



Datum van inontvangstneming : 19/05/2025

Zaak C-242/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

31 maart 2025

Verwijzende rechter:

Satversmes tiesa (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

31 maart 2025

Verzoekende partijen:

S

T

AS SEB banka

Instelling die de handeling heeft vastgesteld waarvan de grondwettigheid wordt betwist:

Latvijas Republikas Saeima (parlement van de Republiek Letland)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beoordeling van de verenigbaarheid van het bij artikel 8.⁴ van de Patērētāju tiesību aizsardzības likums (wet inzake de bescherming van consumentenrechten) ingestelde steunmechanisme voor hypotheeknemers met artikel 1 van de Satversme (grondwet), met het beginsel van gelijkheid voor de wet overeenkomstig artikel 91, eerste volzin, van de grondwet en met het recht op eigendom overeenkomstig artikel 105, eerste tot en met derde volzin, van de grondwet.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De verwijzende rechter wenst op grond van artikel 267 VWEU te vernemen hoe artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van beschikking 98/415/EG van de Raad (hierna: „beschikking van de Raad”) moeten worden uitgelegd met betrekking tot de verplichting om de ECB tijdig te raadplegen, alsook met betrekking tot het beginsel van voorrang van het recht van de Unie en het rechtszekerheidsbeginsel voor wat betreft de gevolgen van de niet-nakoming van die verplichting.

Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 127, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 4 van beschikking [98/415/EG] van de Raad aldus worden uitgelegd dat de daarin neergelegde verplichting voor de autoriteit van een lidstaat om de Europese Centrale Bank tijdig te raadplegen, is nagekomen wanneer het parlement van een lidstaat een wet vaststelt voordat het advies van de Europese Centrale Bank is ontvangen, maar er een procedure bestaat volgens welke deze wet vóór de afkondiging en inwerkingtreding ervan aan een nieuwe behandeling door het parlement kan worden onderworpen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord, moet de schending van artikel 127, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 4 van beschikking [98/415/EG] van de Raad dan worden beschouwd als een schending van een wezenlijk vormvoorschrift die leidt tot de niet-toepasselijkheid van de bepalingen van nationaal recht die in strijd met het Unierecht zijn vastgesteld?

3) Indien de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord, moeten het beginsel van voorrang van het Unierecht en het rechtszekerheidsbeginsel dan aldus worden uitgelegd dat de Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) in zijn arrest kan oordelen dat de rechtsgevolgen van de bestreden bepalingen in stand kunnen blijven gedurende de geldigheidsduur van die bepalingen?

Toepasselijke Unierechtelijke bepalingen

Verdrag betreffende de Europese Unie: artikel 4, lid 3, eerste en derde alinea

Verdrag betreffende de Europese Unie: artikel 127, lid 4, en artikel 288, vijfde alinea

Protocol (nr. 4) betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank: artikel 4

Beschikking 98/415/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van

wettelijke bepalingen: overwegingen 3 en 6, en artikel 3, leden 1, 2, en 4, en artikel 4

Rechtspraak van het Hof en het Gerecht

Arrest van 10 juli 2003, C-11/00, Commissie/ECB, EU:C:2003:395, punt 110

Arrest van 6 juni 2002, C-159/00, Sapod Audic, EU:C:2002:343, punt 49

Arrest van 21 juni 2007, C-158/06, ROM-projecten, EU:C:2007:370, punt 24

Arrest van 17 december 2020, C-316/19, Commissie/Slovenië (Archief van de ECB), EU:C:2020:1030, punt 80

Arrest van 26 november 2002, C-275/00, First en Franex, EU:C:2002:711, punt 49

Arrest van 23 mei 2019, T-107/17, ████████ e.a./ECB, EU:T:2019:353, punt 71

Relevante bepalingen van nationaal recht

Latvijas Republikas Satversme (grondwet van de Republiek Letland, hierna: „grondwet”): artikel 64, waarin is bepaald dat de wetgevende bevoegdheid bij het parlement en het volk berust overeenkomstig de in de grondwet vastgestelde procedures en omvang; artikel 70, waarin is bepaald dat de president van de staat wetten afkondigt met de volgende formule: „Het parlement (dat wil zeggen, het volk) heeft de volgende wet vastgesteld en de president van de staat heeft deze wet afgekondigd: (tekst van de wet)”, en artikel 71, waarin het recht van de president van de staat is neergelegd om te verzoeken om een nieuwe behandeling van de wet.

Saeimas kārtības rullis (reglement van orde van het parlement): artikel 114, dat met name bepaalt dat een wetsontwerp na drie lezingen wet wordt.

Patērētāju tiesību aizsardzības likums (wet inzake de bescherming van consumentenrechten): artikel 8.⁴

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Gelet op de aanzienlijke lasten voor huishoudens als gevolg van de toegenomen krediettermijnen en consumptieprijzen door de stijging van het Euribor-tarief en de inflatie, is op 6 oktober 2023 het wetsontwerp „Grozījumi Patērētāju tiesību aizsardzības likumā” (wijziging van de wet inzake de bescherming van consumentenrechten; hierna: „wetsontwerp”) aan het parlement voorgelegd. Dit wetsontwerp had tot doel artikel 8.⁴ van de bovengenoemde wet aan te vullen door er een steunmechanisme voor hypotheeknemers in op te nemen. Het parlement

heeft de Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija [commissie begroting en financiën (belastingen); hierna „begrotingscommissie”)] als bevoegde commissie aangewezen.

- 2 Het wetsontwerp is in drie lezingen in het parlement behandeld en in 13 vergaderingen van de begrotingscommissie besproken, die werden bijgewoond door vertegenwoordigers van de overheid en van brancheverenigingen. De versies van het wetsontwerp die tijdens de verschillende lezingen zijn aangenomen, verschilden onderling.
- 3 Op 30 november 2023 heeft de begrotingscommissie het wetsontwerp vóór de laatste (derde) lezing behandeld en heeft zij de Europese Centrale Bank (ECB) de vóór de derde lezing voorgestelde versie van het wetsontwerp doen toekomen met een verzoek om advies.
- 4 Op 6 december 2023 is, zonder het advies van de ECB af te wachten, de likums „Grozījumi Patērētāju tiesību aizsardzības likumā” (wet tot wijziging van de wet inzake de bescherming van consumentenrechten; hierna: „wet”) door het parlement in derde lezing goedgekeurd en ter afkondiging naar de president van de staat gestuurd. Krachtens artikel 71 van de grondwet kan de president van de staat binnen een termijn van tien dagen nadat het parlement de wet heeft vastgesteld, in een met redenen omklede brief aan de voorzitter van het parlement om een nieuwe behandeling van de wet verzoeken, maar indien het parlement de wet niet wijzigt, kan de president van de staat geen tweede keer bezwaar maken.
- 5 Op 11 december 2023 heeft de ECB een advies vastgesteld en gepubliceerd betreffende de door kredietinstellingen te betalen tijdelijke heffing ter bescherming van hypotheeknemers (CON/2023/42).
- 6 Op 20 december 2023 is het advies van de ECB besproken tijdens een vergadering van de begrotingscommissie van het parlement, die ook werd bijgewoond door vertegenwoordigers van de overheidsdiensten en van brancheverenigingen. Op 20 december 2023 heeft de president van de staat de wet afgekondigd, die op 1 januari 2024 in werking is getreden. Zodoende werd artikel 8.⁴ in de wet inzake de bescherming van consumentenrechten opgenomen.
- 7 Krachtens dat artikel waren kredietinstellingen en bepaalde andere instellingen die zich bezighouden met consumentenkrediet (hierna: „heffingplichtigen”) verplicht een heffing te betalen, de zogenoemde heffing ter bescherming van hypotheeknemers (hierna: „heffing”). Tegelijkertijd voorzag dit artikel in een vergoeding van de rentepercentages die moest worden uitgekeerd aan de hypotheeknemers die aan de in voornoemd artikel vastgestelde vereisten voldeden en die een deel van de door hen betaalde rente dekte. De heffingplichtigen waren verplicht om de vergoeding te berekenen die aan elke in aanmerking komende hypotheeknemer verschuldigd was en om deze informatie door te geven aan de Valsts ieņēmumu dienests (nationale belastingdienst; hierna: „VID”). De VID

stortte de vergoeding driemaandelijks op de rekening van de betrokken hypotheeknemers uit de opbrengst van de heffing.

- 8 De in de wet vastgestelde regeling was van toepassing tot 31 december 2024.
- 9 Een bank en twee personen hebben beroep ingesteld bij de Satversmes tiesa (grondwettelijk hof, Letland) en voeren aan dat de regeling ongrondwettig is.

Uiteenzetting van de voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 10 **De verzoekende partij, AS SEB banka**, stelt dat artikel 8.⁴, leden 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13 en 15, van de wet inzake de bescherming van consumentenrechten en punt 43 van de overgangsbepalingen daarvan (hierna: „bestreden bepalingen”) niet verenigbaar zijn met artikel 1 van de grondwet, noch met artikel 105, eerste drie volzinnen, van de grondwet. Zij betoogt dat de bestreden bepalingen een beperking vormen van het recht van eigendom dat haar wordt gewaarborgd door artikel 105, eerste drie volzinnen, van de grondwet, aangezien zij op grond van die bepalingen wordt verplicht een bepaald bedrag aan de staatsbegroting over te maken, en dat deze bepalingen tevens haar recht beperken om de uitvoering van de overeenkomst te verkrijgen zoals daarin is afgesproken. Zij voegt daaraan toe dat de verplichting om de betaling van heffingen en vergoedingen te berekenen en te beheren, een beperking vormt van haar commerciële activiteit, die eveneens wordt geacht onder het recht van eigendom in de zin van artikel 105 van de grondwet te vallen. Volgens SEB banka is de beperking van het recht van eigendom niet bij wet vastgesteld, aangezien de wetgever het beginsel van behoorlijke wetgeving heeft geschonden. In het bijzonder is zij van mening dat het parlement haar verplichting niet is nagekomen om de ECB tijdig, voorafgaand aan de vaststelling van de wet, te raadplegen over de in de wet vervatte regeling zoals vereist door artikel 127, lid 4, VWEU, artikel 288, vijfde alinea, VWEU, artikel 4 van Protocol nr. 4 bij het VWEU en artikel 2, lid 1, en artikel 4 van de beschikking van de Raad. SEB banka is van mening dat de in de wet vervatte regeling uniek is in de hele Europese Unie en dat de vaststelling van de wet voordat het advies van de ECB was ingewonnen, derhalve een ernstige schending van de procedure vormt.
- 11 **De verzoekende partijen, de natuurlijke personen S en T**, zijn van mening dat artikel 8.⁴, lid 10, punt 2, van de wet inzake de bescherming van consumentenrechten (hierna ook: „bestreden bepaling”) niet verenigbaar is met artikel 91, eerste volzin, van de grondwet.
- 12 S en T zijn een echtpaar en consumenten die in de periode tot 31 oktober 2023 een hypothecaire kredietovereenkomst met een variabele rente hebben gesloten met een kredietinstelling. In 2024 bedroeg het saldo van hun krediet meer dan 250 000 EUR, zodat zij op grond van de bestreden bepaling geen vergoeding konden ontvangen.

- 13 Volgens S en T bevinden alle consumenten met een lopende hypothecaire kredietovereenkomst met variabele rente die vóór 31 oktober 2023 met een heffingsplichtige is gesloten, zich volgens bepaalde criteria in een identieke en vergelijkbare situatie. Zij voeren aan dat de bestreden bepaling leidt tot een andere behandeling van hypotheeknemers met een kredietsaldo van meer dan 250 000 EUR.
- 14 S en T stellen dat het verschil in behandeling niet wordt opgelegd door een wettelijke bepaling die is vastgesteld volgens de wettelijk voorgeschreven procedure, aangezien het beginsel van behoorlijke wetgeving is geschonden. Zij betogen dat het parlement niet heeft voldaan aan zijn plicht om de ECB te raadplegen over de beoogde regeling alvorens de bestreden bepalingen vast te stellen.
- 15 **De instelling die de handeling heeft vastgesteld waarvan de grondwettigheid wordt betwist, namelijk het parlement,** is van mening dat de bestreden bepalingen verenigbaar zijn met artikel 1 en artikel 105, eerste drie volzinnen, van de grondwet en dat de bestreden bepaling verenigbaar is met artikel 91, eerste volzin, van de grondwet. Het parlement voert aan dat het beginsel van behoorlijke wetgeving niet is geschonden tijdens de behandeling van het wetsontwerp en dat de wet is vastgesteld in overeenstemming met de wettelijk voorgeschreven procedure.
- 16 Volgens het parlement was er bij de vaststelling van de bestreden bepalingen geen sprake van een schending van het Unierecht. Het parlement is van mening dat het heeft voldaan aan de verplichting van de lidstaten om de ECB te raadplegen op het moment van de vaststelling van het wetsontwerp, aangezien het zich tot de ECB heeft gericht toen het wetsontwerp vóór de derde lezing in de begrotingscommissie werd goedgekeurd. Hoewel het advies van de ECB na de vaststelling van de wet is ontvangen, is de inhoud ervan tijdens een vergadering van de begrotingscommissie onderzocht en heeft de wetgever de gelegenheid gehad om er rekening mee te houden en, indien nodig, om wijzigingen in de wet voor te stellen. De wetgever achtte het echter niet nuttig of noodzakelijk om de relevantie en geldigheid van de in het advies geformuleerde aanbevelingen voor de situatie in Letland te erkennen en deze op te nemen in de regeling die bij de wet is ingesteld. Bovendien heeft de president van de staat, nadat hij op de hoogte was gesteld van de inhoud van het advies, geen gebruik gemaakt van zijn grondwettelijk recht om de wet niet af te kondigen en deze voor een nieuwe behandeling terug te sturen naar het parlement. Het parlement merkt ook op dat uit een vergelijking van het advies met andere adviezen van de ECB over maatregelen ter bescherming van hypotheeknemers in de lidstaten van de Europese Unie blijkt dat de opmerkingen in deze adviezen inhoudelijk in hoge mate met elkaar overeenstemmen. Naar de mening van het parlement is de verplichting om de ECB te raadplegen van cruciaal belang wanneer een regeling wordt ingevoerd waarover de ECB zich niet eerder heeft uitgesproken. Het parlement benadrukt dat het advies van de ECB van raadgevende aard is zodat de

tenuitvoerlegging van de daarin geformuleerde aanbevelingen juridisch niet verbindend is voor de lidstaten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 17 Het parlement heeft bij de behandeling van het wetsontwerp erkend, en de ECB heeft in haar advies verklaard, dat de bestreden bepalingen onder de bevoegdheid van de ECB vallen in de zin van artikel 2, lid 1, van de beschikking van de Raad, zodat het parlement bij de vaststelling van de bestreden bepalingen had moeten voldoen aan de in artikel 127, lid 4, VWEU neergelegde verplichting om de ECB te raadplegen. Bovendien moest volgens artikel 4 van de beschikking van de Raad tijdig aan deze verplichting worden voldaan, dit wil zeggen, op zodanige wijze dat rekening kon worden gehouden met het advies van de ECB inzake het desbetreffende ontwerp van wettelijke bepaling voordat een inhoudelijke beslissing werd genomen over dat ontwerp. Verzoekers zijn van mening dat het parlement deze verplichting niet is nagekomen en dat de bestreden bepalingen derhalve niet volgens de wettelijk voorgeschreven procedure zijn vastgesteld en dat het beginsel van behoorlijke wetgeving is geschonden.
- 18 Om te bepalen of een beperking van iemands recht van eigendom gerechtvaardigd is, moet de Satversmes tiesa nagaan of die beperking is ingesteld bij een wettelijke bepaling die volgens de juiste procedure is vastgesteld, met inachtneming van het beginsel van behoorlijke wetgeving. Bij de beoordeling of de in casu aan de orde zijnde regeling in overeenstemming is met het beginsel van gelijkheid voor de wet, onderzoekt de Satversmes tiesa tevens of de gelijke dan wel ongelijke behandeling tot is stand is gekomen bij een wet die volgens de juiste procedure is vastgesteld, met inachtneming van het beginsel van behoorlijke wetgeving. Overeenkomstig het beginsel van behoorlijke wetgeving moet de wetgever beoordelen of de in een wetsontwerp opgenomen bepalingen in overeenstemming zijn met bepalingen van hogere orde, waaronder de grondwet, het internationaal recht en het Unierecht.
- 19 Teneinde de verenigbaarheid van de bestreden bepalingen met de grondwet te beoordelen, is het derhalve noodzakelijk uitlegging te geven aan de in artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad neergelegde verplichting van de autoriteit van de lidstaat om de ECB tijdig te raadplegen. Bijzonder relevant is de vraag hoe de verplichting tot tijdige raadpleging moet worden uitgelegd in de zin van het Unierecht en, indien deze verplichting niet is nagekomen, welke gevolgen deze niet-nakoming heeft voor de geldigheid van de bestreden bepalingen.
- 20 De Satversmes tiesa betwijfelt of de bepalingen van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad zijn nageleefd bij de vaststelling van de wet. In het bijzonder vraagt deze rechter zich af of de verplichting om de ECB tijdig te raadplegen, moet worden geacht te zijn nagekomen bij de vaststelling van de wet.

- 21 Het doel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) is het handhaven van prijsstabiliteit in de Europese Unie en het ondersteunen van het algemene economische beleid teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie (zie artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie „betreffende de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank”). Artikel 127, lid 2, VWEU bepaalt dat een van de via het ESCB uit te voeren fundamentele taken met name het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Unie is. Dergelijke taken rusten via het ESCB dus niet alleen op de ECB, maar ook op de nationale centrale banken, hetgeen nauwe samenwerking tussen de ECB en de nationale centrale banken vergt (zie het arrest van het Hof van Justitie van 17 december 2020, C-316/19, Commissie/Slovenië, punt 80).
- 22 In artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU is uitdrukkelijk bepaald dat krachtens het beginsel van loyale samenwerking de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Volgens de derde alinea van deze bepaling dienen de lidstaten de vervulling van de taak van de Unie te vergemakkelijken en dienen zij zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen. De Satversmes tiesa heeft verklaard dat het beginsel van loyale samenwerking van de lidstaten, zoals verankerd in dat artikel, de lidstaten een negatieve verplichting oplegt om zich te onthouden van handelingen die de belangen van de Europese Unie zouden kunnen ondermijnen. Het beginsel van loyale samenwerking verplicht de lidstaten niet alleen alle dienstige maatregelen te nemen om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen, maar verlangt ook dat de instellingen van de Europese Unie en de lidstaten over en weer loyaal samenwerken (zie het arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2002, C-275/00, First en Franex, punt 49).
- 23 De uit het beginsel van loyale samenwerking voortvloeiende verplichting van de lidstaten om de vervulling van de taak van de Unie te vergemakkelijken en zich te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen, houdt voor de lidstaten derhalve ook de verplichting in om met de ECB samen te werken en haar te raadplegen over alle wettelijke bepalingen van de lidstaat die onder de bevoegdheid van de ECB vallen.
- 24 Op grond van artikel 127, lid 4, VWEU zijn de autoriteiten van de lidstaten verplicht om de ECB te raadplegen. Voorts bepaalt artikel 4 van de beschikking van de Raad dat de autoriteiten van de lidstaten verplicht zijn de ECB tijdig te raadplegen, zodat de autoriteit die het initiatief tot een ontwerp van wettelijke bepaling neemt, rekening kan houden met het advies van de ECB voordat zij een inhoudelijke beslissing neemt over dat ontwerp. In overweging 6 van de beschikking van de Raad, waarin de bepalingen van deze beschikking worden verduidelijkt, staat te lezen dat de procedures voor de aanneming van wettelijke bepalingen in de lidstaten geen onnodige vertraging mogen oplopen ten gevolge van het raadplegen van de ECB, maar dat de termijn waarbinnen de ECB haar

advies moet uitbrengen, lang genoeg moet zijn om haar in staat te stellen de nodige zorg te besteden aan de bestudering van de voorgelegde teksten. Volgens artikel 3, lid 1, van de beschikking van de Raad bedraagt de termijn voor het uitbrengen van het algemene advies één maand, terwijl in artikel 3, lid 2, is bepaald dat de termijn in uitermate spoedeisende gevallen kan worden verkort en dat de raadplegende autoriteit in die gevallen de redenen voor de spoedeisendheid dient te vermelden.

- 25 De ECB heeft een gids opgesteld voor het raadplegen van de ECB door nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen (beschikbaar op: ecb.europa.eu; hierna: „gids van de ECB”). In punt 4.1 van deze gids wordt de verplichting tot tijdige raadpleging verduidelijkt en verklaard dat „de ECB in de loop van het wetgevingsproces ‘tijdig’ geraadpleegd moet worden”. Overeenkomstig dit punt dient de raadpleging van de ECB in de loop van het wetgevingsproces op een zodanig tijdstip plaats te vinden dat de ECB voldoende tijd heeft voor de bestudering van de bepalingen van de ontwerpwet, en indien nodig voor de vertaling ervan, en voor de vaststelling van haar advies in de vereiste taalversie. Voorts is in punt 4.1 van de gids van de ECB uiteengezet dat artikel 3, lid 4, van de beschikking van de Raad, waarin is bepaald wat er gebeurt wanneer een nationale autoriteit het advies van de ECB niet tijdig ontvangt, aldus moet worden opgevat dat de autoriteit van de lidstaat verplicht is het vaststellingsproces van de ontwerpwet op te schorten, hangende de ontvangst van het ECB-advies. In punt 3.1.2 van de gids van de ECB wordt ook ingegaan op de rol van de nationale parlementen. Zo dienen nationale parlementen op basis van hun eigen reglementen van orde te beslissen hoe zij moeten voldoen aan de verplichting om ter fine van ECB-advies een wetsontwerp in te dienen.
- 26 Enerzijds zou de verplichting tot tijdige raadpleging in de zin van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad derhalve aldus kunnen worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat zich in een zo vroeg mogelijk stadium van het wetgevingsproces tot de ECB moet richten overeenkomstig de nationale wetgeving inzake de wetgevingsprocedure. Op deze manier wordt getracht te verzekeren dat de bevoegde autoriteit op de hoogte is van het advies van de ECB voordat de betrokken regeling wordt vastgesteld en dat de opmerkingen van de ECB kunnen worden onderzocht op het moment dat de regeling wordt vastgesteld.
- 27 Volgens artikel 64 van de grondwet is het parlement binnen het Letse grondwettelijke bestel de wetgevende macht en stelt het de wetten vast. Wat de vaststelling van wetten betreft, moet het parlement derhalve worden beschouwd als een autoriteit van een lidstaat in de zin van artikel 127, lid 4, VWEU. Uit de feiten van de onderhavige zaak blijkt dat de begrotingscommissie contact heeft opgenomen met de ECB voordat de bestreden bepalingen werden vastgesteld, maar dat het advies van de ECB vijf dagen na de vaststelling ervan is ontvangen. Derhalve zou kunnen worden geconcludeerd dat bij de vaststelling van de bestreden bepalingen niet is voldaan aan de verplichting om de ECB tijdig te

raadplegen in de zin van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad.

- 28 In casu moet echter worden opgemerkt dat het advies van de ECB weliswaar na de vaststelling van de desbetreffende bepalingen is ontvangen, maar dat het tijdens een vergadering van de begrotingscommissie op 20 december 2023 is onderzocht. Bovendien waren de bestreden bepalingen ten tijde van de ontvangst van het advies van de ECB nog niet afgekondigd en nog niet in werking getreden. Krachtens artikel 71 van de grondwet kan de president van de staat immers binnen een termijn van tien dagen nadat het parlement de wet heeft vastgesteld, in een met redenen omklede brief aan de voorzitter van het parlement om een nieuwe behandeling van de wet verzoeken. Wanneer de president van de staat om een nieuwe behandeling van de wet verzoekt, wordt de wet teruggestuurd naar het parlement voor een nieuwe behandeling ervan en wordt de afkondiging van de wet uitgesteld totdat het parlement zich een tweede keer over de vaststelling van de wet heeft uitgesproken. De president van de staat kan de noodzaak voor een nieuwe behandeling van de wet rechtvaardigen op basis van zowel juridische als opportuniteitsoverwegingen.
- 29 Anderzijds zouden artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad aldus kunnen worden uitgelegd dat aan de verplichting van de autoriteiten van de lidstaten om de ECB tijdig te raadplegen, is voldaan indien het parlement van een lidstaat een wet vaststelt voordat het advies van de ECB is ingewonnen, maar het nationale recht voorziet in de mogelijkheid van een nieuwe behandeling van de wet in het parlement voordat de wet wordt afgekondigd en in werking treedt. In het licht van het voorgaande concludeert de Satversmes tiesa dat de uitlegging van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad en de juiste toepassing daarvan in de onderhavige feitelijke en juridische omstandigheden niet zo evident zijn dat er redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan. Bovendien zijn deze bepalingen tot op heden niet uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie.
- 30 Indien er sprake zou zijn van niet-nakoming van de verplichting tot tijdige raadpleging in de zin van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad, betwijfelt de Satversmes tiesa of een dergelijke niet-nakoming moet worden beschouwd als een schending van het Unierecht die leidt tot de niet-toepasselijkheid van de wettelijke bepalingen die door een lidstaat zijn vastgesteld.
- 31 De Satversmes tiesa heeft in zijn rechtspraak herhaaldelijk verklaard dat niet elke schending van de parlementaire procedure voldoende reden is om te oordelen dat de vastgestelde handeling niet rechtsgeldig is. Voor de nietigverklaring van een handeling wegens schending van de parlementaire procedure moet er ruimte voor twijfel bestaan over de vraag of het parlement dezelfde handeling zou hebben vastgesteld indien de procedure was gevolgd. Een rechtsregel kan immers alleen als onwettig worden beschouwd indien een wezenlijk vormvoorschrift is geschonden.

- 32 Tot op heden is in de rechtspraak van het Hof van Justitie geen duidelijkheid verschaft omtrent de gevolgen van de niet-nakoming van de verplichting om de ECB tijdig te raadplegen voor de toepasselijkheid van een nationale regeling. In zijn rechtspraak heeft het Hof van Justitie zich evenwel gebogen over de verplichting van de instellingen van de Europese Unie om de ECB te raadplegen, en heeft het geoordeeld dat de verplichting om de ECB te raadplegen wanneer wordt overwogen een besluit te nemen dat onder de bevoegdheid van de ECB valt, wordt opgelegd om in hoofdzaak te verzekeren dat het besluit eerst wordt genomen nadat de instantie is gehoord die, gelet op de speciale bevoegdheden waarover zij beschikt binnen het communautaire kader op het desbetreffende gebied waar zij wordt geacht een grote deskundigheid te hebben, in het bijzonder in staat is, zinvol bij te dragen aan het wetgevingsproces (zie het arrest van het Hof van Justitie, C-11/00, Commissie/ECB, punt 110).
- 33 Volgens de Satversmes tiesa zou de lering die is getrokken uit de rechtspraak van het Hof van Justitie betreffende de raadpleging tussen instellingen van de Unie ook kunnen worden toegepast op de verplichting van de autoriteiten van de lidstaten om de ECB te raadplegen, en zou daaruit kunnen worden geconcludeerd dat het raadplegingsproces voor de autoriteiten van de lidstaten bedoeld is om de kwaliteit van de genomen besluiten en de verenigbaarheid van de nationale regelingen met de door de Unie vastgestelde doelstellingen op het gebied van monetair beleid en financiële stabiliteit te waarborgen. Voorts wordt de verplichting tot raadpleging niet alleen beschouwd als een verplichting die voortvloeit uit artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad.
- 34 In bredere zin maakt deze verplichting ook deel uit van het beginsel van loyale samenwerking dat is neergelegd in artikel 4, derde alinea, VEU, aangezien de lidstaten met de instellingen van de Unie samenwerking en naar hun standpunt luisteren, terwijl de instellingen van de Unie de lidstaten hun opmerkingen doen toekomen over aangelegenheden waarvoor zij bevoegd zijn.
- 35 Geconcludeerd zou dus kunnen worden dat de niet-nakoming van de verplichting tot tijdige raadpleging, met name wanneer het advies van de ECB het besluit van de nationale wetgever had kunnen veranderen en beïnvloeden, een schending van een wezenlijk vormvoorschrift vormt.
- 36 Daarentegen moet bij de beoordeling van de ernst van deze schending rekening worden gehouden met het feit dat aanbevelingen en adviezen krachtens artikel 288, vijfde alinea, VWEU niet verbindend zijn. Volgens overweging 3 en artikel 4 van de beschikking van de Raad moeten de nationale autoriteiten immers enkel rekening houden met deze adviezen en doen deze niet af aan de verantwoordelijkheid van deze autoriteiten ten aanzien van de betrokken regeling. Hieruit volgt dat de verplichting tot raadpleging van de ECB weliswaar vereist dat deze haar standpunt kenbaar kan maken aan de nationale autoriteiten, maar dat deze autoriteiten juridisch niet verplicht zijn om zich naar dat standpunt te richten (zie het arrest van het Gerecht van 23 mei 2019, T-107/17, ████████ e.a./ECB,

punt 71). Aangezien de lidstaat hoe dan ook niet gebonden is aan de overwegingen in het advies van de ECB, zou derhalve kunnen worden geconcludeerd dat het feit dat niet tijdig om het advies is verzocht, geen schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert.

- 37 Indien in casu de verplichting tot tijdige raadpleging in de zin van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad niet is nagekomen, is het derhalve twijfelachtig of een dergelijke niet-nakoming moet worden aangemerkt als een schending van een wezenlijk vormvoorschrift die tot de niet-toepasselijkheid van de door de lidstaat vastgestelde wettelijke bepalingen leidt op grond dat zij zijn vastgesteld in een procedure die in strijd is met het Unierecht.
- 38 De Satversmes tiesa is derhalve van mening dat er in de onderhavige zaak omstandigheden zijn die het besluit rechtvaardigen om de zaak voor een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie voor te leggen.
- 39 Volgens artikel 32, lid 1, van de Satversmes tiesas likums (wet betreffende het grondwettelijk hof) is een arrest van de Satversmes tiesa definitief en uitvoerbaar zodra het is gewezen. Volgens lid 3 van dit artikel wordt een wettelijke bepaling die door de Satversmes tiesa onverenigbaar is verklaard met een hogere rechtsnorm, bovendien geacht nietig te zijn vanaf de dag waarop het arrest van deze rechter wordt gepubliceerd, tenzij hij anders beslist.
- 40 De Satversmes tiesa erkent in zijn rechtspraak ook dat in een democratische rechtsstaat het beginsel moet worden geëerbiedigd volgens hetwelk een wettelijke bepaling die niet volgens de juiste procedure is vastgesteld, geen rechtsgevolgen teweeg kan brengen. In uitzonderlijke gevallen, waarin de onmiddellijke ongeldigverklaring van een dergelijke bepaling nog meer tegen de grondwet zou indruisen dan de handhaving ervan, kan echter ook een ander tijdstip worden vastgesteld waarop de bepaling ophoudt effect te sorteren.
- 41 Bij de vaststelling van het tijdstip waarop een wettelijke bepaling ophoudt effect te sorteren, moet de Satversmes tiesa erop toezien dat de situatie die vanaf dat tijdstip kan ontstaan, voor zover mogelijk, de belangen van justitiabelen niet ernstig schaadt. Bovendien moet de Satversmes tiesa voorkomen dat de terugwerkende kracht van een arrest de rechten van andere justitiabelen wezenlijk aantast. De Satversmes tiesa heeft veeleer tot taak om de uiteenlopende belangen van de justitiabelen zoveel mogelijk tegen elkaar af te wegen.
- 42 Wanneer de Satversmes tiesa zich uitspreekt over het tijdstip waarop een wettelijke bepaling ophoudt effect te sorteren, zal deze rechter dus in elk afzonderlijk geval het rechtszekerheidsbeginsel tegen de grondrechten van justitiabelen afwegen.
- 43 In het licht van de voorgaande overwegingen zou de Satversmes tiesa, indien deze rechter zou oordelen dat de bestreden bepalingen in casu niet volgens de juiste procedure zijn vastgesteld wegens een schending van artikel 127, lid 4, VWEU en

artikel 4 van de beschikking van de Raad, zich moeten uitspreken over de datum waarop de bestreden bepalingen ophouden effect te sorteren.

- 44 In de rechtspraak van het Hof van Justitie is nog niet verduidelijkt welke rechtsgevolgen moeten worden verbonden aan de niet-nakoming van de in artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van de beschikking van de Raad neergelegde verplichting om de ECB te raadplegen. De Satversmes tiesa is echter bekend met de rechtspraak van het Hof van Justitie volgens welke de lidstaten verplicht zijn om een bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten indien deze is vastgesteld in strijd met de plicht om technische voorschriften bij de Europese Commissie aan te melden, zoals momenteel vastgelegd in Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. In dat verband heeft het Hof van Justitie verklaard dat verzuim van de in die richtlijn neergelegde aanmeldingsplicht schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert, die tot niet-toepasselijkheid van de betrokken technische voorschriften leidt, met als gevolg dat deze niet aan natuurlijke kunnen worden tegengeworpen (zie arrest van het Hof van Justitie van 6 juni 2002, C-159/00, Sapod Audic, punt 49). Uit het voorgaande zou derhalve kunnen worden geconcludeerd dat de bestreden bepalingen ook in een dergelijk geval niet toepasselijk zijn en geen rechtsgevolgen teweeg kunnen brengen, hetgeen de Satversmes tiesa beperkt in zijn beslissing vanaf welk tijdstip die bepalingen nietig moeten worden verklaard.
- 45 Opgemerkt zij echter dat het rechtszekerheidsbeginsel deel uitmaakt van de rechtsorde van de Europese Unie (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 21 juni 2007, C-158/06, ROM-projecten, punt 24). In casu mag niet uit het oog worden verloren dat de bestreden bepalingen gedurende een beperkte periode van één jaar van kracht waren en niet langer van toepassing zijn. Indien de Satversmes tiesa zou oordelen dat de bestreden bepalingen vanaf de vaststelling ervan nietig zijn, dan zouden SEB banka, andere kredietinstellingen en kapitaalvennootschappen met een vergunning om krediet te verstrekken aan consumenten, de betaalde heffing kunnen terugvorderen uit de staatsbegroting. In totaal hebben de heffingplichtigen voor meer dan meer dan 97 miljoen EUR aan heffingen aan de staatsbegroting betaald. Een dergelijke beslechting van de onderhavige zaak zou aanzienlijke negatieve gevolgen hebben voor de begroting van de staat en zou geen juridische stabiliteit, duidelijkheid en rust op sociaal vlak brengen. Bovendien is de vergoeding waarin de bestreden bepalingen voorzien, uitgekeerd aan een zeer groot aantal hypotheeknemers. Zo werd deze vergoeding in 2024 berekend voor gemiddeld iets meer dan 90 000 hypothecaire kredietovereenkomsten per kwartaal. Het totale vergoedingsbedrag dat in 2024 aan hypotheeknemers is uitgekeerd, belooft iets meer dan 78 miljoen EUR.
- 46 Met het oog op de beslechting van de onderhavige zaak moet bijgevolg worden nagegaan of het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van voorrang van het Unierecht, op grond dat de bestreden bepalingen niet volgens de juiste procedure zijn vastgesteld wegens schending van artikel 127, lid 4, VWEU en artikel 4 van

de beschikking van de Raad, aldus moeten worden uitgelegd dat de Satversmes tiesa in zijn arrest kan gelasten dat de rechtsgevolgen van de bestreden bepalingen die tijdens de geldigheidsduur ervan zijn teweeggebracht, worden gehandhaafd.