



# Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
MACIEJ SZPUNAR  
της 9ης Δεκεμβρίου 2021<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-278/20**

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή  
κατά**

**Βασιλείου της Ισπανίας**

«Παράβαση κράτους μέλους – Παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από τον Ισπανό νομοθέτη – Ζημίες που προκαλούνται σε ιδιώτες – Εθνική νομοθεσία που ευθυγραμμίζει το καθεστώς της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για τις παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης με το καθεστώς που ισχύει για τις παραβιάσεις του ισπανικού Συντάγματος από νομοθετικές πράξεις – Καταβολή αποζημιώσεως που καθίσταται αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερής – Αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας»

## I. Εισαγωγή

1. Το Δικαστήριο το επιβεβαιώνει επανειλημμένως: η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα των Συνθηκών<sup>2</sup>. Οι ζημιωθέντες ιδιώτες έχουν δικαίωμα αποζημιώσεως, εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, δηλαδή ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παραβίαση του κανόνα αυτού να είναι κατάφωρη και, τέλος, να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρέωσης του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες<sup>3</sup>.

2. Ακόμη πρέπει να διευκρινιστεί ότι, με την επιφύλαξη του δικαιώματος αποζημιώσεως το οποίο στηρίζεται απευθείας στο δίκαιο της Ένωσης εφόσον συντρέχουν οι ως άνω προϋποθέσεις, το κράτος υποχρεούται να θεραπεύσει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης, εξυπακουόμενου ότι οι προϋποθέσεις τις οποίες ορίζουν οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση της ζημίας δεν μπορεί να είναι

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

<sup>2</sup> Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, Francovich κ.λπ. (C-6/90 και C-9/90, EU:C:1991:428, σκέψη 35), της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 31), της 23ης Μαΐου 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, σκέψη 24), και της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 29).

<sup>3</sup> Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 51), της 23ης Μαΐου 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, σκέψη 25), και της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 30).

λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο (αρχή της ισοδυναμίας) ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποζημίωση (αρχή της αποτελεσματικότητας)<sup>4</sup>.

3. Οι δύο εν λόγω αρχές βρίσκονται στο επίκεντρο της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως. Πράγματι, με την από 24 Ιουνίου 2020 προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ συγκεκριμένες διατάξεις περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας, ως ορίων της δικονομικής αυτονομίας<sup>5</sup> της οποίας απολαύουν τα κράτη μέλη κατά τη θέσπιση των προϋποθέσεων που διέπουν την ευθύνη τους για τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.

## II. Το ισπανικό δίκαιο

4. Το ισπανικό Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 106, παράγραφος 2, ότι «[ο]ι ιδιώτες έχουν, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται από τον νόμο, δικαίωμα αποζημίωσης για κάθε βλάβη που έχουν υποστεί στην περιουσία ή στα δικαιώματά τους, εκτός από τις περιπτώσεις ανωτέρας βίας, όταν η βλάβη αυτή είναι συνέπεια της λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών».

5. Ο Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (οργανικός νόμος 6/1985 περί δικαστικής εξουσίας), της 1ης Ιουλίου 1985<sup>6</sup>, όπως τροποποιήθηκε με τον οργανικό νόμο 7/2015, της 21ης Ιουλίου 2015<sup>7</sup>, προβλέπει στο άρθρο 4α, παράγραφος 1, ότι «[ο]ι δικαστές και τα δικαστήρια εφαρμόζουν το δίκαιο της [Ένωσης] σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

6. Ο Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (νόμος 29/1998 περί οργανώσεως της διοικητικής δικαιοσύνης), της 13ης Ιουλίου 1998<sup>8</sup>, ορίζει στο άρθρο 31:

«1. Ο προσφεύγων μπορεί να ζητήσει να κριθούν παράνομες και, κατά περίπτωση, να ακυρωθούν οι πράξεις και διατάξεις που δύνανται να προσβληθούν δυνάμει του προηγούμενου κεφαλαίου.

2. Μπορεί επίσης να ζητήσει την αναγνώριση εξατομικευμένης νομικής καταστάσεως και τη λήψη κατάλληλων μέτρων για την πλήρη επαναφορά της εν λόγω καταστάσεως, συμπεριλαμβανομένης της αποζημιώσεως, εφόσον συντρέχει περίπτωση.»

7. Το άρθρο 71, παράγραφος 1, στοιχείο d, του νόμου αυτού προβλέπει τα εξής:

«Όταν η δικαστική απόφαση δέχεται την ένδικη διοικητική προσφυγή:

[...]

<sup>4</sup> Αποφάσεις της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, σκέψη 58), και της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 31).

<sup>5</sup> Εξυπακουμένου ότι η έκφραση «δικονομική αυτονομία» αναφέρεται τόσο στις δικονομικές προϋποθέσεις αυτές καθεαυτές όσο και σε ουσιαστικές προϋποθέσεις.

<sup>6</sup> ΒΟΕ αριθ. 157, της 2ας Ιουλίου 1985, σ. 20632.

<sup>7</sup> ΒΟΕ αριθ. 174, της 22ας Ιουλίου 2015, σ. 61593.

<sup>8</sup> ΒΟΕ αριθ.167, της 14ης Ιουλίου 1998, σ. 23516.

d) Εάν γίνει δεκτό αίτημα προς αποκατάσταση ζημίας, το δικαίωμα αποκατάστασης της ζημίας αναγνωρίζεται σε κάθε περίπτωση και ορίζεται, επίσης, ο υπόχρεος καταβολής αποζημιώσεως. Η απόφαση καθορίζει επίσης το ποσό της αποζημιώσεως εφόσον ο προσφεύγων το ζητήσει ρητώς και στη δικογραφία περιλαμβάνονται επαρκή αποδεικτικά στοιχεία προς τούτο. Σε αντίθετη περίπτωση, καθορίζεται μια βάση για τον προσδιορισμό του εν λόγω ποσού και ο οριστικός προσδιορισμός μετατίθεται για το στάδιο της εκτέλεσης της απόφασης.»

8. Το άρθρο 110, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«Σε φορολογικές υποθέσεις, υποθέσεις του προσωπικού της δημόσιας διοικήσεως και υποθέσεις ενότητας της αγοράς, τα αποτελέσματα τελεσίδικης αποφάσεως που αναγνωρίζει εξατομικευμένη νομική κατάσταση υπέρ ενός ή περισσοτέρων προσώπων μπορούν να επεκταθούν και σε άλλα πρόσωπα, σε εκτέλεση της εν λόγω αποφάσεως, εφόσον συντρέχουν οι ακόλουθες περιστάσεις:

- a) Οι ενδιαφερόμενοι βρίσκονται στην ίδια νομική κατάσταση με τα πρόσωπα που επωφελούνται από την ευνοϊκή απόφαση.
- b) Ο δικαστής ή το δικαστήριο που εξέδωσε την απόφαση έχει επίσης κατά τόπον αρμοδιότητα να αποφανθεί επί των αιτημάτων τους περί αναγνώρισεως της εν λόγω εξατομικευμένης καταστάσεως.
- c) Οι ενδιαφερόμενοι ζητούν την επέκταση των αποτελεσμάτων της αποφάσεως εντός ενός έτους από την τελευταία κοινοποίηση της αποφάσεως στα πρόσωπα που ήταν διάδικοι. Σε περίπτωση ασκήσεως αναιρέσεως υπέρ του νόμου ή από διάδικο, η προθεσμία αυτή αρχίζει από την τελευταία κοινοποίηση της αποφάσεως που περατώνει την αναιρετική δίκη.»

9. Το άρθρο 221 του Ley 58/2003 General Tributaria (γενικού φορολογικού νόμου 58/2003), της 17ης Δεκεμβρίου 2003<sup>9</sup>, ορίζει τα εξής:

«1. Η διαδικασία αναγνώρισεως του δικαιώματος επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών κινείται αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- a) Όταν υπήρξε διπλή καταβολή φορολογικών οφειλών ή προστίμων.
- b) Όταν το καταβληθέν ποσό ήταν μεγαλύτερο από το ποσό που οφειλόταν κατόπιν διοικητικής πράξεως ή ιδίου υπολογισμού.

[...]

10. Ο Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (νόμος 39/2015 περί κοινής διοικητικής διαδικασίας των δημοσίων υπηρεσιών), της 1ης Οκτωβρίου 2015<sup>10</sup> (στο εξής: νόμος 39/2015), προβλέπει στο άρθρο 67, με τίτλο «Αιτήσεις κινήσεως διαδικασιών λόγω ευθύνης»:

«1. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να ζητήσουν την κίνηση διαδικασίας λόγω ευθύνης μόνον όταν η αξίωσή τους για αποζημίωση δεν έχει παραγραφεί. Η αξίωση αποζημιώσεως παραγράφεται ένα

<sup>9</sup> BOE αριθ. 302, της 18ης Δεκεμβρίου 2003, σ. 23186.

<sup>10</sup> BOE αριθ. 236, της 2ας Οκτωβρίου 2015, σ. 89343.

έτος μετά την επέλευση του ζημιογόνου γεγονότος ή την έκδοση της ζημιογόνου πράξεως ή μετά την εκδήλωση των επιζήμιων αποτελεσμάτων τους. Σε περίπτωση επελεύσεως σωματικής ή ψυχολογικής βλάβης σε πρόσωπα, η προθεσμία αρχίζει από τη θεραπεία ή τον προσδιορισμό της εκτάσεως των επιπτώσεων της βλάβης.

[...]

Στις περιπτώσεις ευθύνης που αναφέρονται στο άρθρο 32, παράγραφοι 4 και 5, του νόμου [40/2015] <sup>[11]</sup>, η αξίωση αποζημιώσεως παραγράφεται ένα έτος μετά τη δημοσίευση, στο *Boletín Oficial del Estado* ή στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ανάλογα με την περίπτωση, της αποφάσεως που απαγγέλλει την αντισυνταγματικότητα του κανόνα ή τον κηρύσσει αντίθετο προς το δίκαιο της [Ένωσης].»

11. Το άρθρο 106, παράγραφος 4, του νόμου 39/2015 προβλέπει τα εξής:

«Οι διοικητικές αρχές, όταν κηρύσσουν την ακυρότητα διατάξεως ή πράξεως, μπορούν να καθορίσουν, με την ίδια απόφαση, την αποζημίωση που πρέπει να αναγνωριστεί στους ενδιαφερομένους, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που αναφέρονται [στο άρθρο] 32, παράγραφος 2, και [στο άρθρο] 34, παράγραφος 1, του νόμου [40/2015] [...]».

12. Ο νόμος 40/2015 περιέχει στον εισαγωγικό του τίτλο το κεφάλαιο IV, το οποίο επιγράφεται «Περί ευθύνης των διοικητικών αρχών» και στο οποίο περιλαμβάνονται τα άρθρα 32 έως 37.

13. Το άρθρο 32 του νόμου αυτού, το οποίο αφορά τις αρχές που διέπουν την ευθύνη των διοικητικών αρχών, προβλέπει τα εξής:

«1. Οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα αποζημιώσεως από τις οικείες διοικητικές αρχές για οποιαδήποτε προσβολή των αγαθών ή των δικαιωμάτων τους, όταν η προσβολή αυτή είναι το αποτέλεσμα της συνήθους ή μη συνήθους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, πλην των περιπτώσεων ανωτέρας βίας ή ζημίας την οποία, κατά νόμον, ο ιδιώτης έχει τη νομική υποχρέωση να αναλάβει.

Η ακύρωση, διά της διοικητικής οδού ή κατόπιν δικαστικής αποφάσεως σε διοικητική διαφορά, των διοικητικών πράξεων ή διατάξεων δεν γεννά, αυτή καθαυτήν, δικαίωμα αποζημιώσεως.

2. Εν πάση περιπτώσει, η προβαλλόμενη ζημία πρέπει να είναι πραγματική, να μπορεί να αποτιμηθεί οικονομικώς και να είναι εξατομικευμένη σε σχέση με ένα πρόσωπο ή ομάδα προσώπων.

3. Ομοίως, οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα αποζημιώσεως από τις διοικητικές αρχές για οποιαδήποτε προσβολή στα αγαθά και στα δικαιωμάτα τους, απορρέουσα από την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων που δεν συνιστούν πράξεις απαλλοτριώσεως δικαιωμάτων, τις συνέπειες της οποίας δεν έχουν τη νομική υποχρέωση να φέρουν οι ίδιοι, εφόσον τούτο προβλέπεται από τις εν λόγω νομοθετικές πράξεις και υπό τους όρους που αυτές καθορίζουν.

Η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας μπορεί επίσης να θεμελιωθεί στις ακόλουθες περιπτώσεις, υπό τον όρο ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στις προηγούμενες παραγράφους:

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (νόμος 40/2015 περί του νομικού καθεστώτος του δημοσίου τομέα), της 1ης Οκτωβρίου 2015 (BOE αριθ. 236, της 2ας Οκτωβρίου 2015, σ. 89411) (στο εξής: νόμος 40/2015).

a) Όταν οι ζημίες απορρέουν από την εφαρμογή κανόνα με τυπική ισχύ νόμου που κηρύχθηκε αντισυνταγματικός, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι απαιτήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 4.

b) Όταν οι ζημίες απορρέουν από την εφαρμογή κανόνα αντίθετου προς το δίκαιο της [Ένωσης], σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 5.

4. Εάν η ζημία προκύπτει από την εφαρμογή κανόνα με τυπική ισχύ νόμου που κηρύχθηκε αντισυνταγματικός, ο ιδιώτης μπορεί να αποζημιωθεί εάν έχει εκδοθεί ως προς αυτόν, από οποιοδήποτε δικαστήριο, τελεσίδικη απορριπτική απόφαση επί προσφυγής που ασκήθηκε κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως, υπό την προϋπόθεση ότι ο ιδιώτης επικαλέστηκε την αντισυνταγματικότητα που αναγνωρίστηκε στη συνέχεια.

5. Εάν η ζημία προκύπτει από την εφαρμογή κανόνα που κηρύχθηκε αντίθετος προς το δίκαιο της [Ένωσης], ο ιδιώτης μπορεί να αποζημιωθεί εάν έχει εκδοθεί ως προς αυτόν, από οποιοδήποτε δικαστήριο, τελεσίδικη απορριπτική απόφαση επί προσφυγής που ασκήθηκε κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως, υπό την προϋπόθεση ότι ο ιδιώτης επικαλέστηκε την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης η οποία αναγνωρίστηκε στη συνέχεια. Επιπλέον, πρέπει να πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

a) Ο κανόνας δικαίου πρέπει να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

b) Η παραβίαση πρέπει να είναι κατάφωρη.

c) Πρέπει να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της μη τηρήσεως της υποχρεώσεως που υπέχει η υπεύθυνη διοικητική αρχή βάσει του δικαίου της [Ένωσης] και της βλάβης που υπέστησαν οι ιδιώτες.

6. Η απόφαση που απαγγέλλει την αντισυνταγματικότητα του κανόνα με τυπική ισχύ νόμου ή κηρύσσει τον κανόνα αντίθετο προς το δίκαιο της [Ένωσης] αναπτύσσει τα αποτελέσματά της από τη δημοσίευσή της στο *Boletín Oficial del Estado* ή στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ανάλογα με την περίπτωση, εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά στην απόφαση αυτή.

[...]»

14. Το άρθρο 34, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, με τίτλο «Αποζημίωση», προβλέπει τα εξής:

«[...]

Στις περιπτώσεις ευθύνης που αναφέρονται στις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 32, μπορεί να χορηγηθεί αποζημίωση για ζημία που επήλθε εντός χρονικού διαστήματος πέντε ετών πριν από την ημερομηνία δημοσίευσής της αποφάσεως που απαγγέλει την αντισυνταγματικότητα του κανόνα με τυπική ισχύ νόμου ή κηρύσσει τον κανόνα αντίθετο προς το δίκαιο της [Ένωσης], εκτός εάν προβλέπεται διαφορετικά στην εν λόγω απόφαση.»

### III. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

15. Κατόπιν καταγγελιών που υπέβαλαν ιδιώτες, η Επιτροπή, στις 25 Ιουλίου 2016, κίνησε διαδικασία «EU Pilot» κατά του Βασιλείου της Ισπανίας σχετικά με τα άρθρα 32 και 34 του νόμου 40/2015, επικαλούμενη ενδεχόμενη παραβίαση των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή δεν τελεσφόρησε, περατώθηκε στις 18 Ιανουαρίου 2017. Στη συνέχεια, η Επιτροπή κίνησε διαδικασία λόγω παραβάσεως.

16. Με έγγραφο της 15ης Ιουνίου 2017, η Επιτροπή ζήτησε από το Βασίλειο της Ισπανίας να υποβάλει τις παρατηρήσεις του σχετικά με τις επιφυλάξεις της Επιτροπής όσον αφορά το ζήτημα αν τα άρθρα 32 και 34 του νόμου 40/2015 συνάδουν προς τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Στις 4 Αυγούστου 2017, το εν λόγω κράτος μέλος διευκρίνισε στην Επιτροπή τους λόγους για τους οποίους εκτιμούσε ότι οι επίμαχες διατάξεις ήταν σύμφωνες με τις ως άνω αρχές.

17. Στις 26 Ιανουαρίου 2018, η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους το άρθρο 32, παράγραφοι 3 έως 6, και το άρθρο 34, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του νόμου 40/2015 καθώς και το άρθρο 67, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του νόμου 39/2015 ήταν, κατά την άποψή της, αντίθετα προς τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας και αντέκρουσε τα επιχειρήματα που είχε διατυπώσει το Βασίλειο της Ισπανίας στο έγγραφο της 4ης Αυγούστου 2017.

18. Με έγγραφο της 26ης Μαρτίου 2018, μετά από συνάντηση που οργανώθηκε με τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 14 Μαρτίου 2018, το Βασίλειο της Ισπανίας απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, επαναλαμβάνοντας τη θέση του ότι το ισπανικό καθεστώς περί κρατικής ευθύνης είναι σύμφωνο με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Ωστόσο, με έγγραφο της 20ής Νοεμβρίου 2018, το εν λόγω κράτος μέλος ενημέρωσε την Επιτροπή ότι επανεξέτασε τη θέση του και ότι θα κοινοποιούσε ταχέως σχέδιο νόμου με σκοπό να καταστήσει το ισπανικό δίκαιο σύμφωνο με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ένωσης. Το εν λόγω σχέδιο κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 21 Δεκεμβρίου 2018.

19. Στις 15 Μαΐου 2019, μετά από νέα συνάντηση που πραγματοποιήθηκε στις 18 Μαρτίου 2019, η Επιτροπή απέστειλε έγγραφο στο Βασίλειο της Ισπανίας, στο οποίο ανέφερε ότι, ενώ το προαναφερθέν σχέδιο μπορούσε ενδεχομένως να θέσει τέρμα στην παραβίαση της αρχής της ισοδυναμίας, αυτό δεν ίσχυε για την παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας.

20. Με έγγραφο της 31ης Ιουλίου 2019, το Βασίλειο της Ισπανίας διευκρίνισε ότι η διατύπωση νέων νομοθετικών προτάσεων δεν ήταν δυνατή το χρονικό εκείνο διάστημα, διότι η Κυβέρνηση ήταν υπηρεσιακή και διαχειριζόταν μόνον τις τρέχουσες υποθέσεις (Gobierno en funciones).

### IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

21. Με δικόγραφο της 24ης Ιουνίου 2020, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει ότι, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ το άρθρο 32, παράγραφοι 3 έως 6, και το άρθρο 34, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του νόμου 40/2015, καθώς και το άρθρο 67, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του νόμου 39/2015, το Βασίλειο της Ισπανίας δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας.

22. Το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή अपαράδεκτη, κατά το μέρος που η Επιτροπή εκτιμά ότι το εν λόγω κράτος μέλος θα πρέπει να αναθεωρήσει το καθεστώς του περί ευθύνης εάν γίνει δεκτή η προσφυγή, και να απορρίψει την προσφυγή.

23. Το Βασίλειο της Ισπανίας και η Επιτροπή ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 11ης Μαρτίου 2020.

## V. Ανάλυση

### A. Επί του παραδεκτού

24. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η υπό κρίση προσφυγή πρέπει να κριθεί απαράδεκτη, κατά το μέρος που η Επιτροπή ζητεί την αναθεώρηση του ισπανικού καθεστώτος περί αστικής ευθύνης στο σύνολό του και διευρύνει, επομένως, το αντικείμενο της προσφυγής όπως αυτό είχε οριοθετηθεί στην αιτιολογημένη γνώμη.

25. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το αντικείμενο προσφυγής λόγω παραβάσεως που ασκείται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 258 ΣΛΕΕ οριοθετείται από την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, οπότε η προσφυγή πρέπει να στηρίζεται στους ίδιους με την αιτιολογημένη γνώμη λόγους και ισχυρισμούς<sup>12</sup>.

26. Είναι αληθές ότι, όπως αναφέρει το Βασίλειο της Ισπανίας, η Επιτροπή υποστηρίζει στο δικόγραφο της προσφυγής της ότι, εάν το Δικαστήριο κρίνει την υπό κρίση προσφυγή βάσιμη, το ισπανικό καθεστώς θα πρέπει να αναθεωρηθεί στο σύνολό του.

27. Ωστόσο, επισημαίνω ότι η Επιτροπή προσδιορίζει ρητώς τις διατάξεις τις οποίες αφορά η υπό κρίση προσφυγή, δηλαδή το άρθρο 32, παράγραφοι 3 έως 6, και το άρθρο 34, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του νόμου 40/2015, καθώς και το άρθρο 67, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του νόμου 39/2015, το σύνολο των οποίων ρυθμίζει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Επιπλέον, από το δικόγραφο της Επιτροπής προκύπτει σαφώς ότι αυτή θέτει υπό αμφισβήτηση μόνον το νομικό καθεστώς της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας και αναφέρεται μόνο στην ευθύνη του κράτους που απορρέει από νομοθετικές πράξεις οι οποίες είναι αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης.

28. Συναφώς, πρέπει να επισημανθεί ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε περαιτέρω τις καταστάσεις στις οποίες αναφέρεται η υπό κρίση προσφυγή. Ειδικότερα, τίθεται υπό αμφισβήτηση η θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, τόσο όταν η επελθούσα ζημία πηγάζει άμεσα από πράξη ή παράλειψη του νομοθέτη, άνευ παρεμβολής διοικητικής πράξεως, όσο και όταν η ζημία προκύπτει από την έκδοση, από τη διοίκηση, διοικητικής πράξεως κατ' εφαρμογήν νόμου, στις περιπτώσεις που η διοίκηση δεν διέθετε στην πραγματικότητα διακριτική ευχέρεια για την έκδοση της εν λόγω πράξεως.

<sup>12</sup> Αποφάσεις της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 65), της 3ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Οριακές τιμές – NO2) (C-635/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2021:437, σκέψη 47), και της 24ης Ιουνίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Υποβάθμιση της φυσικής περιοχής Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, σκέψη 160).

29. Επισημαίνω, επίσης, ότι η αιτιολογημένη γνώμη είχε ως αντικείμενο τις ίδιες διατάξεις με αυτές που αναφέρονται στην υπό κρίση προσφυγή και ότι, στην εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή διατύπωνε παρόμοιες αιτιάσεις με αυτές που εκτίθενται στο δικόγραφο της προσφυγής της, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι διευρύνεται το αντικείμενο της προσφυγής.

30. Συνεπώς, έχω τη γνώμη ότι δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς το παραδεκτό της υπό κρίση προσφυγής.

## **B. Επί της ουσίας**

### **1. Επί της αρχής της αποτελεσματικότητας**

31. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το ισπανικό καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, είναι αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας καθόσον εξαρτά την αποκατάσταση των προκληθεισών ζημιών από τρεις προϋποθέσεις, ήτοι, πρώτον, ότι η θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας εξαρτάται από την αναγνώριση εκ μέρους του Δικαστηρίου ότι μια νομοθετική πράξη είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, δεύτερον, ότι, πριν από την άσκηση της αγωγής αποζημίωσης από τον θιγόμενο ιδιώτη, πρέπει να έχει εκδοθεί ως προς αυτόν, από δικαστήριο, τελεσίδικη απορριπτική απόφαση επί προσφυγής ασκηθείσας κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως και, τέλος, τρίτον, ότι ο ιδιώτης πρέπει να έχει επικαλεστεί την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της εν λόγω προηγούμενης προσφυγής.

32. Η Επιτροπή προσθέτει ότι, αφενός, η προβλεπόμενη στο άρθρο 67, παράγραφος 1, του νόμου 39/2015 προθεσμία παραγραφής της αξίωσης αποζημίωσης κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης και, αφετέρου, ο προβλεπόμενος στο άρθρο 34, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015 περιορισμός των ζημιών που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αποζημίωσης στις ζημίες που επήλθαν πέντε έτη πριν από την αναγνώριση της ασυμβατότητας είναι επίσης δύο απαιτήσεις αντίθετες προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

33. Ωστόσο, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει, προκαταρκτικώς, ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο μέτρο που η Επιτροπή προέβη σε μερική και ελλιπή ανάλυση των επίμαχων διατάξεων. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η Επιτροπή θα έπρεπε να έχει λάβει υπόψη το σύνολο του ισπανικού καθεστώτος περί ευθύνης των δημόσιων αρχών σε περίπτωση παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης καθώς και το ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη για την οργάνωση του καθεστώτος τους περί κρατικής ευθύνης, προκειμένου να καταδείξει ότι το καθεστώς αυτό ήταν, στο σύνολό του, αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει επανειλημμένως στις γραπτές παρατηρήσεις του ότι είναι επίσης αναγκαία μια συνολική εξέταση του εν λόγω καθεστώτος για να διαπιστωθεί η ύπαρξη παραβιάσεως της αρχής της ισοδυναμίας. Ωστόσο, αφενός, από την ουσία των επιχειρημάτων που προέβαλε το εν λόγω κράτος μέλος προκύπτει ότι η συνολική αυτή ανάλυση θα επέτρεπε μόνο να αποδειχθεί η αποτελεσματικότητα του εν λόγω καθεστώτος. Αφετέρου, επισημαίνω ότι η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με την παραβίαση της αρχής της ισοδυναμίας βασίζεται αποκλειστικώς στη σύγκριση μεταξύ των προβλεπόμενων στο άρθρο 32, παράγραφος 4, του νόμου 40/2015 αγωγών αποζημίωσης κατά του κράτους λόγω αντισυνταγματικού νόμου και των προβλεπόμενων στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου αυτού αγωγών αποζημίωσης κατά του κράτους λόγω νόμου αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης. Ως εκ τούτου, δεν έχει σημασία, εν προκειμένω, να αναλυθούν όλες οι διατάξεις της ισπανικής έννομης τάξης σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται από τις δημόσιες αρχές. Συνεπώς, θα εξετάσω το ως άνω επιχείρημα του Βασιλείου της Ισπανίας μόνο σε σχέση με την ύπαρξη ή όχι παραβιάσεως της αρχής της αποτελεσματικότητας.



34. Θα ξεκινήσω την ανάλυσή μου εξετάζοντας το επιχείρημα αυτό, καθόσον, εάν κριθεί βάσιμο, θα πρέπει να απορριφθούν οι αιτιάσεις της Επιτροπής με τις οποίες προβάλλεται ότι οι μνημονευόμενες διατάξεις και μόνον αντιβαίνουν στην αρχή της αποτελεσματικότητας.

**α) Επί της στοχεύσεως ορισμένων διατάξεων από την Επιτροπή**

35. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η Επιτροπή έχει την υποχρέωση να προβεί σε ανάλυση κάθε εθνικής διατάξεως που μπορεί να αποδειχθεί χρήσιμη, προκειμένου να εξακριβωθεί κατά πόσον το ισπανικό καθεστώς περί αστικής ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας είναι πράγματι αντίθετο προς τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας.

36. Ειδικότερα, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, τόσο τα «τακτικά» ένδικα βοηθήματα<sup>14</sup> όσο και το προβλεπόμενο στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015 «γενικό μέσο», τα οποία επιτρέπουν τη θεμελίωση της ευθύνης των διοικητικών αρχών, διασφαλίζουν ότι οι ιδιώτες διαθέτουν αποτελεσματικά ένδικα βοηθήματα, όταν υφίστανται ζημία λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης από τις δημόσιες αρχές. Εκ τούτων συνάγεται ότι το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου αυτού αποτελεί συμπληρωματική διάταξη, προβλέπουσα ειδικό ένδικο βοήθημα για τους ιδιώτες οι οποίοι έχουν ήδη ασκήσει προσφυγή και ως προς τους οποίους έχει εκδοθεί, επί της εν λόγω προσφυγής, απορριπτική απόφαση που δεν έχει λάβει υπόψη την αντίθεση της εφαρμοστέας νομικής διατάξεως προς το δίκαιο της Ένωσης.

37. Το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει επίσης ότι η Επιτροπή, προβαίνοντας σε μερική ανάλυση, αντέστρεψε το βάρος αποδείξεως της προσαπτόμενης παραβάσεως.

38. Είναι αληθές ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι κάθε περίπτωση στην οποία τίθεται το ζήτημα αν εθνική δικονομική διάταξη καθιστά αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης πρέπει να εξετάζεται λαμβανομένης υπόψη της θέσεως της διατάξεως αυτής στην όλη διαδικασία ενώπιον των διαφόρων εθνικών οργάνων, της εξελίξεως της διαδικασίας και των ιδιαιτεροτήτων της<sup>15</sup> και ότι, σε περίπτωση που υπάρχουν περισσότερες εναλλακτικές διαδικασίες, δεν είναι έργο του δικαίου της Ένωσης να καθορίσει ποια διαδικασία πρέπει να εφαρμοσθεί<sup>16</sup>.

39. Ωστόσο, δεν πιστεύω ότι η απαίτηση αυτή καθιστά υποχρεωτική τη συστηματική εξέταση του συνόλου των ενδίκων βοηθημάτων που επιτρέπουν εν γένει τη θεμελίωση της κρατικής ευθύνης, ενώ το αντικείμενο της προσφυγής λόγω παραβάσεως αφορά μόνον το καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας.

40. Αντιλαμβάνομαι την προϋπόθεση αυτή περισσότερο υπό την έννοια ότι επιβάλλει την ανάλυση των εν λόγω διατάξεων με βάση το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται, ανάλυση η οποία μπορεί να οδηγήσει στην παρεμπόδιση εξέτασης άλλων διατάξεων, εφόσον ασκούν επιρροή στην επίμαχη διαδικασία ή έχουν πράγματι τον ίδιο σκοπό, δηλαδή επιτρέπουν τη θεμελίωση ευθύνης του κράτους λόγω νόμων αντίθετων προς το δίκαιο της Ένωσης.

<sup>14</sup> Δηλαδή η ένδικη διοικητική προσφυγή κατά της ζημιόγону πράξεως, η διαδικασία αυτεπάγγελτης αναθεωρήσεως των διοικητικών πράξεων, η διαδικασία επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στις φορολογικές διαφορές και η διαδικασία επεκτάσεως των αποτελεσμάτων μιας δικαστικής αποφάσεως στις φορολογικές διαφορές.

<sup>15</sup> Αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 2020, Caixabank και Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 και C-259/19, EU:C:2020:578, σκέψη 85), της 20ής Μαΐου 2021, X (Βυτιοφόρα οχήματα μεταφοράς υγραερίου) (C-120/19, EU:C:2021:398, σκέψη 72), και της 10ης Ιουνίου 2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19 έως C-782/19, EU:C:2021:470, σκέψη 28).

<sup>16</sup> Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, σκέψη 130).

41. Ομοίως, για να μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι επιδιώκει να προτάξει μια συγκεκριμένη διαδικασία για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας και όχι μια άλλη, απαιτείται οι διαδικασίες που περιγράφονται από το Βασίλειο της Ισπανίας να έχουν τον ίδιο σκοπό, δηλαδή, ακριβώς, τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας.

42. Κατά τη γνώμη μου, όμως, δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση. Καμία από τις διατάξεις που επικαλείται το Βασίλειο της Ισπανίας δεν έχει σκοπό ούτε επιτρέπει, κατά τη γραμματική της διατύπωση, την αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης.

43. Κατά πρώτον, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι τα «τακτικά» ένδικα βοηθήματα επιτρέπουν την αποζημίωση για την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από τις δημόσιες αρχές.

44. Είναι αληθές ότι έκαστο εκ των εν λόγω ενδίκων βοηθημάτων διασφαλίζει ότι οι ιδιώτες μπορούν, με ορισμένο τρόπο, να λάβουν αποζημίωση για ζημίες προκληθείσες εν γένει από τη διοίκηση ή, τουλάχιστον, να επιτύχουν την επαναφορά της προηγούμενης καταστάσεως και τον περιορισμό της βλάβης τους και ότι μπορεί να ζητηθεί αποζημίωση λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης. Ωστόσο, από την εξέταση των διαφόρων αυτών ενδίκων βοηθημάτων προκύπτει ότι κανένα από αυτά δεν επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας.

45. Πρώτον, η διαδικασία επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών στο πεδίο των φορολογικών διαφορών εξασφαλίζει μόνον την επαναφορά μιας καταστάσεως σε περίπτωση φόρου αχρεωστήτως καταβληθέντος στη φορολογική αρχή και ουδόλως επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας και την αποκατάσταση της επελθούσας ζημίας. Εξάλλου, επισημαίνω ότι το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, όπως προβλέπεται στο ισπανικό δίκαιο, περιορίζεται ουσιαστικά στις φορολογικές διαφορές και, ως εκ τούτου, η διαδικασία αυτή δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να χαρακτηριστεί ως «τακτικό» ένδικο βοήθημα για την αποκατάσταση ζημιών που προκλήθηκαν από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης.

46. Δεύτερον, το ίδιο ισχύει όσον αφορά τη διαδικασία επεκτάσεως των αποτελεσμάτων δικαστικής αποφάσεως, η οποία είναι επίσης ουσιαστικά περιορισμένη. Η διαδικασία αυτή προβλέπει ότι, σε ορισμένους τομείς, τα αποτελέσματα τελεσίδικης δικαστικής αποφάσεως με την οποία έχει αναγνωριστεί εξατομικευμένη νομική κατάσταση υπέρ ενός προσώπου μπορούν να επεκταθούν σε άλλα πρόσωπα που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση. Επομένως, η χρήση της διαδικασίας αυτής ως ενδίκου βοηθήματος που επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας προϋποθέτει ότι μια πρώτη τελεσίδικη απόφαση έχει ήδη αναγνωρίσει την ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας σε πανομοιότυπη κατάσταση. Ως εκ τούτου, ούτε αυτή η διαδικασία μπορεί να θεωρηθεί ως «τακτικό» ένδικο βοήθημα, διασφαλίζον την αποτελεσματικότητα του καθεστώτος περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, δεδομένου ότι προορίζεται να τύχει εφαρμογής, στην περίπτωση αυτή, μόνον εφόσον η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας έχει ήδη αναγνωριστεί.

47. Τρίτον, όσον αφορά τη διαδικασία αυτεπάγγελτης αναθεωρήσεως των διοικητικών πράξεων, παρατηρώ ότι η διαδικασία αυτή, αφενός, επιτρέπει την αποκατάσταση όχι των ζημιών που προκαλούνται ευθέως από τον νόμο, αλλά μόνον εκείνων που προκαλούνται από διοικητικές πράξεις, και, αφετέρου, εξαρτάται εξ ολοκλήρου από τη βούληση των δημόσιων αρχών.

Επομένως, φρονώ ότι αποκλείεται η εν λόγω διαδικασία να μπορεί να ασκεί οποιαδήποτε επιρροή στην εκτίμηση του καθεστώτος περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας στην Ισπανία.

48. Τέταρτον, και η ένδικη διοικητική προσφυγή κατά διοικητικής πράξεως που προκάλεσε ζημία αφορά ακριβώς τη δυνατότητα, στο πλαίσιο παρεμπίπτοντος ελέγχου και όχι με συστηματικό τρόπο, να αποκατασταθεί ζημία που προκλήθηκε από διοικητική πράξη. Επομένως, η θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας αποκλείεται, όταν η ζημία δεν προκαλείται από διοικητική πράξη, αλλά *άμεσα από τον νόμο*<sup>17</sup>, με αποτέλεσμα, και πάλι, η διαδικαστική αυτή οδός να μην μπορεί να θεωρηθεί ως «τακτικό» ένδικο βοήθημα που να επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας<sup>18</sup>.

49. Συναφώς, είναι αληθές ότι η Επιτροπή αναφέρεται επίσης στην περίπτωση κατά την οποία η ζημία προκαλείται τυπικά από διοικητική πράξη, όταν αυτή έχει εκδοθεί από τη διοίκηση κατ' εφαρμογήν νόμου αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης χωρίς η διοίκηση να διαθέτει διακριτική ευχέρεια για την έκδοση της πράξεως. Ένα τέτοιο ένδικο βοήθημα παρέχει, αναμφίβολα, στους ιδιώτες που έχουν υποστεί ζημία ως αποτέλεσμα της πράξεως αυτής τη δυνατότητα να λάβουν αποζημίωση. Ωστόσο, και σ' αυτήν την περίπτωση, δεν πρόκειται τυπικά για τη θεμελίωση ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, αλλά της διοικητικής αρχής ως οργάνου εκδόσεως της πράξεως.

50. Ως εκ τούτου, τα αποκαλούμενα «τακτικά» ένδικα βοηθήματα στα οποία βασίζεται το Βασίλειο της Ισπανίας δεν αποσκοπούν στην αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, αλλά μόνο στην αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από πράξεις οι οποίες εκδίδονται από τη διοίκηση βάσει νόμου αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης. Δεν μπορεί, επομένως, να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι προέβη σε μερική ανάλυση του ισπανικού καθεστώτος περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας καθόσον εστίασε αποκλειστικώς στις διατάξεις του άρθρου 32, παράγραφοι 3 έως 6, του νόμου 40/2015, τις μόνες διατάξεις που είναι σχετικές με το ζήτημα αυτό.

51. Εν πάση περιπτώσει, επισημαίνω ότι τα λοιπά ένδικα βοηθήματα στα οποία αναφέρεται το Βασίλειο της Ισπανίας, μολονότι δεν αποτελούν αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβιάσεως, εντούτοις έχουν ενταχθεί στην επιχειρηματολογία της Επιτροπής, κατά το μέρος που η άσκησή τους θα αποτελούσε προϋπόθεση για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας βάσει του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ούτε ότι, κατά την ανάλυση του ισπανικού καθεστώτος περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας σε περίπτωση παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, δεν έλαβε υπόψη το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το καθεστώς αυτό<sup>19</sup>.

52. Κατά δεύτερον, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας θεμελιώνεται στο άρθρο 32 του νόμου 40/2015 στο σύνολό του, με αποτέλεσμα να μη δύναται η Επιτροπή να επικαλείται μόνον τις παραγράφους 3 έως 6 του

<sup>17</sup> Το Βασίλειο της Ισπανίας έχει επανειλημμένως υποστηρίξει ότι είναι δύσκολο να προκληθεί ζημία από πράξη του νομοθέτη χωρίς να υπάρχει διοικητική πράξη που να την εφαρμόζει, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα η προσφυγή κατά της διοικητικής πράξεως να είναι επαρκής για να επιτρέψει στους ιδιώτες να λάβουν αποζημίωση για τη ζημία που υπέστησαν λόγω του αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης νόμου. Ωστόσο, η νομολογία του Δικαστηρίου μαρτυρεί το αντίθετο και οι θεμελιώδεις αποφάσεις σχετικά με την ευθύνη του κράτους για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης αφορούν ακριβώς την απουσία ή την πλημμελή μεταφορά των οδηγιών από τον νομοθέτη με συνέπεια την πρόκληση ζημιών σε ιδιώτες.

<sup>18</sup> Συναφώς, επισημαίνω ότι η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας καταλαμβάνει και τις καταστάσεις στις οποίες η ζημία προκαλείται από διοικητική πράξη εκδοθείσα κατ' εφαρμογήν νόμου, σε περίπτωση που η διοίκηση δεν διέθετε διακριτική ευχέρεια για την έκδοση της πράξεως αυτής.

<sup>19</sup> Θα ασχοληθώ ειδικότερα με το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο της εξετάσεως των αιτιάσεων σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικότητας τις οποίες διατύπωσε η Επιτροπή. Βλ. σημεία 67 επ. των παρουσών προτάσεων.

άρθρου 32 του νόμου αυτού και να επικεντρώνει την επιχειρηματολογία της σχετικά με την εικαζόμενη παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας μόνο στην παράγραφο 5 του άρθρου 32 του εν λόγω νόμου.

53. Κατά το κράτος μέλος αυτό, το άρθρο 32, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015 συνιστά το «γενικό μέσο» για την εξασφάλιση αποζημίωσης για ζημίες που προκλήθηκαν σε ιδιώτες από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης.

54. Επισημαίνω, συναφώς, ότι η θέση του Βασιλείου της Ισπανίας έχει εξελιχθεί κάπως κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Ενώ, στα δικόγραφά του, η επιχειρηματολογία του επικεντρώνεται στο άρθρο 32, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015, το εν λόγω κράτος μέλος επιχείρησε να αποδείξει κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η θεμελίωση της ευθύνης του νομοθέτη διέπεται από το άρθρο 32, παράγραφος 3, του νόμου αυτού.

55. Ωστόσο, κανένα από τα επιχειρήματα αυτά δεν ευσταθεί.

56. Αφενός, προκύπτει σαφώς από τη γραμματική του διατύπωση ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015 επιτρέπει την αποζημίωση «από τις οικείες διοικητικές αρχές» για οποιαδήποτε ζημία προκαλείται στους ιδιώτες, εφόσον η ζημία αυτή «είναι το αποτέλεσμα της συνήθους ή μη συνήθους λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών». Πέραν του γεγονότος ότι αμφιβάλλω αν η νομοθετική δραστηριότητα μπορεί απλώς να περιγραφεί ως «δραστηριότητα δημόσιας υπηρεσίας» και αν το κράτος ως νομοθετική εξουσία μπορεί να θεωρηθεί ως μία εκ των διοικητικών αρχών, επισημαίνω ότι μια τόσο γενική διατύπωση, η οποία αναφέρεται στην ευθύνη όλων των διοικητικών αρχών, αντιδιαστέλλεται από αυτήν του άρθρου 32, παράγραφοι 3 έως 6, του ίδιου νόμου, η οποία ρυθμίζει ειδικώς και αποκλειστικώς την ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας.

57. Μολονότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015 συνιστά, επομένως, το «γενικό μέσο» για τη θεμελίωση της ευθύνης της διοικήσεως, η ευθύνη του κράτους ως *νομοθετικής εξουσίας* αποτελεί, ωστόσο, αντικείμενο ειδικών διατάξεων, οι οποίες δεν θα είχαν λόγο υπάρξεως αν η εν λόγω πρώτη διάταξη θεωρούνταν επαρκής για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας σε περίπτωση παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης. Συνεπώς, η εν λόγω διάταξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποσκοπεί στην αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία, ζήτημα το οποίο διέπεται ακριβώς από το άρθρο 32, παράγραφοι 3 έως 6, του ως άνω νόμου.

58. Αφετέρου, το επιχείρημα ότι το άρθρο 32, παράγραφος 3, του νόμου 40/2015 αποτελεί την κρίσιμη διάταξη που επιτρέπει την αποκατάσταση ζημιών οι οποίες προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω νόμου αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης υπερβαίνει την ίδια τη γραμματική διατύπωση της διατάξεως αυτής. Η τελευταία προβλέπει ότι οι ιδιώτες μπορούν να αποζημιωθούν για οποιαδήποτε προσβολή στα αγαθά ή στα δικαιώματά τους «απορρέουσα από την εφαρμογή νομοθετικών πράξεων [...] εφόσον τούτο προβλέπεται από τις εν λόγω νομοθετικές πράξεις και υπό τους όρους που αυτές καθορίζουν»<sup>20</sup>. Επομένως, η εν λόγω διάταξη δεν αφορά την ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, αλλά μόνον την αποζημίωση από το κράτος για ζημία προκαλούμενη από νόμο που δεν συνεπάγεται παραβίαση του δικαίου της Ένωσης και υπό τον όρο ότι τούτο προβλέπεται από τον νόμο.

<sup>20</sup> Η υπογράμμιση δική μου.

59. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει, ωστόσο, ότι η διάταξη αυτή ερμηνεύθηκε προσφάτως από το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο, Ισπανία) υπό την έννοια ότι επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας σε περίπτωση παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης από αυτό.

60. Συναφώς, είναι αληθές ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το περιεχόμενο των εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων πρέπει να εκτιμάται λαμβανομένης υπόψη της ερμηνείας τους από τα εθνικά δικαστήρια<sup>21</sup>. Μολονότι το Δικαστήριο ενίοτε μπορεί να υπερβεί το γράμμα μιας διατάξεως για να αναζητήσει την ερμηνεία που δίνουν τα εθνικά δικαστήρια, είναι εντούτοις, επίσης, σαφές ότι μεμονωμένες δικαστικές αποφάσεις στο πλαίσιο μιας νομολογίας ακολουθούσας άλλη κατεύθυνση δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη<sup>22</sup> και ότι, όταν μια εθνική νομοθεσία αποτελεί το αντικείμενο αποκλινουσών ερμηνειών εκ μέρους των δικαστηρίων, δυναμένων να ληφθούν υπόψη, πρέπει να αναγνωρίζεται ότι, τουλάχιστον, η νομοθεσία αυτή δεν είναι επαρκώς σαφής ώστε να διασφαλίζει μια εφαρμογή σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης<sup>23</sup>.

61. Στο πνεύμα αυτής της νομολογιακής γραμμής, φρονώ ότι μια μεμονωμένη, νομολογιακής προελεύσεως, ερμηνεία που αποκλίνει από το γράμμα της ερμηνευόμενης διατάξεως δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη και ότι μια τέτοια ερμηνεία θα ενείχε πάντοτε τον κίνδυνο, εν πάση περιπτώσει, να καθιστά ασαφή την εθνική νομοθεσία σε τέτοιο βαθμό ώστε να μην είναι δυνατόν να διασφαλιστεί η σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης εφαρμογή της.

62. Το Βασίλειο της Ισπανίας επικαλείται, προς στήριξη του επιχειρήματός του, μόνο μία απόφαση του Tribunal Supremo (Ανωτάτου Δικαστηρίου), παρόλο που η απόφαση αυτή υποτίθεται ότι αποδεικνύει μια αποκλίνουσα ερμηνεία της νομοθεσίας, η οποία υπερβαίνει το γράμμα του άρθρου 32, παράγραφος 3, του νόμου 40/2015<sup>24</sup>. Εξάλλου, το ίδιο το κράτος μέλος επισημαίνει ότι, μολονότι η προσφυγή κρίθηκε παραδεκτή, στη συνέχεια απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις της εν λόγω διατάξεως.

63. Επομένως, ένα τέτοιο μεμονωμένο παράδειγμα δεν μου φαίνεται επαρκές για να αποδείξει ότι το άρθρο 32, παράγραφος 3, του νόμου 40/2015 θα επέτρεπε τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και αν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει η εν λόγω διάταξη.

64. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η απόφαση που επικαλείται το Βασίλειο της Ισπανίας μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, παρά τις προϋποθέσεις που ορίζονται στην εν λόγω διάταξη, επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του νομοθέτη βάσει του άρθρου 32, παράγραφος 3, του νόμου 40/2015, εντούτοις πρέπει να επισημανθεί ότι η εθνική νομοθεσία δεν είναι επαρκώς σαφής ώστε να επιτρέψει τη σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης εφαρμογή της.

65. Υπό τις συνθήκες αυτές, και δεδομένου ότι ούτε τα «τακτικά» ένδικα βοηθήματα ούτε το άρθρο 32, παράγραφοι 1 και 3, του νόμου 40/2015 αποσκοπούν στη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για τις ζημίες που προκαλούνται σε ιδιώτες λόγω

<sup>21</sup> Αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2007, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-490/04, EU:C:2007:430, σκέψη 49), και της 16ης Σεπτεμβρίου 2015, Επιτροπή κατά Σλοβακίας (C-433/13, EU:C:2015:602, σκέψη 81).

<sup>22</sup> Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-129/00, EU:C:2003:656, σκέψη 32).

<sup>23</sup> Απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-129/00, EU:C:2003:656, σκέψη 33).

<sup>24</sup> Συναφώς, επισημαίνω ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν διευκρίνισε αν πρόκειται για αναίρετική απόφαση που αποσκοπεί στην ενοποίηση της νομολογίας, πράγμα το οποίο δεν προκύπτει από το γεγονός και μόνον ότι εκδόθηκε από το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο). Και τούτο διότι, όπως υποστηρίζει το εν λόγω κράτος μέλος, το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο) είναι το μόνο αρμόδιο να εκδικάζει διαφορές σχετικά με την ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας.

παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι έλαβε υπόψη αποκλειστικώς το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, μοναδική σχετική διάταξη σε αυτό το πλαίσιο, προκειμένου να εξακριβώσει αν το ισπανικό καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης είναι σύμφωνο με την αρχή της αποτελεσματικότητας.

66. Ως εκ τούτου, έχω τη γνώμη ότι το κύριο επιχείρημα που προέβαλε το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να απορριφθεί. Θα εξετάσω ακολούθως τις αιτιάσεις της Επιτροπής σχετικά με την παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας από το ισπανικό καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης.

### **β) Επί των προϋποθέσεων του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015**

67. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης είναι ασύμβατες προς την αρχή της αποτελεσματικότητας. Ως εκ τούτου, θα εξετάσω διαδοχικά αυτές τις τρεις προϋποθέσεις, προκειμένου να διαπιστώσω εάν ενδέχεται να καταστήσουν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης.

*1) Η προϋπόθεση σχετικά με την προηγούμενη ύπαρξη απόφασης του Δικαστηρίου με την οποία αναγνωρίζεται η αντίθεση της νομοθετικής πράξεως προς το δίκαιο της Ένωσης*

68. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 προβλέπει ότι η ζημία πρέπει να «προκύπτει από την εφαρμογή κανόνα που κηρύχθηκε αντίθετος προς το δίκαιο της [Ένωσης]», στο δε άρθρο 67, παράγραφος 1, του νόμου 39/2015 διευκρινίζεται ότι η απόφαση που κηρύσσει τον κανόνα αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να δημοσιευθεί στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

69. Δεδομένου ότι μόνον οι αποφάσεις του Δικαστηρίου δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* και ότι, επιπλέον, μόνον οι αποφάσεις που εκδίδονται κατόπιν προσφυγής λόγω παραβιάσεως μπορούν να καταλήξουν σε αναγνώριση της αντιθέσεως του εθνικού δικαίου προς το δίκαιο της Ένωσης, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, σε συνδυασμό με το άρθρο 67, παράγραφος 1, του νόμου 39/2015, εξαρτά την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας από την ύπαρξη προηγούμενης απόφασης του Δικαστηρίου που διαπιστώνει παράβαση.

70. Το Βασίλειο της Ισπανίας δέχεται ότι, δυνάμει του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 και του άρθρου 67, παράγραφος 1, του νόμου 39/2015, μια απόφαση του Δικαστηρίου περί αντιθέσεως προς το δίκαιο της Ένωσης είναι αναγκαία για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, διευκρινίζοντας, όμως, ότι δεν πρέπει απαραίτητως να πρόκειται για απόφαση που εκδίδεται κατά τη διαδικασία προσφυγής λόγω παραβιάσεως.

71. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι η αποκατάσταση της ζημίας που προκαλείται από παραβίαση του δικαίου της Ένωσης από κράτος μέλος δεν εξαρτάται ούτε από την προϋπόθεση να έχει προηγουμένως διαπιστωθεί παραβίαση του δικαίου της Ένωσης

καταλογιζόμενη στο κράτος<sup>25</sup> ούτε από την προϋπόθεση να προκύπτει η παραβίαση από προδικαστική απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο<sup>26</sup>.

72. Η πρώτη προϋπόθεση του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, σε συνδυασμό με το άρθρο 67, παράγραφος 1, του νόμου 39/2015, μη αμφισβητηθείσα από το Βασίλειο της Ισπανίας, κατά την οποία η διαπίστωση της αντιθέσεως μιας νομοθετικής πράξεως προς το δικαίο της Ένωσης, η οποία δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα, αποτελεί προϋπόθεση για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, μου φαίνεται, επομένως, προδήλως αντίθετη προς τη νομολογία του Δικαστηρίου και ικανή να καταστήσει, στην πράξη, αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποκατάσταση της ζημίας που προκαλείται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία.

73. Ωστόσο, το Βασίλειο της Ισπανίας αρνείται ότι η απαίτηση αυτή είναι αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, επαναλαμβάνει το επιχείρημά του σχετικά με την ύπαρξη και άλλων ενδίκων βοηθημάτων που επιτρέπουν τη θεμελίωση της ευθύνης των δημόσιων αρχών στην Ισπανία λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης. Το ως άνω κράτος μέλος διευκρινίζει ότι με το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 προβλέπεται συμπληρωματικό ένδικο βοήθημα<sup>27</sup>, το οποίο επιτρέπει τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας χωρίς να ληφθεί υπόψη η αρχή του δεδικασμένου, όταν οι προσφυγές που ασκήθηκαν προηγουμένως κατά της επίδικης πράξεως έχουν απορριφθεί. Κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, μόνο μια απόφαση του Δικαστηρίου η οποία θα είχε αποτέλεσμα *erga omnes* θα μπορούσε να θέσει εν αμφιβόλω το δεδικασμένο.

74. Πρώτον, όπως επισήμανα, κανένα από τα ένδικα βοηθήματα τα οποία επικαλέστηκε το Βασίλειο της Ισπανίας δεν έχει ως αντικείμενο την ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για τις νομοθετικές πράξεις που είναι αντίθετες προς το δικαίο της Ένωσης. Επομένως, το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, το οποίο πόρρω απέχει από το να προβλέπει συμπληρωματική δυνατότητα θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους, αποτελεί τη μοναδική δυνατότητα αποζημιώσεως για ζημίες που προκλήθηκαν από το κράτος ως νομοθετική εξουσία λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης.

75. Επιπλέον, όπως επισημαίνει και η Επιτροπή, μου φαίνεται εγγενές ακόμη και στην αρχή της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης το ότι η διάταξη αυτή προορίζεται να χρησιμοποιείται μόνον ως εσχάτη λύση, όταν τα άλλα ένδικα βοηθήματα που έχουν οι ιδιώτες στη διάθεσή τους δεν τους επιτρέπουν να προστατεύσουν αποτελεσματικά τα δικαιώματα που αντλούν από το δικαίο της Ένωσης. Αυτό το χαρακτηριστικό του μηχανισμού της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης δεν καθιστά, ωστόσο, το εν λόγω ένδικο βοήθημα «συμπληρωματικό», ούτως ώστε να δικαιολογείται η ανάγκη της υπάρξεως προηγούμενης αποφάσεως του Δικαστηρίου για την άσκησή του.

76. Δεύτερον, δεν αντιλαμβάνομαι τη σημασία του επιχειρήματος του Βασιλείου της Ισπανίας σχετικά με την ανάγκη προστασίας της αρχής του δεδικασμένου. Αφενός, κανένα στοιχείο στη διατύπωση του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 δεν υποδηλώνει ότι το πεδίο εφαρμογής του αφορά τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας κατά παραγνώριση της αρχής του δεδικασμένου. Αφετέρου, κατά τη γνώμη μου, η άσκηση αγωγής

<sup>25</sup> Απόφαση της 24ης Μαρτίου 2009, *Danske Slagterier* (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψη 37).

<sup>26</sup> Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 38).

<sup>27</sup> Χαρακτηρίζει επίσης το εν λόγω ένδικο βοήθημα ως «υπολειμματικό», αλλά αναθεώρησε τη χρήση του όρου αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, μετά την απόρριψη προσφυγής κατά της βλαπτικής πράξεως, ουδόλως αντιβαίνει στην αρχή του δεδουλευμένου της δικαστικής αποφάσεως που εκδόθηκε επί της προσφυγής αυτής.

77. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι μια δίκη σκοπούσα στην αναγνώριση της ευθύνης του κράτους δεν έχει το ίδιο αντικείμενο ούτε κατ' ανάγκην τους ίδιους διαδίκους με τη δίκη σχετικά με το κύρος της βλαπτικής πράξεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση που έχει περιβληθεί την ισχύ του ουσιαστικού δεδουλευμένου<sup>28</sup>. Η θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας δεν έχει ως αντικείμενο την επανεξέταση μιας τελεσίδικης δικαστικής αποφάσεως και την αμφισβήτηση των εννόμων σχέσεων που κατοχυρώνει, αλλά την κάλυψη των ανεπαρκειών που έχουν ως αποτέλεσμα ότι δεν διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης. Μολονότι το ζήτημα αυτό δεν έχει σχέση με την υπό κρίση προσφυγή, επισημαίνω ότι το Δικαστήριο το επιβεβαιώνει ρητώς όσον αφορά τις αγωγές αποζημιώσεως κατά του κράτους λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης από εθνικό δικαστήριο: η αρχή του δεδουλευμένου δεν αποκλείει, καταρχήν, την αναγνώριση της αρχής της ευθύνης του κράτους<sup>29</sup>.

78. Επομένως, τα επιχειρήματα που διατύπωσε το Βασίλειο της Ισπανίας δεν δύνανται να θέσουν υπό αμφισβήτηση τη διαπίστωση ότι η απαίτηση περί υπάρξεως αποφάσεως του Δικαστηρίου πριν από τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας είναι αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

*2) Η προϋπόθεση σχετικά με την ύπαρξη τελεσίδικης αποφάσεως που απορρίπτει προσφυγή την οποία άσκησε ο ζημιωθείς ιδιώτης κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως*

79. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διατύπωση του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, δυνάμει της οποίας, πριν μπορέσει ο ιδιώτης να ασκήσει αγωγή επί της εν λόγω βάσεως, πρέπει να έχει εκδοθεί ως προς αυτόν, από οποιοδήποτε δικαστήριο, τελεσίδικη απόφαση που να απορρίπτει προσφυγή ασκηθείσα κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως, είναι απόλυτη και, συνεπώς, αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι δεν προβλέπει εξαίρεση για τις περιπτώσεις στις οποίες η προηγούμενη άσκηση προσφυγής μπορεί να προκαλέσει υπερβολικές δυσχέρειες, ιδίως σε περιπτώσεις στις οποίες η ζημία προκαλείται άμεσα από τον νόμο.

80. Κατά το Βασίλειο της Ισπανίας, η προϋπόθεση αυτή προκύπτει από την ανάγκη να συμβιβαστεί η αρχή της ασφάλειας δικαίου με την αρχή της αποκαταστάσεως των ζημιών που προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία. Θα ήταν δύσκολο να νοηθεί περίπτωση κατά την οποία η ζημία προκαλείται άμεσα από μια νομοθετική πράξη χωρίς την παρεμβολή διοικητικής πράξεως. Επιπλέον, το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτεί την εξάντληση των ένδικων βοηθημάτων και μέσων πριν από την άσκηση αγωγής βάσει του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, δεδομένου ότι η διάταξη αναφέρεται απλώς σε «τελεσίδικη απόφαση».

81. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, όσον αφορά την ευθύνη κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, το εθνικό δικαστήριο μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια, ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της, και ιδίως αν χρησιμοποίησε

<sup>28</sup> Πρβλ. απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, σκέψη 39).

<sup>29</sup> Αποφάσεις της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, σκέψη 40), της 24ης Οκτωβρίου 2018, XC κ.λπ. (C-234/17, EU:C:2018:853, σκέψη 58), και της 29ης Ιουλίου 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fiókktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, σκέψη 64).



εγκαίρως όλα τα μέσα παροχής έννομης προστασίας που διέθετε<sup>30</sup>. Πράγματι, κατά γενική αρχή η οποία είναι κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, ο ζημιούμενος, αν δεν θέλει να επιβαρυνθεί ο ίδιος με τη ζημία, οφείλει να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια για να περιορίσει την έκτασή της<sup>31</sup>.

82. Αυτό ακριβώς προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, το οποίο εξαρτά τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας από την προϋπόθεση ο ζημιωθείς ιδιώτης να έχει προηγουμένως ασκήσει προσφυγή κατά της διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης νόμου. Με την έγκαιρη αμφισβήτηση του κύρους της βλαπτικής διοικητικής πράξεως, είτε ασκώντας ένδικη διοικητική προσφυγή είτε ζητώντας την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ή την επέκταση των αποτελεσμάτων μιας δικαστικής αποφάσεως, ο ζημιωθείς ιδιώτης θα μπορούσε προφανώς να αποφύγει τη ζημία που επικαλείται ή, τουλάχιστον, να περιορίσει την έκτασή της<sup>32</sup>.

83. Εξάλλου, όπως επισημαίνει το Βασίλειο της Ισπανίας, το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 δεν απαιτεί την προηγούμενη εξάντληση των ένδικων βοηθημάτων και μέσων πριν από την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, αλλά μόνον την απόρριψη προσφυγής από οποιοδήποτε δικαστήριο. Επομένως, η απαίτηση περί προηγούμενης αμφισβήτησεως του κύρους της βλαπτικής πράξεως δεν σημαίνει ότι ο ζημιωθείς πρέπει να καταφύγει συστηματικά σε όλα τα διαθέσιμα μέσα παροχής ένδικης προστασίας και δεν υπερβαίνει το μέτρο της επιμέλειας που μπορεί ευλόγως να αναμένεται από αυτόν για να περιοριστεί η έκταση της ζημίας.

84. Επομένως, η δεύτερη αυτή προϋπόθεση σχετικά με την εφαρμογή του μηχανισμού της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαιού της Ένωσης, που προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, όταν η ζημία προκαλείται τυπικά από διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται κατ' εφαρμογήν νόμου αντίθετου προς το δίκαιο της Ένωσης.

85. Εξάλλου, επισημαίνω ότι μια τέτοια προϋπόθεση προβλέπεται επίσης όσον αφορά τις αγωγές αναγνώρισεως της ευθύνης της Ένωσης, γεγονός το οποίο το Βασίλειο της Ισπανίας ζητεί από το Δικαστήριο να λάβει υπόψη κατά την εξέταση της αρχής της αποτελεσματικότητας, καθόσον το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η αγωγή αποζημιώσεως κατά της Ένωσης είναι απαράδεκτη, όταν αφορά την ίδια παρανομία και επιδιώκει τα ίδια οικονομικά αποτελέσματα με την προσφυγή ακυρώσεως της πράξεως του θεσμικού οργάνου που προκάλεσε τη ζημία, την οποία ο ζημιωθείς παρέλειψε να ασκήσει εγκαίρως<sup>33</sup>.

86. Ωστόσο, αυτά δεν ισχύουν σε περίπτωση που η ζημία προκαλείται άμεσα από τον νόμο, χωρίς την παρεμβολή διοικητικής πράξεως. Όπως έχω ήδη διευκρινίσει, και αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει το Βασίλειο της Ισπανίας, μια τέτοια υποθετική περίπτωση μπορεί εύκολα να εμφανιστεί: ένας νόμος δεν παράγει τα αποτελέσματά του μόνο μέσω διοικητικών πράξεων.

<sup>30</sup> Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 84), και της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψη 60).

<sup>31</sup> Αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, Brasserie du pêcheur και Factortame (C-46/93 και C-48/93, EU:C:1996:79, σκέψη 84), και της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψη 61).

<sup>32</sup> Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Μ. Poiares Maduro στην υπόθεση Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, σημεία 19 επ.).

<sup>33</sup> Απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, Επιτροπή κατά AssiDomän Kraft Products κ.λπ. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, σκέψη 59).

87. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι, μολονότι είναι σύμφωνο με την αρχή της αποτελεσματικότητας το να προβλέπεται ότι ένας ιδιώτης δεν μπορεί να επιτύχει την αποκατάσταση της ζημίας της οποίας την επέλευση παρέλειψε, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, να εμποδίσει ασκώντας ένδικο βοήθημα, τούτο τελεί υπό τον όρο ότι η άσκηση του ενδίκου αυτού βοηθήματος μπορεί ευλόγως να απαιτηθεί από τον ζημιωθέντα<sup>34</sup>.

88. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η διατύπωση του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 δεν προβλέπει καμία εξαίρεση από την προϋπόθεση ότι ο ζημιωθείς πρέπει να έχει ήδη ασκήσει προσφυγή κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως, ακόμη και στην περίπτωση που δεν υπάρχει τέτοια πράξη, διότι ο ίδιος ο νόμος είναι η άμεση αιτία της ζημίας. Προδήλως δεν μπορεί, ευλόγως, να απαιτηθεί από ιδιώτη να ασκήσει προσφυγή κατά ανύπαρκτης πράξεως, προκειμένου να θεμελιωθεί η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας βάσει της διατάξεως αυτής.

89. Η ως άνω προϋπόθεση, σε περίπτωση ζημίας που προκαλείται άμεσα από τον νόμο, έχει, στην πράξη, ως αποτέλεσμα να εμποδίζει την άσκηση οποιασδήποτε αγωγής αποζημίωσης κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας στην περίπτωση που η ζημία προκαλείται άμεσα από τον νόμο.

90. Το Βασίλειο της Ισπανίας επικαλέστηκε, κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως, μια απόφαση του Tribunal Supremo (Ανωτάτου Δικαστηρίου), με την οποία αναγνωρίστηκε η δυνατότητα να θεμελιωθεί η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας για παραβίαση του ισπανικού Συντάγματος ακόμη και σε περίπτωση που δεν παρεμβάλλεται διοικητική πράξη εφαρμογής, τούτο δε μολονότι το άρθρο 32, παράγραφος 4, του νόμου 40/2015 απαιτεί ομοίως την προηγούμενη άσκηση προσφυγής, όπως ακριβώς το άρθρο 32, παράγραφος 5, του ίδιου νόμου. Ωστόσο, όπως έχω ήδη αναφέρει, μια μεμονωμένη, νομολογιακής προελεύσεως, ερμηνεία που αντιβαίνει στο γράμμα της ερμηνευόμενης διατάξεως δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να ληφθεί υπόψη και θα ενείχε πάντοτε τον κίνδυνο, εν πάση περιπτώσει, να καθιστά ασαφή την εθνική νομοθεσία σε βαθμό που δεν θα ήταν δυνατόν να διασφαλιστεί η σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης εφαρμογή της. Πολλώ δε μάλλον, όταν πρόκειται, όπως υποστηρίζει το Βασίλειο της Ισπανίας, για κατ' αναλογία αιτιολόγηση με παραπομπή στην ερμηνεία διατάξεως διαφορετικής από την επίμαχη.

91. Ως εκ τούτου, έχω τη γνώμη ότι το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 είναι αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή εξαρτά πάντοτε τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης από την προηγούμενη άσκηση, από τον ζημιωθέντα, προσφυγής κατά διοικητικής πράξεως, ακόμη και όταν η ζημία προκαλείται άμεσα από τον νόμο.

*3) Η προϋπόθεση κατά την οποία ο ζημιωθείς ιδιώτης πρέπει να έχει επικαλεστεί, στο πλαίσιο της προσφυγής που άσκησε κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως, την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης η οποία αναγνωρίστηκε στη συνέχεια*

92. Το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 προβλέπει ότι η θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας εξαρτάται από την επίκληση, στο πλαίσιο της προσφυγής που ασκήθηκε κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως, της παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης η οποία αναγνωρίστηκε στη συνέχεια. Κατά την Επιτροπή, μια τέτοια απαίτηση περιορίζει τη

<sup>34</sup> Απόφαση της 24ης Μαρτίου 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, σκέψη 69).

δυνατότητα αποζημιώσεως για ζημίες που προκαλούνται από το κράτος ως νομοθετική εξουσία στις περιπτώσεις που η παραβιαζόμενη διάταξη του δικαίου της Ένωσης έχει άμεσο αποτέλεσμα, πράγμα το οποίο είναι αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

93. Κατά την Επιτροπή, δεδομένου ότι μόνον οι διατάξεις που έχουν άμεσο αποτέλεσμα συνεπάγονται υποχρέωση ενός εθνικού δικαστηρίου να αφήνει ανεφάρμοστη διάταξη του εθνικού του δικαίου που είναι αντίθετη προς τις εν λόγω διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, δεν μπορεί ευλόγως να απαιτείται από τους ζημιωθέντες ιδιώτες να επικαλούνται διατάξεις που δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα, ενώ μια τέτοια επίκληση δεν ασκεί επιρροή στο αποτέλεσμα της προσφυγής.

94. Το Βασίλειο της Ισπανίας προβάλλει ότι ο περιορισμός της ευθύνης του κράτους για παραβίαση του δικαίου της Ένωσης στις διατάξεις που έχουν άμεσο αποτέλεσμα δεν βρίσκει έρεισμα σε καμία διάταξη της ισπανικής έννομης τάξης. Το γεγονός ότι μόνον οι διατάξεις που έχουν άμεσο αποτέλεσμα συνεπάγονται την υποχρέωση ενός εθνικού δικαστή να αφήνει ανεφάρμοστες τις αντίθετες εθνικές διατάξεις δεν ασκεί επιρροή στη δυνατότητα και τη σκοπιμότητα να προβάλλονται επίσης, στο πλαίσιο της προσφυγής κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως, περιπτώσεις στις οποίες το εθνικό δίκαιο αντιβαίνει σε διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

95. Διευκρινίζω ότι η αιτίαση αυτή έχει σημασία μόνον όσον αφορά τη ζημία που προκαλείται από τον νόμο, με την παρεμβολή διοικητικής πράξεως, στον βαθμό που, όπως έχω καταδείξει στα σημεία 83 και επόμενα των παρούσων προτάσεων, μόνο σε αυτή την περίπτωση είναι σύμφωνο με την αρχή της αποτελεσματικότητας να εξαρτάται η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους από την άσκηση προσφυγής κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως. Σε περίπτωση που η ζημία προκαλείται άμεσα από τον νόμο, δεν έχει σημασία αν είναι σύμφωνο με την αρχή της αποτελεσματικότητας να απαιτείται η επίκληση της παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης στο στάδιο της προσφυγής κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως, καθώς προδήλως δεν είναι δυνατόν να επιβληθεί η άσκηση τέτοιας προσφυγής.

96. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, το Δικαστήριο έχει κρίνει σαφώς ότι ένα εθνικό δικαστήριο δεν υποχρεούται να αφήσει ανεφάρμοστη διάταξη του εσωτερικού δικαίου του που αντιβαίνει προς διάταξη του δικαίου της Ένωσης, εάν η τελευταία στερείται άμεσου αποτελέσματος<sup>35</sup>. Ωστόσο, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, δεν πιστεύω ότι αυτό σημαίνει ότι θα ήταν περιττό, στο πλαίσιο προσφυγής κατά διοικητικής πράξεως, να προβληθεί η παραβίαση, από εθνικές διατάξεις, διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

97. Βεβαίως, η επίκληση εκ μέρους του ζημιωθέντος της παραβάσεως από το εθνικό δίκαιο μιας διατάξεως που δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα δεν συνεπάγεται τη μη εφαρμογή των επίμαχων εθνικών διατάξεων στο πλαίσιο της προσφυγής κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως.

98. Ωστόσο, η λυσιτελής επίκληση των κανόνων του δικαίου της Ένωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν μπορεί να περιοριστεί μόνο στη δυνατότητα επικλήσεώς τους με σκοπό τη μη εφαρμογή εθνικού κανόνα, όπως φαίνεται ότι υποστηρίζει η Επιτροπή. Διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα μπορούν ιδίως να προβληθούν ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου στο πλαίσιο της υποχρέωσης του τελευταίου για σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνεία και να έχουν αντίκτυπο στην έκβαση της διαφοράς, ακόμη και αν δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

<sup>35</sup> Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, σκέψη 68).

99. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή εσφαλμένως ισχυρίζεται ότι η τρίτη προϋπόθεση η οποία επιβάλλεται για την άσκηση αγωγής αποζημίωσης κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης, και η οποία αφορά την επίκληση της παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο προσφυγής κατά της βλαπτικής πράξεως, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της θεμελιώσεως της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας μόνο στις παραβάσεις διατάξεων άμεσου αποτελέσματος.

100. Ωστόσο, η διαπίστωση αυτή δεν σημαίνει ότι η προϋπόθεση που αφορά την υποχρέωση επικλήσεως της παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης στο πλαίσιο της προσφυγής κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως, προκειμένου εν συνεχεία να θεμελιωθεί εγκύρως η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, είναι σύμφωνη με την αρχή της αποτελεσματικότητας.

101. Το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 προβλέπει ότι ο ιδιώτης πρέπει να έχει επικαλεστεί, στο πλαίσιο της προηγούμενης προσφυγής, την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης «η οποία αναγνωρίζεται στη συνέχεια» με την απόφαση που κηρύσσει τον κανόνα αντίθετο προς το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, ο ιδιώτης όχι μόνον πρέπει να έχει αμφισβητήσει το κύρος της βλαπτικής γι' αυτόν διοικητικής πράξεως, αλλά πρέπει, επιπλέον, να έχει προσδιορίσει σωστά την ακριβή διάταξη του δικαίου της Ένωσης που έχει παραβιαστεί και να έχει προβλέψει, σύμφωνα με τη λογική που διέπει το εν λόγω άρθρο 32, παράγραφος 5, την έκδοση αποφάσεως του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού.

102. Καίτοι είναι αληθές ότι η άσκηση προσφυγής κατά της βλαπτικής πράξεως, αφενός, μαρτυρεί ότι ο ζημιωθείς επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια για να αποτρέψει ή να περιορίσει την έκταση της ζημίας και, αφετέρου, ως εκ τούτου, μπορεί, συναφώς, να αποτελεί προϋπόθεση για την επακολουθούσα αγωγή αποζημίωσης, ωστόσο το γεγονός ότι δεν προσδιορίστηκε με ακρίβεια η συγκεκριμένη διάταξη του δικαίου της Ένωσης που παραβιάστηκε δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να αποτρέψει την αποκατάσταση της ζημίας. Πράγματι, δεν μπορεί να προσαφθεί σε έναν ιδιώτη, με συνέπεια την απώλεια του δικαιώματός του για αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας, ότι δεν προσδιόρισε ο ίδιος την παραβιασθείσα από το κράτος διάταξη του δικαίου της Ένωσης, ενώ, αντιθέτως, εναπόκειται προπαντός στο κράτος να εξασφαλίσει τη συμφωνία του δικαίου του με το δίκαιο της Ένωσης και στον εθνικό δικαστή να εφαρμόσει τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης.

103. Επομένως, μια τέτοια απαίτηση θα ισοδυναμούσε με την επιβολή στους ζημιωθέντες ιδιώτες ενός βάρους που υπερβαίνει τη δέουσα επιμέλεια η οποία αναμένεται από αυτούς προκειμένου να περιορίσουν την έκταση της ζημίας, κατά παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας.

104. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 είναι αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας κατά το μέρος που η διάταξη αυτή εξαρτά τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας από την προηγούμενη διαπίστωση, από το Δικαστήριο, της αντιθέσεως του εθνικού δικαίου προς το δίκαιο της Ένωσης και την προηγούμενη άσκηση προσφυγής κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως στο πλαίσιο της οποίας προβλήθηκε η παραβίαση του δικαίου της Ένωσης η οποία αναγνωρίστηκε στη συνέχεια με την απόφαση του Δικαστηρίου, χωρίς η εν λόγω διάταξη να προβλέπει ειδική ρύθμιση για την περίπτωση που η ζημία προκαλείται από νομοθετική πράξη χωρίς την παρεμβολή διοικητικής πράξεως.

4) Ο υπολογισμός της προθεσμίας παραγραφής και ο περιορισμός των ζημιών που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αποζημιώσεως, βάσει του άρθρου 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015

105. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 67 του νόμου 39/2015, που ορίζει ότι η αξίωση αποζημιώσεως παραγράφεται ένα έτος μετά τη δημοσίευση στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* της απόφασης που κηρύσσει τη νομοθετική πράξη αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, και το άρθρο 34, παράγραφος 1, του νόμου 40/2015, το οποίο προβλέπει ότι μόνον οι ζημίες που επέρχονται εντός χρονικού διαστήματος πέντε ετών πριν από την ημερομηνία της ως άνω δημοσίευσως μπορούν να αποκαθίστανται, είναι αντίθετα προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

106. Κατά την Επιτροπή, δεδομένου ότι η έκδοση απόφασης του Δικαστηρίου δεν είναι απαραίτητη για να θεμελιωθεί η ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, οι διατάξεις που εξαρτούν από μια τέτοια απόφαση του Δικαστηρίου την προθεσμία παραγραφής και τις ζημίες που μπορούν να αποκατασταθούν είναι επίσης αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης.

107. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει εκ νέου ότι η προηγούμενη ύπαρξη απόφασης του Δικαστηρίου, ως προϋπόθεση για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, δεν είναι αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, με αποτέλεσμα η προθεσμία παραγραφής και ο περιορισμός των ζημιών που μπορούν να αποκατασταθούν να μην αντιβαίνουν στην αρχή της αποτελεσματικότητας, πολλώ δε μάλλον λαμβανομένου υπόψη ότι η διάρκεια των επίμαχων χρονικών διαστημάτων δεν αμφισβητήθηκε από την Επιτροπή.

108. Συναφώς, αρκεί να επισημανθεί ότι, όπως έχω καταδείξει στα σημεία 68 και επόμενα των παρουσών προτάσεων, η προϋπόθεση που προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, σχετικά με την προηγούμενη ύπαρξη, για τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, απόφασης του Δικαστηρίου με την οποία οι διατάξεις του εθνικού δικαίου κηρύσσονται αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης, είναι αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

109. Υπό τις συνθήκες αυτές, τόσο η προθεσμία παραγραφής της αξιώσεως αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας όσο και ο περιορισμός των ζημιών που υπόκεινται σε αποζημίωση, καθόσον εξαρτώνται από την ύπαρξη απόφασης του Δικαστηρίου η οποία αποτελεί το σημείο αναφοράς για τα δύο αυτά χρονικά διαστήματα, αντιβαίνουν επίσης προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

110. Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι το ισπανικό καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης είναι, κατά τη γνώμη μου, αντίθετο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

## 2. Επί της αρχής της ισοδυναμίας

111. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το ισπανικό καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας είναι αντίθετο προς την αρχή της ισοδυναμίας, καθόσον προβλέπει, στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015, ότι, προκειμένου να θεμελιωθεί ευθύνη του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, είναι απαραίτητο ο παραβιασθείς κανόνας του δικαίου της Ένωσης να απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες και η παραβίαση να είναι κατάφωρη, ενώ οι δύο αυτές προϋποθέσεις δεν απαιτούνται για την αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας σε περίπτωση παραβιάσεως του ισπανικού Συντάγματος. Επομένως, η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής

εξουσίας λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης υπόκειται σε λιγότερο ευνοϊκούς όρους σε σχέση με την αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβίασεως του ισπανικού Συντάγματος, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 4, του νόμου 40/2015, μολονότι τα δύο ένδικα βοηθήματα είναι ισοδύναμα.

112. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει ότι η αρχή της ισοδυναμίας δεν υποχρεώνει ένα κράτος μέλος να καταστήσει το εσωτερικό του καθεστώς ευνοϊκότερο για το σύνολο των αγωγών που ασκούνται σε συγκεκριμένο δικαιοκώπείο και ότι η εφαρμογή της αρχής της ισοδυναμίας προϋποθέτει επομένως ότι τα ένδικα βοηθήματα είναι παρεμφερή, έχοντας παρόμοιο αντικείμενο και αιτία. Κατά την άποψη του, αυτό δεν ισχύει εν προκειμένω. Το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει, τέλος, ότι, ακόμη και αν τα ένδικα βοηθήματα θεωρηθούν παρεμφερή, το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 απλώς κωδικοποιεί τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου και ότι, εν πάση περιπτώσει, οι απαιτήσεις αυτές είναι εγγενείς στο καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας σε περίπτωση αντισυνταγματικότητας.

113. Είναι αληθές ότι βάσει της αρχής της ισοδυναμίας απαιτείται όλες οι διατάξεις που έχουν εφαρμογή επί προσφυγών να εφαρμόζονται αδιακρίτως επί των προσφυγών που στηρίζονται στην παραβίαση του δικαίου της Ένωσης και σ' αυτές που στηρίζονται στην παραβίαση του εσωτερικού δικαίου<sup>36</sup>.

114. Προκειμένου να εξακριβωθεί αν τηρείται η αρχή της ισοδυναμίας, πρέπει να εξεταστεί καταρχάς αν, από την άποψη του αντικείμενου τους, της αιτίας τους και των ουσιωδών χαρακτηριστικών τους, η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης και η αγωγή αποζημιώσεως λόγω παραβίασεως του Συντάγματος μπορούν να θεωρηθούν παρεμφερείς<sup>37</sup>.

115. Όσον αφορά ακριβώς τις δύο επίμαχες αγωγές αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας, το Δικαστήριο έχει ήδη δώσει καταφατική απάντηση. Η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβίασεως του ισπανικού Συντάγματος και η αντίστοιχη αγωγή αποζημιώσεως λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης έχουν το ίδιο αντικείμενο, δηλαδή την αποκατάσταση ζημίας, και την ίδια αιτία, την παραβίαση κανόνα δικαίου ανώτερης τυπικής ισχύος<sup>38</sup>. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η μόνη διαφορά μεταξύ των δύο αγωγών, η οποία έγκειται στο γεγονός ότι οι παραβιάσεις του δικαίου στις οποίες αυτές στηρίζονται διαπιστώνονται, στην πρώτη περίπτωση, από το Δικαστήριο και, στη δεύτερη περίπτωση, με απόφαση του Tribunal Constitucional (Συνταγματικού Δικαστηρίου, Ισπανία), δεν αρκεί για τη θεμελίωση διακρίσεως μεταξύ των δύο αγωγών υπό το πρίσμα της αρχής της ισοδυναμίας<sup>39</sup>.

116. Δεδομένου ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν παρέχει, συναφώς, νέα επιχειρήματα που θα μπορούσαν να μεταβάλουν την εκτίμηση αυτή, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ίδια λύση πρέπει να υιοθετηθεί και στην υπό κρίση υπόθεση. Επομένως, οι δύο αγωγές μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθούν παρεμφερείς.

<sup>36</sup> Αποφάσεις της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, σκέψη 36), της 1ης Δεκεμβρίου 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, σκέψη 41), και της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 33).

<sup>37</sup> Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 35).

<sup>38</sup> Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψη 36). Επί του σημείου αυτού, βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro στην υπόθεση Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, σημείο 30).

<sup>39</sup> Απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, σκέψεις 43 και 44).

117. Περαιτέρω, το Βασίλειο της Ισπανίας υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 απλώς κωδικοποιεί τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να θεμελιωθεί ευθύνη του κράτους για ζημίες που προκαλούνται σε ιδιώτες λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης.

118. Το στοιχείο αυτό μου φαίνεται καθοριστικό.

119. Το άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015 επαναλαμβάνει επακριβώς τις τρεις προϋποθέσεις που ορίζει η νομολογία του Δικαστηρίου για τη θεμελίωση δικαιώματος αποζημιώσεως υπέρ των ιδιωτών σε περίπτωση παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης από το κράτος. Αν συντρέχουν σωρευτικά οι εν λόγω τρεις προϋποθέσεις, δηλαδή ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων σε ιδιώτες, η παραβίαση αυτή να είναι κατάφωρη και να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασεως και της επελθούσας ζημίας, γεννάται ευθύνη του κράτους και υποχρέωση αποκαταστάσεως της προκληθείσας ζημίας. Αν ελλείπει μία εκ των προϋποθέσεων αυτών, δεν γεννάται δικαίωμα αποζημιώσεως βάσει του δικαίου της Ένωσης.

120. Μόνον όταν διαπιστωθεί η ύπαρξη ενός τέτοιου δικαιώματος, ως αποτέλεσμα της συνδρομής των τριών ως άνω προϋποθέσεων, οφείλει το κράτος να άρει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου και υπό όρους σύμφωνους με τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας.

121. Οι τρεις αυτές προϋποθέσεις, αναγκαίες και ικανές να στοιχειοθετήσουν αξίωση των ιδιωτών προς αποζημίωση<sup>40</sup>, είναι, ως εκ τούτου, κατά τη γνώμη μου, τα βασικά προκαταρκτικά ζητήματα της προβληματικής που αφορά την αποτελεσματικότητα και την ισοδυναμία των καθοριζόμενων από το εθνικό δίκαιο προϋποθέσεων, οι οποίες αποσκοπούν μόνο στην οριοθέτηση της ασκήσεως του δικαιώματος αυτού. Πράγματι, το εθνικό δίκαιο ρυθμίζει τις λεπτομέρειες ασκήσεως του δικαιώματος αποζημιώσεως, διαδικαστικές και ουσιαστικές, καθώς και το περιεχόμενό του, το οποίο μπορεί επίσης να ποικίλλει ανάλογα με τους όρους που επιβάλλει το εθνικό δίκαιο (για παράδειγμα το είδος των ζημιών που πρέπει να αποζημιωθούν), με την επιφύλαξη της τηρήσεως των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας. Αντιθέτως, η ίδια η ύπαρξη του εθνικού αυτού δικαίου διέπεται αποκλειστικώς από το δίκαιο της Ένωσης, ειδάλλως θα διακυβευόταν η ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στις έννομες τάξεις των κρατών μελών.

122. Με άλλα λόγια, η αρχή της ισοδυναμίας εφαρμόζεται μόνο μετά τη γέννηση του δικαιώματος αποζημιώσεως, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στη νομολογία του Δικαστηρίου και επαναλαμβάνονται στο άρθρο 32, παράγραφος 5, του νόμου 40/2015. Αντιθέτως, η αρχή αυτή δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα προκειμένου να υποχρεωθούν τα κράτη μέλη να επιτρέψουν τη γέννηση δικαιώματος αποζημιώσεως υπό προϋποθέσεις ευνοϊκότερες σε σχέση με αυτές που προβλέπει η νομολογία του Δικαστηρίου.

123. Η Επιτροπή επισημαίνει, συναφώς, ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το δίκαιο της Ένωσης ουδόλως αποκλείει τη δυνατότητα θεμελίωσης της ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του δικαίου αυτού υπό προϋποθέσεις λιγότερο αυστηρές. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η θεμελίωση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του δικαίου της Ένωσης υπό προϋποθέσεις λιγότερο αυστηρές επιτρέπεται «βάσει του εθνικού δικαίου»<sup>41</sup>. Στην περίπτωση αυτή, η γέννηση δικαιώματος αποζημιώσεως σε κατάσταση που δεν

<sup>40</sup> Απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, σκέψη 37).

<sup>41</sup> Απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, σκέψη 66).

συνεπάγεται κατάφωρη παραβίαση κανόνα ο οποίος απονέμει δικαιώματα σε ιδιώτες δεν ερείδεται στο δίκαιο της Ένωσης και η άσκησή του δεν μπορεί, συνεπώς, να υπόκειται στις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας.

124. Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός ότι η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του ισπανικού Συντάγματος δεν εξαρτάται από την ύπαρξη κατάφωρης παραβιάσεως κανόνα δικαίου που απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες, σε αντίθεση με την αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, δεν συνεπάγεται παραβίαση της αρχής της ισοδυναμίας, δεδομένου ότι η αρχή αυτή δεν εφαρμόζεται σε μια τέτοια περίπτωση.

125. Ως εκ τούτου, για όλους τους ως άνω λόγους, έχω τη γνώμη ότι το καθεστώς περί ευθύνης του κράτους ως νομοθετικής εξουσίας λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης δεν θίγει την αρχή της ισοδυναμίας.

### **Γ. Επί των δικαστικών εξόδων**

126. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού αυτού, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του.

127. Εν προκειμένω, δεδομένου ότι η Επιτροπή και το Βασίλειο της Ισπανίας ηττήθηκαν μερικώς, φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

### **VI. Πρόταση**

128. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι:

- το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει βάσει της αρχής της αποτελεσματικότητας, η οποία περιορίζει τη δικονομική αυτονομία που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων οι οποίες διέπουν την ευθύνη τους για τις ζημιές που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, καθόσον θέσπισε και διατήρησε σε ισχύ το άρθρο 32, παράγραφοι 3 έως 6, και το άρθρο 34, παράγραφος 1, του Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (νόμου 40/2015 περί του νομικού καθεστώτος του δημοσίου τομέα), της 1ης Οκτωβρίου 2015, καθώς και το άρθρο 67, παράγραφος 1, του Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (νόμου 39/2015 περί κοινής διοικητικής διαδικασίας των δημοσίων υπηρεσιών), της 1ης Οκτωβρίου 2015·
- η προσφυγή απορρίπτεται κατά τα λοιπά·
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Βασίλειο της Ισπανίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.