



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. JÄÄSKINEN  
van 23 april 2015<sup>1</sup>

**Zaak C-69/14**

**Dragoş Constantin Târşia  
tegen  
Statul român**

**Serviciul public comunitar regim permise de conducere și inmatriculare a autovehiculelor**

[verzoek van het Tribunalul Sibiu (Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Wetgeving van lidstaat die herziening van gewijsde (rechterlijke) beslissingen die in strijd zijn met het Unierecht toestaat in bestuurszaken maar niet in civiele zaken — Verzoek om herziening van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak in een civiele procedure inzake milieuheffing op motorvoertuigen — Gezag van gewijsde — Beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid — Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

### I – Inleiding

1. In 2007 is verzoeker een procedure gestart bij de Roemeense burgerlijke rechter waarin hij de bijzondere heffing op motorvoertuigen terugvorderde, die hij voor een uit een andere lidstaat ingevoerde personenauto had betaald. Verzoeker was de bijzondere heffing voor motorvoertuigen verschuldigd omdat het bewijs van betaling hiervan vereist was voor de registratie van de personenauto door de bevoegde overheidsinstantie in Roemenië. Nadien heeft het Hof op 7 april 2011 in het arrest Tatu geoordeeld dat artikel 110 VWEU eraan in de weg staat dat Roemenië een milieuheffing op de eerste registratie van motorvoertuigen in deze lidstaat invoert, indien deze belastingmaatregel zo is ingericht dat het in het verkeer brengen in Roemenië van in andere lidstaten gekochte tweedehandsvoertuigen erdoor wordt ontmoedigd zonder tevens de aankoop van even oude tweedehandsvoertuigen met dezelfde slijtage op de nationale markt te ontmoedigen.<sup>2</sup>

2. Voorafgaand aan de uitspraak in de zaak Tatu heeft de Roemeense burgerlijke rechter de vordering tot terugbetaling van het deel van de door verzoeker betaalde bijzondere heffing dat overeenkwam met de milieuheffing, afgewezen bij naar Roemeens recht in kracht van gewijsde gegane uitspraak. Verzoeker betoogt derhalve dat hij op grond van het Unierecht de bijzondere heffing moet kunnen terugvorderen, met name omdat de Roemeense regelgeving een uitzondering kent op het beginsel van het gezag van gewijsde van rechterlijke uitspraken die onverenigbaar met het Unierecht blijken, al is deze uitzondering beperkt tot bestuurszaken.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Arrest Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219).

3. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten heffingen die in strijd met het Unierecht zijn geïnd alsmede aan de staat betaalde of door deze ingehouden bedragen die rechtstreeks verband houden met die belasting worden terugbetaald, met rente, zodat de situatie vóór de heffing van deze bedragen wordt hersteld.<sup>3</sup> Het Hof erkent echter ook dat het zowel in de rechtsorden van alle lidstaten als in het Unierecht verankerde beginsel van het gezag van gewijsde<sup>4</sup> van toepassing is op onherroepelijk geworden uitspraken van nationale rechters, zelfs als deze onverenigbaar met het Unierecht blijken.<sup>5</sup> In bepaalde omstandigheden kan de terugbetaling van dergelijke heffingen daarom (rechtmatig) worden geweigerd.

4. Ingevolge de beperkingen die het Unierecht stelt aan de procedurele autonomie van de lidstaten geldt echter dat indien de nationale regelgeving uitzonderingen op het beginsel van het gezag van gewijsde kent door in bepaalde omstandigheden herziening van onherroepelijk geworden rechterlijke beslissingen mogelijk te maken, deze bijzondere mogelijkheid ook open moet staan wanneer de desbetreffende onherroepelijke rechterlijke beslissing onverenigbaar is met het Unierecht.<sup>6</sup>

5. De onderhavige zaak biedt het Hof derhalve de gelegenheid om zijn rechtspraak inzake de wisselwerking tussen het beginsel van het gezag van gewijsde en het beginsel van voorrang van het Unierecht verder te ontwikkelen. Bij de beoordeling van de zaak zijn vooral van belang het beginsel van loyale samenwerking, neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU, diverse bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met name artikel 47 betreffende het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en artikel 20, dat gelijkheid voor de wet waarborgt, alsook de gebruikelijke gronden waarop nationale regelgeving inzake het beginsel van het gezag van gewijsde is aangevochten wegens onverenigbaarheid met het Unierecht, namelijk de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid.<sup>7</sup>

## II – Toepasselijke bepalingen

6. Artikel 148 van de Roemeense Grondwet<sup>8</sup> erkent de voorrang van het Unierecht en verplicht het parlement, de Roemeense president, de regering en de rechterlijke macht om deze voorrang te waarborgen.

3 — Arrest Manea (C-76/14, EU:C:2015:216, punten 46 en 50). Zie ook arrest Nicula (C-331/13, EU:C:2014:2285, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

4 — Het Hof heeft ook bevestigd dat het beginsel van het gezag van gewijsde van toepassing is op zijn eigen uitspraken. Zie onder meer arresten Commissie/Luxemburg (C-526/08, EU:C:2010:379, punt 27) en ThyssenKrupp Nirosta/Commissie (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punt 123).

5 — Zie met name arresten Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067), Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506), Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78), Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), i-21 Germany en Arcor (C-392/04 en C-422/04, EU:C:2006:586), Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178) en Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17). Inzake het gezag van gewijsde en arbitrale procedures zie arresten Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269) en Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615). Zie ook de overwegingen met betrekking tot de toepasselijkheid van het beginsel van het gezag van gewijsde voor de ontwikkeling van regels betreffende schadevergoeding wegens schending van het Unierecht door de rechterlijke instanties van de lidstaten in het arrest Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513).

6 — Zie onder meer arresten Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 62).

7 — Zie recent het arrest Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067).

8 — Grondwet van 21 november 1991, zoals gewijzigd en aangevuld bij wet nr. 429/2003, opnieuw bekendgemaakt in de *Monitorul Oficial al României* nr. 767 van 31 oktober 2003.

7. Artikel 322 van het Roemeense Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering luidt als volgt<sup>9</sup>:

„Een beslissing die in hoger beroep of wegens het uitblijven van hoger beroep onherroepelijk is geworden, en een beslissing ten gronde in hoger beroep zijn vatbaar voor herziening in de volgende gevallen:

[...]9 indien het Europees Hof voor de Rechten van de Mens schending van fundamentele rechten of vrijheden heeft vastgesteld als gevolg van een rechterlijke beslissing en de ernstige gevolgen van die schending zich blijven voordoen en slechts door de herziening van de beslissing kunnen worden opgeheven;

10 indien het Curte Constituţională [Grondwettelijk Hof], nadat een rechterlijke beslissing in kracht van gewijsde is gegaan, uitspraak heeft gedaan over de in die zaak opgeworpen exceptie [van ongrondwettigheid], waarbij het de wet, het besluit of een bepaalde bepaling van de wet of het besluit waarop die exceptie betrekking heeft, of andere bepalingen van de bestreden maatregel, die kennelijk onlosmakelijk verbonden zijn met de in de verwijzingsbeslissing vermelde bepalingen, ongrondwettig heeft verklaard.”

8. Artikel 21, lid 1, van wet nr. 554/2004 betreffende het bestuursprocesrecht<sup>10</sup> luidt: „De rechtsmiddelen als voorzien in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kunnen worden aangewend tegen onherroepelijke en in kracht van gewijsde gegane beslissingen van bestuursrechten.”

9. Artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004<sup>11</sup> bepaalt: „Naast de gronden voor herziening genoemd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, leveren gewijsde beslissingen die in strijd zijn met het beginsel van voorrang van het Unierecht zoals neergelegd in artikel 148, lid 2, juncto artikel 20, lid 2, van de Roemeense grondwet, zoals gewijzigd, eveneens grond op voor herziening.”

10. Krachtens artikel 175, lid 1, van het Roemeense Wetboek Fiscaal Procesrecht<sup>12</sup> kan bezwaar worden gemaakt tegen elke belastingschuld en alle fiscale bestuurshandelingen. Een dergelijk bezwaar is een bestuursinterne voorziening en staat er niet aan in de weg dat degene die benadeeld wordt door een fiscale bestuurshandeling, of juist het uitblijven daarvan, zich wendt tot de rechter op de wijze als voorzien in de wet. De beslissing op bezwaar van het bevoegde overheidsorgaan kan ingevolge artikel 188, lid 2, van het Roemeense Wetboek Fiscaal Procesrecht worden bestreden bij een bevoegde bestuursrechter.

11. De Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 50/2008 (noodverordening van de regering; hierna: „OUG nr. 50/2008”) voerde een heffing, genaamd „milieuheffing”, in voor motorvoertuigen van de categorieën M1 tot en met M3 en N1 tot en met N3.<sup>13</sup>

9 — Codul de procedură civilă, vastgesteld bij besluit van 9 september 1869, opnieuw bekendgemaakt in de *Monitorul Oficial al României*, deel 1, nr. 45 van 24 februari 1948, zoals gewijzigd en aangevuld, van kracht tot 15 februari 2013.

10 — Legea contenciosului administrative nr. 554 van 2 december 2004, bekendgemaakt, in de *Monitorul Oficial al României* nr. 1154 van 7 december 2004, zoals gewijzigd en aangevuld.

11 — Vastgesteld bij artikel 1, punt 30, van wet nr. 262/2007, bekendgemaakt in de *Monitorul Oficial al României* nr. 510 van 30 juli 2007, en ingetrokken bij wet nr. 299/2011, bekendgemaakt in de *Monitorul Oficial al României* nr. 916 van 22 december 2011. Het Curtea Constituţională heeft laatstgenoemde wet ongrondwettig verklaard bij arrest nr. 1039/2012.

12 — Vastgesteld bij regeringsbesluit nr. 92 van 24 december 2003. Opnieuw bekendgemaakt in de *Monitorul Oficial al României* nr. 513 van 31 juli 2007, zoals gewijzigd en aangevuld.

13 — Artikel 3 van noodverordening nr. 50/2008 van de regering tot vaststelling van de milieuheffing voor motorvoertuigen (Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 50/2008 pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule) van 21 april 2008 (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 327, 25 april 2008), in werking getreden op 1 juli 2008, voerde een milieuheffing in voor voertuigen van de categorieën M1 tot en met M3 en N1 tot en met N3. Categorie „M” betreft „voor het vervoer van personen ontworpen en gebouwde motorvoertuigen met ten minste vier wielen.” Categorie „N” betreft „voor het vervoer van goederen ontworpen en gebouwde motorvoertuigen met ten minste vier wielen.” Zie ook bijlage II bij richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot vaststelling van een kader voor de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en van systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd (kaderrichtlijn) (PB L 263, blz.1).

### III – Feiten, hoofdgeding, prejudiciële vraag en procesverloop voor het Hof

12. Op 3 mei 2007 heeft Târșia, verzoeker in het hoofdgeding, een personenauto gekocht die voordien in Frankrijk stond geregistreerd. Zoals hierboven al vermeld, was destijds voor de registratie in Roemenië de overlegging van het bewijs van betaling van de bijzondere heffing op motorvoertuigen vereist. De auto is op 6 juni 2007 geregistreerd, nadat verzoeker op 5 juni 2007 een bedrag van 6 899,51 RON aan bijzondere heffing motorvoertuigen had betaald.

13. Verzoeker heeft bij de burgerlijke rechter terugbetaling van deze heffing gevorderd. Zijns inziens is de heffing onverenigbaar met artikel 90 EG [thans artikel 110 VWEU] omdat zij een discriminerende binnenlandse belasting op goederen uit andere lidstaten betreft die aanmerkelijk zwaarder is dan de belastingen op soortgelijke binnenlandse goederen. Bij civiel vonnis nr. 6553/2007 van 13 december 2007 heeft de Judecătoria Sibiu (rechtbank Sibiu) de vordering toegewezen en de Roemeense Staat gelast de heffing terug te betalen.

14. De Roemeense Staat heeft tegen dit vonnis beroep ingesteld. Het beroep is bij uitspraak nr. 401/2008 van het Tribunalul Sibiu toegewezen, waarbij de Roemeense Staat is gelast om slechts een deel van de heffing terug te betalen, namelijk het verschil tussen de op 5 juni 2007 betaalde bijzondere heffing op motorvoertuigen en het bedrag dat voortvloeide uit de toepassing van OUG nr. 50/2008 en de daarin vervatte milieuheffing motorvoertuigen.<sup>14</sup>

15. Op 29 september 2011 heeft Târșia een verzoek tot herziening van civiele uitspraak nr. 401/2008 ingediend bij het Tribunalul Sibiu. Het verzoek is gebaseerd op artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004 en het arrest van het Hof van 7 april 2011 in de eerdergenoemde zaak Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219). In deze zaak heeft het Hof beslist dat een heffing als de milieuheffing op motorvoertuigen, ingevoerd bij OUG nr. 50/2008, ingevolge artikel 110 VWEU onverenigbaar is met het Unierecht. Târșia heeft betoogd dat hij recht heeft op volledige terugbetaling van de door hem betaalde heffing op grond van het beginsel van voorrang van Unierecht en de overwegingen van het Hof in het arrest Tatu.

16. Volgens de verwijzingsbeslissing van het Tribunalul Sibiu was het niet mogelijk om in die fase van de procedure een gewoon rechtsmiddel aan te wenden tegen uitspraak nr. 401/2008. Het burgerlijk procesrecht kent geen soortgelijke voorziening als artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004 betreffende gewijsde rechterlijke uitspraken die in strijd zijn met het beginsel van voorrang van het Unierecht. Het Tribunalul Sibiu was derhalve van oordeel dat het op grond van artikel 267 VWEU gehouden was het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Kunnen de artikelen 17, 20, 21 en 47 van het Handvest, artikel 6 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU), het in het Unierecht neergelegde rechtszekerheidsbeginsel en de rechtspraak van het Hof aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling als artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004, volgens welke nationale rechterlijke beslissingen in geval van schending van het beginsel van voorrang van [het Unierecht] alleen in bestuurszaken kunnen worden herzien, en die niet voorziet in de mogelijkheid van herziening van nationale rechterlijke beslissingen gegeven in andere dan bestuurszaken (civiel- of strafrechtelijke) in geval van schending van datzelfde beginsel van voorrang van het Unierecht?”

17. Târșia, de Roemeense regering, de Poolse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Allen, met uitzondering van Polen, waren aanwezig op de zitting van 27 januari 2015.

14 — Volgens de schriftelijke opmerkingen van Roemenië, die Târșia niet heeft betwist, heeft hij op 13 juni 2008 een buitengewoon verzoek om vernietiging van de civiele uitspraak nr. 401/2008 ingediend, maar dit op 24 september 2008 ingetrokken.

#### IV – Ontvankelijkheid

18. Ik meen dat de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk is voor zover daarmee een antwoord wordt verzocht op de vraag of de uitsluiting van de mogelijkheid van herziening van nationale beslissingen in strafzaken wegens schending van het beginsel van voorrang van het Unierecht onverenigbaar is met het Unierecht.<sup>15</sup>

19. Zoals Polen in zijn schriftelijke opmerkingen heeft opgemerkt, is dit gedeelte van de vraag zuiver hypothetisch, aangezien de toepassing van het beginsel van het gezag van gewijsde in strafzaken geen verband houdt met het geschil in het hoofdgeding. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof weigeren uitspraak te doen op een prejudicieel verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is.<sup>16</sup> Aangezien het hoofdgeding geen uitspraak in een strafzaak betreft, is de prejudiciële vraag niet-ontvankelijk voor zover daarin wordt gevraagd in hoeverre het Roemeense strafprocesrecht in overeenstemming is met het Unierecht.

#### V – Analyse

##### A – Rechtspraak van het Hof inzake gezag van gewijsde

20. Het Unierecht gebiedt een nationale rechter niet, nationale procedureregels die een beslissing gezag van gewijsde verlenen buiten toepassing te laten, ook al zou daardoor een schending van het Unierecht kunnen worden opgeheven.<sup>17</sup> Derhalve kunnen verzoekers zich Unierechtelijk niet beroepen op een na het verstrijken van de nationale (beroeps)termijnen gegeven beslissing van het Hof om een schending op te heffen die wellicht had kunnen worden aangevochten binnen die bepaalde termijn. Het Unierecht beschermt met het beginsel van het gezag van gewijsde de onjuiste beslissing.<sup>18</sup>

21. De situatie ligt echter anders indien een bepaling van *nationaal recht* voorziet in een uitzondering op het beginsel van het gezag van gewijsde. Als dat het geval is, moet de uitzondering ook gelden voor beslissingen betreffende het Unierecht die overeenkomen met de zuiver het nationale recht betreffende vorderingen waarvoor die uitzondering geldt. Bovendien mag de door de lidstaat gemaakte uitzondering op het beginsel van het gezag van gewijsde de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.<sup>19</sup>

15 — De nationale rechter verwijst ook naar artikel 17 (het recht op eigendom) en 21 (non-discriminatie) van het Handvest. Deze bepalingen staan in een verder verwijderd verband tot wat in deze zaak speelt, in die zin dat een belastingvordering die strekt tot terugbetaling van ten onrechte geheven belasting naar Roemeens recht een eigendomsrecht schijnt te zijn ingevolge artikel 21, lid 1, en lid 4, van het Wetboek Fiscaal Procesrecht en de onrechtmatigheid van de milieuheffing verband houdt met discriminatie van ingevoerde tweedehands auto's. Deze bepalingen dragen echter niet veel bij aan de juridische analyse van de onderhavige zaak en ik zal er verder geen aandacht aan besteden.

16 — Arrest *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, punt 36, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Arrest *Kapferer* (C-234/04, EU:C:2006:178, punt 21). Deze regel houdt nauw verband met de verplichting van verzoekers die bescherming van hun aan het Unierecht ontleende rechten zoeken dit binnen de door de lidstaten bepaalde redelijke termijnen voor het aanwenden van rechtsmiddelen te doen. Met andere woorden, de eventuele vaststelling van een schending van het Unierecht door het Hof is niet van invloed op het tijdstip waarop de verjaringstermijn aanvangt. Van deze verplichting kan alleen worden afgeweken in het geval dat degene die de inbreuk heeft gepleegd, de verzoeker ervan heeft weerhouden tijdig rechtsmiddelen aan te wenden. Zie arrest *Iaia e.a.* (C-452/09, EU:C:2011:323, punten 17, 18, 21, 22, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 — Zie in gelijke zin de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak *Lucchini* (C-119/05, EU:C:2006:576, punt 46).

19 — Arresten *Kapferer* (C-234/04, EU:C:2006:178, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en *Impresa Pizzarotti* (C-213/13, EU:C:2014:2067, punt 62).



22. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld geoordeeld dat de in het nationale recht voorziene uitzonderingen op het beginsel van het gezag van gewijsde in het belang van de rechtszekerheid onderworpen mogen worden aan redelijke termijnen waarbinnen een procedure moet worden aangevangen. Dergelijke termijnen maken immers de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk.<sup>20</sup>

23. In de omgekeerde situatie, waarin een geschil niet een nationale uitzondering op het beginsel van het gezag van gewijsde betrof die door een verzoeker is ingeroepen ter uitoefening van een door hem aan het Unierecht ontleend recht, zoals het geval is in het hoofdgeding, maar waarin juist werd gepleit voor een ruime interpretatie van de nationale regelgeving inzake het gezag van gewijsde teneinde *nationale* rechterlijke uitspraken die onverenigbaar zijn met het Unierecht te beschermen, heeft het Hof het beginsel van voorrang van het Unierecht zwaarder laten wegen dan dat van het gezag van gewijsde.<sup>21</sup>

24. Alvorens ik verder ga, noem ik eerst twee andere toonaangevende arresten, namelijk Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17) en Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513). In de zaak Kühne & Heitz ging het om de voorwaarden waaronder een bestuursorgaan verplicht was om een van zijn onherroepelijke beslissingen die in strijd was met een latere uitspraak van het Hof te herzien. Deze zaak betrof derhalve besluiten die genomen waren op een lager niveau van besluitvorming dan in het onderhavige hoofdgeding aan de orde is, en draaide voornamelijk om de vraag of een Nederlands belastingorgaan zijn onherroepelijk geworden besluit vanwege een later gewezen arrest van het Hof moest herzien. Verder verschilt de zaak Kühne & Heitz van de onderhavige op soortgelijke gronden als die het Hof heeft genoemd in het arrest Kapferer.<sup>22</sup>

25. In de zaak Köbler ging het om de verplichting van lidstaten tot vergoeding van schade veroorzaakt door de hoogste nationale rechterlijke instantie, in dat geval die van Oostenrijk, omdat de betrokken uitspraak onverenigbaar was met het Unierecht. Het arrest Köbler ziet daarom alleen op een situatie die zou kunnen ontstaan *na* het hoofdgeding, namelijk een uiteindelijke schadeprocedure van verzoeker tegen de Roemeense Staat, als de teruggaaf van de milieuheffing onmogelijk blijkt.<sup>23</sup>

26. Zoals uit bovenstaande analyse volgt, is er geen eerdere uitspraak van het Hof die een situatie betreft die gelijk is aan die van Târșia. De rechtsvragen die spelen in het hoofdgeding dienen te worden beantwoord tegen de achtergrond van de vaste rechtspraak van het Hof inzake het beginsel van het gezag van gewijsde en moeten in de eerste plaats worden beoordeeld op basis van de beginselen van Unierecht inzake het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Deze vragen zal ik nu behandelen.

20 — Arrest Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, punten 58 en 59). Zie in gelijke zin arresten Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269) en Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615).

21 — Zie arresten Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067), Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506) en Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434). Zo besliste het Hof in het arrest Lucchini, in punt 62, dat „de beoordeling van de verenigbaarheid van steunmaatregelen of van een steunregeling met de gemeenschappelijke markt onder de uitsluitende bevoegdheid van de Commissie [valt], die daarbij onder toezicht van de gemeenschapsrechter staat. Deze regel geldt in de nationale rechtsorde ten gevolge van het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht.” In punt 61 van het arrest Impresa Pizzarotti merkte het Hof op: „Het arrest Lucchini [heeft] een zeer bijzondere context, waarin de beginselen die van toepassing zijn op de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Unie op staatsteungebied aan de orde waren [...]”

22 — Het Hof overwoog in het arrest Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, punt 23): „Zo de in dit arrest [Kühne & Heitz] geformuleerde beginselen al toepassing zouden kunnen vinden in een context die, zoals die van het hoofdgeding, betrekking heeft op een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing, zij in herinnering gebracht dat in voormeld arrest de verplichting van het betrokken orgaan uit hoofde van artikel 10 EG, een in strijd met het gemeenschapsrecht tot stand gekomen definitieve beslissing opnieuw te onderzoeken, onder meer afhankelijk is gesteld van de voorwaarde dat bedoeld orgaan naar nationaal recht bevoegd is om op die beslissing terug te komen (zie punten 26 en 28 van het arrest). In casu blijkt evenwel uit de verwijzingsbeslissing, dat aan bovenstaande voorwaarde niet is voldaan.”

23 — Ter illustratie noem ik hier twee voorbeelden uit de Finse rechtspraak. De hoogste Finse bestuursrechter oordeelde in 2013 dat vorderingen tot terugbetaling van btw die was geheven op motorrijtuigenbelasting, wat in strijd was met de uitleg van het Hof in het arrest Commissie/Finland (C-10/08, EU:C:2009:17), niet meer konden worden ingesteld na verloop van de algemene verjaringstermijn van vijf jaar die van toepassing is in belastingzaken (zie KHO 2013:199). Daarentegen oordeelde het Hooggerechtshof dat een dergelijke heffing staatsaansprakelijkheid voor de geleden schade opleverde in de lijn van de met het arrest Francovich ingezette rechtspraak (zie KKO 2013:58).

B – *Beoordeling van de verenigbaarheid van de bestreden nationale regelgeving met het Unierecht*

1. Biedt het Roemeense procesrecht een doeltreffende bescherming van de in het geding zijnde aan het Unierecht ontleende rechten?

27. In de onderhavige zaak voorziet het Roemeense recht uitdrukkelijk in de mogelijkheid om in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraken te vernietigen die op grond van latere rechtspraak van het Hof in strijd blijken met het Unierecht. Deze mogelijkheid is echter beperkt tot uitspraken in bestuurszaken. Zij kan niet worden gebruikt voor de vernietiging van rechterlijke uitspraken in civiele zaken, hoewel het Roemeense recht erin voorziet dat rechterlijke uitspraken in civiele zaken die op grond van een (latere) uitspraak van het Roemeense Grondwettelijk Hof in strijd blijken met de Roemeense grondwet ook kunnen worden vernietigd.

28. Het is allereerst belangrijk om de buitengrenzen te beseffen van de verplichting tot loyale samenwerking als neergelegd in artikel 4, lid 3, VWEU, dat bindend is voor de lidstaten, hun rechterlijke instanties daaronder begrepen. Het verplicht hen „alle algemene en bijzondere maatregelen [te treffen] die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen [...] voortvloeiende verplichtingen te verzekeren” en „[zich te] onthouden [...] van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen”. Deze verplichting dient gelezen te worden in combinatie met artikel 19, lid 1, VEU dat bepaalt: „De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.”

29. Het Hof heeft eerder geoordeeld: „Wat de rechtsmiddelen betreft waarin de lidstaten moeten voorzien [...] [heeft] het VWEU noch artikel 19 VEU [...] naast de reeds door het nationale recht gegeven rechtsmiddelen willen voorzien in andere beroepsmogelijkheden voor de handhaving van het Unierecht voor de nationale rechter.”<sup>24</sup> Het voegde daaraan toe „Dit zou slechts anders zijn wanneer uit de *opzet* van de betrokken nationale rechtsorde zou blijken dat er geen rechtsmiddel beschikbaar is waarmee, ook al is het incidenteel, de eerbiediging kan worden verzekerd van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, of wanneer de justitiabelen slechts toegang tot de rechter hebben door onrechtmatig te handelen”<sup>25</sup> [mijn cursivering].

30. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte wordt ook gewaarborgd door artikel 47, eerste alinea, van het Handvest aan eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten zijn geschonden. Het lijkt geen twijfel dat de Roemeense autoriteiten het Unierecht uitvoerden in de zin van artikel 51, lid 1, Handvest, toen zij in strijd met artikel 110 VWEU bepaalden dat geen terugbetaling kon plaatsvinden van het met de milieuheffing corresponderende deel van de bijzondere motorvoertuigenheffing. Het vereiste verband tussen het voorwerp van de bestreden nationale maatregelen en de materiële regels van het Unierecht<sup>26</sup> staat vast wanneer een lidstaat een belasting heft die onverenigbaar is met het primaire of ook het secundaire Unierecht. De rechtspraak van het Hof bevestigt voorts dat, wanneer een particulier een rechtsmiddel wil aanwenden teneinde een met het Unierecht strijdige wijze van uitvoering ervan ongedaan te maken, de rechters van de lidstaten gebonden zijn aan alle vereisten van artikel 47, eerste alinea, van het Handvest.<sup>27</sup>

24 — Arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 103), waarin het arrest Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, punt 40) wordt aangehaald.

25 — Arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 104).

26 — Arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 24).

27 — Arrest DEB (C-279/09, EU:C:2010:811).

31. Ik memoreer hier dat bij gebreke van Unieregelgeving inzake de terugbetaling van ten onrechte geheven nationale belastingen het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om, krachtens het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de belastingplichtigen aan het Unierecht ontleen. De lidstaten zijn evenwel gehouden om in iedere zaak een doeltreffende bescherming van die rechten te verzekeren. De vastgestelde procedureregels voor vorderingen die worden ingesteld ter bescherming van de rechten die de belastingplichtigen aan het Unierecht ontleen, mogen de uitoefening daarvan in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.<sup>28</sup>

32. In dit opzicht geeft de Roemeense wetgeving, en meer specifiek het Wetboek Fiscaal Procesrecht, toegang tot de bestuurs- en de belastingrechter in eerste aanleg en de bestuursrechtelijke en de fiscale afdelingen van de gerechtshoven, al naar gelang de zaak<sup>29</sup>, in gevallen waarin beslissingen van de belastingdienst worden aangevochten, daaronder begrepen vorderingen tot terugbetaling van onrechtmatig geheven belastingen<sup>30</sup>. Deze mogelijkheden om in rechte op te komen lijken ook open te staan in gevallen waarin fiscale besluiten worden bestreden met een beroep op aan het Unierecht ontleende rechten. Aldus lijkt de Roemeense regelgeving op het eerste gezicht een doeltreffende rechtsbescherming te bieden van deze rechten.

33. Voorts kunnen ingevolge artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004 betreffende het bestuursprocesrecht onherroepelijk geworden rechterlijke beslissingen in bestuurszaken worden vernietigd ingeval zij blijkens een later arrest van het Hof onverenigbaar zijn met het Unierecht. Gelet op de hierboven uiteengezette rechtspraak van het Hof betreffende het beginsel van het gezag van gewijsde gaat dit verder dan op grond van het Unierecht is vereist.<sup>31</sup>

2. Vragen van Unierecht die opkomen door het gebrek aan duidelijkheid van het toepasselijke Roemeense procesrecht

34. Zoals ik al eerder opmerkte, moeten *alle* nationale procesrechtelijke regels die van belang zijn voor de handhaving van het Unierecht, daaronder begrepen uitzonderingen op het beginsel van het gezag van gewijsde, voldoen aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid waarborgen. De problematiek in de onderhavige zaak is ontstaan door het gebrek aan duidelijkheid van het Roemeense procesrecht op het tijdstip waarop Târşia de eerste keer terugbetaling van de in juni 2007 betaalde bijzondere heffing motorvoertuigen vorderde bij de burgerlijke rechter.<sup>32</sup>

35. Naar mijn mening valt te verdedigen dat het gebrek aan duidelijkheid van het Roemeense procesrecht onverenigbaar was met artikel 47 van het Handvest en de eisen die het Unierecht stelt aan de rechtszekerheid, en dat dit de terugbetaling van de met het Unierecht onverenigbare milieuheffing in praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk kan hebben gemaakt.

28 — Arrest Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation (C-362/12, EU:C:2013:834, punten 31 en 32).

29 — De verdeling van de bevoegdheid tussen de bestuurs- en de belastingrechter in eerste aanleg en de bestuursrechtelijke en de fiscale afdelingen van de hoven die in eerste aanleg beslissen, is neergelegd in artikel 10 van wet nr. 544/2004 betreffende het bestuursprocesrecht.

30 — Artikelen 21, lid 4, 113, 175 en 188 van het Wetboek Fiscaal Procesrecht.

31 — Zie punt 20 van deze conclusie.

32 — Het procesdossier vermeldt geen datum waarop de vordering is ingesteld.



36. Daarbij moet bedacht worden dat de beslissing die de terugbetaling van de milieuheffing verhinderde en die dateerde van voor het arrest van het Hof in de zaak Tatu (C-402/09, EU:C:2011:219), was gegeven door een burgerlijke appelrechter (Tribunalul Sibiu) in een civiele procedure op een door de Roemeense Staat ingesteld beroep tegen het civiele vonnis van de Judecătoria Sibiu, gewezen in eerste aanleg. Het hoofdgeding vindt ook plaats ten overstaan van deze burgerlijke appelrechter, het Tribunalul Sibiu.

37. De Commissie wijst er in haar schriftelijke opmerkingen op dat in Roemenië dergelijke vorderingen bij zowel de bestuursrechter als de burgerlijke rechter zijn ingesteld. Gelet hierop is het verbijsterend dat de Roemeense regering ter zitting stelde dat *de burgerlijke rechter absoluut niet bevoegd is om dergelijke zaken te behandelen* en dat iedere Roemeense burgerlijke rechter bij wie een dergelijke vordering wordt ingesteld ambtshalve zijn bevoegdheid kan en zelfs moet toetsen.

38. Er bestond dus duidelijk enige verwarring over de juiste gerechtelijke procedure die in deze zaak moest worden gevolgd voor de terugvordering van de betrokken heffing.<sup>33</sup> Wat de juiste procedure thans ook moge zijn, het staat vast dat de onherroepelijke (Roemeense) uitspraak van de burgerlijke rechter (nr. 401/2008 van het Tribunalul Sibiu) waarin de terugbetaling van het met de milieuheffing op motorvoertuigen overeenkomende gedeelte van de bijzondere heffing motorvoertuigen geweigerd werd, in kracht van gewijsde is gegaan. Dit heeft de juridische problematiek veroorzaakt die hier speelt.

39. Er is derhalve ruimte voor twijfel welke Roemeense rechterlijke instanties bevoegd zijn (of waren) om kennis te nemen van vorderingen tot terugbetaling van de destijds onrechtmatig geheven milieuheffingen op personenauto's. Ik concludeer dat het Roemeense recht wat dit betreft onduidelijk is. Daarin is het juridische probleem gelegen, met name voor wat betreft artikel 47 van het Handvest.

### 3. Artikel 47 van het Handvest en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte

40. Artikel 47, eerste alinea, van het Handvest bepaalt dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.<sup>34</sup> Volgens de toelichting bij artikel 47 is de eerste alinea, die ziet op het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, gebaseerd op artikel 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”)<sup>35</sup> maar biedt het een ruimere bescherming. Voorts merk ik op dat krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest de daarin genoemde rechten, voor zover zij corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door het EVRM aan worden toegekend, hoewel het de Europese Unie vrijstaat een ruimere bescherming te bieden.

41. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 6, lid 1, EVRM, moeten regelingen betreffende rechterlijke toetsing „voldoende samenhangend en duidelijk” zijn teneinde een „concreet en doeltreffend recht op toegang tot de rechter” te verschaffen.<sup>36</sup> Indien de regeling „zodanig ingewikkeld is” dat deze „rechtsonzekerheid” teweegbrengt,

33 — Ter zitting betoogde Târşia dat deze onduidelijkheid is opgehelderd door de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Roemeens Hof van cassatie en justitie) bij beslissing nr. 24/2011, voordat hij de tweede procedure instelde, waarin hij zich beriep op de uitzondering op het beginsel van het gezag van gewijsde, maar nadat hij de eerste vordering tot terugbetaling van de bijzondere heffing op motorvoertuigen had ingesteld.

34 — Artikel 47 van het Handvest voegt nog specifieke waarborgen toe, zoals het vereiste van een eerlijke en openbare behandeling van de zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht ingesteld bij wet, eerbiediging van het recht van verdediging en de beschikbaarheid van gefinancierde rechtsbijstand.

35 — De Toelichting vervolgt dat de tweede alinea van artikel 47 Handvest, die onder andere het recht op een eerlijke behandeling van de zaak behelst, overeenkomt met artikel 6, lid 1, EVRM.

36 — EHRM, arrest van 16 december 1992, De Gouffre de la Pradelle/Frankrijk (serie A, n. 253-B, § 35).

is er sprake van schending van artikel 6, lid 1.<sup>37</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook geoordeeld dat voorzieningen in rechte „met voldoende waarborgen [moeten] zijn omkleed om misverstanden met betrekking tot de te volgen procedure voor het instellen van de beschikbare rechtsmiddelen te voorkomen”.<sup>38</sup> Voorts kan een onredelijke uitleg van een procedureel vereiste schending opleveren van het recht op toegang tot de rechter.<sup>39</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft recent herhaald dat „de autoriteiten de nationale regelgeving moeten eerbiedigen en toepassen op een voorzienbare en consistente wijze” en dat „de voorschriften voldoende ontwikkeld en helder moeten zijn in de praktijk teneinde rechtszekerheid en procedurele zekerheid te bieden.”<sup>40</sup> Procedureregels moeten doelstellingen van rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling dienen. Zij mogen niet „een soort barrière vormen die een rechtzoekende belet om in zijn of haar zaak een inhoudelijke beslissing te verkrijgen van de bevoegde rechter”<sup>41</sup>

42. Voorts wijs ik er op dat volgens vaste rechtspraak van het Hof „het rechtszekerheidsbeginsel [...] een algemeen rechtsbeginsel [is] van de Unie dat in het bijzonder verlangt dat een regeling die nadelige gevolgen voor particulieren heeft, duidelijk en nauwkeurig is *en dat de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar is*”<sup>42</sup> [Mijn cursivering].

43. Naar mijn mening, en gezien hetgeen hierboven is uiteengezet, levert de onduidelijkheid over welke gerechtelijke procedure van toepassing is bij vorderingen tot terugbetaling van in strijd met het Unierecht geheven belastingen schending op van artikel 47 van het Handvest, zowel wat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte als het recht op toegang tot de rechter betreft. Dit geldt temeer indien *een rechterlijke beslissing die afkomstig is van een absoluut onbevoegde burgerlijke rechter gezag van gewijsde kan verkrijgen* in die zin dat daardoor niet opnieuw een vordering tot terugbetaling kan worden ingesteld bij de bevoegde rechter, ongeacht of dat een burgerlijke rechter of een bestuursrechter is. Mijns inziens dient de verwijzende rechter in de onderhavige zaak het Roemeense procesrecht als geheel te beoordelen wat betreft de effectieve rechterlijke bescherming inzake terugvordering van onverschuldigd betaalde milieuheffingen op motorvoertuigen.<sup>43</sup>

4. Maken de toepasselijke Roemeense processuele bepalingen de terugvordering van milieuheffing in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk?

44. Het Hof heeft steeds geoordeeld dat „ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procedureregeling het voor de justitiabelen onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om de rechten uit te oefenen die zij aan de rechtsorde van de Unie ontlenuen, moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die regeling in de gehele procedure voor de verschillende nationale instanties en met het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure. In dat verband moet rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale gerechtelijke systeem ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure.”<sup>44</sup>

37 — Ibidem, § 33. Zie ook EHRM, arrest van 11 februari 2014, Maširević/Servië (nr. 30671/08, § 48).

38 — EHRM, arrest van 4 december 1995, Bellet/Frankrijk (serie A, n. 333-B, § 37).

39 — EHRM, arrest van 12 november 2002, Béleš/Tsjechische Republiek (nr. 47273/99, §§ 50 en 51); EHRM, arrest van 5 december 2013, Omerović/Kroatië Nr. 2 (nr. 22980/09, § 39), waar het Hof memoreerde dat „een bijzonder strenge interpretatie van een procesrechtelijke bepaling een verzoeker het recht op toegang tot de rechter zou kunnen ontnemen”.

40 — EHRM, arrest van 11 februari 2014, Masirevic/Servië (nr. 30671/08, § 50) en aldaar aangehaalde rechtspraak. Deze zaak betreft de interpretatie van een procesrechtelijke bepaling door een hoogste rechter, die leidde tot rechtsonzekerheid, zelfs bij beoefenaars van juridische beroepen. Zie met name § 51.

41 — EHRM, arrest van 5 december 2013, Omerović /Kroatië Nr. 2 (nr. 22980/09, § 39).

42 — Arrest Akzo Nobel Chemicals en Akros Chemicals/Commissie (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 — Ik wijs er niettemin op dat het Hof in arrest DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) oordeelde dat het beginsel van doeltreffende rechterlijke bescherming is onderworpen aan redelijke grenzen.

44 — Arrest Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45. In dit verband wil ik om te beginnen erop wijzen dat de nationale rechter en alle partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, lijken aan te nemen dat artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004 niet van toepassing is in civiele procedures. Dit komt mij logisch voor, aangezien het Roemeense procesrecht een scherp onderscheid maakt tussen de verschillende gerechtelijke procedures. In een dergelijk geval zou er geen ruimte zijn om de bepalingen betreffende het toepassingsgebied van wet nr. 554/2004 uit te leggen op een wijze die het mogelijk maakt dat de burgerlijke rechter deze wet toepast in geschillen die inhoudelijk bestuurs- of fiscaalrechtelijke van aard zijn. Als een dergelijke speelruimte echter zou bestaan, dan zou de verwijzende nationale rechter verplicht zijn om de betrokken nationale bepalingen zoveel mogelijk te interpreteren op een wijze dat ze bijdragen tot de verwezenlijking van conformiteit met het Unierecht.<sup>45</sup>

46. Het is de taak van de verwijzende rechter te beoordelen of de betrokken Roemeense bepalingen de terugvordering van in strijd met het Unierecht geïnde milieuheffingen in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Ik volsta ermee hier op te merken dat het erop lijkt dat de verwarring over de vraag of de civiel- dan wel de bestuursrechtelijke weg gevolgd had moeten worden om terugbetaling van de milieuheffing te verkrijgen wel dat effect lijkt te hebben gehad.

## 5. De beginselen van gelijkwaardigheid en gelijkheid voor de wet

47. Târșia stelt dat de in artikel 21, lid 2, van wet nr. 554/2004 vervatte uitzondering op het beginsel van het gezag van gewijsde niet toepassen in civiele zaken in strijd is met zowel het beginsel van gelijkheid voor de wet, neergelegd in artikel 20 van het Handvest, als met het beginsel van gelijkwaardigheid.

48. Naleving van het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist dat de betrokken nationale bepaling zonder onderscheid van toepassing is op vorderingen die zijn gebaseerd op *schending van het Unierecht*, en op vorderingen die zijn gebaseerd op *schending van het nationale recht*, voor zover deze vorderingen eenzelfde voorwerp en oorzaak hebben.<sup>46</sup>

49. Naar mijn mening betekent dit dat het Unierecht zich er wat betreft het beginsel van gelijkwaardigheid niet tegen verzet dat het Roemeense recht een uitzondering toestaat op het beginsel van het gezag van gewijsde in bestuurszaken betreffende het Unierecht, maar niet in civiele zaken betreffende hetzelfde voorwerp. Het beginsel van gelijkwaardigheid vereist gelijke behandeling van vergelijkbare vorderingen die zijn gebaseerd op het nationale recht enerzijds en het Unierecht anderzijds, en niet de gelijkwaardigheid van de verschillende soorten procedures van nationaal recht.<sup>47</sup>

50. Hoe dan ook is het redelijk om verschillende gronden voor afwijking van het beginsel van het gezag van gewijsde te hanteren in het geval van onherroepelijke civiele, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke uitspraken.<sup>48</sup> De gevolgen van deze uitspraken zijn immers verschillend alsook de rechtspolitieke overwegingen die een rol spelen bij het bepalen van uitzonderingen (voor zover aan de orde) op het beginsel van het gezag van gewijsde. Waar het civiele uitspraken betreft, zijn rechtszekerheid en stabiliteit van de rechtsverhoudingen die bekrachtigd worden door een in kracht van gewijsde gegane uitspraak uiterst belangrijk. Daarentegen zouden de voorwaarden voor herziening van een strafrechtelijke uitspraak in het belang van een ten onrechte veroordeelde persoon niet al te streng moeten zijn. In het bestuursrecht kan het in het belang van de bescherming van de rechten van justitiabelen en het legaliteitsbeginsel gerechtvaardigd zijn een soepelere houding aan te nemen ten aanzien van de herziening van gewijsde uitspraken dan in het geval van civiele uitspraken.

45 — Zie onder meer arrest Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punt 54).

46 — Arrest Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punt 30).

47 — Arrest ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, punt 74).

48 — Het schijnt zo te zijn, volgens de beschikbare bronnen, dat de meeste nationale rechtsorden binnen de Unie niet dezelfde gronden kennen voor herziening van in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen in civiele, strafrechtelijke en administratieve zaken.

51. Derhalve is Târşia's stelling, dat beperking van de uitzondering op het beginsel van het gezag van gewijsde tot bestuurszaken betreffende het Unierecht onverenigbaar is met het beginsel van gelijkheid voor de wet, onjuist. Ik herhaal dat van ongelijke behandeling voor de wet slechts sprake kan zijn als de betrokken situaties vergelijkbaar zijn.<sup>49</sup> Dat is niet het geval wat betreft de gronden voor vernietiging van onherroepelijke civiele en bestuursrechtelijke uitspraken. Wordt een nationale bepaling in een later arrest van het Hof als onverenigbaar met het Unierecht beschouwd, kan vernietiging van een onherroepelijke bestuursrechtelijke beslissing ten nadele van een nationaal bestuursorgaan gerechtvaardigd zijn, terwijl de vernietiging van een onherroepelijke civiele uitspraak die de civiele rechtsverhouding tussen twee particulieren bepaalt, vanuit rechtszekerheidsoogpunt ongewenst kan zijn. Een wettelijke oplossing als die welke in Roemenië geldt, die herziening mogelijk maakt in bestuurszaken maar niet in civiele zaken, is als zodanig derhalve niet in strijd met het beginsel van gelijkheid voor de wet.

52. Niettemin zijn gelijkheid voor de wet en gelijkwaardigheid twee verschillende rechtsnormen. Zoals de Commissie uiteenzet in haar schriftelijke opmerkingen, zou het beginsel van gelijkwaardigheid, gelet op het feit dat het Roemeense recht ook voorziet in een uitzondering op het gezag van gewijsde ingeval het Grondwettelijk Hof de juistheid van eerdere rechterlijke uitspraken ter discussie stelt (op alle binnenlandse rechtsgebieden)<sup>50</sup>, wellicht kunnen vereisen dat hetzelfde geldt voor arresten van het Hof betreffende het Unierecht<sup>51</sup>.

53. Hoewel deze discussie misschien het bestek van het verzoek om een prejudiciële beslissing te buiten gaat<sup>52</sup>, wordt naar mijn mening niet voldaan aan het beginsel van gelijkwaardigheid indien een latere uitspraak van het nationale Grondwettelijk Hof kan leiden tot herziening van een eerdere uitspraak van de burgerlijke rechter die in kracht van gewijsde is gegaan, waardoor terugbetaling van ten onrechte geheven belasting mogelijk wordt, terwijl dit niet kan op basis van een arrest van het Hof. In een dergelijk geval zouden de aan de nationale grondwet ontleende rechten een betere bescherming genieten dan Unierechten en zouden laatstgenoemde dus niet een aan die categorie nationale rechten gelijkwaardige bescherming genieten. Een soortgelijke discrepantie doet zich voor bij artikel 322, lid 9, van het Roemeense Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten aanzien van de gevolgen van de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die van de uitspraken van het Hof.

## VI – Conclusie

54. Gelet op de bovenstaande analyse geef ik in overweging de prejudiciële vraag van het Tribunalul Sibiu te beantwoorden als volgt:

„Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het beginsel van doeltreffendheid neergelegd in de rechtspraak van het Hof, staan niet in de weg aan nationale bepalingen die voorzien in de mogelijkheid van herziening van nationale rechterlijke uitspraken in bestuurszaken in geval van schending van het beginsel van voorrang van het Unierecht, maar die herziening, op diezelfde grond, van nationale rechterlijke uitspraken in civiele zaken niet toestaan. Dit geldt onder de voorwaarde dat voldoende duidelijkheid bestaat over de vraag wat de juiste procedure is

49 — Het beginsel van gelijke behandeling, waarvan het fundamentele karakter is vastgelegd in artikel 20 van het Handvest, vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend, en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is. Zie arrest Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, punten 63 en 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 — Dit vloeit voort uit artikel 322, lid 10, van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering, dat krachtens artikel 21, lid 1, van wet nr. 554/2004 ook van toepassing is op bestuursrechtelijke procedures.

51 — De Commissie verwijst hier naar het arrest Weber's Wine World e.a. (C-147/01, EU:C:2003:533).

52 — Ik memoreer echter dat volgens vaste rechtspraak het Hof bij het beantwoorden van een prejudiciële vraag alle relevante bepalingen van het Unierecht in aanmerking kan nemen, zelfs als deze niet zijn genoemd door de verwijzende nationale rechter. Zie onder meer het arrest Efir (C-19/12, EU:C:2013:148, punt 27).

om de schending van de betrokken bepaling van Unierecht op te heffen, en dat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van een rechter die ambtshalve had moeten vaststellen dat hij niet bevoegd is, niet in de weg kan staan aan het instellen van een vordering bij een bevoegde rechter.

Het beginsel van gelijkwaardigheid staat in de weg aan nationale bepalingen die voorzien in de mogelijkheid van herziening van nationale rechterlijke uitspraken in civiele zaken op grond van een latere uitspraak van het Grondwettelijk Hof of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, maar daarin niet voorzien in het geval van een latere uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.”