



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 9. detsembril 2021¹

Kohtuasi C-278/20

Euroopa Komisjon
versus

Hispaania Kuningriik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Liidu õiguse rikkumine Hispaania õigustloova aktiga – Isikutele tekitatud kahju – Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on riigivastutus liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest reguleeritud samamoodi, nagu Hispaania põhiseadust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju korral – Hüvitise saamine, mis on muudetud võimatuks või ülemäära raskeks – Tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtted

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud: aluslepingutega loodud süsteemi lahutamatuks osaks on põhimõte, et riik vastutab liidu õiguse rikkumise korral oma tegevusega isikutele tekitatud kahju eest². Isikutel, kellel on kahju tekkinud, on õigus kahju hüvitamisele, kui täidetud on kolm tingimust ehk kui rikutud liidu õigusnormi eesmärk on neile õiguste andmine, kui selle normi rikkumine on piisavalt selge ning kui selle rikkumise ja isikule tekkinud kahju vahel on otsene põhjuslik seos³.

2. Veel tuleb täpsustada, et arvestades küll õigust kahju hüvitamisele, mis tekib nende tingimuste täitmisel otseselt liidu õigusest, on liikmesriik kohustatud hüvitama tekitatud kahju tagajärjed riigisisese õiguse vastutust käsitlevate sätete alusel, tagades, et riigisisestes õigusaktides sätestatud kahju hüvitamise tingimused ei ole vähem soodsad kui need, mis puudutavad samalaadseid riigisiseseid nõudeid (võrdväarsuse põhimõte), ega ole korraldatud nii, et hüvitise saamine on praktikas võimatu või ülemäära raske (tõhususe põhimõte)⁴.

¹ Algkeel: prantsuse.

² 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich jt (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 35); 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 31); 23. mai 1996. aasta kohtuotsus Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punkt 24), ning 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 29).

³ 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51); 23. mai 1996. aasta kohtuotsus Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punkt 25), ning 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30).

⁴ 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 58), ja 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 31).

3. Need kaks põhimõtet on käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi kesksel kohal. Nimelt palub Euroopa Komisjon 24. juunil 2020 esitatud hagi Euroopa Kohtul tuvastada, et võttes vastu ja jättes kehtima teatud sätted, mis puudutavad riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, on Hispaania Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad tõhususe ja võrdväärsuse põhimõtetest, mis piiravad liikmesriikide menetlusautonoomiat⁵ liidu õiguse rikkumisega isikutele tekitatud kahju eest vastutuse tekkimise tingimuste kehtestamisel.

II. Hispaania õigus

4. Hispaania põhiseaduse artikli 106 lõikes 2 on sätestatud, et „[i]sikutel on seaduses sätestatud tingimustel õigus saada hüvitist oma vara kahjustamise või õiguste rikkumise eest, kui selle on põhjendanud avalik-õiguslike ülesannete täitmine, välja arvatud juhul, kui see on tingitud vääramatust jõust“.

5. 1. juuli 1985. aasta konstitutsioonilise seaduse 6/1985, mis käsitleb kohtuvõimu (Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial)⁶, mida on muudetud 21. juuli 2015. aasta konstitutsioonilise seadusega 7/2015⁷, artikli 4a lõikes 1 on sätestatud, et „[k]ohtud kohaldavad [liidu] õigust vastavalt Euroopa Liidu Kohtu praktikale“.

6. 13. juuli 1998. aasta seaduse 29/1998, mis käsitleb halduskohtuid (Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)⁸ artiklis 31 on sätestatud:

„1. Kaebaja võib taotleda eelmise peatüki kohaselt vaidlustatavate aktide ja sätete õigusvastasuse tuvastamist ning vajadusel nende tühistamist.

2. Samuti võib ta nõuda enda teatud õigusliku olukorra tunnustamist, selle olukorra täielikuks taastamiseks kohaste meetmete võtmist, sealhulgas vajadusel kahju hüvitamist.“

7. Selle seaduse artikli 71 lõike 1 punktis d on sätestatud:

„Kui kaebus kohtuotsusega rahuldatakse, siis:

[...]

d) Hüvitamisnõude rahuldamisel tuvastatakse igal juhul õigus hüvitisele ning täpsustatakse ka, kellel on hüvitamise kohustus. Kohtuotsuses määratakse ka hüvitise summa, kui kaebaja on seda sõnaselgelt taotlenud ning kui toimikus on selleks piisavalt tõendeid. Vastupidisel juhul nähakse seal ette nimetatud summa kindlaksmääramise alus ning summa lõplik kindlaksmääramine lükatakse edasi kohtuotsuse täitmise etappi.“

⁵ Võttes arvesse, et mõiste „menetlusautonoomia“ hõlmab lisaks otseses tähenduses menetluslikele tingimustele ka materiaalõiguslikke tingimusi.

⁶ BOE nr 157, 2.7.1985, lk 20632.

⁷ BOE nr 174, 22.7.2015, lk 61593.

⁸ BOE nr 167, 14.7.1998, lk 23516.

8. Nimetatud seaduse artikli 110 lõikes 1 on sätestatud:

„Maksustamise, avaliku teenistuse ja turu terviklikkuse valdkondades võib ühe või mitme isiku õigusliku olukorra tunnustamise kohta tehtud lõpliku kohtuotsuse mõju laiendada selle kohtuotsuse põhjal teistele isikutele, kui on täidetud järgmised tingimused:

- a) Huvitatud isikud on samasuguses õiguslikus olukorras nagu isikud, kelle suhtes see kohtuotsus tehtud on.
- b) Otsuse teinud kohtul on territoriaalne pädevus lahendada ka nende taotlusi nende vastava õigusliku olukorra tunnustamiseks.
- c) Huvitatud isikud taotlevad kohtuotsuse mõjude laiendamist ühe aasta jooksul selle kohtuotsuse viimasest teatavakstegemisest menetlusosalistele. Seaduse huvides esitatud apellatsioonkaebuse või kassatsioonkaebuse esitamise korral hakkab tähtaeg kulgema apellatsioon- või kassatsioonkaebuse kohta tehtud lõpliku otsuse viimasest teatavakstegemisest arvates.“

9. 17. detsembri 2003. aasta maksustamise üldseaduse 58/2003 (Ley 58/2003 General Tributaria)⁹ artiklis 221 on sätestatud:

„1. Alusetult tasutu tagastusnõude tunnustamise menetlus algatatakse haldusorgani algatusel või asjaomase isiku taotlusel järgmistel juhtudel:

- a) maksuvõla või karistusmakse summa on tasutud topelt;
- b) tasutud summa on haldusakti või deklaratsiooni kohaselt tasumisele kuuluvast summast suurem;

[...]“.

10. 1. oktoobri 2015. aasta seaduse 39/2015, mis käsitleb haldusorganite üldist haldusmenetlust (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)¹⁰ (edaspidi „seadus 39/2015“) artiklis 67 „Riigivastutuse menetluse alustamise taotlused“, on sätestatud:

„1. Huvitatud isikud võivad riigivastutuse menetluse alustamist taotleda vaid juhul, kui hüvitamisnõue ei ole aegunud. Hüvitamisnõue aegub ühe aasta möödudes hüvitamise vajaduse tinginud toimingute tegemisest või akti andmisest või selle kahjuliku tagajärje ilmnemisest arvates. Isiku kehalisele või vaimsele tervisele tekitatud kahju korral hakkab tähtaeg kulgema tervenemisest või püsivate kahjustuste ulatuse kindlaks tegemisest arvates.

[...]

Seaduse [40/2015]¹¹ artikli 32 lõigetes 4 ja 5 osutatud vastutuse korral aegub hüvitamisnõue ühe aasta möödudes normi põhiseadusvastaseks või liidu õigusega vastuolus olevaks tunnustamise

⁹ BOE nr 302, 18.12.2003, lk 23186.

¹⁰ BOE nr 236, 2.10.2015, lk 89343.

¹¹ 1. oktoobri 2015. aasta seadus 40/2015, mis käsitleb avaliku sektori õiguslikku korraldust (Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) (BOE nr 236, 2.10.2015, lk 89411) (edaspidi „seadus 40/2015“).

kohta tehtud otsuse avaldamisest vastavalt *Boletín Oficial del Estados* [Hispaania ametlik väljaanne] või *Euroopa Liidu Teatajas*.“

11. Seaduse 39/2015 artikli 106 lõikes 4 on sätestatud:

„Kui haldusorgan sätte või akti tühistab, võib ta sama otsusega määrata kindlaks hüvitise, millele huvitatud isikul õigus on, kui seaduse [40/2015] artikli 32 lõikes 2 ja artikli 34 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud [...]“.

12. Seaduse 40/2015 sissejuhatavas jaotises paikneb IV peatükk „Haldusorganite vastutus“, kus sisalduvad artiklid 32–37.

13. Selle seaduse artiklis 32, mis puudutab haldusorganite vastutuse põhimõtteid, on sätestatud:

„1. Isikutel on õigus saada vastavatelt haldusorganitelt hüvitist oma varale või õigustele tekitatud mis tahes kahju eest, kui see kahju on põhjustatud avalik-õiguslike ülesannete korrapärase või ebakorrapärase täitmisega, välja arvatud vääramatute jõu korral või kahju puhul, mis peab seadusest tulenevalt jääma isiku kanda.

Haldusaktide või nende sätete tühistamine halduskorras või halduskohtumenetluses ei anna iseenesest õigust hüvitisele.

2. Igal juhul peab väidetav kahju, mille hüvitamist taotletakse, olema tegelik, majanduslikult hinnatav ning tekkinud konkreetsele isikule või isikute rühmale.

3. Vastavas õigustloovas aktis ette nähtud juhtudel ja seal sätestatud tingimustel on isikutel õigus saada haldusorganitelt hüvitist ka oma varale või õigustele tekkinud kahju eest, mis tuleneb nende õigustloovate aktide, välja arvatud sundvõõrandamist reguleerivate aktide, kohaldamisest, ja mis ei pea seadusest tulenevalt jääma nende kanda.

Juhul, kui eelmistes lõigetes sätestatud tingimused on täidetud, võib riigivastutus õigustloova aktiga tekitatud kahju eest tekkida ka järgmistel juhtudel:

a) kahju tuleneb põhiseadusvastaseks tunnistatud seaduse tasandi normi kohaldamisest, tingimusel et lõikes 4 sätestatud nõuded on täidetud;

b) kahju tuleneb [liidu] õigusega vastuolus oleva normi kohaldamisest, vastavalt lõikele 5.

4. Kui kahju tuleneb põhiseadusvastaseks tunnistatud seaduse tasandi normi kohaldamisest, võib isik hüvitist saada, kui mis tahes kohtuastmes on tehtud lõplik kohtuotsus, millega on jäetud rahuldamata tema poolt kahju põhjutanud haldusakti peale esitatud kaebus, tingimusel, et isik tugines hiljem tuvastamist leidnud põhiseadusvastasusele.

5. Kui kahju tuleneb [liidu] õigusega vastuolus olevaks tunnistatud normi kohaldamisest, võib isik saada hüvitist, kui mis tahes kohtuastmes on tehtud lõplik kohtuotsus, millega on jäetud rahuldamata tema poolt kahju põhjutanud haldusakti peale esitatud kaebus, tingimusel, et isik tugines hiljem tuvastamist leidnud liidu õiguse rikkumisele. Lisaks sellele peavad olema täidetud järgmised tingimused:

a) õigusnormi eesmärk peab olema isikutele õiguste andmine;

- b) rikkumine peab olema piisavalt selge;
- c) liidu õigusest vastutavale haldusorganile tuleneva kohustuse rikkumise ja isikule tekkinud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos.

6. Otsus, millega tunnistatakse seaduse tasandi norm põhiseadusvastaseks või millega tunnistatakse norm [liidu] õigusega vastuolus olevaks, jõustub selle avaldamisest vastavalt kas *Boletín Oficial del Estados* [Hispaania ametlik väljaanne] või *Euroopa Liidu Teatajas*, kui otsuses ei ole sätestatud teisti.

[...]“

14. Kõnealuse seaduse artikli 34 lõikes 1 „Hüvitis“ on sätestatud:

„[...]“

Artikli 32 lõigetes 4 ja 5 osutatud vastutuse korral saab hüvitamisele kuuluda kahju, mis on tekkinud viie aasta jooksul enne seaduse tasandi normi põhiseadusvastaseks tunnistamise või normi [liidu] õigusega vastuolus olevaks tunnistamise kohta tehtud otsuse avaldamise kuupäeva, kui selles otsuses ei ole sätestatud teisti.“

III. Kohtueelne menetlus

15. Teatud isikute poolt esitatud kaebuste alusel alustas komisjon 25. juulil 2016 Hispaania Kuningriigi suhtes EU Pilot-menetlust, mis puudutas seaduse 40/2015 artikleid 32 ja 34 ning võimalikku võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtete rikkumist. Kuna see menetlus tulemusi ei andnud, lõpetati see 18. jaanuaril 2017. Seejärel alustas komisjon liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust.

16. Komisjon küsis 15. juuni 2017. aasta kirjas Hispaania Kuningriigilt selgitusi oma mure kohta, mis puudutas seaduse 40/2015 artiklite 32 ja 34 kooskõla võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega. 4. augustil 2017 esitas see liikmesriik komisjonile põhjused, miks ta leiab, et kõnealused sätted on nende põhimõtetega kooskõlas.

17. Komisjon andis 26. jaanuaril 2018 põhjendatud arvamuse, milles esitas põhjused, miks seaduse 40/2015 artikli 32 lõiked 3–6 ja artikli 34 lõike 1 teine lõik ning seaduse 39/2015 artikli 67 lõike 1 kolmas lõik on tema hinnangul tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtetega vastuolus, ega nõustunud Hispaania Kuningriigi 4. augusti 2017. aasta kirjas esitatud argumentidega.

18. Pärast komisjoni teenistustega 14. märtsil 2018 toimunud nõupidamist vastas Hispaania Kuningriik 26. märtsi 2018. aasta kirjas põhjendatud arvamusele, jäädes seisukohale, et Hispaania riigivastutust reguleerivad normid on võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega kooskõlas. 20. novembri 2018. aasta kirjas märkis see liikmesriik siiski, et on oma seisukohta muutnud ning esitab kiiresti seaduseelnõu, mille eesmärk oli viia Hispaania õigus liidu õiguse nõuetega kooskõlla. See eelnõu esitati komisjonile 21. detsembril 2018.

19. Pärast 18. märtsil 2019 toimunud järjekordset nõupidamist saatis komisjon 15. mail 2019 Hispaania Kuningriigile teatud dokumendi, märkides seal, et eelnimetatud eelnõu saaks lõpetada küll võrdväarsuse põhimõtte rikkumise suhtes, ent tõhususe põhimõtte rikkumise osas see nii ei oleks.

20. Hispaania Kuningriik märkis 31. juuli 2019. aasta kirjas, et uue seaduseelnõu koostamine ei ole hetkel võimalik, kuna valitsus tegutseb piiratud volitustega (*Gobierno en funciones*).

IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

21. 24. juunil 2020 esitatud hagi palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et võttes vastu ja jättes kehtima seaduse 40/2015 artikli 32 lõiked 3–6 ja artikli 34 lõike 1 teise lõigu ning seaduse 39/2015 artikli 67 lõike 1 kolmanda lõigu, on Hispaania Kuningriik rikkunud tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtetest tulenevaid kohustusi.

22. Hispaania Kuningriik palub Euroopa Kohtul osas, milles komisjon leiab, et hagi rahuldamise korral peaks see liikmesriik oma riigivastutuse regulatsiooni ümber kujundama, tunnistada hagi vastuvõetamatuks ning jätta hagi läbi vaatamata.

23. Hispaania Kuningriik ja komisjon esitasid suulised seisukohad kohtuistungil, mis toimus 11. märtsil 2020.

V. Analüüs

A. Vastuvõetavus

24. Kostja vastuses leiab Hispaania Kuningriik, et käesolev hagi tuleb tunnistada vastuvõetamatuks, kuna komisjon nõuab kogu Hispaania riigivastutuse regulatsiooni ümberkujundamist ning on seega hagi eset võrreldes põhjendatud arvamuses määratletuga laiendanud.

25. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb nimelt, et ELTL artikli 258 alusel esitatava liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi eseme määrab ära komisjoni põhjendatud arvamus, mistõttu peab hagi rajanema samadel põhjendustel ja väidetest kui põhjendatud arvamus¹².

26. On tõsi, nagu ka Hispaania Kuningriik väidab, et hagi leiab komisjon, et juhul kui Euroopa Kohus peab käesolevat hagi põhjendatuks, tuleb Hispaania regulatsioon tervikuna ümber kujundada.

27. Märgin siiski, et komisjon on sõnaselgelt määratlenud käesoleva hagiiga vaidlustatavad sätted, milleks on seaduse 40/2015 artikli 32 lõiked 3–6 ja artikli 34 lõike 1 teine lõik ning seaduse 39/2015 artikli 67 lõike 1 kolmas lõik, mis kõik käsitlevad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest. Pealegi tuleneb komisjoni hagiavaldusest selgelt,

¹² 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola (Białowieża mets) (C-441/17, EU:C:2018:255 punkt 65); 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (Piirväärtused – NO₂) (C-635/18, ei avaldata, EU:C:2021:437, punkt 47), ja 24. juuni 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (Doñana looduskaitseala olukorra halvenemine) (C-559/19, EU:C:2021:512, punkt 160).

et viimane seab kahtluse alla üksnes õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust *õigustloova aktiga tekitatud kahju eest* ning peab silmas üksnes liidu õigusega vastuolus olevatest *õigustloovatest aktidest* tulenevat riigivastutust.

28. Seejuures peab rõhutama, et kohtuistungil täpsustas komisjon veel kord, milliseid olukordi käesolevas hakis silmas peetakse. Vaidluse all on seega riigivastutus liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest nii juhul, kui tekkinud kahju tuleneb vahetult õigustloovast aktist või selle andmata jätmisest, ilma vahepealse haldusakti olemasoluta, kui ka juhul, kui see tuleneb haldusorgani poolt seaduse alusel antud haldusaktist olukorras, kus haldusorganil ei ole tegelikult selle akti andmisel mingisugust kaalutlusruumi.

29. Märgin lisaks, et põhjendatud arvamuse esemeks olid samad sätted, millele on osutatud käesolevas hakis, ning komisjon esitas seal sarnased etteheited nendega, mis on esitatud hagiavalduses, mistõttu ei saa asuda seisukohale, et tegemist on hagi eseme laiendamisega.

30. Niisiis olen arvamusel, et käesoleva hagi vastuvõetavuses kahtlust ei ole.

B. Sisu

1. Tõhususe põhimõte

31. Komisjon leiab, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest ning mis on sätestatud seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5, on tõhususe põhimõttega vastuolus, kuna nende kohaselt sõltub kahju hüvitamine kolmest tingimusest, milleks on esiteks see, et riigivastutus õigustloova aktiga tekitatud kahju eest tekib vaid juhul, kui Euroopa Kohus on õigustloova akti Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistanud, teiseks see, et kahjustatud isik peab enne hüvitamisnõude esitamist olema saanud lõpliku kohtuotsuse, millega on jäetud rahuldamata tema poolt kahju põhjustanud haldusakti peale esitatud kaebus, ning lõpuks kolmandaks see, et selles eelnevalt esitatud kaebuses peab isik olema tuginenud liidu õiguse rikkumisele.

32. Komisjon lisab, et kaks tingimust, mis ei ole samuti tõhususe põhimõttega kooskõlas, on esiteks liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga kaasneva riigivastutusele tugineva nõude esitamise aegumistähtaeg, mis on sätestatud seaduse 39/2015 artikli 67 lõikes 1, ning teiseks see, et kahju, mille hüvitamist saab nõuda, piirdub kahjuga, mis on tekkinud viie aasta jooksul enne seaduse 40/2015 artikli 34 lõikes 1 nimetatud vastuolu tuvastamist.

33. Hispaania Kuningriik leiab esiteks siiski, et hagi tuleb rahuldamata jätta, kuna kõnealuseid sätteid puudutav komisjoni analüüs on poolik ja ebatäielik. Tuvastamaks, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva avalik-õigusliku tegevusega tekitatud kahju eest, on tervikuna tõhususe põhimõttega vastuolus, oleks komisjon selle liikmesriigi hinnangul pidanud arvesse võtma kõiki vastavaid Hispaania õigusnorme tervikuna ning liikmesriikidele riigivastutuse regulatsiooni kujundamisel jäetud avarat

kaalutlusruumi¹³.

34. Alustan oma analüüsi selle viimase argumendi käsitlemisest, kuna juhul kui see osutub põhjendatuks, tuleb osutatud sätetes väljenduvat tõhususe põhimõtte rikkumist puudutavad komisjoni etteheited tagasi lükata.

a) Komisjoni keskendumine mõnede sätetele

35. Hispaania Kuningriik leiab, et tegemaks kindlaks, kas Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigi varalist vastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, on tegelikult tõhususe ja võrdväärsuse põhimõtetega vastuolus, on komisjonil kohustus analüüsida kõiki asjasse puutuvaks osutada võivaid liikmesriigi sätteid.

36. Selle liikmesriigi hinnangul tagavad aga haldusorganite vastutuse alusel nõuete esitamist võimaldavad „tavalised“ õiguskaitsevahendid¹⁴ ning ka seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 1 sätestatud „üldine nõudeõigus“ selle, et isikutel on tõhusad õiguskaitsevahendid, kui neil tekib kahju sellest, et avalik võim liidu õigust rikub. Sellest tulenevalt on seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 5 Hispaania Kuningriigi arvates täiendav säte, milles on ette nähtud eriline nõudeõigus isikutele, kes on juba kaebuse esitanud ja saanud ebasoodsa otsuse, mis ei arvesta sellega, et kohaldatud seaduse säte on liidu õigusega vastuolus.

37. Hispaania Kuningriik leiab, et norme osaliselt analüüsides on komisjon lisaks sellele pööranud ümber etteheidetava rikkumise tõendamiskoormuse.

38. On tõsi, et Euroopa Kohtu praktikas on selgelt asutud seisukohale, et iga juhtumit, mille puhul kerkib küsimus, kas mingi riigisisene menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, tuleb analüüsida, võttes arvesse selle sätte rolli menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja eripära erinevates liikmesriigi ametiasutustes¹⁵, ning et juhul kui kaaluda tuleb mitme menetluse vahel, ei määra liidu õigus seda, millist menetlust tuleb kohaldada¹⁶.

39. Ma ei usu siiski, et see nõue tähendab seda, et süstemaatiliselt tuleb uurida kõiki üldiselt riigivastutuse alusel nõuete esitamist võimaldavaid õiguskaitsevahendeid, kui liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi ese puudutab üksnes õigusnorme, mis reguleerivad riigivastutust *õigustloova aktiga* tekitatud kahju eest.

¹³ Kirjalikes menetlusdokumentides on Hispaania Kuningriik mitmel korral märkinud, et selle regulatsiooni kui terviku analüüsimine on vajalik ka võrdväärsuse põhimõtte rikkumise tuvastamise seisukohast. Ühelt poolt ilmneb siiski selle liikmesriigi esitatud argumentide sisust selgelt, et see kõikehõlmav analüüs oleks saanud tõendada üksnes kõnealuse regulatsiooni tõhusust. Teisalt märgin, et võrdväärsuse põhimõtte rikkumist puudutava komisjoni etteheite aluseks on seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 4 nimetatud põhiseadusvastasuse tõttu esitatud riigivastutusele tuginevate nõuete võrdlus selle seaduse artikli 32 lõikes 5 nimetatud riigivastutusele tuginevate nõuetega, mis esitatakse seaduse vastuolu tõttu liidu õigusega. Niisiis on sellest seisukohast kõigi avaliku võimu poolt tekitatud kahju hüvitamist puudutavate Hispaania õiguskorra sätete analüüsimine ebaoluline. Seetõttu seon Hispaania Kuningriigi selle argumendi üksnes küsimusega, kas tõhususe põhimõtet on rikutud või mitte.

¹⁴ See tähendab kahju põhjustanud haldusakti peale halduskohtule kaebuse esitamine, haldusaktide *ex officio* ümber vaatamise menetlus, maksustamisel alusetult tasuta tagastamise menetlus ning maksuasjas tehtud kohtuotsuse mõjude laiendamise menetlus.

¹⁵ 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus Caixabank ja Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 ja C-259/19, EU:C:2020:578, punkt 85); 20. mai 2021. aasta kohtuotsus X (LPG paaksõidukid) (C-120/19, EU:C:2021:398, punkt 72), ja 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus BNP Paribas Personal Finance (C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punkt 28).

¹⁶ 4. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 130).

40. Ma mõistan seda tingimust pigem nii, et see tähendab kohustust analüüsida vaidlustatud sätteid nende konteksti arvestades, mis võib seejuures kaasa tuua teiste sätete uurimise, kui neil on kõnealuses menetluses mingisugune roll või kui neil on tegelikult sama eesmärk, milleks on riigivastutuse teke seoses liidu õigusega vastuolus olevate *seadustega*.

41. Ka selleks, et komisjonile saaks ette heita seda, et ta püüab eelistada menetlust, mis puudutab nõude esitamist tuginedes riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, mitte aga mõnda muud menetlust, on vaja, et menetlustel, mida Hispaania Kuningriik kirjeldab, oleks sama eesmärk ehk täpsemalt nõude esitamine tuginedes riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest.

42. Minu arvates see nii aga ei ole. Ühegi Hispaania Kuningriigi osutatud sätte eesmärk ei ole liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest hüvitise saamine, ning ühegi sõnastus neist seda ka ei võimalda.

43. Esimesena leiab Hispaania Kuningriik, et liidu õigust rikkuva avaliku võimu tegevuse eest võimaldavad hüvitist nõuda „tavalised“ õiguskaitsevahendid.

44. On tõsi, et need õiguskaitsevahendid tagavad selle, et isikud võivad teatud viisil saada hüvitise kahju eest, mille on tekitanud haldusvõim üldiselt või saavutada vähemalt varasema olukorra taastamise ja edasise kahju ärahoidmise ning selle, et hüvitamisnõude võib esitada liidu õiguse rikkumise tõttu. Nende erinevate õiguskaitsevahendite analüüsis ilmneb siiski, et ükski neist ei võimalda nõude esitamist, tuginedes riigivastutusele liidu õigust rikkuva *õigustloova aktiga* tekitatud kahju eest.

45. Esiteks tagab maksustamisel alusetult saadu tagastamise menetlus üksnes endise olukorra taastamise juhul, kui maksuhaldurile on laekunud ettenähtust suurem summa, ning see ei võimalda kuidagi esitada nõudeid, mis tuginevad riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, ega tekitatud kahju hüvitamist. Märgin pealegi, et sellisena nagu see Hispaania õiguses sätestatud on, piirdub alusetult saadu tagastamise menetluse esemeline kohaldamisala maksustamisega ning seega ei saa seda menetlust ühelgi juhul kasutada „tavapärase“ õiguskaitsevahendina, mis võimaldab liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist.

46. Teiseks on see nii ka kohtuotsuse mõjude laiendamisega, kuna ka see on esemeliselt piiratud. Selle menetluse kohaselt on teatud valdkondades ühe isiku õigusliku olukorra tuvastamise kohta tehtud lõpliku kohtuotsuse mõjusid võimalik laiendada teistele samas olukorras olevatele isikutele. Selle menetluse kasutamine õiguskaitsevahendina, mis võimaldab esitada nõude, tuginedes riigivastutusele liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, eeldab niisiis seda, et esimese lõpliku kohtuotsusega on samasuguses olukorras riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest juba tunnustatud. Seega ei saa seda õiguskaitsevahendit käsitada „tavalise“ õiguskaitsevahendina, mis tagab tõhusa regulatsiooni, mis puudutab riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, kuivõrd sellisel juhul saaks see mängu tulla üksnes siis, kui riigivastutus õigustloova aktiga tekitatud kahju eest on juba tuvastatud.

47. Kolmandaks märgin seoses haldusaktide *ex officio* ümbervaatamise menetlusega ühelt poolt seda, et see ei võimalda heastada kahju, mis on tekitatud vahetult seadusega, vaid üksnes kahju, mis on tekitatud haldusaktidega, ning teiselt poolt seda, et see sõltub täielikult avaliku võimu tahtest. Minu meelest on seega välistatud, et sellel saaks olla mis tahes mõju hinnangu andmisel Hispaania õigusnormidele, mis reguleerivad riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest.

48. Neljandaks puudutab ka kahju põhjustanud haldusakti peale kohtule kaebuse esitamine võimalust saada, täiendavalt ja mitte alati, hüvitist *haldusaktiga tekitatud* kahju eest. Riigivastutus õigustloova aktiga tekitatud kahju eest on seega välistatud, kui kahju ei tekitatud mitte haldusaktiga, vaid *vahetult seadusega*¹⁷, nii et ka seda õiguskaitsevahendit ei saa käsitada „tavalise“ õiguskaitsevahendina, mis võimaldab esitada nõude tuginedes riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest¹⁸.

49. Seejuures on tõsi, et komisjon peab silmas ka olukorda, kus formaalselt on kahju tekitatud haldusaktiga, kui haldusorgan on selle andnud liidu õigusega vastuolus oleva seaduse alusel ilma, et tal oleks olnud selle akti andmisel kaalutusõigust. Selline õiguskaitsevahend võimaldab kahtlemata hüvitise saamist isikutele, kellele sellest aktist tingituna kahju tekkinud on. Ent ka siin ei ole formaalselt tegemist riigivastutusega õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, vaid ikkagi akti andjaks oleva haldusorgani vastutusega.

50. „Tavalised“ õiguskaitsevahendid, millele Hispaania Kuningriik tugineb, ei ole niisiis suunatud liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamisele, vaid üksnes võimaluse andmisele liidu õigusega vastuolus oleva seaduse alusel haldusorganite poolt antud aktidega tekitatud kahju eest hüvitise saamiseks. Seega ei saa komisjonile ette heita seda, et ta analüüsis Hispaania õigusnorme, mis käsitlevad riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, vaid osaliselt, keskendudes seaduse 40/2015 artikli 32 lõigetele 3–6, mis on ainsad selles osas asjasse puutuvad sätted.

51. Igal juhul märgin, et kuigi need ei ole käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esemeks, hõlmab komisjoni argumentatsioon ka teisi Hispaania Kuningriigi osutatud õiguskaitsevahendeid, kuivõrd nende kasutamine on eeltingimus, mis peab olema täidetud selleks, et tekiks riigivastutus õigustloova aktiga tekitatud kahju eest vastavalt seaduse 40/2015 artikli 32 lõikele 5. Seda enam ei saa komisjonile ette heita seda, et ta on Hispaania õigusnorme, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, analüüsinud nende konteksti arvestamata¹⁹.

52. Teisena leiab Hispaania Kuningriik, et seaduse 40/2015 artikkel 32 tervikuna võimaldab nõude esitamist tuginedes riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, mistõttu ei võinud komisjon vaadelda üksnes selle seaduse artikli 32 lõikeid 3–6 ega keskenduda tõhususe põhimõtte väidetava rikkumisega seotud argumentatsioonis selle seaduse artikli 32 lõikele 5.

53. Selle liikmesriigi hinnangul on seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 1 sätestatud „üldine nõudeõigus“, mis tagab isikutele liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise.

54. Rõhutan sellega seoses, et Hispaania Kuningriigi seisukoht on menetluse käigus mõnevõrra muutunud. Kui kirjalikes menetlusdokumentides keskendusid tema argumendid seaduse 40/2015 artikli 32 lõikele 1, siis kohtuistungil püüdis see liikmesriik näidata, et seadusandja vastutuse tekkimist reguleerib selle seaduse artikli 32 lõige 3.

¹⁷ Hispaania Kuningriik väidab mitmel korral, et õigustloova aktiga on ilma ühegi seda rakendava haldusakti olemasoluta keeruline kahju põhjustada, mistõttu võiks haldusakti peale esitatav kaebus olla piisav selleks, et isikutel oleks võimalus saada hüvitist liidu õigusega vastuolus oleva seaduse tõttu neile tekkinud kahju eest. Euroopa Kohtu praktika kinnitab siiski vastupidist ning liidu õiguse rikkumisega seotud riigivastutust puudutavates teedrajavates kohtuotsustes on käsitletud just nimelt seadusandja poolt direktiivide üle võtmata jätmist või valesti ülevõtmist, mis on põhjustanud isikutele kahju.

¹⁸ Märgin sellega seoses, et ka komisjon mõistab riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest nii, et see hõlmab ka olukordi, kus kahju on põhjustanud seaduse alusel antud haldusakt, kui haldusorganil ei olnud selle akti andmisel kaalutusõigust.

¹⁹ Käsitlen seda küsimust täpsemalt, uurides tõhususe põhimõtet puudutavaid komisjoni etteheiteid. Vt käesoleva ettepaneku punkt 67 jj.

55. Kummagagi neist argumentidest ei saa siiski nõustuda.

56. Ühelt poolt tuleneb seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 1 sõnastusest selgelt, et see säte annab võimaluse saada „vastavatelt haldusorganitelt“ hüvitist isikutele tekkinud mis tahes kahju ees, kui see kahju on „põhjustatud avalik-õiguslike ülesannete korrapärase või ebakorrapärase täitmisega“. Lisaks sellele, et ma kahtlen, kas õigustloovate aktide andmist saab üldse käsitada „avalik-õiguslike ülesannete täitmisena“ ning kas õigustloova akti andjaid saab käsitada lihtsalt ühe haldusorganina teiste hulgas, märgin, et selline üldine sõnastus, mis puudutab kõigi haldusorganite vastutust, eristub selgelt sõnastusest, mida kasutatakse selle seaduse artikli 32 lõigetes 3–6 ja mis puudutab üksnes õigustloovate aktide andmisega seotud riigivastutust.

57. Kuigi seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 1 on tõepoolest sätestatud haldusorgani vastutusele tuginev „üldine nõudeõigus“, siis riigivastutust *õigustloova aktiga* tekitatud kahju eest reguleerivad erisätted, mis oleksid tegelikult kasutatud, kui asuda seisukohale, et esimesena nimetatud säte on piisav selleks, et tekiks riigivastutus liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest. Niisiis ei saa kõnealust sätet mõista sättena, mille eesmärk on anda võimalus õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamiseks, kuna viimast reguleerivad konkreetselt selle seaduse artikli 32 lõiked 3–6.

58. Teisalt hälbib argument, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 3 on liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise võimaldamise seisukohast asjasse puutuvaks sätteks, ka selle säte enda sõnastusest. Viimases on nimelt sätestatud, et „[v]astavas õigustloovas aktis ette nähtud juhtudel ja seal sätestatud tingimustel“ on isikutel õigus saada hüvitist oma varale või õigustele tekkinud kahju eest, „mis tuleneb [...] õigustloovate aktide [...] kohaldamisest [...]“²⁰. See säte ei puuduta niisiis riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, vaid üksnes riigi kohustust hüvitada kahju, mis on põhjustatud seadusega, mis seejuures ei pruugi sugugi olla liidu õigusega vastuolus, ning tingimusel, et selles seaduses on see ette nähtud.

59. Hispaania Kuningriik väidab siiski, et hiljuti tõlgendas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) seda sätet nii, et see võimaldab nõude esitamist, tuginedes riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, kui seadusandja on rikkunud liidu õigust.

60. Seejuures on Euroopa Kohtu praktikas tõesti tõdetud, et liikmesriigi õigus- ja haldusnormide ulatuse hindamisel tuleb arvestada seda, kuidas liikmesriigi kohtud neid tõlgendavad²¹. Kuigi Euroopa Kohus võib niisiis mõnikord sätte grammatilise tähenduse kõrvale jätta, leidmaks tõlgendust, mille on sellele andnud liikmesriigi kohtud, on samuti selge, et arvesse ei saa võtta üksikuid kohtuotsuseid, mis on tehtud kontekstis, kus üldist kohtupraktikat iseloomustab muu suund²², ning juhul kui liikmesriigi sättele on kohtupraktikas antud erinevaid tõlgendusi, mida saaks arvesse võtta, tuleb asuda vähemalt seisukohale, et see õigusakt ei ole piisavalt selge, et oleks tagatud selle kohaldamine kooskõlas liidu õigusega²³.

²⁰ Kohtujuristi kursiiv.

²¹ 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-490/04, EU:C:2007:430, punkt 49), ja 16. septembri 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Slovakkia (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 81).

²² 9. detsembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-129/00, EU:C:2003:656, punkt 32).

²³ 9. detsembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-129/00, EU:C:2003:656, punkt 33).

61. Sellest kohtupraktikast juhindudes olen arvamisel, et üksikul juhul kohtupraktikas antud tõlgendust, mis hõlbib tõlgendatava sätte sõnastusest, ei saa arvesse võtta, ning igal juhul on sellise tõlgenduse puhul oht, et liikmesriigi õigusakt jääb ikkagi sedavõrd ebaselgeks, et liidu õigusega kooskõlalist kohaldamist ei ole võimalik tagada.

62. Hispaania Kuningriik osutab oma argumendi toetuseks aga üksnes ühele Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtuotsusele, kuigi see kohtuotsus kinnitab eeldatavasti õigusnormist hõlbivat tõlgendust, mis läheb kaugemale sellest, mida seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 3 võimaldab²⁴. Lisaks rõhutab see liikmesriik ise, et kuigi hagi oli vastuvõetav, jäeti see hiljem rahuldamata, kuna selles sättes esitatud tingimused ei olnud täidetud.

63. Selline üksik näide ei ole minu meelest seega piisav tõendamaks, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 3 võimaldab esitada nõude tuginedes riigivastutusele liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, kui selles sättes nimetatud tingimused täidetud ei ole.

64. Isegi kui eeldada, et kohtuotsust, millele Hispaania Kuningriik tugineb, saab tõlgendada nii, et selle kohaselt on seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 3 alusel võimalik esitada nõue, mis tugineb riigivastutusele õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, tuleb igal juhul tõdeda, et sel juhul ei ole liikmesriigi õigusnormid piisavalt selged selleks, et neid saaks kohaldada kooskõlas liidu õigusega.

65. Kuna ei „tavalised“ õiguskaitsevahendid ega seaduse 40/2015 artikli 32 lõiked 1 ja 3 ei reguleeri riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga isikutele tekitatud kahju eest, ei saa komisjonile ette heita seda, et kontrollimaks, kas Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, on tõhususe põhimõttega kooskõlas, keskendus ta üksnes seaduse 40/2015 artikli 32 lõikele 5, mis on selles osas ainsaks asjasse puutuvaks sätteks.

66. Seetõttu olen arvamisel, et Hispaania Kuningriigi poolt esimese võimalusena esitatud argumendid tuleb tagasi lükata. Käsitlen nüüd komisjoni etteheiteid, mis puudutavad seda, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, rikuvad tõhususe põhimõtet.

b) Seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 sätestatud tingimused

67. Komisjon leiab, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 sätestatud tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et esitada nõue, mis tugineb riigivastutusele liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, ei ole kooskõlas tõhususe põhimõttega. Käsitlen niisiis üksteise järel neid kolme tingimust, et teha kindlaks, kas need võivad praktikas muuta liikmesriigi poolt liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest hüvitise saamise võimatuks või ülemäära keeruliseks.

²⁴ Märgin siinjuures, et see liikmesriik ei ole täpsustanud, kas kõnealune kohtuotsus on kassatsioonimenetluses kohtupraktika ühtlustamiseks tehtud kohtuotsus, mida ei saa kinnitada pelgalt see, et selle on teinud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus). Nimelt on õigustloova akti andmisega seotud riigivastutusele tuginevate nõuete läbi vaatamine, nagu ka kõnealune liikmesriik väidab, üksnes Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) pädevuses.

1) *Tingimus, mis puudutab õigustloova akti liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistamise kohta tehtud varasema Euroopa Kohtu otsuse olemasolu*

68. Komisjon rõhutab, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 on sätestatud, et kahju peab „tulene[ma] Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistatud normi kohaldamisest“, kusjuures seaduse 39/2015 artikli 67 lõikes 1 on täpsustatud, et otsus, millega norm liidu õigusega vastuolus olevaks on tunnistatud, peab olema avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*.

69. Kuna üksnes Euroopa Kohtu otsused avaldatakse *Euroopa Liidu Teatajas* ning kuna liikmesriigi õiguse saab liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistada pealegi vaid liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi kohta tehtud kohtuotsuses, mõistab komisjon seaduse 40/2015 artikli 32 lõiget 5 koosmõjus seaduse 39/2015 artikli 67 lõikega 1 selliselt, et nende kohaselt eeldab õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamine seda, et on olemas Euroopa Kohtu otsus, millega on tuvastatud liikmesriigi kohustuste rikkumine.

70. Hispaania Kuningriik möönab, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 ja seaduse 39/2015 artikli 67 lõike 1 kohaselt on õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamiseks vajalik liidu õigusega vastuolu puudutav Euroopa Kohtu otsus, täpsustades, et tegemist ei pea tingimata olema liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi kohta tehtud kohtuotsusega.

71. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb selgelt, et liikmesriigi poolt liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist ei saa seada sõltuvusse nõudest, et eelnevalt on tuvastatud, et liikmesriik on rikkunud liidu õigusest tulenevaid kohustusi²⁵, ega nõudest, et niisugune rikkumine oleks tuvastatud Euroopa Kohtu poolt eelotsusemenetluses langetatud otsusega²⁶.

72. Seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 koosmõjust seaduse 39/2015 artikli 67 lõikega 1 tulenev esimene tingimus, mida Hispaania Kuningriik ei vaidlusta ning mille kohaselt on õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise eelduseks see, et *Euroopa Liidu Teatajas* on avaldatud otsus, millega on õigustloov akt liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistatud, on minu arvates Euroopa Kohtu praktikaga ilmselgelt vastuolus ning võib praktikas muuta õigustloova aktiga tekitatud kahju eest hüvitise saamise võimatuks või ülemäära keeruliseks.

73. Sellega, et see nõue on tõhususe põhimõttega vastuolus, Hispaania Kuningriik siiski ei nõustu. Seejuures kordab ta argumenti, mis puudutab seda, et Hispaanias on olemas teised liidu õiguse rikkumise korral avaliku võimu vastutusele tuginemist võimaldavad õiguskaitsevahendid. See liikmesriik selgitab, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 5 on täiendav õiguskaitsevahend²⁷, mis võimaldab esitada õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude, eirates jõustunud kohtuotsuseid, kui vaidlusaluse akti peale eelnevalt esitatud nõuded on rahuldamata jäetud. Tema hinnangul saab jõustunud kohtuotsuse kahtluse alla seadmiseks anda võimaluse üksnes *erga omnes* mõjuga Euroopa Kohtu otsus.

²⁵ 24. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 37).

²⁶ 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 38).

²⁷ Ta loeb selle õiguskaitsevahendi lausa „jäänukiks“, ent loobus selle mõiste kasutamisest kohtuistungil.

74. Esimesena ei puuduta, nagu ma märkisin, ükski Hispaania Kuningriigi osutatud õiguskaitsevahenditest riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest. Niisiis ei ole seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 5 mingisugune täiendav võimalus riigivastutuse alusel nõude esitamiseks, vaid ainus võimalus saada hüvitist liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest.

75. Pealegi näib ka mulle, nagu komisjon märgib, et juba liidu õiguse rikkumisest tuleneva riigivastutuse põhimõttega on lahutamatult seotud see, et see säte saab mängu tulla üksnes viimase võimalusena, kui muud seaduse kohaselt neile ette nähtud vahendid ei ole isikutel võimaldanud tõhusalt neile liidu õigusest tulenevaid õigusi kaitsta. See liidu õiguse rikkumisest tuleneva riigivastutuse mehhanismi tunnus ei tee sellest siiski „täiendavat“ õiguskaitsevahendit, mille puhul oleks põhjendatav see, et selle rakendamise eeldusena on vajalik Euroopa Kohtu otsuse olemasolu.

76. Teisena ei mõista ma, kuidas on asjasse puutuv Hispaania Kuningriigi argument, mis puudutab kohtuotsuse seadusjõu kaitsmise vajadust. Ühelt poolt ei viita seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 tekstis miski sellele, et selle kohaldamisala puudutaks õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tuginevate nõuete esitamist nii, et see on vastuolus jõustunud kohtuotsuse seadusjõu põhimõttega. Teisalt ei riku õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamine pärast seda, kui isiku õigusi rikkuva akti peale esitatud kaebus on rahuldamata jäetud, minu arvates mitte kuidagi selle nõude kohta tehtud kohtuotsuse seadusjõudu.

77. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liikmesriigi vastutuse tuvastamise menetluse eesmärk ei ole sama ja selle menetluse pooled ei ole tingimata samad kui seadusjõu omandanud lõpliku kohtulahendi aluseks olnud kohtuasja pooled²⁸. Õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise eesmärk ei ole võimaluse andmine lõpliku kohtuotsuse uuesti läbivaatamiseks ega selles tuvastatud õigussuhete kahtluse alla seadmiseks, vaid nende puuduste korvamise, mis tingisid selle, et isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse tagatud ei olnud. Kuigi see problemaatika käesolevat hagi ei puuduta, märgin, et liidu õigust rikkuva kohtuotsusega tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tuginevate nõuete osas on Euroopa Kohus sõnaselgelt märkinud, et riigivastutuse põhimõtte tunnustamine ei ole kohtuotsuse seadusjõu põhimõttega põhimõtteliselt vastuolus²⁹.

78. Seega ei saa Hispaania Kuningriigi esitatud argumendid väärata tõdemust, et tõhususe põhimõttega on vastuolus nõue, mille kohaselt eeldab õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamine Euroopa Kohtu otsuse olemasolu.

2) Tingimus, mis puudutab kahjustatud isiku poolt kahju põhjustanud haldusakti peale esitatud kaebuse rahuldamata jätmise kohta tehtud lõpliku kohtuotsuse olemasolu

79. Komisjon leiab, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 sõnastus, mille kohaselt peab isik enne seda, kui ta sel alusel nõude esitada saab, olema saanud mis tahes kohtuastmest lõpliku kohtuotsuse, millega on jäetud rahuldamata tema poolt kahju põhjustanud haldusakti peale

²⁸ Vt selle kohta 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 39).

²⁹ 30. septembri 2003. aasta kohtuotsus Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 40); 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus XC jt (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 58), ja 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 64).

esitatud nõue, on absoluutne ning sellest tulenevalt tõhususe põhimõttega vastuolus, kuna seal ei ole ette nähtud erandit juhuks, kui eelneva õiguskaitsevahendi kasutamine võib tekitada ülemääraseid raskusi, eelkõige kui kahju on põhjustatud vahetult seadusega.

80. Hispaania Kuningriigi hinnangul tuleneb see tingimus vajadusest leida tasakaal õiguskindluse põhimõtte ning õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise vahel. Samuti olevat raskesti ette kujutatav, et õigustloov akt võiks vahetult, ilma ühegi haldusaktita kahju põhjustada. Lisaks väidab see liikmesriik, et kõnealust tingimust ei saa tõlgendada nii, et õiguskaitsevahendid peavad enne seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 alusel nõude esitamist ammendunud olema, kuna sättes osutatakse üksnes „lõplikule otsusele“.

81. Juhin siinkohal tähelepanu sellele, et seoses liikmesriigi vastutusega liidu õiguse rikkumise eest võib liikmesriigi kohus kontrollida, kas kahjustatud isik on tõendanud, et ta on ilmutanud hoolt, mida saab mõistlikult oodata, et kahju ära hoida või selle ulatust piirata, ning eriti seda, kas ta kasutas õigeaegselt kõiki õiguskaitsevahendeid, mis olid tema käsutuses³⁰. Liikmesriikide õigussüsteemide ühise üldpõhimõtte kohaselt on kahjustatud isik kohustatud tõendama, et ta on ilmutanud hoolt, mida saab mõistlikult oodata, et kahju ulatust piirata, vastasel korral jääb kahju tema enda kanda³¹.

82. Just see ongi aga sätestatud seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5, mille kohaselt peab õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutuse eeldusena olema täidetud tingimus, et kahjustatud isik on eelnevalt vaidlustanud liidu õigusega vastuolus oleva seaduse alusel antud haldusakti. Vaidlustades õigeaegselt tema õigusi rikkuva haldusakti kehtivuse ükskõik kas halduskaebuse, alusetult saadu tagastamise nõude või kohtuotsuse mõjude laiendamise nõudega, saaks kahjustatud isik ilmselgelt vältida kahju, mille hüvitamist ta nõuab, või vähemalt piirata selle ulatust³².

83. Pealegi, nagu ka Hispaania Kuningriik märgib, ei nõua seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 5, et enne riigivastutusele tugineva nõude esitamist oleks õiguskaitsevahendid ammendunud, vaid üksnes seda, et nõue on rahuldamata jäetud ükskõik millises kohtuastmes. Nõue, et isik peab olema tema õigusi rikkuva akti kehtivuse vaidlustanud, ei eelda kahjustatud isikult seda, et ta oleks süstemaatiliselt ära kasutanud kõik kaebevõimalused, ega nõua temalt suuremat hoolsust kui see, mida temalt kahju ulatuse piiramisega seoses mõistlikult oodata võib.

84. See teine tingimus, mis puudutab liidu õiguse rikkumise korral seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 sätestatud õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutuse mehhanismi rakendamist, ei ole minu arvates tõhususe põhimõttega vastuolus, kui kahju on formaalselt tekitatud liidu õigusega vastuolus oleva seaduse alusel antud haldusaktiga.

85. Märgin lisaks, et selline tingimus esineb ka liidu vastutust puudutavate hagide puhul, millega Hispaania Kuningriik tõhususe põhimõtte analüüsimisel arvestada palub, kuna Euroopa Kohus on leidnud, et liidu vastu esitatud kahju hüvitamise hagi on vastuvõetamatu, kui see käsitleb sama õigusvastasust ning taotleb samu rahalisi eesmärke kui tühistamishagi, mida hageja õigeaegselt ei esitanud³³.

³⁰ 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 84), ja 24. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 60).

³¹ 5. märtsi 1996. aasta kohtuotsus Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 84), ja 24. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 61).

³² Vt selle kohta kohtujurist Póiaras Maduro ettepanek kohtuasjas Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punkt 19 jj).

³³ 14. septembri 1999. aasta kohtuotsus komisjon vs. AssiDomän Kraft Products jt (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punkt 59).

86. Teisti on see siiski juhul, kui kahju on põhjustatud vahetult seadusega, ilma mõnd haldusakti andmata. Nagu ma juba täpsustasin ning vastupidi sellele, mida leiab Hispaania Kuningriik, on sellist olukorda võimalik lihtsasti ette kujutada: seadus ei avalda mõju üksnes haldusaktide kaudu.

87. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb selgelt, et kuigi see, kui on ette nähtud, et isik ei saa kahju hüvitamist nõuda, kui ta on tahtlikult või hooletuse tõttu loobunud kahju ärahoidmisest õiguskaitsevahendi kasutamise teel, on tõhususe põhimõttega kooskõlas, on see nõnda vaid tingimusel, et õiguskaitsevahendi kasutamist saab kahjustatud isikult mõistlikult eeldada³⁴.

88. Nagu komisjon märgib, ei ole seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 sõnastuses ette nähtud ühtki erandit seoses tingimusega, mis puudutab seda, et kahjustatud isik on juba esitanud kaebuse kahju põhjustanud haldusakti peale, isegi mitte juhuks, kui sellist haldusakti ei ole olemas, sest kahju on tekitatud vahetult seaduse endaga. Ilmselgelt ei saaks aga mõistlikult nõuda, et isik peaks selle sätte alusel õigustloova akti andmisega seotud vastutusele tugineva nõude esitamiseks olema esitanud kaebuse akti peale, mida olemas ei ole.

89. Vahetult seadusega tekitatud kahju puhul välistab see nõue tegelikult mis tahes õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise olukorras, kus kahju tuleneb vahetult seadusest.

90. Hispaania Kuningriik tugines kohtuistungil ühele Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) kohtuotsusele, milles tunnustati võimalust esitada Hispaania põhiseadust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tuginev nõue ka siis, kui seaduse kohaldamiseks haldusakti antud ei ole, ning seda vaatamata sellele, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 4 on sätestatud samasugune eelneva kaebuse esitamise nõue nagu selle seaduse artikli 32 lõikes 5. Ent nagu ma juba ütlesin, ei saa üksikus kohtuotsuses esitatud ja tõlgendatava sätte sõnastusega vastuollu minevat tõlgendust minu arvates arvesse võtta, ning igal juhul võib liikmesriigi õigusakt selgi juhul jääda sedavõrd ebaselgeks, et selle kohaldamist kooskõlas liidu õigusega ei ole võimalik tagada. Veelgi enam on see nii, kui põhjenduse aluseks on, nagu Hispaania Kuningriik väidab, analoogia kõnealusest sättest erinevale sättele antud tõlgendusega.

91. Olen seega arvamusel, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 5 on tõhususe põhimõttega vastuolus, kui võrd selle sätte kohaselt peab liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise eeldusena olema täidetud tingimus, et kahjustatud isik on eelnevalt vaidlustanud haldusakti, isegi kui kahju tuleneb vahetult seadusest.

3) Tingimus, mis puudutab seda, et kahjustatud isik on kahju põhjustanud haldusakti peale esitatavas kaebuses tuginenud hiljem tuvastamist leidnud liidu õiguse rikkumisele

92. Seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 on sätestatud, et õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise eelduseks on see, et õigusi rikkuva haldusakti peale esitatud kaebuses on tuginetud hiljem tuvastamist leidnud liidu õiguse rikkumisele. Komisjoni hinnangul on sellise nõude tõttu võimalik õigustloova aktiga tekitatud kahju eest hüvitist saada vaid juhul, kui rikutud liidu õigusakti sättel on vahetu õigusmõju, ning see on tõhususe põhimõttega vastuolus.

³⁴ 24. märtsi 2009. aasta kohtuotsus Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 69).

93. Komisjon leiab, et kuna üksnes vahetu õigusmõjuga sätetega kaasneb liikmesriigi kohtule kohustus jätta nende sätetega vastuolus olev riigisisese õiguse säte kohaldamata, siis ei saa kahjustatud isikutelt mõistlikult nõuda tuginemist vahetu õigusmõjuta sätetele, kuna sellisele sätetele tuginemine ei mõjutaks kuidagi kaebuse kohta tehtavat lahendit.

94. Hispaania Kuningriik vaidleb vastu, leides, et mitte ühestki Hispaania õiguskorra sättest ei tulene, et liidu õiguse rikkumisega kaasnev riigivastutus piirdub vahetu õigusmõjuga sätetega. Asjaolu, et üksnes vahetu õigusmõjuga sätete korral saab liikmesriigi kohtul olla kohustus jätta sellega vastuolus olevad liikmesriigi sätted kohaldamata, ei mõjuta kuidagi seda, et isiku õigusi rikkuva haldusakti peale esitatud kaebuses on võimalik ja kohane tugineda ka sellele, et liikmesriigi õigus rikub vahetu õigusmõjuta liidu õiguse sätteid.

95. Täpsustan, et see etteheide on asjasse puutuv vaid osas, milles see puudutab kahju, mis on tekitatud seadusega, mille kohaldamiseks on antud haldusakt, sest nagu ma juba käesoleva ettepaneku punktides 83 jj näitasin, saab üksnes sellises olukorras olla tõhususe põhimõttega kooskõlas see, et kahju põhjastanud haldusakti peale kaebuse esitamine on riigivastutusele tugineva nõude esitamise eelduseks. Juhul kui kahju on tekitatud vahetult seadusega, ei ole oluline, kas isiku õigusi rikkuva haldusakti peale esitatud kaebuses liidu õiguse rikkumisele tuginemise nõue on tõhususe põhimõttega kooskõlas nõue, kuna sellise kaebuse esitamist ei saa ilmselgelt nõuda.

96. Nagu komisjon märgib, on Euroopa Kohus selgelt sedastanud, et liikmesriigi kohus ei ole kohustatud ainuüksi liidu õiguse alusel jätma kohaldamata liidu õigusnormiga vastuolus olevat riigisisest õigusnormi, kui sellel liidu õigusnormil ei ole vahetut õigusmõju³⁵. Vastupidi sellele, mida leiab komisjon, ei usu ma aga, et haldusakti peale esitatud kaebuses oleks tarbetu tugineda sellele, et liikmesriigi sätted rikuvad vahetu õigusmõjuta liidu õiguse sätteid.

97. Tõsi on, et see, kui kahjustatud isik tugineb sellele, et liikmesriigi säte rikub vahetu õigusmõjuta sätet, ei saa isiku õigusi rikkuva haldusakti peale esitatud kaebuse lahendamisel kaasa tuua kõnealuste liikmesriigi sätete kohaldamata jätmist.

98. Tõhus tuginemine liidu õiguse normidele liikmesriigi kohtus ei pea siiski seisnema üksnes normi kohaldamata jätmise taotlemises, nagu näib arvavat komisjon. Vahetu õigusmõjuta liidu õiguse sätetele võib nimelt liikmesriigi kohtus tugineda seoses kooskõlalise tõlgendamise kohustusega ning see võib mõjutada vaidluse tulemust isegi vahetu õigusmõju puudumisel.

99. Seega ei ole õige komisjoni seisukoht, et liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamisele seatud kolmas tingimus, mis puudutab liidu õiguse rikkumisele tuginemist isiku õigusi rikkuva akti peale esitatud kaebuses, piirab õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamisega seotud riigivastutuse tekkimist vahetu õigusmõjuga sätete rikkumise korral.

100. See tõdemus ei tähenda siiski, et tõhususe põhimõttega oleks kooskõlas tingimus, mis puudutab seda, et selleks, et hiljem oleks võimalik esitada õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tuginev nõue, on vaja isiku õigusi rikkuva haldusakti peale esitatud kaebuses tugineda liidu õiguse rikkumisele.

³⁵ 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 68).

101. Seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 on nimelt sätestatud, et isik peab eelnevas kaebuses olema tuginenud normi liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistamise kohta tehtud otsuses „hiljem tuvastamist leidnud“ liidu õiguse rikkumisele. Seega ei pea isik mitte üksnes vaidlustama tema õigusi rikkuvat haldusakti, vaid lisaks sellele peab õigesti tuvastama täpse liidu õiguse sätte, mida on rikutud, ning artikli 32 lõike 5 loogika kohaselt ennetama sellekohast Euroopa Kohtu otsust.

102. Kuigi on õige, et isiku õigusi rikkuva akti peale kaebuse esitamine annab ühelt poolt tunnistust sellest, et kahjustatud isik on üles näidanud mõistlikku hoolsust kahju vältimiseks või selle piiramiseks ning teisalt võib see seega olla hilisema vastutuse nõude esitamise tingimuseks, ei või asjaolu, et täpne rikutud liidu õiguse säte on õigesti tuvastamata jäänud, minu arvates olla takistuseks kahju hüvitamisel. Nimelt ei saa isikule – nii, et sellega kaasneb talle tekitatud kahju hüvitamise nõudeõigusest ilma jäämine – ette heita seda, et ta ise ei teinud kindlaks, millist liidu õiguse sätet riik rikkus, kui eelkõige riigi ülesanne on tagada oma õiguse kooskõla liidu õigusega ning liikmesriigi kohtu ülesanne kohaldada liidu õiguse sätteid.

103. Selline nõue paneks kahjustatud isikutele seega kohustuse, mis väljub neilt kahju piiramiseks mõistlikult oodatava hoolsuse piiridest, olles nii tõhususe põhimõttega vastuolus.

104. Eeltoodust tuleneb, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõige 5 on vastuolus tõhususe põhimõttega, kuivõrd selle sätte kohaselt on õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise eelduseks see, et Euroopa Kohus on tuvastanud liikmesriigi õiguse vastuolu liidu õigusega, ning et eelnevalt on isiku õigusi rikkuva haldusakti peale esitatud kaebus, milles on tuginetud hiljem Euroopa Kohtu otsuses tuvastamist leidnud liidu õiguse rikkumisele, ilma et selles sättes oleks reguleeritud olukorda, kus kahju on tekitatud õigustloova aktiga ilma haldusakti andmata.

4) Aegumistähtaja arvutamine ja seaduse 40/2015 artikli 32 lõike 5 alusel hüvitamisele kuuluva kahju piirid

105. Komisjon leiab, et tõhususe põhimõttega on vastuolus seaduse 39/2015 artikkel 67, kus on sätestatud, et kahju hüvitamise nõudeõigus aegub ühe aasta möödudes õigustloova akti liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistamist puudutava otsuse *Euroopa Liidu Teatajas* avaldamisest arvates, ning seaduse 40/2015 artikli 34 lõige 1, kus on sätestatud, et hüvitamisele saab kuuluda üksnes kahju, mis on tekkinud selle sama otsuse avaldamise kuupäevale eelneva viie aasta jooksul.

106. Komisjon leiab, et kuivõrd Euroopa Kohtu otsus ei ole õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamiseks vajalik, on liidu õigusega vastuolus ka sätted, mille kohaselt sõltub sellisest Euroopa Kohtu otsusest aegumistähtaeg ning see, milline kahju saab hüvitamisele kuuluda.

107. Hispaania Kuningriik leiab jälle, et Euroopa Kohtu otsuse eelnev olemasolu kui õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamise tingimus ei ole tõhususe põhimõttega vastuolus, mistõttu ei ole tõhususe põhimõttega vastuolus ka aegumistähtaeg ja hüvitamisele kuuluda saava kahju piiramine, kusjuures seda enam, et kõnealuste tähtaegade pikkust ei ole komisjon vaidlustanud.

108. Siinkohal piisab kui märkida, et nagu ma käesoleva ettepaneku punktides 68 jj näitasin, on tõhususe põhimõttega vastuolus seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 sätestatud tingimus, mis seab seadusandliku tegevusega kaasneva riigivastutuse tekke sõltuvusse sellest, kas eelnevalt on olemas Euroopa Kohtu otsus, millega on liikmesriigi sätted liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistatud.

109. Neil asjaoludel on tõhususe põhimõttega vastuolus nii õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude aegumistähtaeg kui sel alusel hüvitamisele kuuluva kahju piiramine, mis mõlemad sõltuvad sellise Euroopa Kohtu otsuse olemasolust, kuna see määrab ära vastavate tähtaegade alguse.

110. Kõigest eeltoodust tuleneb, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, on minu hinnangul tõhususe põhimõttega vastuolus.

2. Võrdväarsuse põhimõte

111. Komisjon leiab, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, on vastuolus võrdväarsuse põhimõttega, kuivõrd seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 on sätestatud, et liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamiseks on vajalik, et rikutud liidu õiguse normi eesmärk oleks isikutele õiguste andmine ning et rikkumine oleks piisavalt selge, samas kui nende kahe tingimuse täitmine ei ole nõutav Hispaania põhiseadust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamisel. Tingimused, mis peavad olema täidetud liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamiseks, on seega ebasoodsamad kui Hispaania põhiseadust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude puhul seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 4 sätestatud tingimused, kuigi need kaks nõuet on samaväärsed.

112. Hispaania Kuningriik vaidleb vastu, väites et võrdväarsuse põhimõtte ei pane liikmesriigile kohustust laiendada oma kõige soodsamat riigisisest regulatsiooni kõigile teatud õigusvaldkonnas esitatavatele nõuetele ning et võrdväarsuse põhimõtte kohaldamine eeldab niisiis nõuete sarnasust selles tähenduses, et neil on sarnane ese ja alus. Tema hinnangul see antud juhul nii ei ole. Viimaks leiab see liikmesriik, et isegi kui neid nõudeid tuleks käsitada sarnastena, on seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 sätestatud üksnes Euroopa Kohtu praktikas sõnastatud tingimused ning et igal juhul on need tingimused lahutamatuks osaks põhiseadusvastase õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutuse regulatsioonist.

113. On tõsi, et võrdväarsuse põhimõtte nõuab, et kõik kaebustele kohaldatavad reeglid oleksid ühtemoodi kohaldatavad nii liidu õiguse rikkumisest tulenevate kaebuste kui ka riigisisese õiguse eiramisest tulenevate kaebuste puhul³⁶.

114. Võrdväarsuse põhimõttest kinnipidamise kontrollimisel tuleb seega hinnata, kas liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks esitatud kaebust ja õigustloova akti põhiseadusvastasusele tuginevat kaebust võib nende eset, alust ja peamisi tunnuseid silmas pidades käsitada sarnastena³⁷.

115. Konkreetselt kõne all oleva kahe õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva kaebuse osas on Euroopa Kohus juba vastanud jaatavalt. Hispaania põhiseaduse rikkumisest ning liidu õiguse rikkumisest tulenevatel õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tuginevatel kaebustel on sama ese, milleks on kahju hüvitamine, ning sama alus,

³⁶ 15. septembri 1998. aasta kohtuotsus Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, punkt 36); 1. detsembri 1998. aasta kohtuotsus Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, punkt 41), ja 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 33).

³⁷ 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 35).

milleks on kõrgema järgu õigusnormi rikkumine³⁸. Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et nende kahe kaebuse ainus erinevus, mis seisneb asjaolus, et õiguse rikkumise, millele neis tuginetakse, tuvastab ühel juhul Euroopa Kohus, teisel juhul aga Tribunal Constitucional (konstitutsioonikohus, Hispaania), ei ole piisav asumaks seisukohale, et need kaks kaebust on võrdväarsuse põhimõtte seisukohast erinevad³⁹.

116. Kuna Hispaania Kuningriik ei esitanud sellega seoses uusi argumente, mis saanuks seda hinnangut muuta, tuleb tõdeda, et sama lahendust tuleb kasutada ka käesoleval juhul. Minu arvates saab neid kahte kaebust niisiis käsitada sarnastena.

117. Viimaks leiab Hispaania Kuningriik, et seaduse 40/2015 artikli 32 lõikega 5 on kodifitseeritud üksnes Euroopa Kohtu praktika, mis puudutab neid tingimusi, mis peavad olema täidetud liidu õiguse rikkumisega isikutele tekitatud kahju eest riigivastutuse tekkimiseks.

118. See asjaolu on minu meelest määrava tähtsusega.

119. Seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5 on truult korratud kolme Euroopa Kohtu praktikas sõnastatud tingimust, mis peavad olema täidetud selleks, et isikutel tekiks õigus hüvitisele riigipoolse liidu õiguse rikkumise korral. Kui need kolm tingimust, mille kohaselt on nõutav, et rikutud õigusnormi eesmärk oleks isikutele õiguste andmine, et see rikkumine oleks piisavalt selge ning et rikkumise ja tekkinud kahju vahel oleks põhjuslik seos, on täidetud, tekib riigivastutus ja kohustus tekitatud kahju hüvitada. Kui üks neist tingimustest täidetud ei ole, ei ole liidu õiguse alusel õigust kahju hüvitamisele.

120. Üksnes siis, kui selline õigus on tuvastatud – tulenevalt sellest, et need kolm tingimust on täidetud – lasub liikmesriigil kohustus heastada tekitatud kahju tagajärjed vastavalt liikmesriigi õigusele ning seda tõhususe ja võrdväarsuse põhimõttega kooskõlas olevatel tingimustel.

121. Need kolm tingimust, mis on vajalikud ja piisavad selleks, et isikutel tekiks õigus kahju eest hüvitist saada⁴⁰, tulevad minu arvates mängu enne seda, kui tulevad kõne alla küsimused, mis puudutavad üksnes selle õiguse teostamise piiritlemiseks liikmesriigi õiguses sätestatud tingimuste tõhusust ja võrdväarsust. Liikmesriigi õigus reguleerib hüvitise saamise õiguse teostamise menetluslikke ja materiaalõiguslikke tingimusi ning ka selle õiguse sisu, mis võib liikmesriigi õiguses sätestatud tingimustest sõltuvalt varieeruda (näiteks see, millist liiki kahju tuleb hüvitada), tingimusel, et järgitakse tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtteid. See, kas selline riigisisene õigus aga üldse olemas on, on seevastu reguleeritud eranditult liidu õigusega, ohustamata liidu õiguse ühetaolist kohaldamist liikmesriikide õiguskordades.

122. Teisisõnu on võrdväarsuse põhimõte asjasse puutuv alles siis, kui hüvitise saamise õigus on tekkinud, lähtudes tingimustest, mis on sõnastatud Euroopa Kohtu praktikas ning mida on korratud seaduse 40/2015 artikli 32 lõikes 5. Selle põhimõttega ei saa seevastu põhjendada liikmesriikide kohustust võimaldada hüvitise saamise õiguse *tekkimist* soodsamatel tingimustel võrreldes nendega, mis on ette nähtud Euroopa Kohtu praktikas.

³⁸ 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 36). Selle kohta vt ka kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punkt 30).

³⁹ 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punktid 43 ja 44).

⁴⁰ 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 37).

123. Komisjon märgib seejuures, et Euroopa Kohus on leidnud, et liidu õigus ei välista kuidagi seda, et riigivastutus selle õiguse rikkumise eest võiks tekkida vähem piiravatel tingimistel. Pean aga märkima, et Euroopa Kohus täpsustas, et liidu õiguse rikkumise eest riigivastutuse tekkimine vähem piiravatel tingimistel on lubatav „liikmesriigi õiguse alusel“⁴¹. Sellisel juhul ei ole olukorras, kus tegemist ei ole isikutele õigusi andva õigusnormi piisavalt selge rikkumisega, hüvitise saamise õiguse tekkimise aluseks liidu õigus ning selle teostamine ei pea seega tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtetega kooskõlas olema.

124. See, et Hispaania põhiseadust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tugineva nõude esitamiseks ei pea tegemist olema isikutele õigusi andva õigusnormi piisavalt selge rikkumisega, erinevalt liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahjuga seotud riigivastutusele tuginevast nõudest, ei saa neil asjaoludel tähendada võrdväarsuse põhimõtte rikkumist, kuna see põhimõte ei kuulu sellisel juhul kohaldamisele.

125. Seetõttu olen kõigil esitatud põhjustel arvamusel, et Hispaania õigusnormid, mis reguleerivad riigivastutust liidu õigust rikkuva õigustloova aktiga tekitatud kahju eest, ei ole võrdväarsuse põhimõttega vastuolus.

C. Kohtukulud

126. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kodukorra artikli 138 lõikes 3 on sätestatud, et kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks, jäävad kummagi poole kohtukulud tema enda kanda.

127. Kuna käesolevas kohtuasjas rahuldati osa nõudeid komisjoni ja osa Hispaania Kuningriigi kasuks, siis tuleb nende kohtukulud jätta nende endi kanda.

VI. Ettepanek

128. Kõike eeltoodut arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku tuvastada, et:

- kuna Hispaania Kuningriik võttis vastu ja jättis kehtima 1. oktoobri 2015. aasta seaduse 40/2015, mis käsitleb avaliku sektori õiguslikku korraldust (Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público), artikli 32 lõiked 3–6 ja artikli 34 lõike 1 ning 1. oktoobri 2015. aasta seaduse 39/2015, mis käsitleb haldusorganite üldist haldusmenetlust (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), artikli 67 lõike 1, siis on Hispaania Kuningriik rikkunud kohustusi, mis tulenevad tõhususe põhimõttest, mis piirab liikmesriikide menetlusautonoomiat isikutele liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahjuga seotud vastutust reguleerivate tingimuste kehtestamisel;
- jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata;
- jätta Euroopa Komisjoni ja Hispaania Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.

⁴¹ 25. novembri 2010. aasta kohtuotsus Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 66).