



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. SZPUNAR

fremsat den 9. december 2021¹

Sag C-278/20

**Europa-Kommissionen
mod**

Kongeriget Spanien

»Traktatbrud – den spanske lovgivers tilsidesættelse af EU-retten – skader, der er forvoldt borgerne – national lovgivning om afpasning af ordningen for statens ansvar som lovgiver for tilsidesættelser af EU-retten efter den ordning, som er fastlagt for tilsidesættelser af den spanske forfatning, der skyldes den spanske lovgivningsmagt – erstatning, som det er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opnå – effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet«

I. Indledning

1. Domstolen har gentagne gange påpeget, at princippet om, at staten er ansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, udgør en væsentlig del af traktaternes system². Skadelidte borgere har en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab³.

2. Det skal desuden præciseres, at med det forbehold, at selve retten til erstatning følger direkte af EU-retten, når disse betingelser er opfyldt, skal staten erstatte det forvoldte tab efter nationale erstatningsregler, idet betingelserne i de nationale lovgivninger for erstatning af tab dog ikke må være mindre fordelagtige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål efter national ret (ækvivalensprincippet), og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet)⁴.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 35), af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 31), af 23.5.1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, præmis 24), og af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 29).

³ – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51), af 23.5.1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, præmis 25), og af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 30).

⁴ – Dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 58), og af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 31).

3. Disse to principper er omdrejningspunktet i det foreliggende traktatbrudssøgsmål. I stævningen af 24. juni 2020 har Europa-Kommissionen nemlig nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet, som begrænser medlemsstaternes procesautonomi⁵, når de fastsætter de betingelser, der gælder for deres erstatningsansvar for skader, som forvoldes borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, idet det har vedtaget og opretholdt visse bestemmelser om statens ansvar som lovgiver.

II. Spansk ret

4. Artikel 106, stk. 2, i den spanske forfatning bestemmer, at »[b]orgerne [...] på de vilkår, der er fastsat i loven, [har] ret til erstatning for enhver skade, der forvoldes på deres ejendom og rettigheder, medmindre der foreligger force majeure, såfremt denne skade skyldes den offentlige forvaltnings funktion«.

5. Artikel 4a, stk. 1, i Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (organisk lov nr. 6/1985 om retsvæsenet) af 1. juli 1985⁶, som ændret ved organisk lov nr. 7/2015 af 21. juli 2015⁷, fastsætter, at »[d]ommere og retsinstanser anvender EU-retten i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols praksis«.

6. Artikel 31 i Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (lov nr. 29/1998 om forvaltningsdomstolenes kompetence) af 13. juli 1998⁸ har følgende ordlyd:

»1. Sagsøgeren kan nedlægge påstand om, at retsakter og bestemmelser, der kan anfægtes i henhold til det foregående kapitel, erklæres ulovlige og i givet fald annulleres.

2. Sagsøgeren kan ligeledes anmode om anerkendelse af en konkret retsstilling og om vedtagelse af passende foranstaltninger til fuld genoprettelse af denne retsstilling, herunder erstatning for eventuelle skader.«

7. Denne lovs artikel 71, stk. 1, litra d), fastsætter:

»Når sagsøgeren får medhold i en forvaltningssag, gælder følgende:

[...]

d) Hvis et erstatningskrav tages til følge, fastslås retten til erstatning i alle tilfælde, og det præciseres ligeledes, hvem der er erstatningspligtig. Erstatningsbeløbet fastsættes også i dommen, hvis sagsøgeren udtrykkeligt har anmodet herom, og der er tilstrækkeligt grundlag herfor i sagsakterne. I modsat fald angives det, hvordan dette beløb skal fastsættes, og den endelige fastsættelse udskydes til det tidspunkt, hvor dommen opfyldes.«

⁵ – Idet udtrykket »procesautonomi« både omfatter egentlige processuelle betingelser og materielle betingelser.

⁶ – BOE nr. 157 af 2.7.1985, s. 20632.

⁷ – BOE nr. 174 af 22.7.2015, s. 61593.

⁸ – BOE nr. 167 af 14.7.1998, s. 23516.

8. Den nævnte lovs artikel 110, stk. 1, bestemmer:

»I forbindelse med beskatning, personalet i den offentlige forvaltning og markedets enhed kan virkningerne af en endelig dom, hvori en konkret retsstilling er blevet anerkendt for en eller flere personer, udvides til at omfatte andre personer i medfør af denne dom, hvis følgende omstændigheder foreligger:

- a) De berørte personer har den samme retsstilling som de personer, der har fået medhold i sagen.
- b) Den dommer eller retsinstans, der har truffet afgørelsen, har ligeledes stedlig kompetence til at træffe afgørelse om deres anmodninger om anerkendelse af denne konkrete retsstilling.
- c) De berørte personer anmoder om udvidelse af dommens virkninger senest et år efter den sidste forkyndelse af denne dom for de personer, der var parter i sagen. Hvis der iværksættes appel i lovens interesse eller revisionsappel, regnes denne frist fra den sidste forkyndelse af den afgørelse, hvorved appelsagen afgøres endeligt.«

9. Artikel 221 i Ley 58/2003 General Tributaria (lov nr. 58/2003 om den almindelige beskatning) af 17. december 2003⁹ bestemmer:

»1. Proceduren for anerkendelse af retten til tilbagebetaling af beløb erlagt i urigtig formening om skyld indledes af egen drift eller efter anmodning fra den berørte part i følgende tilfælde:

- a) Hvis der er foretaget dobbelt indbetaling af skattegæld eller bøder.
- b) Hvis det indbetalte beløb er højere end det beløb, der skal betales som følge af en forvaltningsakt eller en egenvurdering.

[...]«

10. Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lov nr. 39/2015 om fælles administrative procedurer for offentlige myndigheder) af 1. oktober 2015¹⁰ (herefter »lov nr. 39/2015«) fastsætter i artikel 67 med overskriften »Anmodninger om indledning af erstatningssager«:

»1. De berørte personer kan kun anmode om, at der indledes en erstatningssag, hvis deres ret til at kræve erstatning ikke er forældet. Retten til at kræve erstatning forældes et år efter, at den handling eller den retsakt, der ligger til grund for erstatningen, er foretaget eller vedtaget, eller et år efter, at dens skadelige virkning har vist sig. I tilfælde af fysisk eller psykisk personskade regnes fristen fra det tidspunkt, hvor den pågældende er blevet rask, eller følgervirkningernes omfang er blevet fastslået.

[...]

Når der foreligger økonomisk ansvar som omhandlet i artikel 32, stk. 4 og 5, i [lov nr. 40/2015]^[11], forældes retten til at kræve erstatning et år efter, at den afgørelse, hvorved bestemmelsen kendes

⁹ – BOE nr. 302 af 18.12.2003, s. 23186.

¹⁰ – BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89343.

¹¹ – Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (lov nr. 40/2015 om reglerne for den offentlige sektor) af 1.10.2015 (BOE nr. 236 af 2.10.2015, s. 89411) (herefter »lov nr. 40/2015«).

forfatningsstridig eller erklæres uforenelig med EU-retten, alt efter omstændighederne er blevet offentliggjort i *Boletín Oficial del Estado* eller i *Den Europæiske Unions Tidende*.«

11. Artikel 106, stk. 4, i lov nr. 39/2015 fastsætter:

»Når de offentlige myndigheder erklærer en bestemmelse eller en retsakt ugyldig, kan de i den samme afgørelse fastslå, at de berørte personer skal tilkendes erstatning, hvis de i artikel 32, stk. 2, og artikel 34, stk. 1, i [lov nr. 40/2015] nævnte omstændigheder foreligger [...]«

12. Lov nr. 40/2015 indeholder i det indledende afsnit et kapitel IV med overskriften »Offentlige myndigheders ansvar«, som omfatter artikel 32-37.

13. Denne lovs artikel 32, der vedrører principperne for de offentlige myndigheders ansvar, bestemmer:

»1. Borgerne har ret til erstatning fra de relevante offentlige myndigheder for enhver skade, der forvoldes på deres ejendom eller rettigheder, såfremt denne skade skyldes den offentlige forvaltnings korrekte eller fejlagtige funktion, medmindre der er tale om force majeure eller en skade, som borgeren hæfter for i overensstemmelse med loven.

Hvis forvaltningsakter eller administrative bestemmelser annulleres af en administrativ myndighed eller af en forvaltningsdomstol, giver dette ikke i sig selv ret til erstatning.

2. Den påberåbte skade skal under alle omstændigheder være reel, økonomisk målbar og individualiseret i forhold til en person eller en gruppe af personer.

3. Borgerne har endvidere ret til erstatning fra de offentlige myndigheder for enhver skade på deres ejendom og rettigheder som følge af anvendelsen af lovgivningsmæssige retsakter, der ikke vedrører ekspropriation af rettigheder, som de ikke hæfter for, såfremt dette fremgår af de pågældende lovgivningsmæssige retsakter og af de heri angivne vilkår.

Staten kan ligeledes drages til ansvar som lovgiver i følgende tilfælde, såfremt de krav, der er fastsat i de foregående stykker, er opfyldt:

a) Når skaderne skyldes anvendelsen af en lovbestemmelse, der erklæres forfatningsstridig, og forudsat at de i stk. 4 nævnte krav er opfyldt.

b) Når skaderne skyldes anvendelsen af en bestemmelse, der er uforenelig med EU-retten, jf. stk. 5.

4. Hvis skaden skyldes anvendelsen af en lovbestemmelse, der erklæres forfatningsstridig, kan borgeren tilkendes erstatning, såfremt den pågældende ved en hvilken som helst instans har opnået en endelig afgørelse, hvorved sagen til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, forkastes, og forudsat at borgeren har påberåbt sig den senere fastslåede forfatningsstridighed.

5. Hvis skaden skyldes anvendelsen af en bestemmelse, der erklæres uforenelig med EU-retten, kan borgeren tilkendes erstatning, såfremt den pågældende ved en hvilken som helst instans har opnået en endelig afgørelse, hvorved sagen til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, forkastes, og forudsat at borgeren har påberåbt sig den senere fastslåede tilsidesættelse af EU-retten. Desuden skal alle de følgende betingelser være opfyldt:

- a) Bestemmelsen skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder.
- b) Tilsidesættelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret.
- c) Der skal være en direkte årsagsforbindelse mellem den ansvarlige myndigheds manglende opfyldelse af den forpligtelse, der følger af EU-retten, og den skade, som borgerne har lidt.

6. Den afgørelse, hvorved en lovbestemmelse kendes forfatningsstridig, eller en bestemmelse erklæres uforenelig med EU-retten, har retsvirkning, når den alt efter omstændighederne er blevet offentliggjort i *Boletín Oficial del Estado* eller i *Den Europæiske Unions Tidende*, medmindre andet er bestemt i denne afgørelse.

[...]«

14. Den nævnte lovs artikel 34, stk. 1, med overskriften »Erstatning« fastsætter:

»[...]

Når der foreligger økonomisk ansvar som omhandlet i artikel 32, stk. 4 og 5, kan der ydes erstatning for skader, som er indtrådt op til fem år før datoen for offentliggørelse af den afgørelse, hvorved lovbestemmelsen kendes forfatningsstridig, eller bestemmelsen erklæres uforenelig med EU-retten, medmindre andet er bestemt i denne afgørelse.«

III. Den administrative procedure

15. Efter at have modtaget en række klager fra borgere indledte Kommissionen den 25. juli 2016 en EU-pilotprojektprocedure mod Kongeriget Spanien vedrørende artikel 32 og 34 i lov nr. 40/2015 med henvisning til en eventuel tilsidesættelse af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Da denne procedure ikke fik det ønskede resultat, blev den afsluttet den 18. januar 2017. Kommissionen indledte herefter en traktatbrudsprocedure.

16. Ved skrivelse af 15. juni 2017 opfordrede Kommissionen Kongeriget Spanien til at fremsætte bemærkninger om sine betænkeligheder ved artikel 32 og 34 i lov nr. 40/2015, henset til ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Den 4. august 2017 meddelte denne medlemsstat Kommissionen, hvorfor den anså de omhandlede bestemmelser for at være i overensstemmelse med disse principper.

17. Den 26. januar 2018 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den forklarede, hvorfor artikel 32, stk. 3-6, og artikel 34, stk. 1, andet afsnit, i lov nr. 40/2015 og artikel 67, stk. 1, tredje afsnit, i lov nr. 39/2015 efter dens opfattelse var i strid med effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet, og tilbageviste de argumenter, som Kongeriget Spanien havde fremført i sin skrivelse af 4. august 2017.

18. Ved skrivelse af 26. marts 2018 besvarede Kongeriget Spanien – i forlængelse af et møde med Kommissionens tjenestegrene den 14. marts 2018 – den begrundede udtalelse, idet den fastholdt, at den spanske ordning for statens ansvar overholder ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet. Ved skrivelse af 20. november 2018 meddelte denne medlemsstat imidlertid Kommissionen, at den havde ændret holdning, og at den inden længe ville fremlægge et lovforslag, der skulle bringe spansk ret i overensstemmelse med de EU-retlige krav. Dette forslag blev fremlagt for Kommissionen den 21. december 2018.

19. Den 15. maj 2019 sendte Kommissionen efter afholdelse af endnu et møde den 18. marts 2019 et dokument til Kongeriget Spanien, hvori den forklarede, at det nævnte lovforslag måske kunne bringe tilsidesættelsen af ækvivalensprincippet til ophør, men at dette ikke gjaldt for tilsidesættelsen af effektivitetsprincippet.

20. Ved skrivelse af 31. juli 2019 oplyste Kongeriget Spanien, at det indtil videre var umuligt at udarbejde nye lovforslag, eftersom landet blev ledet af et forretningsministerium (*gobierno en funciones*).

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

21. Kommissionen har i en stævning af 24. juni 2020 nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet, idet det har vedtaget og opretholdt artikel 32, stk. 3-6, og artikel 34, stk. 1, andet afsnit, i lov nr. 40/2015 og artikel 67, stk. 1, tredje afsnit, i lov nr. 39/2015.

22. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om afvisning, for så vidt som medlemsstaten efter Kommissionens opfattelse vil skulle omlægge sin ansvarsordning, hvis den ikke får medhold, og om frifindelse.

23. Kongeriget Spanien og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. marts 2020.

V. Bedømmelse

A. Formaliteten

24. I svarskriftet har Kongeriget Spanien anført, at det foreliggende søgsmål skal afvises, for så vidt som Kommissionen har nedlagt påstand om, at den spanske ordning for økonomisk ansvar omlægges i sin helhed, og således har udvidet søgsmålets genstand i forhold til den begrundede udtalelse.

25. Det fremgår nemlig af Domstolens faste praksis, at genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF fastlægges af Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse¹².

¹² – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255 præmis 65), af 3.6.2021, Kommissionen mod Tyskland (Grænseværdier – NO₂) (C-635/18, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:437, præmis 47), og af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 160).

26. Som Kongeriget Spanien har gjort gældende, har Kommissionen ganske vist anført i stævningen, at hvis Domstolen giver den medhold i sagen, vil den spanske ordning skulle omlægges i sin helhed.

27. Det bør imidlertid påpeges, at Kommissionen udtrykkeligt har nævnt, hvilke bestemmelser der er omfattet af det foreliggende søgsmål, nemlig artikel 32, stk. 3-6, og artikel 34, stk. 1, andet afsnit, i lov nr. 40/2015, og artikel 67, stk. 1, tredje afsnit, i lov nr. 39/2015, der alle omhandler spørgsmålet om statens ansvar som lovgiver for tilsidesættelse af EU-retten. Det fremgår desuden klart af Kommissionens stævning, at den udelukkende rejser tvivl om den retlige ordning for statens ansvar som *lovgiver* og alene vedrører statens ansvar som følge af *lovgivningsmæssige* retsakter, der strider mod EU-retten.

28. Jeg skal herved fremhæve, at Kommissionen i retsmødet også præciserede, hvilke situationer der er omhandlet i det foreliggende søgsmål. Der er således tale om statens ansvar som lovgiver som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, både når den forvoldte skade er direkte forårsaget af lovgivers handling eller undladelse og ikke gennem en forvaltningsakt, og når den skyldes, at myndigheden har vedtaget en forvaltningsakt i medfør af en lov, selv om myndigheden faktisk ikke havde mulighed for at vedtage denne akt.

29. Det bør desuden påpeges, at den begrundede udtalelser genstand svarer til de bestemmelser, der er genstand for det foreliggende søgsmål, og at de klagepunkter, som Kommissionen fremsatte heri, ligner dem, som den har anført i stævningen, hvorfor det ikke kan gøres gældende, at søgsmålets genstand er blevet udvidet.

30. Efter min opfattelse kan der derfor ikke være tvivl om, at det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

B. Realiteten

1. Effektivitetsprincippet

31. Kommissionen har anført, at den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver for tilsidesættelse af EU-retten, som er fastsat i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, strider mod effektivitetsprincippet, for så vidt som erstatningen for den skade, der er forvoldt, er undergivet tre betingelser, nemlig for det første, at staten kun kan ifalde ansvar som lovgiver, hvis Domstolen har erklæret en lovgivningsmæssig retsakt uforenelig med EU-retten, for det andet, at den skadelidte borger forud for erstatningssøgsmålets anlæggelse ved en retsinstans har opnået en endelig afgørelse, hvorved sagen til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, forkastes, og endelig for det tredje, at borgeren har påberåbt sig tilsidesættelsen af EU-retten i forbindelse med den forudgående sag.

32. Kommissionen har videre anført, at forældelsesfristen i artikel 67, stk. 1, i lov nr. 39/2015 for erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver for tilsidesættelse af EU-retten og begrænsningen i artikel 34, stk. 1, i lov nr. 40/2015 af de skader, der kan give anledning til erstatning, til skader, som er indtrådt op til fem år forud for erklæringen om uforenelighed, ligeledes er to krav, der er uforenelige med effektivitetsprincippet.

33. Kongeriget Spanien har imidlertid indledningsvis gjort gældende, at søgsmålet skal forkastes, for så vidt som Kommissionen foretog en delvis og ufuldstændig vurdering af de omhandlede bestemmelser. Kommissionen burde ifølge denne medlemsstat have taget hensyn til hele den spanske ordning for offentlige myndigheders ansvar i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten og til medlemsstaternes vide skøn ved tilrettelæggelsen af deres ordning for statens ansvar med henblik på at godtgøre, at denne ordning samlet set var i strid med effektivitetsprincippet¹³.

34. Jeg vil undersøge dette argument først, eftersom det ikke vil være nødvendigt at undersøge Kommissionens klagepunkter om, at effektivitetsprincippet er tilsidesat alene som følge af disse bestemmelser, hvis det er begrundet.

a) Kommissionens fokusering på visse bestemmelser

35. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen er forpligtet til at undersøge enhver national bestemmelse, der kan være relevant for afgørelsen af, om den spanske ordning for statens økonomiske ansvar som lovgiver reelt strider mod effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.

36. Ifølge denne medlemsstat sikrer både de »ordinære« retsmidler¹⁴ og den »generelle metode« i artikel 32, stk. 1, i lov nr. 40/2015, som gør det muligt at drage offentlige myndigheder til ansvar, at borgere råder over effektive retsmidler, når de lider skade som følge af offentlige myndigheders tilsidesættelse af EU-retten. Det følger heraf, at denne lovs artikel 32, stk. 5, er en supplerende bestemmelse, som omhandler et særligt retsmiddel for borgere, der allerede har anlagt sag og har opnået en negativ afgørelse, hvori der ikke blev taget hensyn til, at den anvendte lovbestemmelse var uforenelig med EU-retten.

37. Den nævnte medlemsstat har anført, at Kommissionen desuden ved at foretage en delvis vurdering har vendt bevisbyrden i forbindelse med det hævdede traktatbrud.

38. Det fremgår ganske vist klart af Domstolens praksis, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale instanser¹⁵, og at EU-retten, når flere procedurer kan tages i betragtning, ikke skal fastsætte den procedure, der skal anvendes¹⁶.

¹³ – Kongeriget Spanien har i sine skriftlige indlæg flere gange anført, at det er nødvendigt at foretage en helhedsvurdering af den nævnte ordning for at godtgøre, at der foreligger en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet. Det fremgår imidlertid klart af indholdet af denne medlemsstats argumenter, at denne samlede vurdering blot ville have påvist, om den omhandlede ordning er effektiv. Jeg vil endvidere påpege, at Kommissionens klagepunkt om tilsidesættelse af ækvivalensprincippet udelukkende er baseret på en sammenligning af de erstatningssøgsmål mod staten som følge af forfatningsstridige love, der er omhandlet i artikel 32, stk. 4, i lov nr. 40/2015, og de erstatningssøgsmål mod staten som følge af uforenelige love, der er omhandlet i denne lovs artikel 32, stk. 5. Det er derfor ikke vigtigt at vurdere alle bestemmelser i den spanske retsorden vedrørende erstatning for skader forvoldt af de offentlige myndigheder. Jeg vil som følge heraf kun tage hensyn til dette argument fra Kongeriget Spanien ved undersøgelsen af, om der foreligger en tilsidesættelse af effektivitetsprincippet.

¹⁴ – Dvs. en forvaltningssag til prøvelse af den skadevoldende retsakt, en procedure for omgørelse af egen drift af forvaltningsakter, en procedure for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld på skatteområdet og en procedure for udvidelse af virkningerne af en dom eller afgørelse på skatteområdet.

¹⁵ – Dom af 16.7.2020, CaixaBank og Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 og C-259/19, EU:C:2020:578, præmis 85), af 20.5.2021, X (LPG-tankvogne) (C-120/19, EU:C:2021:398, præmis 72), og af 10.6.2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 – C-782/19, EU:C:2021:470, præmis 28).

¹⁶ – Dom af 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, præmis 130).

39. Efter min opfattelse gør dette krav det imidlertid ikke nødvendigt systematisk at undersøge alle retsmidler, som generelt gør det muligt at drage staten til ansvar, når det kun er ordningen for statens ansvar som *lovgiver*, der er genstand for traktatbrudssøgsmålet.

40. Jeg forstår snarere denne betingelse således, at der skal foretages en vurdering af den sammenhæng, hvori de anfægtede bestemmelser indgår, hvor det også er muligt at undersøge andre bestemmelser, hvis de spiller en rolle for den pågældende procedure eller faktisk har samme formål, nemlig at drage staten til ansvar som følge af *love*, der er uforenelige med EU-retten.

41. Hvis det skal foreholdes Kommissionen, at den forsøger at fremme en bestemt procedure med henblik på at afgøre, om staten ifalder ansvar som lovgiver, kræver det desuden, at de procedurer, som Kongeriget Spanien har beskrevet, har det samme formål, nemlig at drage staten til ansvar som lovgiver.

42. Efter min opfattelse er dette imidlertid ikke tilfældet. Det kan ikke udledes af ordlyden af de bestemmelser, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, at de sigter mod eller gør det muligt at yde erstatning for skader forvoldt af staten som lovgiver ved tilsidesættelse af EU-retten.

43. Kongeriget Spanien har i første række anført, at de »ordinære« retsmidler gør det muligt at kræve erstatning for offentlige myndigheders tilsidesættelse af EU-retten.

44. Disse retsmidler sikrer ganske vist, at borgerne kan opnå en form for erstatning for skader, der forvoldes af myndighederne i almindelighed, eller at der i det mindste sker en genopretning af den oprindelige situation og en begrænsning af skaden, og at der kan fremsættes krav om erstatning som følge af en tilsidesættelse af EU-retten. En undersøgelse af disse forskellige retsmidler viser imidlertid, at ingen af dem gør det muligt at drage staten til ansvar som *lovgiver*.

45. For det første sikrer proceduren for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld på skatteområdet kun, at situationen genoprettes, såfremt skattemyndigheden har opkrævet et for stort beløb, og den gør det ikke muligt at drage staten til ansvar som lovgiver og at opnå erstatning for den skade, der er lidt. Det skal desuden påpeges, at anvendelsesområdet for proceduren for tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld efter spansk ret er begrænset til skatteområdet, og at denne procedure derfor under ingen omstændigheder kan anvendes som et »ordinært« retsmiddel, der gør det muligt at opnå erstatning for skader, som staten har forvoldt som lovgiver ved tilsidesættelse af EU-retten.

46. Det samme gælder for det andet for proceduren for udvidelse af virkningerne af en dom eller en afgørelse, som også er materielt begrænset. Ifølge denne procedure kan virkningerne af en endelig afgørelse, hvori en persons konkrete retsstilling er blevet anerkendt, i visse tilfælde udvides til at omfatte andre personer, der befinder sig i den samme situation. Anvendelsen af denne procedure som et retsmiddel, der gør det muligt at drage staten til ansvar som lovgiver, forudsætter derfor, at statens ansvar som lovgiver allerede er blevet fastslået ved en forudgående endelig afgørelse eller dom i en tilsvarende situation. Dette retsmiddel kan således heller ikke betragtes som et »ordinært« retsmiddel, der sikrer en effektiv ordening for statens ansvar som lovgiver, eftersom det ifølge denne antagelse kun finder anvendelse i tilfælde, hvor statens ansvar som lovgiver allerede er blevet fastslået.

47. Hvad for det tredje angår proceduren for omgørelse af egen drift af forvaltningsakter skal det påpeges, dels at den alene gør det muligt at yde erstatning for skader, der er forårsaget af forvaltningsakter, og ikke for skader, der er direkte forårsaget af loven, dels at den er fuldstændig afhængig af de offentlige myndigheders vilje. Jeg kan derfor ikke udelukke, at den kan have en indvirkning på bedømmelsen af ordningen for statens ansvar som lovgiver i Spanien.

48. For det fjerde vedrører en forvaltningssag til prøvelse af en forvaltningsakt, som har forvoldt en skade, også netop den indirekte og ikke-systematiske mulighed for at opnå erstatning for en skade, som *er forårsaget af en forvaltningsakt*. Staten kan derfor ikke ifalde ansvar som lovgiver, når skaden ikke er forårsaget af en forvaltningsakt, men *er direkte forårsaget af loven*¹⁷, hvilket indebærer, at denne fremgangsmåde heller ikke kan betragtes som et »ordinært« retsmiddel, der gør det muligt at drage staten til ansvar som lovgiver¹⁸.

49. Det er i denne forbindelse korrekt, at Kommissionen ligeledes har henvist til antagelsen om, at skaden formelt set er forårsaget af en forvaltningsakt, når myndigheden har vedtaget forvaltningsakten i medfør af en lov, som er uforenelig med EU-retten, og den ikke har den handlefrihed, der kræves for at vedtage denne akt. Et sådant retsmiddel gør det uden tvivl muligt for borgere, der har lidt skade på grund af denne forvaltningsakt, at opnå erstatning. I dette tilfælde er hensigten imidlertid heller ikke formelt at drage staten til ansvar som lovgiver, men at drage den administrative myndighed, der har vedtaget forvaltningsakten, til ansvar.

50. De »ordinære« retsmidler, som Kongeriget Spanien har støttet sig på, har derfor ikke til formål at yde erstatning for skader, der forvoldes af staten som lovgiver som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, men kun at gøre det muligt at yde erstatning for skader, der forårsages af retsakter, som myndigheden har vedtaget på grundlag af en lov, der er uforenelig med EU-retten. Det kan derfor ikke foreholdes Kommissionen, at den foretog en delvis vurdering af den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver ved udelukkende at fokusere på artikel 32, stk. 3-6, i lov nr. 40/2015, som er de eneste bestemmelser, der er relevante i denne sammenhæng.

51. Det skal under alle omstændigheder påpeges, at selv om de øvrige retsmidler, som Kongeriget Spanien har henvist til, ikke er omfattet af det foreliggende traktatbrudssøgsmål, indgår de alligevel i Kommissionens ræsonnement, for så vidt som deres anvendelse er en forudsætning for, at staten kan ifalde ansvar som lovgiver ifølge artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015. Det kan derfor heller ikke foreholdes Kommissionen, at den foretog en løsreven vurdering af den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten¹⁹.

52. Kongeriget Spanien har i anden række anført, at artikel 32 i lov nr. 40/2015 som helhed betragtet gør det muligt at drage staten til ansvar som lovgiver, og at Kommissionen derfor ikke kan nøjes med at henvise til denne lovs artikel 32, stk. 3-6, og at rette sin argumentation vedrørende den formodede tilsidesættelse af effektivitetsprincippet mod den nævnte lovs artikel 32, stk. 5.

¹⁷ – Kongeriget Spanien har flere gange anført, at det er vanskeligt at forvolde en skade ved en retsakt, som vedtages af lovgiver, men ikke gennemføres ved en forvaltningsakt, og at en sag til prøvelse af forvaltningsakten derfor kan være tilstrækkelig til, at borgerne kan opnå erstatning for de skader, som de har lidt som følge af den lov, der er uforenelig med EU-retten. Domstolens praksis vidner imidlertid om det modsatte, og dens principielle domme om statens ansvar for tilsidesættelse af EU-retten vedrører netop lovgivers manglende eller fejlagtige gennemførelse af direktiver, som har været til skade for borgerne.

¹⁸ – Det bør herved fremhæves, at Kommissionen ligeledes har forstået statens ansvar som lovgiver således, at det omfatter situationer, hvor skaden er forårsaget af en forvaltningsakt, som blev vedtaget i medfør af en lov, og hvor myndigheden ikke havde nogen skønsmargen med hensyn til at vedtage denne akt.

¹⁹ – Jeg vil behandle dette spørgsmål nærmere ved gennemgangen af Kommissionens klagepunkter om effektivitetsprincippet. Jf. punkt 67 ff. i dette forslag til afgørelse.

53. Ifølge denne medlemsstat udgør artikel 32, stk. 1, i lov nr. 40/2015 den »generelle metode« til sikring af, at der ydes erstatning for skader, som staten som lovgiver forvolder borgerne ved tilsidesættelse af EU-retten.

54. Det bør herved fremhæves, at Kongeriget Spaniens holdning har ændret sig en smule i løbet af retsforhandlingerne. Denne medlemsstats argumentation var i de skriftlige indlæg rettet mod artikel 32, stk. 1, i lov nr. 40/2015, hvorimod den i retsmødet forsøgte at godtgøre, at spørgsmålet om lovgivers ansvar er reguleret ved denne lovs artikel 32, stk. 3.

55. Ingen af disse argumenter kan imidlertid tiltrædes.

56. Det fremgår for det første klart af ordlyden af artikel 32, stk. 1, i lov nr. 40/2015, at der ifølge denne bestemmelse ydes erstatning »fra de relevante offentlige myndigheder« for enhver skade, der forvoldes på borgerne, såfremt denne skade »skyldes den offentlige forvaltnings korrekte eller fejlagtige funktion«. Rent bortset fra at jeg tvivler på, at den lovgivningsmæssige aktivitet uden videre kan kvalificeres som »den offentlige forvaltnings aktivitet«, og at staten som lovgiver kan sidestilles med en offentlig myndighed, bør det påpeges, at en sådan generel formulering, som vedrører alle offentlige myndigheders ansvar, står i modsætning til formuleringen af denne lovs artikel 32, stk. 3-6, som alene vedrører statens ansvar som lovgiver.

57. Selv om artikel 32, stk. 1, i lov nr. 40/2015 således repræsenterer den »generelle metode« vedrørende myndighedernes ansvar, er statens ansvar som *lovgiver* genstand for særlige bestemmelser, som reelt vil blive overflødige, hvis den førstnævnte bestemmelse anses for tilstrækkelig til at drage staten til ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten. Det kan derfor ikke antages, at formålet med den nævnte bestemmelse er at gøre det muligt at yde erstatning for skader, der forvoldes af staten som lovgiver, hvilket netop er genstanden for denne lovs artikel 32, stk. 3-6.

58. For det andet modsiges argumentet om, at artikel 32, stk. 3, i lov nr. 40/2015 er den relevante bestemmelse om ydelse af erstatning for skader, der forvoldes af staten som lovgiver som følge af en lov, der er uforenelig med EU-retten, af selve ordlyden af denne bestemmelse. Det fremgår nemlig af den sidstnævnte bestemmelse, at borgerne kan opnå erstatning for enhver skade, der forvoldes på deres ejendom eller rettigheder »som følge af anvendelsen af lovgivningsmæssige retsakter [...], såfremt dette fremgår af de pågældende lovgivningsmæssige retsakter og af de heri angivne vilkår«²⁰. Den nævnte bestemmelse vedrører derfor ikke statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten, men alene statens erstatning for skader, som er forårsaget af en lov, der ikke indebærer nogen tilsidesættelse af EU-retten, forudsat at dette fremgår af denne lov.

59. Kongeriget Spanien har imidlertid anført, at Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) for nylig har fortolket denne bestemmelse således, at den gør det muligt at drage staten til ansvar som lovgiver, såfremt denne har tilsidesat EU-retten.

60. I denne henseende fremgår det ganske vist af Domstolens praksis, at rækkevidden af nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser skal bedømmes under hensyntagen til de nationale domstoles fortolkning af dem²¹. Selv om Domstolen undertiden kan se bort fra en bestemmelses ordlyd for at klarlægge de nationale domstoles fortolkning, er det imidlertid også

²⁰ – Min fremhævelse.

²¹ – Dom af 18.7.2007, Kommissionen mod Tyskland (C-490/04, EU:C:2007:430, præmis 49), og af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 81).

klart, at der ikke kan tages hensyn til isolerede retsafgørelser set i forhold til en klar retspraksis i en anden retning²², og at det, når en national lovgivning i retspraksis er genstand for forskellige fortolkninger, der kan tages i betragtning, må fastslås, at denne lovgivning i det mindste ikke er tilstrækkelig klar til at sikre en anvendelse, der er forenelig med EU-retten²³.

61. Det er, henset til denne retspraksis, min opfattelse, at der ikke kan tages hensyn til en isoleret fortolkning i retspraksis, som afviger fra den fortolkede bestemmelses ordlyd, og at en sådan fortolkning under alle omstændigheder risikerer at gøre den nationale lovgivning så uforståelig, at der ikke kan sikres en anvendelse, som er forenelig med EU-retten.

62. Kongeriget Spanien har kun støttet sit argument på en enkelt dom fra Tribunal Supremo (øverste domstol), selv om denne dom synes at være udtryk for en afvigende fortolkning af lovgivningen, som strider mod indholdet af artikel 32, stk. 3, i lov nr. 40/2015²⁴. Denne medlemsstat har desuden selv fremhævet, at søgsmålet ganske vist blev antaget til realitetsbehandling, men at det blev forkastet, fordi betingelserne i denne bestemmelse ikke var opfyldt.

63. Jeg anser derfor ikke et sådant isoleret eksempel for at være tilstrækkeligt til at godtgøre, at artikel 32, stk. 3, i lov nr. 40/2015 gør det muligt at drage staten til ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten, selv om de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, ikke er opfyldt.

64. Selv hvis det antages, at den dom, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, kan fortolkes således, at det er muligt at drage lovgiver til ansvar på grundlag af artikel 32, stk. 3, i lov nr. 40/2015 i strid med de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, må det under alle omstændigheder konstateres, at den nationale lovgivning i så fald ikke er tilstrækkelig klar til at sikre en anvendelse, som er forenelig med EU-retten.

65. Eftersom hverken de »ordinære retsmidler« eller artikel 32, stk. 1 og 3, i lov nr. 40/2015 vedrører spørgsmålet om statens ansvar som lovgiver for skader, der forvoldes borgerne, når EU-retten tilsidesættes, kan det på dette grundlag ikke foreholdes Kommissionen, at den kun fokuserede på artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, som er den eneste bestemmelse, der er relevant i denne sammenhæng, da den efterprøvede, om den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten er i overensstemmelse med effektivitetsprincippet.

66. Efter min opfattelse bør Kongeriget Spaniens væsentligste argument som følge heraf forkastes. Jeg vil nu undersøge Kommissionens klagepunkter om, at effektivitetsprincippet tilsidesættes i den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten.

²² – Dom af 9.12.2003, Kommissionen mod Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 32).

²³ – Dom af 9.12.2003, Kommissionen mod Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, præmis 33).

²⁴ – Det bør herved påpeges, at denne medlemsstat ikke har præciseret, om den pågældende dom er en kassationsdom, som skal sikre en ensartet retspraksis, hvilket ikke kan udledes alene af den omstændighed, at den blev afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol). Som den nævnte medlemsstat har gjort gældende, er Tribunal Supremo (øverste domstol) den eneste domstol, der påkender sager om statens ansvar som lovgiver.

b) Betingelserne i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015

67. Kommissionen har anført, at betingelserne i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 vedrørende spørgsmålet om statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten er uforenelige med effektivitetsprincippet. Jeg vil derfor undersøge disse tre betingelser hver for sig for at fastslå, om de i praksis kan gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opnå erstatning for en skade, der er forvoldt af staten som lovgiver som følge af en tilsidesættelse af EU-retten.

1) Betingelsen om, at der skal foreligge en tidligere dom fra Domstolen, hvorved den lovgivningsmæssige retsakt erklæres uforenelig med EU-retten

68. Kommissionen har fremhævet, at artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 fastsætter, at skaden skal »skyldes anvendelsen af en bestemmelse, der erklæres uforenelig med EU-retten«, idet det i artikel 67, stk. 1, i lov nr. 39/2015 præciseres, at den afgørelse, hvorved bestemmelsen erklæres uforenelig med EU-retten, skal være offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*.

69. Da det kun er Domstolens afgørelser, der offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*, og det desuden kun er domme i traktatbrudssøgsmål, der kan medføre, at national ret erklæres uforenelig med EU-retten, har Kommissionen fortolket artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, sammenholdt med artikel 67, stk. 1, i lov nr. 39/2015, således, at der skal foreligge en tidligere dom fra Domstolen, hvori der fastslås et traktatbrud, for at der kan anlægges erstatningsøgsmål mod staten som lovgiver.

70. Kongeriget Spanien har erkendt, at der i henhold til artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 og artikel 67, stk. 1, i lov nr. 39/2015 kræves en afgørelse fra Domstolen om den manglende forenelighed med EU-retten, for at staten kan drages til ansvar som lovgiver, og præciseret, at der ikke nødvendigvis skal være tale om en dom i et traktatbrudssøgsmål.

71. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at erstatningen for en skade, der er forårsaget af en medlemsstats tilsidesættelse af EU-retten, ikke er betinget af, at det forinden er fastslået, at der foreligger en tilsidesættelse af EU-retten, der må tilregnes staten²⁵, eller betinget af, at denne tilsidesættelse er fastslået i en dom afsagt af Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse²⁶.

72. Den første betingelse i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, sammenholdt med artikel 67, stk. 1, i lov nr. 39/2015, som Kongeriget Spanien ikke har anfægtet, og hvorefter det er en forudsætning for, at staten kan ifalde ansvar som lovgiver, at der foreligger en erklæring om en lovgivningsmæssig retsakts uforenelighed, som er offentliggjort i *EU-Tidende*, er derfor efter min opfattelse i klar modstrid med Domstolens praksis og kan i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at opnå erstatning for en skade, der er forvoldt af staten som lovgiver.

73. Kongeriget Spanien har imidlertid bestridt, at dette krav strider mod effektivitetsprincippet. Det har i denne forbindelse på ny fremført argumentet om, at der findes andre retsmidler, som gør det muligt at drage de offentlige myndigheder i Spanien til ansvar i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten. Den nævnte medlemsstat har forklaret, at artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 er et

²⁵ – Dom af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 37).

²⁶ – Dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 38).

supplerende retsmiddel²⁷, som gør det muligt at drage staten til ansvar som lovgiver uden hensyntagen til en retskraftig afgørelse, hvis en forudgående sag til prøvelse af den omtvistede retsakt er blevet forkastet. Ifølge Kongeriget Spanien er det kun muligt at anfægte en retskraftig afgørelse i forbindelse med en dom, som afsiges af Domstolen, og som har virkning erga omnes.

74. I første række vedrører ingen af de retsmidler, som Kongeriget Spanien har påberåbt sig, som tidligere nævnt statens ansvar som lovgiver for lovgivningsmæssige retsakter, der strider mod EU-retten. I stedet for at frembyde en yderligere mulighed for at drage staten til ansvar udgør artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 således den eneste mulighed for at opnå erstatning for skader, der forvoldes af staten som lovgiver som følge af en tilsidesættelse af EU-retten.

75. Som Kommissionen har påpeget, synes det desuden at følge af selve princippet om statens ansvar for tilsidesættelser af EU-retten, at denne bestemmelse kun er tænkt som den sidste udvej, når de øvrige retsmidler, som borgerne råder over, ikke har gjort det muligt for dem at opnå en effektiv beskyttelse af de rettigheder, som de indrømmes i EU-retten. Dette kendetegn ved mekanismen for statens ansvar for tilsidesættelser af EU-retten udgør dog ikke et »supplerende« retsmiddel, som kan begrunde kravet om, at der skal foreligge en tidligere dom fra Domstolen, for at den kan bringes i anvendelse.

76. I anden række anser jeg ikke Kongeriget Spaniens argument om behovet for at beskytte en retskraftig afgørelse for at være relevant. Det kan for det første ikke udledes af ordlyden af artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, at dens anvendelsesområde omfatter muligheden for at drage staten til ansvar som lovgiver uden hensyntagen til en retskraftig afgørelse. For det andet kan den omstændighed, at der anlægges et erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver, efter at en sag til prøvelse af den bebyrdende retsakt er blevet forkastet, efter min opfattelse ikke berøre retskraften af den dom, der er afsagt i denne sag.

77. Det fremgår af Domstolens praksis, at et søgsmål, hvorunder staten søges draget til ansvar, ikke har den samme genstand og ikke nødvendigvis angår de samme parter som det søgsmål vedrørende den bebyrdende retsakt, der resulterede i den retskraftige afgørelse²⁸. Formålet med at drage staten til ansvar som lovgiver er ikke at gøre det muligt at efterprøve en endelig retsafgørelse og at anfægte de retsforhold, der fastslås heri, men at råde bod på de mangler, som har resulteret i, at beskyttelsen af de rettigheder, som borgerne indrømmes i EU-retten, ikke er blevet sikret. Selv om det foreliggende søgsmål ikke vedrører denne problematik, gør det fremhæves, at Domstolen med hensyn til erstatningssøgsmål mod staten som følge af en national domstols tilsidesættelse af EU-retten udtrykkeligt har fastslået, at princippet om retskraft ikke er til hinder for anerkendelsen af princippet om statens erstatningsansvar²⁹.

78. Kongeriget Spaniens argumenter kan således ikke rejse tvivl om, at det strider mod effektivitetsprincippet at kræve, at der skal foreligge en tidligere dom fra Domstolen, for at staten kan ifalde ansvar som lovgiver.

²⁷ – Den har endda betegnet dette retsmiddel som »residuel«, men anvendte ikke dette udtryk i retsmødet.

²⁸ – Jf. i denne retning dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 39).

²⁹ – Dom af 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, præmis40), af 24.10.2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, præmis 58), og af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 64).

2) *Betingelsen om, at der skal foreligge en endelig afgørelse, hvorved den sag, som den skadelidte borger har anlagt til prøvelse af den skadevoldende forvaltningsakt, forkastes*

79. Kommissionen har anført, at ordlyden af artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, hvorefter borgeren for at kunne anlægge et søgsmål på dette grundlag, ved en hvilken som helst instans skal have opnået en endelig afgørelse, hvorved sagen til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, forkastes, er af absolut karakter og som følge heraf strider mod effektivitetsprincippet, for så vidt som der ikke er fastsat nogen undtagelse for det tilfælde, at anvendelsen af et forudgående retsmiddel kan være forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder, bl.a. hvis skaden er direkte forårsaget af loven.

80. Ifølge Kongeriget Spanien skyldes denne betingelse behovet for at forene retssikkerhedsprincippet med princippet om erstatning for skader, der forvoldes af staten som lovgiver. Det er ligeledes vanskeligt at forestille sig, at en skade kan være direkte forårsaget af en lovgivningsmæssig retsakt og ikke gennem en forvaltningsakt. Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at den nævnte betingelse ikke kan fortolkes således, at alle retsmidler skal være udtømt, før der anlægges et søgsmål på grundlag af artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, idet der blot henvises til en »endelig afgørelse« i teksten.

81. Det skal herved påpeges, at den nationale ret vedrørende en medlemsstats erstatningsansvar for tilsidesættelse af EU-retten kan undersøge, om den skadelidte på passende måde har søgt at undgå skaden eller begrænse dens omfang, og navnlig om skadelidte i rette tid har gjort brug af alle de retsmidler, der stod til vedkommendes rådighed³⁰. Ifølge en almindelig retsgrundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal skadelidte nemlig på passende måde søge at begrænse skadens omfang, idet vedkommende ellers selv må bære tabet³¹.

82. Det er imidlertid netop dette, der bestemmes i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, hvori spørgsmålet om statens ansvar som lovgiver betinges af, at den skadelidte borger forinden har anlagt sag til prøvelse af den forvaltningsakt, der er vedtaget i medfør af den uforenelige lov. Hvis den skadelidte borger i rette tid har anfægtet den bebyrdende forvaltningsakts gyldighed som led i en forvaltningssag eller en sag om tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld eller om udvidelse af virkningerne af en dom eller en afgørelse, er det klart, at vedkommende har kunnet undgå den påberåbte skade eller i hvert fald har kunnet begrænse dens omfang³².

83. Som Kongeriget Spanien har påpeget, fremgår det desuden heller ikke af artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, at alle retsmidler skal være udtømt forud for erstatningsøgsmålet mod staten som lovgiver, men kun, at en sag ved en hvilken som helst instans er blevet forkastet. Kravet om forudgående anfægtelse af den bebyrdende retsakts gyldighed indebærer således ikke, at skadelidte systematisk har udnyttet alle tilgængelige retsmidler, og det fordrer ikke større omhu, end der med rimelighed kan forventes af den pågældende med hensyn til at begrænse skadens omfang.

³⁰ – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 84), og af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 60).

³¹ – Dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 84), og af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 61).

³² – Jf. herved generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punkt 19 ff.).

84. Jeg anser derfor ikke denne anden betingelse vedrørende anvendelsen af mekanismen for statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten, som er fastsat i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, for at være i strid med effektivitetsprincippet, hvis skaden formelt set er forårsaget af en forvaltningsakt, som er vedtaget i medfør af en lov, der er uforenelig med EU-retten.

85. Det skal i øvrigt påpeges, at der ligeledes foreligger en sådan betingelse i forbindelse med de erstatningssøgsmål mod Unionen, som Kongeriget Spanien har anmodet Domstolen om at tage i betragtning ved vurderingen af effektivitetsprincippet, for så vidt som Domstolen har fastslået, at et erstatningssøgsmål mod Unionen ikke kan antages til realitetsbehandling, når det vedrører det samme ulovlige forhold og sigter mod det samme økonomiske resultat som et annullationssøgsmål vedrørende institutionens skadevoldende afgørelse, som skadelidte ikke har anlagt i rette tid³³.

86. Situationen er imidlertid en anden, når skaden er direkte forårsaget af loven, uden at der foreligger en forvaltningsakt. Som jeg allerede har præciseret og i modsætning til det af Kongeriget Spanien anførte, kan dette sagtens være tilfældet: En lov afføder ikke kun retsvirkninger gennem forvaltningsakter.

87. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at det er foreneligt med effektivitetsprincippet at bestemme, at en borger ikke kan opnå erstatning for et tab, som vedkommende forsætligt eller uagtsomt har undladt at afværge ved hjælp af et retsmiddel, hvis det er rimeligt at kræve, at skadelidte anvender det omhandlede retsmiddel³⁴.

88. Som Kommissionen har anført, indeholder artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 ingen undtagelse fra betingelsen om, at den skadelidte borger allerede skal have anlagt sag til prøvelse af den forvaltningsakt, der har forvoldt skaden, selv i det tilfælde, hvor der ikke findes en sådan akt, og det er loven selv, der er den direkte årsag til skaden. Det er imidlertid åbenbart, at det ikke med rimelighed kan kræves, at en borger skal anlægge sag til prøvelse af en forvaltningsakt, som ikke findes, for at kunne drage staten til ansvar som lovgiver på grundlag af denne bestemmelse.

89. Denne betingelse er i tilfælde af en skade, der er direkte forårsaget af loven, reelt til hinder for, at der anlægges erstatningssøgsmål mod staten, når skaden følger direkte af loven.

90. Kongeriget Spanien har i retsmødet støttet sig på en dom fra Tribunal Supremo (øverste domstol), hvorefter det er muligt at drage staten til ansvar som lovgiver for tilsidesættelse af den spanske forfatning, selv om der ikke findes en administrativ gennemførelsesakt, og selv om artikel 32, stk. 4, i lov nr. 40/2015 indeholder det samme krav om en forudgående retssag som denne lovs artikel 32, stk. 5. Som jeg allerede har nævnt, kan der imidlertid ikke tages hensyn til en enkeltstående retslig fortolkning, som afviger fra den fortolkede bestemmelses ordlyd, og som under alle omstændigheder risikerer at gøre den nationale lovgivning så uforståelig, at der ikke kan sikres en anvendelse, som er forenelig med EU-retten. Dette gælder, som Kongeriget Spanien har gjort gældende, så meget desto mere, når fortolkningen af en anden bestemmelse end den omhandlede skal anvendes analogt.

³³ – Dom af 14.9.1999, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, præmis 59).

³⁴ – Dom af 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 69).

91. Det er derfor min opfattelse, at artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 strider mod effektivitetsprincippet, for så vidt som det ifølge denne bestemmelse altid er en betingelse for, at staten kan drages til ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten, at skadelidte forinden har anlagt en sag til prøvelse af en forvaltningsakt, selv om skaden følger direkte af loven.

3) Betingelsen om, at skadelidte har påberåbt sig den senere fastslåede tilsidesættelse af EU-retten som led i en sag til prøvelse af den skadevoldende forvaltningsakt

92. Artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 bestemmer, at det er en betingelse for, at staten kan drages til ansvar som lovgiver, at skadelidte i en sag til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt har påberåbt sig den senere fastslåede tilsidesættelse af EU-retten. Et sådant krav begrænser efter Kommissionens opfattelse muligheden for at opnå erstatning for skader, der forvoldes af staten som lovgiver, til de tilfælde, hvor den tilsidesatte EU-retlige bestemmelse har direkte virkning, hvilket strider mod effektivitetsprincippet.

93. Eftersom det kun er bestemmelser med direkte virkning, der forpligter en national domstol til ikke at anvende en bestemmelse i national ret, som strider mod disse EU-retlige bestemmelser, kan det ifølge Kommissionen ikke med rimelighed kræves, at skadelidte borgere påberåber sig bestemmelser, der ikke har direkte virkning, selv om en sådan påberåbelse ikke har nogen betydning for søgsmålets udfald.

94. Kongeriget Spanien har indvendt, at begrænsningen af statens ansvar for tilsidesættelser af EU-retten til bestemmelser, der har direkte virkning, ikke kan støttes på nogen bestemmelse i den spanske retsorden. Den omstændighed, at det kun er bestemmelser med direkte virkning, der kan forpligte en national ret til ikke at anvende nationale bestemmelser, som strider mod EU-retten, har ingen betydning for, om det er muligt og hensigtsmæssigt ligeledes at gøre overtrædelser af EU-retlige bestemmelser, der ikke har direkte virkning i henhold til national ret, gældende som led i sagen til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt.

95. Det bør præciseres, at dette klagepunkt kun er relevant for skader, der forårsages af loven gennem en forvaltningsakt, for så vidt som det, således som jeg har godtgjort i punkt 83 ff. i dette forslag til afgørelse, kun er i denne situation, at det er foreneligt med effektivitetsprincippet at betinge erstatningssøgsmålet mod staten af, at der er anlagt sag til prøvelse af den forvaltningsakt, som har forvoldt skaden. Såfremt skaden er direkte forårsaget af loven, er det uvæsentligt, om det er foreneligt med effektivitetsprincippet at kræve, at tilsidesættelsen af EU-retten påberåbes i forbindelse med sagen til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt, eftersom det er åbenbart, at der ikke kan stilles krav om en sådan sag.

96. Som Kommissionen har påpeget, har Domstolen gjort det klart, at en national domstol ikke er forpligtet til at undlade at anvende en national bestemmelse, der er i strid med en EU-retlig bestemmelse, såfremt sidstnævnte bestemmelse ikke har direkte virkning³⁵. Jeg er imidlertid uenig med Kommissionen i, at dette indebærer, at det i forbindelse med en sag til prøvelse af en forvaltningsakt er overflødigt at påberåbe sig, at nationale bestemmelser strider mod EU-retlige bestemmelser, der ikke har direkte virkning.

97. Skadelidtes påberåbelse af, at national ret strider mod en bestemmelse, der ikke har direkte virkning, kan ganske vist ikke medføre, at de pågældende nationale bestemmelser ikke skal anvendes i forbindelse med en sag til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt.

³⁵ – Dom af 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 68).

98. En hensigtsmæssig påberåbelse af EU-retlige bestemmelser ved de nationale domstole består imidlertid ikke kun i muligheden for at forhindre anvendelsen af nationale bestemmelser, således som Kommissionen antyder. EU-retlige bestemmelser, der ikke har direkte virkning, kan bl.a. påberåbes ved en national domstol som led i forpligtelsen til overensstemmende fortolkning af nationale bestemmelser, og de kan have betydning for sagens udfald på trods af den manglende direkte virkning.

99. Kommissionen kan derfor ikke med rette gøre gældende, at den tredje betingelse for, at der kan anlægges erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver for tilsidesættelse af EU-retten, nemlig at tilsidesættelsen af EU-retten er blevet påberåbt i forbindelse med en sag til prøvelse af den bebyrdende retsakt, bevirker, at staten kun kan drages til ansvar som lovgiver for tilsidesættelse af bestemmelser med direkte virkning.

100. Dette indebærer dog ikke, at betingelsen om, at borgeren skal have påberåbt sig EU-rettens tilsidesættelse i forbindelse med sagen til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt for efterfølgende med rette at kunne drage staten til ansvar som lovgiver, er forenelig med effektivitetsprincippet.

101. Det fremgår nemlig af artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, at borgeren i forbindelse med den forudgående retssag skal have påberåbt sig den »senere fastslåede« tilsidesættelse af EU-retten, dvs. den tilsidesættelse, der fastslås i den afgørelse, hvorved bestemmelsen erklæres uforenelig med EU-retten. Ud over at borgeren skal have anfægtet den bebyrdende forvaltningsakts gyldighed, skal vedkommende således også have angivet den præcise bestemmelse i EU-retten, der er blevet tilsidesat, på korrekt vis og ifølge logikken i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 have foregrebet Domstolens afgørelse herom.

102. Selv om anlæggelsen af en sag til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt vidner om, at den skadelidte på passende måde har søgt at undgå skaden eller begrænse dens omfang, og dermed kan udgøre en betingelse for, at der senere kan anlægges et erstatningssøgsmål, er den omstændighed, at vedkommende ikke har angivet den præcise bestemmelse i EU-retten, der er blevet tilsidesat, på korrekt vis, efter min opfattelse ikke til hinder for, at der ydes erstatning for skaden. Det kan nemlig ikke foreholdes en borger, at vedkommende ikke selv har fastslået, hvilken EU-retlig bestemmelse staten har tilsidesat, hvilket resulterer i, at den pågældende mister retten til erstatning for den forvoldte skade, når det først og fremmest er staten, der skal sikre, at national ret er forenelig med EU-retten, og det er den nationale domstol, der skal anvende de EU-retlige bestemmelser.

103. Et sådant krav vil svare til at pålægge skadelidte borgere en byrde, som kræver større omhu, end der med rimelighed kan forventes af dem med hensyn til at begrænse skadens omfang, hvilket strider mod effektivitetsprincippet.

104. Det følger af det ovenfor anførte, at artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 strider mod effektivitetsprincippet, for så vidt som det ifølge denne bestemmelse er en betingelse for, at staten kan drages til ansvar som lovgiver, at Domstolen forinden har fastslået, at national ret er uforenelig med EU-retten, og at der forinden er anlagt en sag til prøvelse af den bebyrdende forvaltningsakt under påberåbelse af den tilsidesættelse af EU-retten, der fastslås i Domstolens efterfølgende dom, idet der i den nævnte bestemmelse ikke tages højde for det tilfælde, hvor skaden er forårsaget af en lovgivningsmæssig retsakt og ikke af en forvaltningsakt.

4) *Beregning af forældelsesfristen og begrænsning af de skader, der kan give anledning til erstatning, i henhold til artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015*

105. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 67 i lov nr. 39/2015, hvoraf det fremgår, at retten til at kræve erstatning for en skade forældes et år efter, at den afgørelse, hvorved den lovgivningsmæssige retsakt erklæres uforenelig med EU-retten, er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, og artikel 34, stk. 1, i lov nr. 40/2015, hvorefter der kun kan ydes erstatning for skader, som er indtrådt op til fem år før datoen for denne offentliggørelse, strider mod effektivitetsprincippet.

106. Når der ikke kræves en afgørelse fra Domstolen, for at staten kan ifalde ansvar som lovgiver, er bestemmelserne om, at forældelsesfristen og de skader, der kan erstattes, afhænger af en sådan afgørelse fra Domstolen, efter Kommissionens opfattelse ligeledes i strid med EU-retten.

107. Kongeriget Spanien har endnu en gang anført, at betingelsen om, at der skal foreligge en tidligere dom fra Domstolen, for at staten kan drages til ansvar som lovgiver, ikke strider mod effektivitetsprincippet, og at forældelsesfristen og begrænsningen af de skader, der kan erstattes, derfor heller ikke strider mod effektivitetsprincippet, så meget desto mere, som Kommissionen ikke har anfægtet de pågældende fristers længde.

108. Det skal i denne forbindelse blot påpeges, således som jeg har godtgjort i punkt 68 ff. i dette forslag til afgørelse, at betingelsen i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 om, at der skal foreligge en tidligere afgørelse fra Domstolen, hvori den har erklæret de nationale bestemmelser uforenelige med EU-retten, for at staten kan drages til ansvar som lovgiver, strider mod effektivitetsprincippet.

109. Jeg må heraf konkludere, at både forældelsesfristen for erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver og begrænsningen af de skader, der kan give anledning til erstatning, som hver især afhænger af, at Domstolen har truffet en sådan afgørelse, for så vidt som den danner udgangspunkt for disse to frister, strider mod effektivitetsprincippet.

110. Det følger af det ovenfor anførte, at den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver for tilsidesættelser af EU-retten efter min opfattelse strider mod effektivitetsprincippet.

2. *Ækvivalensprincippet*

111. Kommissionen har anført, at den spanske ordning for statens ansvar som lovgiver strider mod ækvivalensprincippet, for så vidt som det fremgår af artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015, at det er nødvendigt for, at staten kan drages til ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten, at den tilsidesatte EU-retlige bestemmelse har til formål at tillægge en borger rettigheder, og at tilsidesættelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, hvorimod disse to betingelser ikke gælder for erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af den spanske forfatning. Et erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver for tilsidesættelse af EU-retten er derfor underlagt mindre gunstige betingelser end et erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver for tilsidesættelse af den spanske forfatning som omhandlet i artikel 32, stk. 4, i lov nr. 40/2015, selv om de to søgsmål er ækvivalente.

112. Kongeriget Spanien har indvendt, at ækvivalensprincippet ikke forpligter en medlemsstat til at udvide sin mest gunstige nationale ordning til at omfatte alle søgsmål, der anlægges på et bestemt retsområde, og at anvendelsen af ækvivalensprincippet derfor forudsætter, at

søgsmålene er sammenlignelige i den forstand, at de har den samme sagsgenstand og det samme søgsmålsgrundlag. Dette er ifølge Kongeriget Spanien ikke tilfældet. Denne medlemsstat har endelig gjort gældende, at selv om søgsmålene anses for sammenlignelige, kodificerer artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 blot de krav, der er fastsat i Domstolens praksis, og at disse krav under alle omstændigheder er knyttet til ordningen for statens ansvar som lovgiver i tilfælde af forfatningsstridighed.

113. Ækvivalensprincippet kræver ganske vist, at alle de bestemmelser, der finder anvendelse på søgsmål, finder anvendelse uden forskel på søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af EU-retten, og lignende søgsmål, der vedrører tilsidesættelse af national ret³⁶.

114. Med henblik på at afgøre, om ækvivalensprincippet er overholdt, skal det således først undersøges, om et erstatningssøgsmål, der anlægges mod staten som lovgiver, og som støttes på en tilsidesættelse af EU-retten, og et søgsmål, som støttes på en lovgivningsmæssig retsakts forfatningsstridighed, med hensyn til deres sagsgenstand, søgsmålsgrundlag og væsentligste momenter kan anses for sammenlignelige³⁷.

115. Med hensyn til de to omhandlede erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver har Domstolen allerede besvaret dette spørgsmål bekræftende. Et erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver i tilfælde af en tilsidesættelse af den spanske forfatning og et tilsvarende søgsmål i tilfælde af en tilsidesættelse af EU-retten har samme sagsgenstand, nemlig erstatning for en skade, og samme søgsmålsgrundlag, nemlig tilsidesættelsen af en trindhøjere retsregel³⁸. Domstolen har desuden præciseret, at den eneste forskel mellem de to søgsmål, som består i den omstændighed, at de retsbrud, som de er baseret på, for det ene søgsmåls vedkommende fastslås af Domstolen og for det andet søgsmåls vedkommende i en dom afsagt af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Spanien), ikke er tilstrækkelig til at godtgøre en sondring mellem disse to søgsmål med hensyn til ækvivalensprincippet³⁹.

116. Da Kongeriget Spanien ikke har fremført nye argumenter herom, som vil kunne ændre denne vurdering, må det konstateres, at den samme løsning bør vælges i det foreliggende tilfælde. De to søgsmål kan derfor efter min opfattelse anses for sammenlignelige.

117. Kongeriget Spanien hævder imidlertid navnlig, at artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 blot kodificerer Domstolens praksis vedrørende betingelserne for, at staten kan drages til ansvar for skader, som borgerne er blevet forvoldt på grund af tilsidesættelser af EU-retten.

118. Dette forhold er efter min opfattelse afgørende.

119. Artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015 er en tro gengivelse af de krav, der i henhold til Domstolens praksis skal være opfyldt, for at borgerne erhverver ret til erstatning, hvis staten har tilsidesat EU-retten. Det er opfyldelsen af disse tre betingelser, dvs. at den tilsidesatte bestemmelse skal have til formål at tillægge borgerne rettigheder, at denne tilsidesættelse skal være tilstrækkeligt kvalificeret, og at der skal være en årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen

³⁶ – Dom af 15.9.1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, præmis 36), af 1.12.1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, præmis 41), og af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 33).

³⁷ – Dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 35).

³⁸ – Dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 36). Jf. herom ligeledes generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punkt 30).

³⁹ – Dom af 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, præmis 43 og 44).

og den forvoldte skade, der afføder statens ansvar og dens forpligtelse til at erstatte den skade, der er opstået. Hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt, foreligger der ingen ret til erstatning i henhold til EU-retten.

120. Det er først, når en sådan ret er fastslået som følge af, at disse tre betingelser er opfyldt, at det påhviler staten at erstatte den skade, der er forvoldt, i overensstemmelse med national ret og under overholdelse af effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.

121. Disse tre betingelser, der er nødvendige for og tilstrækkelige til, at borgerne har en ret til erstatning⁴⁰, går derfor efter min opfattelse forud for problematikken vedrørende effektiviteten og ækvivalensen af de betingelser, der er fastsat i national ret, og som alene regulerer udøvelsen af denne ret. Det er national ret, der indeholder de nærmere proceduremæssige og materielle regler for udøvelse af retten til erstatning og for dens indhold, som ligeledes kan variere i forhold til de betingelser, der fastsættes i den nationale ret (f.eks. om de former for skader, der kan erstattes), forudsat at effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet overholdes. Selve eksistensen af denne nationale ret reguleres derimod udelukkende af EU-retten, idet EU-rettens ensartede anvendelse i medlemsstaternes retsorden ellers kunne bringes i fare.

122. Ækvivalensprincippet er med andre ord kun relevant, når der er erhvervet en ret til erstatning i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i Domstolens praksis og gengivet i artikel 32, stk. 5, i lov nr. 40/2015. Dette princip kan derimod ikke danne grundlag for en forpligtelse for medlemsstaterne til at tillade, at der *erhverves* en ret til erstatning på mere gunstige betingelser end dem, der er fastsat i Domstolens praksis.

123. Kommissionen har herved påpeget, at Domstolen har fastslået, at EU-retten ikke udelukker, at staten kan ifalde ansvar for tilsidesættelser af denne ret efter mindre restriktive betingelser. Det bør imidlertid fremhæves, at Domstolen har præciseret, at det er muligt at drage staten til ansvar for tilsidesættelser af EU-retten efter mindre restriktive betingelser »i henhold til national ret«⁴¹. Hvis der erhverves ret til erstatning i en sådan situation, hvor der ikke foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som tillægger borgerne rettigheder, sker dette således ikke i henhold til EU-retten, og udøvelsen af denne ret kan derfor ikke undergives effektivitetsprincippet og ækvivalensprincippet.

124. Den omstændighed, at et erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver som følge af en tilsidesættelse af den spanske forfatning i modsætning til et erstatningssøgsmål mod staten som lovgiver som følge af en tilsidesættelse af EU-retten ikke betinges af en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der tillægger borgerne rettigheder, kan som følge heraf ikke udgøre en tilsidesættelse af ækvivalensprincippet, eftersom dette princip ikke finder anvendelse i et sådant tilfælde.

125. Det er således af alle de anførte grunde min opfattelse, at ordningen for statens ansvar som lovgiver i tilfælde af tilsidesættelse af EU-retten ikke strider mod ækvivalensprincippet.

⁴⁰ – Dom af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 37).

⁴¹ – Dom af 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, præmis 66).

C. Sagsomkostninger

126. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge dette procesreglements artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

127. Da Kommissionen og Kongeriget Spanien i det foreliggende tilfælde begge har tabt sagen for så vidt angår visse klagepunkter, bør de hver bære deres egne omkostninger.

VI. Forslag til afgørelse

128. Jeg foreslår, henset til det ovenfor anførte, at Domstolen fastslår følgende:

- »– Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til effektivitetsprincippet, som begrænser medlemsstaternes procesautonomi, når de fastsætter de betingelser, der gælder for deres erstatningsansvar for skader, som forvoldes borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, idet det har vedtaget og opretholdt artikel 32, stk. 3-6, og artikel 34, stk. 1, i Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (lov nr. 40/2015 om reglerne for den offentlige sektor) af 1. oktober 2015 og artikel 67, stk. 1, i Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lov nr. 39/2015 om fælles administrative procedurer for offentlige myndigheder) af 1. oktober 2015.
- I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.
- Europa-Kommissionen og Kongeriget Spanien bærer hver deres egne omkostninger.«