402/09, EU:C:2011:219) – anmodede Dragoș Constantin Târșia om genoptagelse af dommen i appelsagen med påstand om tilbagebetaling af det fulde afgiftsbeløb. Selv om den dom, af hvilken han havde anmodet om genoptagelse, var blevet afsagt som led i en *civil sag*, indgav han anmodning om genoptagelse på baggrund af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, dvs. loven om *forvaltningsretlige sager*. Årsagen var, at de processuelle bestemmelser, som fandt anvendelse på civile sager, ikke gav mulighed for at anlægge sag om genoptagelse af en endelig dom på grundlag af en tilsidesættelse af EU-retten.

46. Det var i denne processuelle kontekst, at den forelæggende ret i Târșia-sagen ønskede at afklare, hvorvidt den omstændighed, at artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 tillod genoptagelse af endelige domme i forvaltningsretlige sager men ikke i civile sager, var forenelig med EU-retten. Domstolen konkluderede, at EU-retten, herunder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet, ikke var til hinder for en sådan situation [20].

16 – Dom af 6.10.2015 (C-69/14, EU:C:2015:662).

17 – Princippet om loyalt samarbejde forekommer faktisk at være et overordnet princip, som ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet er mere specifikke udtryk: Jf. i denne henseende dom af 27.6.2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, præmis 36), af 19.10.2017, Raimund (C-425/16, EU:C:2017:776, præmis 41), og af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 22).

18 – Dom af 6.10.2015 (C-69/14, EU:C:2015:662).

19 – Navnlig chartrets artikel 17, 20, 21 og 47, artikel 6 TEU, artikel 110 TEUF og retssikkerhedsprincippet.

20 – Dom af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 41).

47. I modsætning hertil vedrører den foreliggende sag kun spørgsmålet om, under hvilke betingelser en anmodning om genoptagelse på grundlag af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 kan indgives i forvaltningsretlige sager. Selv om dommen i Târșia-sagen kan give nogen vejledning i denne sag i forhold til formuleringen af kravene om ækvivalens og effektivitet, giver den derfor ikke et svar på nøjagtigt det spørgsmål, den nationale ret har forelagt.

C. Forpligtelsen til at tilbagebetale afgifter, som uretmæssigt er opkrævet: retssikkerhed og EU-rettens effektive virkning

48. Det følger af fast retspraksis, at retten til at få tilbagebetalt afgifter, som en medlemsstat har opkrævet i strid med EU-rettens bestemmelser, består som en konsekvens af og i tilslutning til de rettigheder, som borgerne er tillagt ved de EU-retlige forskrifter, der forbyder sådanne afgifter. Medlemsstaterne er derfor i princippet forpligtet til at tilbagebetale de afgifter, der er opkrævet i strid med EU-retten, med renter [21]. Det tilkommer hver enkelt medlemsstat i medfør af princippet om procesautonomi at fastsætte de processuelle bestemmelser for søgsmål vedrørende tilbagebetaling af disse afgifter under iagttagelse af kravene om ækvivalens og effektivitet [22].

49. For så vidt angår samspillet mellem disse krav og retssikkerhedsprincippet, som princippet om retskraft er et udtryk for [23], har Domstolen tillige fundet, at det »tilkommer […] medlemsstaterne i deres interne retsorden at fastsætte fremgangsmåderne for gennemførelse af princippet om retskraft i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi, dog under overholdelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet« [24].

50. Domstolen har gentagne gange henvist til vigtigheden af princippet om retskraft både inden for Unionens retsorden og i de nationale retsordener. Domstolen har fundet, at hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer såvel som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten [25].

51. I henhold til EU-retten *kræves* det således *ikke af* medlemsstaterne, at en endelig afgørelse genoptages for at tage hensyn til fortolkningen af en relevant bestemmelse i EU-retten, som er vedtaget af Domstolen, efter den nævnte afgørelse er truffet [26].

52. Imidlertid gjorde Domstolen i Impresa Pizzarotti-dommen og Târșia-dommen opmærksom på, at såfremt de anvendelige nationale processuelle bestemmelser indeholder en mulighed for, at den nationale domstol under visse omstændigheder kan genoptage en retskraftig afgørelse for at bringe situationen i overensstemmelse med national ret, skal denne mulighed i overensstemmelse med ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet anvendes, hvis disse betingelser er opfyldt, med henblik på at bringe situationen i hovedsagen i overensstemmelse med EU-retten [27].

21 – Dom af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 24 og 25 samt den deri nævnte retspraksis).

22 – Dom af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 26 og 27 samt den deri nævnte retspraksis).

23 – Dom af 1.6.1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, præmis 46).

24 – Dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 54), og af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 21).

25 – Dom af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 28 og 29). Jf. ligeledes dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 38), af 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, præmis 20 og 21), og af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 58 og 59).

26 – Dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 60), og af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 38).

27 – Dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 62), og af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 30).

53. Kort sagt krævede EU-retten ikke, at Rumænien vedtog artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, en bestemmelse, som tillader genoptagelse af en endelig retsafgørelse. Da Rumænien imidlertid valgte at gøre dette, skal denne bestemmelse være i overensstemmelse med kravene om ækvivalens og effektivitet. Jeg vil herefter tage fat på bedømmelsen af disse krav i relation til den foreliggende sag.

1. Ækvivalens

54. Kravet om ækvivalens forbyder en medlemsstat at fastsætte processuelle bestemmelser for ansøgninger på grundlag af en tilsidesættelse af EU-retten om tilbagebetaling af en afgift, som er mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af en tilsidesættelse af national ret[28]. For at efterprøve om et sådant søgsmål kan anses for at *svare til* et søgsmål med henblik på at sikre EU-retten og navnlig de grundlæggende rettigheder, som er fastslået heri, er det nødvendigt tage sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold i betragtning[29].

55. I den foreliggende sag har den nationale ret omtalt kravet om ækvivalens som en af de mulige målestokke i vurderingen af foreneligheden af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 med EU-retten. Imidlertid har den forelæggende ret ikke henvist til noget lignende nationalt søgsmål, som ville kunne bruges i bedømmelsen af kravet om ækvivalens.

56. Ifølge den rumænske regering findes der ikke noget grundlag for genoptagelse på grund af en tilsidesættelse af national lovgivning, der svarer til det specifikke grundlag for genoptagelse, som er fastlagt i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Den pågældende regering har bemærket, at denne bestemmelse giver mulighed for indgivelse af anmodning om genoptagelse på grundlag af enhver bestemmelse i EU-retten, uanset om den bestemmelse blev påberåbt under den oprindelige sag eller ej. Omvendt giver den civile retsplejelov, som indeholder de generelle bestemmelser om genoptagelse, kun mulighed for indgivelse af anmodning om genoptagelse på baggrund af en overtrædelse på et af de grundlag, der er fastlagt i artikel 509, stk. 1, deri, og som grundlæggende henviser til nye omstændigheder, som retten ikke havde kendskab til, da den traf sin afgørelse.

57. Omvendt har Kommissionen argumenteret for, at der findes et grundlag for genoptagelse på grund af en tilsidesættelse af national ret, som svarer til artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Det er det grundlag for genoptagelse, som er fastlagt i den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11, i henhold til hvilken det er muligt at indgive en anmodning om genoptagelse af en dom, i tilfælde, hvor »Curtea Constituțională (forfatningsdomstol), efter en dom er blevet endelig, har truffet en afgørelse om en indsigelse fremsat i den pågældende sag og har fundet, at den bestemmelse, som indsigelsen omhandlede, var forfatningsstridig«. Kommissionen har gjort gældende, at de forskellige frister (en måned for anmodninger i henhold til lov nr. 554/2004 og tre måneder i henhold til den civile retsplejelovs artikel 511, stk. 3) og de forskellige begyndelsesdatoer (i det første tilfælde datoen for forkyndelsen af den endelige afgørelse, af hvilken der anmodes om genoptagelse, og i det andet tilfælde datoen for offentliggørelsen af Curtea Constituționalăs (forfatningsdomstol) afgørelse i *Monitorul Oficial al României*) er uforenelige med kravet om ækvivalens.

28 – Dom af 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

29 – Jf. den nylige dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 27).

a) Genoptagelse i henhold til artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 og genoptagelse i henhold til den civile retsplejelovs artikel 509

58. Artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 fastsætter et meget specifikt retsmiddel, som tillader genoptagelse af en endelig dom. Det retsmiddel er begrænset til et specifikt område, dvs. forvaltningsretlige sager, og kan alene påberåbes på det grundlag, at en endelig dom indebærer en tilsidesættelse af EU-retten. Ud fra overskriften til artikel 21 såvel som den omstændighed, at bestemmelsen tillader genoptagelse af en endelig dom, fremstår det bestemt som et ekstraordinært retsmiddel.

59. Det antydes i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at dette ikke er den eneste bestemmelse i rumænsk ret, som giver mulighed for at anmode om genoptagelse af en endelig dom. Den civile retsplejelovs artikel 509 indeholder de generelle bestemmelser om genoptagelse. Disse fastsætter et antal tilfælde, hvor det er muligt at anmode om genoptagelse af en endelig dom. Disse bestemmelser finder anvendelse generelt inden for alle retsområder, herunder på forvaltningsretlige sager [30].

60. Den rumænske regering har i sine skriftlige indlæg anført, at de grundlag for genoptagelse, som er fastlagt i den civile retsplejelovs artikel 509, er baseret på fremkomst af nye omstændigheder, som den nationale domstol ikke havde kendskab til på det tidspunkt, hvor den traf den af anmodningen om genoptagelse omfattede afgørelse. I denne henseende bemærker jeg, at fristerne i den civile retsplejelovs artikel 511 vedrørende hvert enkelt af disse grundlag generelt begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den relevante nye omstændighed opstod, eller fra det tidspunkt, hvor den berørte part fik kendskab til eller burde have haft kendskab til eksistensen af denne nye omstændighed.

61. I lyset af disse bestemmelser og af de indlæg vedrørende disse bestemmelser, som er afgivet af procesdeltagerne skriftligt og i retsmødet, må jeg indrømme, at jeg ikke ser en fuldstændig overensstemmelse mellem genoptagelsesmuligheden i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 og de grundlæggende kendetegn ved genoptagelsesmuligheden fastlagt i den civile retsplejelov. Dette af den årsag, at artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 ikke synes at blive udløst af fremkomsten af nye omstændigheder, som ikke var parterne eller den nationale ret bekendt, da dommen blev afsagt.

62. Allerede i den oprindelige version af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 [31] begyndte fristen for at indgive en anmodning om genoptagelse faktisk at løbe fra datoen for afsigelsen af den dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse. Det samme er tilfældet efter ICCJ's afgørelse nr. 45/2016, selv om fristen beregnes på en anden måde.

b) Karakteren af genoptagelsen efter den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11

63. I forhold til den generelle bestemmelse om genoptagelse i den civile retsplejelovs artikel 509 er der to specifikke grundlag for genoptagelse, som er relevante at nævne. Kommissionens har i sine anbringender særligt fremhævet en af dem: genoptagelse af en endelig dom efter en afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) som fastlagt i den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11. Dette grundlag er opbygget på samme måde som den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 10, som giver grundlag for genoptagelse i situationer, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) har fundet, at der er sket en tilsidesættelse.

30 – Det fremgår af den rumænske regerings skriftlige indlæg, at ifølge artikel 28, stk. 1, i lov nr. 554/2004 udfyldes bestemmelserne i denne lov bl.a. af bestemmelserne i den civile retsplejelov. Ydermere bemærker jeg, at det netop fremgår af ordlyden i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, at grundlaget for genoptagelse fastlagt deri finder anvendelse »ud over det i Codul de procedură civilă [(den civile retsplejelov)] fastsatte«.

31 – Jf. ovenfor, punkt 7.

64. Artikel 509, stk. 1, nr. 11, giver mulighed for genoptagelse af endelige domme på grundlag af en afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol). I dette tilfælde er den udløsende faktor imidlertid afsigelsen af en afgørelse fra den pågældende domstol, efter at den omhandlede dom er blevet endelig. Rationalet bag en sådan procedure er, som bekræftet af den rumænske regering i retsmødet, at i henhold til national ret er Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) ikke selv beføjet til at ophæve eller ændre i den (ordinære) rets endelige dom, der udløste den forfatningsretlige prøvelse. Formålet med den nævnte type genoptagelse er således at fastlægge en mekanisme, som giver mulighed for – i lyset af en afgørelse fra Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) – at genoptage den endelige dom, som var grundlaget for, at processen ved Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) blev indledt.

65. Det bør måske tilføjes, at det forekommer, at et sådant system har samme logik som nabobestemmelsen, dvs. den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 10. I tilfælde af en afgørelse fra Menneskerettighedsdomstolen, der erklærer, at en konventionsstat har tilsidesat bestemmelserne i Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) i en dom, kan den konstatering kun blive afspejlet i den enkelte sag, som gav anledning til den individuelle klage, ved at den oprindelige nationale sag genoptages. Også i det tilfælde begynder fristen for anmodning om denne genoptagelse at løbe fra det øjeblik, hvor den pågældende afgørelse fra Menneskerettighedsdomstolen blev truffet.

c) Vurderingen af ækvivalens: sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold

66. Det vil i sidste ende være op til den forelæggende ret, som har direkte kendskab til de nationale processuelle bestemmelser, at undersøge, hvorvidt der findes et nationalt genoptagelsesgrundlag, der svarer til genoptagelsesgrundlaget i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004.

67. På baggrund af de faktiske omstændigheder og de oplysninger om national ret, som er forelagt for Domstolen, og i lyset af de rammer for bedømmelsen, som Domstolen har gentaget i dommen i sagen XC m.fl.[32], synes grundlaget for genoptagelse i henhold til den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11, og den type af genoptagelse, som er fastlagt i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, at være forholdsvist forskellige med hensyn til *sagsgenstanden, søgsmålsgrundlaget og de væsentligste forhold*.

68. Som gennemgået i detaljer nedenfor[33] kan det unægtelig diskuteres, hvad det præcist var, den nationale lovgiver ønskede at bestemme med vedtagelsen af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Det fremstår dog stadig, som om begge typer genoptagelse er beregnede til at dække forholdsvist forskellige systemiske behov.

69. For det første er *sagsgenstanden* i den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11 (såvel som artikel 509, stk. 1, nr. 10, deri), at afbøde virkningerne af en tilsidesættelse af den nationale forfatning (eller EMRK) i konkrete sager, hvor en sådan tilsidesættelse er blevet konstateret i en afgørelse, som altid pr. definition vil komme bagefter den (ordinære) rets endelige afgørelse. Omvendt synes formålet med artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 at være den vedvarende korrektion af en national rets forkerte anvendelse af EU-retten, uden at der hermed kræves en forbindelse mellem den dom, der ønskes

32 – Jf. dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 27).

33 – Nedenfor, punkt 85-95.

genoptaget, og en konkret afgørelse fra Domstolen [34]. Domstolens afgørelse kan, hvor den findes, komme både før eller efter den af anmodningen om genoptagelse omfattede dom. I lyset af den relative korte frist vil Domstolens dom i hovedparten af sagerne sandsynligvis være afsagt, inden den af anmodningen om genoptagelse omfattede nationale dom blev afsagt.

70. For det andet er *søgsmålsgrundlaget* i betydningen af den hændelse, der udløser anvendelsen af et sådan retsmiddel, i tilfælde af den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11, den omstændighed, at Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) har truffet en afgørelse om, at en bestemt national bestemmelse er forfatningsstridig. Omvendt synes den udløsende omstændighed for så vidt angår artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 at være en angivelig tilsidesættelse af EU-retten, som allerede er en del af den af anmodningen om genoptagelse omfattede afgørelse.

71. For det tredje er *de væsentligste forhold* ved et retsmiddel ikke kun de elementer, der vedrører den overordnede måde, hvorved den omhandlede procedure gennemføres, men også resultatet af denne procedure. Igen er der væsentlig forskel mellem resultatet af de to procedurer, særligt for så vidt angår deres betydning i forhold til konkrete sager. Hvor den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11, således i princippet kun vil føre til genoptagelse af den konkrete sag, som den forfatningsretlige prøvelse er blevet foretaget på grundlag af, kan artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 i princippet danne grundlag for at genoptage enhver dom, som tilsidesætter en EU-retlig regel.

72. Efter min opfattelse fører det sidste punkt til det centrale spørgsmål i denne sammenhæng: Præcist hvordan skal *på den ene side* konkrete afgørelser fra Domstolen afsagt i form af præjudicielle afgørelser og *på den anden side* konkrete afgørelser fra en national forfatningsretlig domstol i systemer, hvor disse retsinstanser ikke har beføjelser til at afgøre individuelle forfatningsretlige søgsmål (dvs. beføjelser til at ophæve de ordinære retters afgørelser i konkrete sager), såvel som de i denne sammenhæng funktionelt lignende afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen (som kun kan konstatere en tilsidesættelse foretaget af den kontraherende part i konventionen i den konkrete sag) tages i betragtning i de konkrete verserende sager, som gav anledning til afgørelsen fra disse domsmyndigheder (nærmere bestemt konsekvenserne inter partes)?

73. En præjudiciel afgørelse fra Domstolen vil altid blive afsagt før afgørelsen fra den nationale domstol i den sag, hvor der blev forelagt spørgsmål til præjudiciel afgørelse, og skal tages i betragtning i relation til den pågældende *verserende* sag. Hvis en afgørelse fra Domstolen afsiges, efter den nationale afgørelse blev endelig, kræver EU-retten således ikke, med enkelte undtagelser [35], at den endelige afgørelse tages op til revision, og at sagen genoptages.

74. Omvendt opererer Menneskerettighedsdomstolens system, og for den sags skyld også de nationale forfatningsdomstole, som ikke har beføjelserne til at prøve og ophæve konkrete retsafgørelser på grundlag, der vedrører deres forfatningsmæssighed, anderledes. Med hensyn til den konkrete sag, der gav anledning til den omhandlede genoptagelse, vil afgørelsen fra Menneskerettighedsdomstolen eller Curtea Constituțională (forfatningsdomstol) altid blive truffet ex post, når den oprindelige retsafgørelse er blevet endelig. Hvis afgørelsen fra en sådan domsmyndighed skal kunne afspejles i den konkrete sag, er det nødvendigt, at sagen bliver *genoptaget* [36].

34 – Med det spørgsmål, der i hvert fald for mig fortsat er uafklaret, om hvorvidt der rent faktisk skal være en dom fra Domstolen, som der henvises til (som det i praksis kræves i ICCJ's fortolkning af andet punktum i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004), eller hvorvidt det er tilstrækkeligt at påberåbe sig en tilsidesættelse af EU-rettens forrang, som fastlagt i den rumænske forfatnings artikel 148, stk. 2 (som krævet i første punktum af den nævnte bestemmelse). Umiddelbart forekommer det, at udløsning af genoptagelsesmuligheden efter artikel 21, stk. 2, ikke kun er begrænset til tilfælde, hvor der foreligger en dom fra Domstolen. På grundlag af bestemmelsens første punktum vil andre grundlag også kunne påberåbes (f.eks. en tilsidesættelse af et direktiv eller en forordning, som endnu ikke er blevet fortolket af Domstolen, men som den omhandlede nationale afgørelse angiveligt er i strid med).

35 – Ovenfor, punkt 51, og også nedenfor, punkt 80-83.

36 – Jf. analogt dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 46), som vedrørte et nationalt søgsmål, der tillod fornyet prøvelse af en straffesag, som var blevet afsluttet ved en retskraftig national afgørelse på grundlag af en efterfølgende konstatering af en tilsidesættelse af EMRK.

75. Af disse objektivt forskellige behov er forskellige og næppe sammenlignelige procedurer med hensyn til deres sagsgenstand, søgsmålsgrundlag og væsentligste forhold indført.

76. Jeg vil gerne tilføje et yderligere element: Bedømmelsen af sammenlignelighed med hensyn til procedurerne for genoptagelse af retsafgørelser skal udføres med blik på konsekvenserne inter partes af en konkret afgørelse, som er blevet truffet. Fordi det er det, der er formålet med disse procedurer. At angive, at procedurerne ikke er sammenlignelige med hensyn til denne sagsgenstand, fordi de dækker forskellige strukturelle og systemiske behov, er temmelig forskelligt fra at angive, at domme og vejledninger udstedt af forfatningsdomstole eller europæiske retsinstanser ikke kan have den samme normgivende kraft erga omnes. Det er ganske enkelt et andet spørgsmål.

77. Slutteligt kan det måske være nyttigt at understrege dette specifikke element, fordi det synes at have været genstand for nogen forvirring i Kommissionens anbringender til støtte for, at der skulle være ækvivalens mellem genoptagelsen efter den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11, og genoptagelsen efter artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Procedurerne er systemisk forskellige, fordi de retter sig imod en anden type retskraft af domstolsafgørelser: genoptagelse af en konkret sag efter en ophævelse af det normative grundlag, som en dom blev afsagt på baggrund af (bindende virkning inter partes), modsat genoptagelse på baggrund af, at EU-retten, som den er blevet fortolket i en dom fra Domstolen, der blev afsagt i forbindelse med en anden procedure, ikke blev behørigt taget i betragtning (bindende virkning erga omnes).

78. Imidlertid betyder denne forskel med hensyn til sådant et specifikt retsmiddel til genoptagelse naturligvis ikke, at dommene fra disse forfatningsretlige eller europæiske domsmyndigheder ikke bør tages behørigt i betragtning ved alle verserende og fremtidige sager ved nationale retsinstanser. Set ud fra det synspunkt kan det afhængigt af nationale forfatningsretlige bestemmelser være, at der faktisk ikke er forskel mellem dommene fra Domstolen og dommene fra en national forfatningsdomstol eller fra Menneskerettighedsdomstolen. Alle disse domme kan faktisk have eventuelle normative virkninger erga omnes.

79. Af de grunde, der er anført i dette afsnit, har artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 og den civile retsplejelovs artikel 509, stk. 1, nr. 11, ikke samme sagsgenstand, søgsmålsgrundlag og væsentligste forhold. De kan således ikke betragtes som sammenlignelige genoptagelsesgrundlag, og som konsekvens heraf indebærer de forskellige proceduremæssige regimer for begge genoptagelsesgrundlag, særligt vedrørende frister, ikke en tilsidesættelse af kravet om ækvivalens.

2. Effektivitet

a) Ingen pligt til at genoptage endelige retsafgørelser

80. Bortset fra under ekstraordinære omstændigheder har Domstolen i effektivitetens navn aldrig forlangt, at endelige afgørelsers retskraft skulle tilsidesættes. Der er således ikke nogen *generel* forpligtelse til at genoptage endelige domme for at kunne opnå en effektiv håndhævelse af EU-retten eller nærmere betegnet af Domstolens afgørelser[37].

81. Domstolens praksis har ikke desto mindre udpeget to ekstraordinære tilfælde, hvor det generelle princip på sin vis er blevet nuanceret.

37 – Dom af 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 38). Jf. også dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 60).

82. Det første tilfælde kan udledes af Kühne & Heitz-dommen. Det har forbindelse til den forpligtelse, som forvaltningsorganer er pålagt, til at genoptage endelige forvaltningsafgørelser med henblik på at tage hensyn til en fortolkning, som Domstolen i mellemtiden har foretaget, hvor adskillige betingelser er opfyldt [38]. Imidlertid medfører denne undtagelse kun en forpligtelse til at genoptage endelige forvaltningsafgørelser, ikke retsafgørelser.

83. Det andet ekstraordinære tilfælde blev fastlagt i dommen i Lucchini-sagen. I den pågældende sag fandt Domstolen, at EU-retten var til hinder for anvendelse af en bestemmelse i national ret, der havde til formål at fastslå princippet om retskraft. Årsagen var, at bestemmelsens anvendelse var til hinder for tilbagesøgning af en statsstøtte, der var tildelt i strid med EU-retten, og hvis uforenelighed med fællesmarkedet var blevet fastslået ved en kommissionsafgørelse, der var blevet endelig [39]. Det underliggende rationale bag den undtagelse var, at siden den nationale afgørelse var truffet i strid med kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union, var den klart ulovlig og burde således aldrig have opnået retskraft [40].

84. Ingen af disse undtagelser synes at være relevante for den foreliggende sag. Udgangspunktet med hensyn til balancen mellem effektivitetskravet qua begrænsningen i medlemsstaternes procesautonomi og forpligtelsen til at genoptage endelige retsafgørelser er således fortsat, at EU-retten ikke generelt forpligter medlemsstaterne til at indføre andre søgsmålsmuligheder [41], særligt ikke hvis dette indebærer, at nationale bestemmelser om retskraft må tilsidesættes. Hvis national ret derimod giver en sådan mulighed, så skal denne lovgivning ikke kun overholde kravet om ækvivalens, men også kravet om effektivitet [42].

b) Genoptagelse i henhold til artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004: appel eller genoptagelse til fornyet prøvelse?

85. Vurderingen af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 i lyset af kravet om effektivitet er forholdsvist udfordrende. Det er kun muligt at bedømme et retsmiddels effektivitet, hvis man kan forstå, hvilket formål der blev søgt opnået med dette retsmiddel. Det samme gælder, når effektiviteten af et retsmiddel i betragtning af dets tidsfrist (en måned) og det tidspunkt, hvor fristen begynder at løbe (efter afsigelsen af den dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse), skal bedømmes. Effektiv med hensyn til hvad? Hvilket formål skulle denne bestemmelse tjene?

86. Det afgørende spørgsmål er i denne henseende, hvorvidt artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 havde til formål at fungere som en anden type genoptagelse af en dom, der skulle svare til andre ekstraordinære retsmidler som f.eks. anden (yderligere) appel (eller kassationsappel), eller hvorvidt den skulle være udtryk for en fornyet prøvelse. Begge modeller er forskellige.

87. På den ene side vil en *anden (yderligere) appel* typisk vedrøre retlige spørgsmål, dvs. være baseret på en angivelig tilsidesættelse af retsregler, og kun indebære meget begrænsede muligheder for at få prøvet konklusionerne og vurderingerne af sagens faktiske omstændigheder. En anden (yderligere) appel indbringes typisk for en domstol, der er hierarkisk højere placeret end den domstol, som traf den afgørelse, der er appelleret for anden gang, om end den også nogle gange kan indbringes for den domstol, som traf den afgørelse i sidste instans, der gøres indsigelse imod (som en form for foreløbig »selv-afhjælpning«). Væsentligt er det, at fristen for iværksættelse af en anden (yderligere) appel

38 – Dom af 13.1.2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 28).

39 – Dom af 18.7.2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 63).

40 – Dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 25), og af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 61).

41 – Dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 51).

42 – Dom af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 62), og af 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 30).

normalt begynder at løbe fra afsigelsen eller forkyndelsen af den appellerede afgørelse. Slutteligt iværksættes en anden appel pr. definition ikke for en endelig afgørelse som omhandlet i Domstolens praksis, i henhold til hvilken retsafgørelser er blevet endelige, »efter at de *hjemlede appelmuligheder* er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet« [43].

88. På den anden side er genoptagelse til *fornyet prøvelse* normalt baseret på fremkomst af nye omstændigheder eller nye beviser, som var parterne og retten ubekendte, da den oprindelige afgørelse blev truffet, og hvor disse omstændigheder eller beviser sandsynligvis vil have betydning for afgørelsen. Hvor en anmodning om genoptagelse til fornyet prøvelse efterkommes, betyder det typisk, at den fornyede behandling eller genoptagelsen af den oprindelige afgørelse finder sted ved den ret, der traf afgørelse i første instans, idet de faktiske omstændigheder sandsynligvis vil blive vurderet igen. For så vidt angår frister begynder fristen for at anmode om genoptagelse til fornyet prøvelse, i det omfang genoptagelse til fornyet prøvelse er baseret på fremkomst af nye omstændigheder, typisk at løbe i det øjeblik, hvor den pågældende part bliver opmærksom på denne nye omstændighed. Til tider kombineres denne subjektive frist yderligere med en mere objektiv frist, efter hvilken anmodning om genoptagelse til fornyet prøvelse kun kan indgives inden for et bestemt antal år fra det tidspunkt, hvor den oprindelige afgørelse blev truffet. Slutteligt indgives anmodninger om genoptagelse til fornyet prøvelse pr. definition for endelige afgørelser som omhandlet i Domstolens praksis, nævnt i punktet ovenfor i dette forslag til afgørelse.

c) Effektiv i hvilken forstand?

89. Hvis jeg sammenligner genoptagelsesmekanismen i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 med de to ideelle modeller for ekstraordinære retsmidler, som jeg netop har beskrevet, står det ikke klart for mig, hvilken af disse modeller den omhandlede mekanisme skulle følge. Så vidt som anmodningen om genoptagelse indgives for endelige afgørelser, forekommer genoptagelse at være noget, der er tættere på genoptagelse til fornyet prøvelse af sagen. Imidlertid synes genoptagelsesmekanismen, i det omfang den er baseret på tilsidesættelse af (sandsynligvis allerede eksisterende) lovgivning og en tidsfrist, der er relativt kort, og som begynder at løbe på det tidspunkt, hvor den oprindelige afgørelse bliver truffet, nærmere at være en ekstraordinær appelmulighed. Igen er det i det tilfælde en smule overraskende, at genoptagelsen i henhold til artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 sker ved den samme ret, som traf den oprindelige afgørelse, særligt henset til, at retten vil skulle genvurdere en afgørelse, som den traf kun få dage eller uger tidligere på grundlag af EU-retlige bestemmelser, som allerede eksisterede, og som med al sandsynlighed allerede blev taget i betragtning af den pågældende ret, da den traf sin afgørelse.

90. Ifølge princippet om procesautonomi har medlemsstaterne en betydelig skønsmargin ved fastlæggelsen af deres system af retsmidler. Valget mellem modeller indebærer da logisk også frihed til at avle hybrider eller processuelle mutanter, hvis medlemsstater ønsker dette.

91. Imidlertid skal sådanne hybrider være effektive. De skal være i stand til at yde den beskyttelse, som de har til formål at sikre, mens de ikke unødigt griber ind i eller tilsidesætter værdier af samme væsentlighed. Som det gentagne gange er blevet fremhævet i tidligere punkter i dette forslag til afgørelse [44], er en anden nøgleværdi, som er anerkendt og understreget af Domstolen, retssikkerhed og væsentligheden af retskraft. Afbalanceringen og vægtningen af disse værdier på EU-niveau førte Domstolen til at tilkendegive, at vigtigheden af retssikkerhed ved endelige afgørelser og retlig stabilitet er så stor, at den ikke kan tilsidesættes af kravet om EU-rettens effektivitet, selv ikke hvis fejl i den nationale anvendelse af EU-retten derved kunne korrigeres. Endelige afgørelser er ikke endelige, fordi de nødvendigvis er fejlfri. De er endelige, fordi en sag på et vist tidspunkt er nødt til at være afsluttet.

43 – Dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 38), af 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, præmis 20), af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 58), eller af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 28). Min fremhævelse.

44 – Ovenfor, punkt 49, 50 og 80.

92. Det vil i sidste ende være op til den nationale ret inden for rammerne af disse overvejelser at vurdere effektiviteten af den genoptagelsesmekanisme, der er fastlagt i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004. Ud fra min begrænsede forståelse af den nationale lovgivning og processuelle kontekst som forelagt for Domstolen fremstår det imidlertid således, at mekanismen ganske enkelt falder mellem to stole.

93. På den ene side er den tvivlsom som en appelmulighed. Den søger afhjælpning fra den samme domstol, der har afsagt dom, af hvilken der anmodes om genoptagelse, kun få dage eller uger tidligere, mest sandsynligt i lyset af og muligvis også i strid med de samme EU-retlige bestemmelser og afgørelser fra Domstolen, fordi det ikke er sandsynligt, at der opstår væsentlige nye omstændigheder inden for en måned efter afsigelsen af den pågældende dom [45].

94. På den anden side er den også tvivlsom som genoptagelse til fornyet prøvelse. Fristen for anmodningen om genoptagelse er beregnet fra datoen for den oprindelige afgørelse og ikke fra datoen for fremkomst af de nye omstændigheder, som gør det muligt at anmode om genoptagelse, dvs. en ny dom fra Domstolen. Faktisk bør kravet om effektivitet fortolkes som indeholdende en forpligtelse til at fastsætte en rimelig frist [46], hvilket har betydning ikke kun for fristens længde, men også for det tidspunkt, hvor fristen begynder at løbe. Ydermere forstærker de yderligere udgaver af artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, som oprindeligt indeholdt bestemmelser om frister, der var uforståelige [47], og efterfølgende, indtil ICCJ traf afgørelse nr. 45/2016, tilsyneladende slet ikke havde nogen frist overhovedet, forvirringen [48]. Retten til effektiv domstolsbeskyttelse kræver, at begrænsninger i retten til adgang til domstolene, som f.eks. dem, der følger af tidsfrister, er klare og forudsigelige [49].

95. Det fremstår derfor, som om artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 kan have nogen vanskelighed ved at opfylde kravet om effektivitet, som i relation til retsmidler også er udtrykt i chartrets artikel 47, stk. 1. Den bestemmelse kræver udtrykkeligt, at der skal være adgang til »effektive retsmidler for en domstol«. Artikel 47 består derfor ikke kun i retten til adgang til en domstol [50] (i snæver forstand, dvs. retten til at indbringe sagen), men indeholder også et krav om, at den adgang skal resultere i et effektivt retsmiddel [51] (i den forstand, at der rent faktisk skal ske en prøvelse), i denne sidste sammenhæng sammenfaldende med det overordnede princip om effektiv domstolsbeskyttelse, som også er indeholdt i artikel 47 [52].

96. Slutteligt illustreres den tvivlsomme karakter af retsmidlet, fastsat i artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004, også ret tydeligt af den foreliggende sags faktiske omstændigheder. Selv efter at have indgivet tre anmodninger om genoptagelse på grundlag af den bestemmelse er det ikke lykkedes Oana Mădălina Călin at få tilbagebetalt beløbet betalt for miljømærket. Det er værd at understrege, at dette ikke er, fordi sagens realitet ikke talte til hendes fordel. Den eneste materielle afgørelse, som er truffet i forbindelse med genoptagelse af hendes sag, gav hende medhold. Hun var udelukket fra fordelen ved

45 – Det bør understreges, at generelt er en første omgang »selv-afhjælpning« absolut mulig, hvis sagen i tilfælde af en negativ afgørelse flyttes op til en anden ret eller i det mindste sidelæns til en anden dommer. Hvis alle elementer i den tidligere retssag imidlertid i praksis forbliver de samme, kan denne tidligere udtalte spydighed kun gentages: »Insanity is doing the same thing over and over again and expecting different results« (Sindsyge er at gøre det samme igen og igen og forvente forskellige resultater). (Se mit forslag til afgørelse El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:659, punkt 66 og fodnote 17).

46 – Jf. f.eks. dom af 12.2.2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 58 og 59), eller dom af 19.9.2006, i-21 Germany og Arcor (C-392/04 og C-422/04, EU:C:2006:586, præmis 58 og 59).

47 – Se ovenfor, punkt 8.

48 – Ovenfor, punkt 35 og 37.

49 – Jf. i denne henseende kendelse af 16.11.2010, Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert mod Kommissionen (C-73/10 P, EU:C:2010:684, præmis 56).

50 – Dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48).

51 – Dom af 6.10.2015, Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, præmis 48).

52 – Dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 54).

denne konklusion på grund af den (ikke-)fungerende frist for genoptagelse. På samme tid illustrerer denne sag også, at dette retsmiddel gør betydeligt indgreb i princippet om retssikkerhed og hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer, hvis væsentlighed klart er tilkendegivet i Domstolens praksis [53].

D. Alternativerne

97. Det siges ofte, at vejen til helvede er brolagt med gode intentioner. Den nationale lovgivers åbenlyse hensigt om at fastsætte bestemmelser til effektiv håndhævelse af EU-retten på nationalt niveau kan kun roses. Imidlertid kan det bestemt diskuteres, hvorvidt de valgte virkemidler til gennemførelse af dette formål er optimale. EU-rettens effektive virkning vil næppe blive opnået med uendelige retstvister i endeløse sløjfer af genoptagelser til fornyet prøvelse.

98. Såfremt den nationale ret med sit fulde kendskab til national lovgivning og proces kommer frem til den konklusion, at genoptagelsesproceduren i henhold til artikel 21, stk. 2, i lov nr. 554/2004 ikke lever op til kravet om effektivitet, som beskrevet i det forrige afsnit, opstår spørgsmålet om de alternative muligheder for at opnå tilbagebetaling af skatter og afgifter opkrævet i strid med EU-retten med fornyet væsentlighed. Med henblik på at assistere den nationale ret ønsker jeg at tilføje følgende afsluttende bemærkninger.

99. Det kan være nyttigt indledningsvis at notere sig, at forpligtelsen til ikke at pålægge afgifter som den i hovedsagen omhandlede blev fastlagt i Domstolens praksis for et stykke tid siden vedrørende ikke kun Rumænien [54], men også andre medlemsstater [55]. Ud fra dette synspunkt kunne det anføres, at diskussionen om, hvorvidt forpligtelsen til at tilbagebetale afgiften opstod efter Domstolens dom i Manea-sagen eller Budișan-sagen, og fra hvilken af disse to domme forpligtelsen til genoptagelse ville begynde at løbe, fremstår som forholdsvis kunstig.

100. Når det er sagt, ønsker jeg også at understrege, at Unionens retsorden allerede indeholder retsmidler for det tilfælde, at medlemsstaterne ikke overholder forpligtelsen til ikke at opkræve sådanne skatter, der i sig selv måske tilgodeser en mere behændig balance mellem retssikkerhedsprincippet og kravet om effektiv håndhævelse af EU-retten.

101. For det første er der en generel forpligtelse, som påhviler forvaltningsmyndigheder, særligt afgiftsmyndigheder, som medlemsstaternes myndigheder, at tilbagebetale uretmæssigt opkrævede afgifter. Jeg er af den opfattelse, at en sådan mulighed ikke nødvendigvis afhænger af en national retsafgørelse, der genoptager eller ophæver en forudgående endelig afgørelse, som pålægger en forpligtelse til at betale en sådan afgift. National lovgivning kan naturligvis fastsætte tilbagebetaling (i bestemte sager, for bestemte typer betaling som tidligere er opkrævet), uden at det derved kræves, at den retsafgørelse, som oprindeligt fastsatte forpligtelsen til at betale afgiften, først skal ophæves. Tilsvarende kræves det ikke nødvendigvis, at forvaltningsmyndighederne genoptager den oprindelige forvaltningsafgørelse, for at kravet om tilbagebetaling på forvaltningsniveau er overholdt, i det omfang det er muligt i henhold til national ret ganske enkelt at træffe en ny forvaltningsafgørelse, som anerkender retten til tilbagebetaling af den uretmæssigt opkrævede afgift.

53 – Dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 38), af 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, præmis 20), af 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, præmis 58), eller af 6.10.2015, Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 28).

54 – Startende med dom af 7.4.2011, Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219).

55 – Jf. f.eks. dom af 5.10.2006, Nádasdi og Németh (C-290/05 og C-333/05, EU:C:2006:652) (vedrørende Ungarn), eller af 18.1.2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33) (vedrørende Polen).

102. For det andet, selv hvis den nationale lovgiver skulle nægte sig selv de oprindelige beføjelser til at træffe afgørelser om betaling fra den offentlige kasse, hvilket ville være ret overraskende, vil det stadig være muligt at genoptage de oprindelige forvaltningsafgørelser, der er truffet i de konkrete sager, i henhold til betingelserne opstillet af Domstolen i Kühne & Heitz-dommen [56].

103. For det tredje er der også den mulighed for en person i Oana Mădălina Călins situation at anlægge et erstatningssøgsmål mod den medlemsstat, som ikke har tilbagebetalt en uretmæssigt opkrævet afgift.

104. I denne henseende har den forelæggende ret bemærket i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, at anmodningen om genoptagelse på det tidspunkt var det eneste processuelle retsmiddel, som Oana Mădălina Călin havde til sin rådighed. Imidlertid har den rumænske regering for sit vedkommende bekræftet i sine skriftlige indlæg, at Oana Mădălina Călin stadig har mulighed for at anlægge erstatningssøgsmål mod staten.

105. Domstolen har for nylig udtalt, at »princippet om retskraft […] ikke [er] til hinder for at anerkende et princip om, at staten er erstatningsansvarlig *for afgørelser truffet af en ret i sidste instans* […] Som følge af bl.a. den omstændighed, at en tilsidesættelse af de ved EU-retten tillagte rettigheder *ved en sådan afgørelse* normalt ikke længere kan berigtiges, bør borgerne ikke fratages muligheden for at drage staten til ansvar for ved hjælp af dette middel at opnå beskyttelse af deres rettigheder ad rettens vej« [57].

106. Det står således klart, at et erstatningssøgsmål mod staten ikke kræver en national afgørelse, der officielt ophæver den tidligere endelige retsafgørelse, som udelukker betaling af den uretmæssigt opkrævede afgift [58]. Imidlertid står det en smule mindre klart, hvorvidt et erstatningssøgsmål mod staten kun er muligt, såfremt den endelige retsafgørelse er truffet af en ret, som pådømmer i sidste instans – dvs. en ret, hvis afgørelser ikke normalt kan appelleres [59].

107. Efter min opfattelse er der inden for rammerne af erstatningssøgsmål mod staten ikke tvivl om, at kravet om, at den ret, som angiveligt allerede har overtrådt EU-retten, skal være den ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, er berettiget, når den *angivelige* overtrædelse af EU-retten er en *overtrædelse af den forpligtelse*, der er pålagt sådanne retter i artikel 267, stk. 3, TEUF, *til at anmode* om præjudiciel afgørelse [60].

108. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt det samme krav kan pålægges i andre sager, særligt i de sager, hvor den angivelige overtrædelse er en tilstrækkelig alvorlig tilsidesættelse af en bestemmelse i EU-retten, forbliver ubesvaret.

56 – Dom af 13.1.2004 (C-453/00, EU:C:2004:17, præmis 28).

57 – Dom af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 58).

58 – Ej heller kræver det en forudgående præjudiciel afgørelse fra Domstolen, som konstaterer en EU-retlig tilsidesættelse i den konkrete sag, jf. fx dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 38).

59 – Jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:260, punkt 37-48) og dom af 28.7.2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 20 og 21).

60 – Dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 35 og 36).

109. En bogstavelig fortolkning af Domstolens praksis kunne synes at antyde, at et sådant krav rent faktisk ville blive pålagt i sager om erstatningskrav mod staten for retslige fejl. Det er imidlertid nyttigt at huske, at disse udtalelser blev afgivet i forhold til sager, som vedrørte angivelige tilsidesættelser af forpligtelsen til at anmode om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF [61]. Således bestod den angivelige ulovlighed (fejl) i sig selv delvist [62] i ikke at have forelagt sagen for Domstolen. Udelukker det imidlertid automatisk også erstatningsansvar for andre nationale retter for andre tilsidesættelser af EU-retten end (eller uafhængigt af) forpligtelsen til at forelægge [63]?

110. Såfremt den angivelige tilsidesættelse af EU-retten ikke helt eller delvist er udtryk for, at en ret, som er underlagt denne forpligtelse i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF, har undladt at anmode om en præjudiciel afgørelse, men en tilsidesættelse af en anden bestemmelse i EU-retten, kræver ulovlighedens karakter efter min opfattelse ikke nødvendigvis, at alle nationale retsmidler er udtømt, før det er muligt at anlægge erstatningssøgsmål mod staten [64].

V. Forslag til afgørelse

111. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer spørgsmålet fra Curtea de Apel Ploieşti (Court of Appeal, Ploieşti, Rumænien) på følgende måde:

»Kravet om ækvivalens skal fortolkes således, at det under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende ikke er til hinder for national lovgivning, således som den er fortolket i national retspraksis, i henhold til hvilken fristen for at anmode om genoptagelse af en endelig retsafgørelse, som indebærer en tilsidesættelse EU-retten, er en måned og begynder at løbe fra tidspunktet for forkyndelsen af den endelige retsafgørelse, af hvilken der anmodes om genoptagelse. Omvendt kan kravet om effektivitet og artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder være til hinder for et retsmiddel, der griber betydeligt ind i retssikkerhedsprincippet og retskraftprincippet og samtidig ikke giver en effektiv mulighed for at opnå det med retsmidlet angivne formål. Det tilkommer den forelæggende ret at beskrive disse formål og fastslå, hvorvidt det i hovedsagen omhandlede retsmiddel opfylder disse formål.«

61 – Jf. dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), af 13.6.2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), og af 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, præmis 40).

62 – Siden en sådan ulovlighed normalt er kombineret med en anden tilsidesættelse af de anvendelige EU-retlige bestemmelser, dvs. en antydning af, at den nationale ret *ved at nå frem til* en bestemt fortolkning af EU-retten *uden derved at* forelægge sagen for Domstolen *til trods for*, at den er en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, begik en (tilstrækkelig alvorlig) tilsidesættelse af EU-retten.

63 – Det kan ganske enkelt bemærkes, at flere nationale systemer for statens erstatningsansvar for retslige tilsidesættelser kræver, at ulovligheden skal være af tilstrækkelig alvorlighed, men ikke samtidig og som udgangspunkt, at alle retsmidler er udtømte. Der kan være tilfælde, hvor sådanne retsmidler af en eller anden årsag ikke var udtømte, men hvor tilsidesættelsen af loven stadig er tilstrækkelig alvorlig til, at staten kan ifalde erstatningsansvar. F.eks. kan man forestille sig en afgørelse fra en ret i første instans, som blev opnået ved svindel eller korruption, og som en skadelidt part ikke appellerede, fordi han eller hun på det pågældende tidspunkt ikke kendte til den omstændighed. Hvis parten imidlertid senere bliver opmærksom på korruptionen, måske endog efter udløb af den objektive frist for genoptagelse, ville erstatningsansvar for staten så være udelukket, hvis en sådan afgørelse også krænkede EU-retten? På samme måde vil der kunne stilles spørgsmålstegn ved en endelig forvaltningsafgørelse, der ikke blev indbragt for domstolene, men hvor den var baseret på national lovgivning, som senere blev fundet at være i strid med EU-retten? Er en part, som angiver at have lidt skade som følge af denne forvaltningsafgørelse, udelukket fra at fremsætte erstatningskrav mod staten, fordi han eller hun ikke indbragte denne afgørelse for domstolene, hvis forvaltningsafgørelsen i sig selv var endelig?

64 – Naturligvis under opfyldelse af alle de øvrige betingelser for statens erstatningsansvar: Jf. f.eks. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), og af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 51).