



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MACIEJ SZPUNAR

9 päivänä joulukuuta 2021¹

Asia C-278/20

**Euroopan komissio
vastaan**

Espanjan kuningaskunta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Unionin oikeuden rikkominen Espanjan lainsäätäjän toimesta – Yksityisille aiheutuneet vahingot – Kansallinen lainsäädäntö, jossa järjestelmä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, rinnastetaan järjestelmään, joka koskee Espanjan perustuslain rikkomista lainsäätäjän toimilla – Vahingonkorvauksen saamisen tekeminen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi – Tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet

I Johdanto

1. Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa unionin oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perussopimuksilla luotua järjestelmää.² Vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus korvaukseen silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun tämän oikeussäännön rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun tämä rikkominen on välittömässä syy-yhteydessä kyseisille yksityisille aiheutuneeseen vahinkoon.³

2. On myös täsmennettävä, että vaikka oikeus saada vahingonkorvausta perustuu näiden edellytysten täytyessä suoraan unionin oikeuteen, valtion on korvattava aiheutuneen vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan, kunhan kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate).⁴

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428, 35 kohta); tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 31 kohta); tuomio 23.5.1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, 24 kohta) ja tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 29 kohta).

³ Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta); tuomio 23.5.1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, 25 kohta) ja tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 30 kohta).

⁴ Tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 58 kohta) ja tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 31 kohta).

3. Käsiteltävän jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ytimessä ovat nämä kaksi periaatetta. Komissio nimittäin vaatii 24.6.2020 nostamassaan kanteessa, että unionin tuomioistuin toteaa, että Espanjan kuningaskunta on jättänyt noudattamatta tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden – joilla rajoitetaan jäsenvaltioilla olevaa menettelyllistä itsemääräämisoikeutta⁵ niiden säättäessä edellytyksistä, jotka koskevat niiden vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneista vahingoista – mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa tiettyjä valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta koskevia säännöksiä.

II Espanjan oikeus

4. Espanjan perustuslain 106 §:n 2 momentissa säädetään, että ”yksityisillä on laissa säädetyn edellytyksin oikeus saada korvausta kaikista omaisuuteensa ja oikeuksiinsa kohdistuvista vahingoista, kun nämä vahingot ovat aiheutuneet julkisten palvelujen toiminnasta, ylivoimaisesta esteestä aiheutuneita vahinkoja lukuun ottamatta”.

5. Oikeuslaitoksesta 1.7.1985 annetun lain 6/1985 (Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial),⁶ sellaisena kuin se on muutettuna 21.7.2015 annetulla lailla 7/2015,⁷ 4 bis §:n 1 momentissa säädetään, että ”tuomarit ja tuomioistuimet soveltavat unionin oikeutta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti”.

6. Hallintolainkäytöstä 13.7.1998 annetun lain 29/1998 (Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)⁸ 31 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kantaja voi vaatia sellaisten toimien, joista voidaan nostaa kanne edellisen luvun nojalla, toteamista lainvastaisiksi ja tapauksen mukaan niiden kumoamista.

2. Kantaja voi myös vaatia tunnustamaan tietyn henkilökohtaisen oikeusaseman ja määräämään asianmukaisista toimenpiteistä tämän oikeusaseman palauttamiseksi, mukaan lukien tarvittaessa vahingonkorvausten maksamisesta.”

7. Kyseisen lain 71 §:n 1 momentin d kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos tuomiossa todetaan, että kanne on hyväksyttävä:

– –

d) jos tuomiossa hyväksytään vahingonkorvausvaatimuksia, oikeus korvaukseen vahvistetaan joka tapauksessa ja lisäksi mainitaan, kuka on velvollinen korvaamaan vahingon. Tuomiossa vahvistetaan myös vahingonkorvauksen määrä, jos kantaja on sitä nimenomaisesti vaatinut ja jos asiakirja-aineistossa on siihen riittävästi todisteita. Jos näin ei ole, vahvistetaan perusteet vahingonkorvauksen määrän määrittämiselle ja lykätään sen lopullinen määrittäminen tehtäväksi tuomion täytäntöönpanovaiheessa.”

⁵ Menettelyllisellä itsemääräämisoikeudella viitataan sekä itse menettelyllisiin edellytyksiin että aineellisiin edellytyksiin.

⁶ BOE nro 157, 2.7.1985, s. 20632.

⁷ BOE nro 174, 22.7.2015, s. 61593.

⁸ BOE nro 167, 14.7.1998, s. 23516.

8. Kyseisen lain 110 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Verotusta, julkishallinnon henkilöstöä ja markkinoiden yhtenäisyyttä koskevissa asioissa yhden tai useamman henkilön henkilökohtaisen oikeusaseman tunnustamiseksi annetun lainvoimaisen tuomion oikeusvaikutukset voidaan laajentaa koskemaan myös muita henkilöitä kyseistä tuomiota täytäntöön pantaessa, jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) asianomaiset henkilöt ovat samassa oikeusasemassa kuin henkilöt, joiden eduksi tuomio on annettu
- b) tuomion antanut tuomari tai tuomioistuin on myös alueellisesti toimivaltainen tutkimaan asianomaisten henkilöiden vaatimukset tämän henkilökohtaisen oikeusaseman tunnustamiseksi
- c) asianomaiset henkilöt vaativat tuomion oikeusvaikutusten laajentamista yhden vuoden määräajan kuluessa siitä, kun viimeinen menettelyssä asianosaisina olleista henkilöistä on saanut tiedoksi kyseisen tuomion. Jos asiassa oli tehty ylimääräinen muutoksenhaku lain nimissä tai tuomion purkamiseksi, kyseinen määräaika alkaa kulua siitä, kun viimeinen asianosaisista on saanut tiedoksi päätöksen, jolla tämä muutoksenhaku on lopullisesti ratkaistu.”

9. Espanjan 17.12.2003 annetun yleisen verolain 58/2003 (Ley 58/2003 General Tributaria)⁹ 221 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Perusteettomien maksujen palautusoikeuden toteamista koskeva menettely aloitetaan viran puolesta tai asianomaisten henkilöiden pyynnöstä seuraavissa tapauksissa:

- a) jos verosaatatavat tai -seuraamukset on maksettu kahteen kertaan
- b) jos maksettu määrä on ylittänyt hallintotoimen tai oma-aloitteisista verotilityksistä tehdyn ilmoituksen perusteella maksettavan määrän

– –”

10. Julkishallinnon yleisestä hallintomenettelystä 1.10.2015 annetun lain 39/2015 (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)¹⁰ (jäljempänä laki 39/2015) 67 §:ssä, jonka otsikko on ”Hakemus valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan menettelyn aloittamiseksi”:

”1. Asianomainen henkilö voi hakea valtion vahingonkorvausvastuuta koskevan menettelyn aloittamista vain, jos hänen oikeutensa vaatia korvausta ei ole vanhentunut. Oikeus vaatia vahingonkorvausta vanhentuu vuoden kuluttua siitä, kun vaatimuksen perusteena oleva tapahtuma tai teko on tapahtunut tai kun siitä aiheutunut vahinko on ilmennyt. Henkilölle aiheutuneen ruumiillisen tai henkisen vahingon tapauksessa tämä määräaika alkaa kulua siitä, kun vamma on parantunut tai kun sen jälkivaikutusten laajuus on määritetty.

– –

⁹ BOE nro 302, 18.12.2003, s. 23186.

¹⁰ BOE nro 236, 2.10.2015, s. 89343.

[Lain 40/2015] 32 §:n 4 ja 5 momentissa^[11] tarkoitettua valtion vahingonkorvausvastuuta koskevissa tapauksissa oikeus vaatia korvausta vanhentuu vuoden kuluttua siitä, kun tuomio, jolla oikeussääntö todetaan Espanjan perustuslain tai tapauksen mukaan [unionin] oikeuden vastaiseksi, on julkaistu Espanjan virallisessa lehdessä tai Euroopan unionin virallisessa lehdessä.”

11. Lain 39/2015 106 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Julkisyhteisö voi, kun se toteaa toimen pätemättömäksi, vahvistaa samassa päätöksessä vahingonkorvaukset, jotka asianomaisille henkilöille on maksettava, jos [lain 40/2015] 32 §:n 2 momentissa ja 34 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät – –”

12. Lain 40/2015 32–37 § sisältyvät sen johdanto-osastossa olevaan IV lukuun, jonka otsikko on ”Julkishallinnon vahingonkorvausvastuu”.

13. Kyseisen lain 32 §:ssä, jossa vahvistetaan julkishallinnon vahingonkorvausvastuuta koskevat periaatteet, säädetään seuraavaa:

”1. Yksityisellä on oikeus saada asianomaiselta julkishallinnolta korvausta kaikista omaisuuteensa ja oikeuksiinsa kohdistuvista vahingoista, kun nämä vahingot ovat aiheutuneet julkisten palvelujen tavanomaisesta tai epätavanomaisesta toiminnasta, lukuun ottamatta ylivoimaisesta esteestä aiheutuneita vahinkoja tai vahinkoja, jotka lain mukaan kuuluvat yksityisen vastattaviksi.

Hallintotoimien peruuttaminen hallintomenettelyssä tai kumoaminen hallintolainkäytössä annetulla tuomiolla ei sellaisenaan synnytä oikeutta vahingonkorvaukseen.

2. Vahingon, johon vedotaan, on joka tapauksessa oltava todellinen ja taloudellisesti arvioitavissa, ja se on yksilöitävä tiettyyn henkilöön tai henkilöryhmään nähden.

3. Yksityisillä on oikeus saada julkisyhteisöltä vahingonkorvausta myös kaikista omaisuuteensa ja oikeuksiinsa kohdistuvista vahingoista, jotka aiheutuvat muiden kuin pakkolunastuksen luonteisten lainsäädäntötoimien soveltamisesta ja jotka eivät lain mukaan kuulu yksityisen vastattaviksi, jos tästä säädetään kyseisissä lainsäädäntötoimissa ja jos niissä asetetut edellytykset täyttyvät.

Valtiolle lainsäätäjänä voi syntyä vastuu myös seuraavissa tapauksissa, jos edellisissä momenteissa säädetyt edellytykset täyttyvät:

- a) kun vahingot ovat aiheutuneet sellaisen laintasoisen säännöksen soveltamisesta, joka on todettu perustuslain vastaiseksi, kunhan jäljempänä 4 momentissa mainitut vaatimukset täyttyvät
- b) kun vahingot ovat aiheutuneet [unionin] oikeuden vastaisen säännöksen soveltamisesta jäljempänä 5 momentin säännösten mukaisesti.

4. Jos vahinko on aiheutunut perustuslain vastaiseksi todetun laintasoisen säännöksen soveltamisesta, yksityiselle voidaan maksaa vahingonkorvausta, jos hän on saanut missä tahansa oikeusasteessa lainvoimaisen tuomion, jolla vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta nostettu

¹¹ Julkisen sektorin oikeudellisesta järjestelmästä annettu laki nro 40/2015 (Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público; BOE nro 236, 2.10.2015, s. 89411) (jäljempänä laki 40/2015).

kanne on hylätty, edellyttäen, että yksityinen on kanteessaan vedonnut tähän myöhemmällä tuomiolla todettuun perustuslain vastaisuuteen.

5. Jos vahinko on aiheutunut [unionin] oikeuden vastaiseksi todetun säännöksen soveltamisesta, yksityiselle voidaan maksaa vahingonkorvausta, jos hän on saanut missä tahansa oikeusasteessa lainvoimaisen tuomion, jolla vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta nostettu kanne on hylätty, edellyttäen, että yksityinen on kanteessaan vedonnut tähän myöhemmällä tuomiolla todettuun unionin oikeuden vastaisuuteen. Lisäksi kaikkien seuraavien edellytysten on täyttyttävä:

- a) Oikeussäännön tarkoituksena on oltava antaa oikeuksia yksityisille.
- b) Rikkomisen on oltava riittävän ilmeinen.
- c) Viranomaiselle [unionin] oikeudessa asetetun velvoitteen laiminlyönnin ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä on oltava suora syy-yhteys.

6. Tuomion, jolla laintasoinen säännös on todettu perustuslain vastaiseksi tai jolla säännös on todettu [unionin] oikeuden vastaiseksi, oikeusvaikutukset alkavat päivästä, jona se julkaistaan Espanjan virallisessa lehdessä tai tapauksen mukaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, jollei kyseisessä tuomiossa muuta määrätä.

– –”

14. Kyseisen lain 34 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Vahingonkorvaus”, säädetään seuraavaa:

” – –

Edellä 32 §:n 4 ja 5 momentissa tarkoitettua vahingonkorvausvastuuta koskevissa tapauksissa korvattaviksi voivat tulla vahingot, jotka ovat aiheutuneet tuomion, jolla laintasoinen säännös on todettu perustuslain vastaiseksi tai jolla säännös on todettu [unionin] oikeuden vastaiseksi, julkaisemispäivää edeltäneiden viiden vuoden kuluessa, jollei kyseisessä tuomiossa toisin määrätä.”

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

15. Eräiden yksityisten tekemien kantelujen johdosta komissio käynnisti Espanjan kuningaskuntaa vastaan 25.7.2016 lain 40/2015 32 ja 34 §:ää koskevan EU Pilot -menettelyn, jossa se vetosi mahdolliseen vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden loukkaamiseen. Koska menettely ei tuottanut tulosta, se päätettiin 18.1.2017. Tämän jälkeen komissio aloitti jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

16. Komissio kehotti 15.6.2017 päivätyllä kirjeellä Espanjan kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa huolenaiheista, jotka liittyivät lain 40/2015 32 ja 34 §:n tarkasteluun vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden kannalta. Kyseinen jäsenvaltio esitti 4.8.2017 komissiolle syyt, joiden perusteella se katsoi, että kyseiset säännökset olivat näiden periaatteiden mukaisia.

17. Komissio toimitti 26.1.2018 perustellun lausunnon, jossa se esitti syyt, joiden perusteella se piti lain 40/2015 32 §:n 3–6 momenttia ja 34 §:n 1 momentin 2 kohtaa sekä lain 39/2015 67 §:n 1 momentin 3 kohtaa tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden vastaisina, ja hylkäsi Espanjan kuningaskunnan 4.8.2017 päivätyssä kirjeessä esittämät perustelut.

18. Espanjan kuningaskunta vastasi perusteltuun lausuntoon 26.3.2018 päivätyllä kirjeellä komission yksiköiden kanssa 14.3.2018 järjestetyn kokouksen jälkeen ja toisti kantansa, jonka mukaan valtion vahingonkorvausvastuuta koskeva Espanjan järjestelmä on vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukainen. Myöhemmin kyseinen jäsenvaltio kuitenkin ilmoitti komissiolle 20.11.2018 päivätyllä kirjeellä, että se oli harkinnut kantaansa uudelleen ja että se toimittaisi pian lainsäädäntöehdotuksen, jonka tarkoituksena oli saattaa Espanjan oikeus unionin oikeuden vaatimusten mukaiseksi. Tämä ehdotus toimitettiin komissiolle 21.12.2018.

19. Komissio lähetti 15.5.2019 Espanjan kuningaskunnalle 18.3.2019 järjestetyn toisen kokouksen jälkeen asiakirjan, jossa todettiin, että vaikka vastaavuusperiaatteen loukkaaminen mahdollisesti saataisiin loppumaan edellä mainitulla lakiehdotuksella, tehokkuusperiaatteen loukkaamisen osalta näin ei ollut.

20. Espanjan kuningaskunta ilmoitti 31.7.2019 päivätyllä kirjeellä, että uusia lainsäädäntöehdotuksia ei toistaiseksi voitu laatia, koska valtiossa oli väliaikainen hallitus (gobierno en funciones).

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

21. Komissio vaatii 24.6.2020 jättämässään kannekirjelmässä, että unionin tuomioistuin toteaa, että Espanjan kuningaskunta on jättänyt noudattamatta tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden mukaisia velvoitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa lain 40/2015 32 §:n 3–6 momentin ja 34 §:n 1 momentin 2 kohdan sekä lain 39/2015 67 §:n 1 momentin 3 kohdan.

22. Espanjan kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin komissio väittää, että jos kanne hyväksytään, kyseisen jäsenvaltion on uudistettava valtion korvausvastuuta koskeva järjestelmänsä, ja hylkää kanteen.

23. Espanjan kuningaskunta ja komissio esittivät suulliset huomautuksensa istunnossa, joka pidettiin 11.3.2020.

V Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

24. Vastineessaan Espanjan kuningaskunta väittää, että käsiteltävä kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin komissio vaatii, että Espanjan on uudistettava koko valtion korvausvastuuta koskeva järjestelmänsä, ja siten laajentaa kanteen kohdetta siitä, millaiseksi kuin se on määritetty perustellussa lausunnossa.

25. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että SEUT 258 artiklan nojalla nostetun jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde rajataan komission perustellussa lausunnossa, joten kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin tämä lausunto.¹²

26. Pitää paikkansa, kuten Espanjan kuningaskunta toteaa, että komissio väittää kanteessaan, että jos unionin tuomioistuin pitää käsiteltävää kannetta perusteltuna, Espanjan järjestelmä on uudistettava kokonaisuudessaan.

27. Korostan kuitenkin, että komissio on nimenomaisesti yksilöinyt käsiteltävän kanteen kohteena olevat säännökset eli lain 40/2015 32 §:n 3–6 momentin ja 34 §:n 1 momentin 2 kohdan ja lain 39/2015 67 §:n 1 momentin 3 kohdan, jotka kaikki koskevat valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisista. Lisäksi komission kanteesta ilmenee selvästi, että siinä kyseenalaistetaan ainoastaan järjestelmä, joka koskee valtiolla *lainsäätäjänä* olevaa vastuuta, ja että se koskee ainoastaan valtion vastuuta unionin oikeuden vastaisista *lainsäädäntötoimista*.

28. Tältä osin on korostettava, että komissio täsmensi istunnossa, mitä tilanteita käsiteltävässä kanteessa tarkoitetaan. Kanne koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta sekä tilanteessa, jossa vahinko on aiheutunut suoraan lainsäätäjän toimesta tai toimimatta jättämisestä ilman välissä annettua hallintotoimea, että tilanteessa, jossa vahinko on aiheutunut hallintotoimesta, jonka hallinto on antanut soveltaessaan tiettyä lakia, edellyttäen, ettei hallinnolla ole ollut tosiasiallisesti minkäänlaista harkintavaltaa kyseisen toimen antamisessa.

29. Totean myös, että perusteltu lausunto koski samoja säännöksiä kuin ne, jotka ovat käsiteltävän kanteen kohteena, ja että komissio esitti kyseisessä lausunnossa samankaltaisia väitteitä kuin se esittää kanteessaan, joten ei voida katsoa, että kanteen kohdetta on laajennettu.

30. Mielestäni ei ole epäilystäkään siitä, että käsiteltävä kanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

B Asiakysymys

1. Tehokkuusperiaate

31. Komissio väittää, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa säädetty Espanjan järjestelmä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisista, on tehokkuusperiaatteen vastainen, koska siinä asetetaan aiheutuneiden vahinkojen korvaamiselle kolme edellytystä: ensinnäkin valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevan vastuun syntyminen edellyttää sitä, että unionin tuomioistuin on todennut lainsäädäntötoimen unionin oikeuden vastaiseksi, toiseksi vahinkoa kärsineen yksityisen on ennen vahingonkorvauskanteen nostamista oltava saanut missä tahansa tuomioistuimessa lainvoimainen tuomio, jolla vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta nostettu kanne on hylätty, ja kolmanneksi yksityisen on täytynyt vedota tässä aikaisemmassa kanteessaan unionin oikeuden rikkomiseen.

¹² Tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255 65 kohta); tuomio 3.6.2021, komissio v. Saksa (Raja-arvot – typpidioksidi) (C-635/18, ei julkaistu, EU:C:2021:437, 47 kohta) ja tuomio 24.6.2021, komissio v. Espanja (Doñanan luontoalueen tilan huononeminen) (C-559/19, EU:C:2021:512, 160 kohta).

32. Komissio täsmentää, että tehokkuusperiaatteen vastaisina on pidettävä myös kahta muuta vaatimusta, eli yhtäältä vanhentumisaikaa, joka lain 39/2015 67 §:n 1 momentissa asetetaan kanteelle, jossa valtiolta lainsäätäjänä vaaditaan vahingonkorvausta unionin oikeuden rikkomisesta, ja toisaalta korvattaviksi tulevien vahinkojen rajaamista lain 40/2015 34 §:n 1 momentissa vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet unionin oikeuden vastaiseksi toteamista edeltäneiden viiden vuoden aikana.

33. Espanjan kuningaskunta kuitenkin väittää ensinnäkin, että kanne on hylättävä, koska komissio on arvioinut kyseisiä säännöksiä ainoastaan osittain ja puutteellisesti. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että komission olisi pitänyt ottaa huomioon koko Espanjan järjestelmä, joka koskee julkisen vallan vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, sekä laaja harkintavalta, joka jäsenvaltioille on annettu valtion korvausvastuuta koskevien järjestelmiensä järjestämiseksi, voidakseen todeta, että kyseinen järjestelmä on kokonaisuudessaan tehokkuusperiaatteen vastainen.¹³

34. Tutkin ensimmäiseksi tämän perustelun, koska jos se osoittautuu perustelluksi, komission väitteet, jotka koskevat tehokkuusperiaatteen loukkaamista pelkästään edellä mainituilla säännöksillä, on jätettävä tutkimatta.

a) Komission tarkastelun rajaaminen tiettyihin säännöksiin

35. Espanjan kuningaskunta väittää, että komissio on velvollinen arvioimaan kaikki kansalliset säännökset, jotka voivat olla merkityksellisiä sen määrittämisessä, onko Espanjan järjestelmä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa korvausvastuuta, tosiasiallisesti tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden vastainen.

36. Kyseisen jäsenvaltion mukaan sekä ”tavanomaisilla” oikeussuojakeinoilla¹⁴ että lain 40/2015 32 §:n 1 momentissa säädetyllä ”yleisellä” oikeussuojakeinolla, jotka mahdollistavat julkisyhteisöjen vastuun syntymisen, varmistetaan, että yksityisillä on käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot, kun heille aiheutuu vahinkoa siitä, että julkinen valta rikkoo unionin oikeutta. Tästä seuraa, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentti on lisäsäännös, jossa säädetään erityisestä oikeussuojakeinosta yksityisille, jotka ovat jo nostaneet kanteen ja saaneet epäedullisen tuomion, jossa ei ole otettu huomioon sitä, että sovellettu oikeussääntö on unionin oikeuden vastainen.

37. Kyseinen jäsenvaltio väittää, että osittaisella arvioinnillaan komissio on lisäksi kääntänyt todistustaakan jäsenyysselvoitteiden väitetyn laiminlyönnin osalta.

38. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvästi todettu, että kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että

¹³ Espanjan kuningaskunta väittää useaan otteeseen kirjelmässään, että kyseistä järjestelmää on välttämättä arvioitava kokonaisuutena myös arvioitaessa sitä, onko vastaavuusperiaatetta loukattu. Yhtäältä kyseisen jäsenvaltion esittämistä väitteistä ilmenee kuitenkin selvästi, että tällä kokonaisarviointilla voitaisiin osoittaa ainoastaan kyseisen järjestelmän tehokkuus. Toisaalta on todettava, että komission väite, joka koskee vastaavuusperiaatteen loukkaamista, perustuu yksinomaan vertailuun lain 40/2015 32 §:n 4 momentissa tarkoitettujen perustuslain vastaisesta laista nostettujen valtion korvausvastuuta koskevien kanteiden ja lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa tarkoitettujen unionin oikeuden vastaisesta laista nostettujen valtion korvausvastuuta koskevien kanteiden välillä. Tältä osin ei siten ole tarpeen arvioida julkisen vallan aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevaa Espanjan lainsäädäntöä kokonaisuutena. Näin ollen yhdistän tämän Espanjan kuningaskunnan väitteen ainoastaan sen arvioimiseen, onko tehokkuusperiaatetta loukattu.

¹⁴ Vahinkoa aiheuttaneista toimista nostettu hallinto-oikeudellinen kanne, oma-aloitteinen hallintotoimen oikaisumenettely, perusteettomasti kannettujen verojen ja maksujen palauttamista koskeva menettely ja veroasiassa annetun tuomion oikeusvaikutusten laajentamista koskeva menettely.

huomioon otetaan tämän säännön merkitys koko menettelyn, sen kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta eri kansallisissa elimissä¹⁵ ja että unionin oikeudessa ei tarvitse vahvistaa sovellettavaa menettelyä, jos kyseeseen tulee useampi menettely.¹⁶

39. Mielestäni tämä vaatimus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että olisi systemaattisesti arvioitava kaikki oikeussuojakeinot, jotka mahdollistavat yleisesti valtion vastuun syntymisen, jos jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen ainoana kohteena on järjestelmä, joka koskee valtion vastuuta *lainsäätäjänä*.

40. Ymmärrän tämän vaatimuksen pikemminkin niin, että se edellyttää riidanalaisten säännösten asiayhteyden mukaista arviointia, joka voi toisinaan johtaa myös muiden säännösten tutkimiseen, jos niillä on merkitystä kyseisessä menettelyssä tai jos niillä on tosiasiallisesti sama kohde eli ne mahdollistavat valtion vastuun syntymisen unionin oikeuden vastaisten *lakien* vuoksi.

41. Jotta komission voitaisiin väittää suosineen yhtä valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymistä koskevaa järjestelmää toisen tällaisen järjestelmän sijasta, Espanjan kuningaskunnan mainitsemilla menettelyillä on lisäksi oltava sama kohde eli nimenomaan valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntyminen.

42. Mielestäni näin ei kuitenkaan ole. Yhdenkään Espanjan kuningaskunnan mainitseman säännöksen tarkoituksena ei ole sellaisten vahinkojen korvaaminen, jotka valtio on aiheuttanut toimiessaan lainsäätäjänä unionin oikeuden vastaisesti, eivätkä ne sanamuotonsa perusteella mahdollista tätä.

43. Ensinnäkin Espanjan kuningaskunta väittää, että tavanomaiset oikeussuojakeinot mahdollistavat vahingonkorvauksen vaatimisen julkisen vallan tekemän unionin oikeuden rikkomisen perusteella.

44. Pitää paikkansa, että kullakin näistä oikeussuojakeinoista varmistetaan, että yksityinen voi saada korvauksen hallinnon aiheuttamista vahingoista, tai ainakin mahdollistetaan aikaisemman tilanteen palauttaminen ja aiheutuneen vahingon rajoittaminen mahdollisimman vähäiseksi, ja että unionin oikeuden rikkomisen perusteella voidaan tehdä vahingonkorvausvaatimus. Näiden eri oikeussuojakeinojen tarkastelusta kuitenkin ilmenee, että yksikään niistä ei mahdollista valtiolla *lainsäätäjänä* olevan vastuun syntymistä.

45. Ensinnäkin perusteettomasti kannettujen verojen ja maksujen palauttamista koskevalla menettelyllä ainoastaan varmistetaan aikaisemman tilanteen palauttaminen silloin, kun verohallinto on kantanut liikaa veroja, eikä se mahdollista valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymistä eikä aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Lisäksi on todettava, että perusteettomien maksujen palauttamista koskevan menettelyn soveltamisala, sellaisena kuin se määritetään Espanjan oikeudessa, on aineellisesti rajoitettu veroasioihin, eikä kyseiseen menettelyyn voida siten missään tapauksessa vedota tavanomaisena oikeussuojakeinona, joka mahdollistaa sellaisten vahinkojen korvaamisen, jotka valtio lainsäätäjänä on aiheuttanut rikkomalla unionin oikeutta.

¹⁵ Tuomio 16.7.2020, CaixaBank ja Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-224/19 ja C-259/19, EU:C:2020:578, 85 kohta); tuomio 20.5.2021, X (LGP-sääliöajoneuvot) (C-120/19, EU:C:2021:398, 72 kohta) ja tuomio 10.6.2021, BNP Paribas Personal Finance (C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, 28 kohta).

¹⁶ Tuomio 4.10.2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, 130 kohta).

46. Toiseksi samaa on todettava tuomion oikeusvaikutusten laajentamista koskevasta menettelystä, sillä myös sen soveltamisala on aineellisesti rajoitettu. Kyseisessä menettelyssä sellaisen lainvoimaisen tuomion oikeusvaikutukset, jolla tunnustetaan tietyn henkilön henkilökohtainen oikeusasema, voidaan tietyillä aloilla laajentaa muihin samassa tilanteessa oleviin henkilöihin. Tämän menettelyn käyttäminen oikeussuojakeinona, joka mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen, edellyttää sitä, että valtion vastuu lainsäätäjänä on jo tunnustettu lainvoimaisella tuomiolla samanlaisessa tilanteessa. Myöskään tätä oikeussuojakeinoa ei voida pitää tavanomaisena oikeussuojakeinona, jolla varmistetaan valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevan järjestelmän tehokkuus, koska siihen voidaan turvautua tällaisessa tapauksessa vain, jos valtion vastuu lainsäätäjänä on jo tunnustettu.

47. Kolmanneksi oma-aloitteisesta hallintotoimen oikaisumenettelystä on huomautettava yhtäältä, ettei se mahdollista suoraan laista aiheutuneiden vahinkojen korvaamista, vaan se mahdollistaa ainoastaan hallintotoimilla aiheutettujen vahinkojen korvaamisen, ja toisaalta, että se on täysin riippuvainen viranomaisen tahdosta. Näyttää näin ollen siltä, ettei kyseinen menettely voi mitenkään vaikuttaa valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevan Espanjan järjestelmän arviointiin.

48. Neljänneksi vahinkoa aiheuttaneesta hallintotoimesta nostetusta hallinto-oikeudellisesta kanteesta on todettava, että myös se koskee satunnaista – eikä systemaattista – mahdollisuutta saada korvaus *hallintotoimesta aiheutuneesta* vahingosta. Valtion vastuu lainsäätäjänä ei siten voi syntyä, jos vahinko ei ole aiheutunut hallintotoimesta vaan *suoraan laista*,¹⁷ joten tätäkään oikeussuojakeinoa ei voida pitää tavanomaisena oikeussuojakeinona, joka mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen.¹⁸

49. Pitää paikkansa, että komissio viittaa myös tilanteeseen, jossa vahinko on aiheutunut muodollisesti hallintotoimesta, jonka hallinto on antanut soveltaessaan unionin oikeuden vastaista lakia ilman minkäänlaista harkintavaltaa. Tällainen oikeussuojakeino mahdollistaa epäilemättä sen, että yksityiset, joille on aiheutunut vahinkoa kyseistä toimesta, voivat saada korvausta. Tässäkään tapauksessa vastuu ei kuitenkaan synny muodollisesti valtiolle lainsäätäjänä, vaan se syntyy hallintoviranomaiselle kyseisen hallintotoimen antajana.

50. Niiden tavanomaisten oikeussuojakeinojen, joihin Espanjan kuningaskunta tukeutuu, tarkoituksena ei siten ole mahdollistaa sellaisten vahinkojen korvaamista, jotka valtio lainsäätäjänä on aiheuttanut rikkomalla unionin oikeutta, vaan niiden tarkoituksena on mahdollistaa ainoastaan sellaisten vahinkojen korvaaminen, jotka ovat aiheutuneet toimesta, jonka hallinto on toteuttanut unionin oikeuden vastaisen lain perusteella. Näin ollen komissiota ei voida moittia siitä, että se arvioi valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevan Espanjan järjestelmän ainoastaan osittain keskittymällä lain 40/2015 32 §:n 3–6 momenttiin, jotka olivat ainoat tältä osin merkitykselliset säännökset.

¹⁷ Espanjan kuningaskunta väittää useaan otteeseen, että lainsäätäjän toimella on vaikea aiheuttaa vahinkoa, jollei sen soveltamiseksi anneta mitään hallintotoimia, joten hallintotoimesta nostettu kanne riittää yksinään mahdollistamaan sen, että yksityiset voivat saada korvausta vahingoista, joita heille aiheutuu unionin oikeuden vastaisesta laista. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö kuitenkin osoittaa päinvastaista, ja valtion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevat perustavanlaatuiset tuomiot koskevat nimenomaan vahinkoja, joita yksityisille on aiheutunut siitä, että lainsäätäjä on joko laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon tai pannut sen täytäntöön virheellisesti.

¹⁸ Tältä osin on huomautettava, että myös komissio ymmärtää valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun tarkoittavan tilanteita, joissa vahinko on aiheutunut lain soveltamiseksi annetusta hallintotoimesta ilman, että viranomaisella on ollut minkäänlaista harkintavaltaa kyseisen toimen antamisessa.

51. Totean joka tapauksessa, että vaikka Espanjan kuningaskunnan mainitsemat muut oikeussuojakeinot eivät ole nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena, ne on kuitenkin otettu huomioon komission päättelyssä, koska lain 40/2015 32 §:n 5 momentin mukaan niiden käyttäminen on edellytys valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymiselle. Komissiota ei siten voida moittia myöskään siitä, että se arvioi Espanjan järjestelmää, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisista, irrallaan sen asiayhteydestä.¹⁹

52. Toiseksi Espanjan kuningaskunta väittää, että kokonaisuutena tarkastellen lain 40/2015 32 § mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen, joten komissio ei voinut tarkastella pelkästään kyseisen lain 32 §:n 3–6 momenttia ja keskittyä tehokkuusperiaatteen väitettyä loukkaamista koskevissa perusteluissaan kyseisen lain 32 §:n 5 momenttiin.

53. Kyseisen jäsenvaltion mukaan lain 40/2015 32 §:n 1 momentti on yleinen oikeussuojakeino sen varmistamiseksi, että vahingot, jotka valtio lainsäätäjänä toimiessaan on aiheuttanut yksityisille rikkomalla unionin oikeutta, korvataan.

54. Tältä osin on korostettava, että Espanjan kuningaskunnan näkemys on muuttunut jonkin verran menettelyn aikana. Sen kirjelmissään esittämät perustelut nimittäin keskittyvät lain 40/2015 32 §:n 1 momenttiin, kun taas istunnossa tämä jäsenvaltio pyrki osoittamaan, että lainsäätäjän vastuun syntymistä säännellään lain 40/2015 32 §:n 3 momentissa.

55. Yksikään näistä väitteistä ei ole vakuuttava.

56. Yhtäältä lain 40/2015 32 §:n 1 momentin sanamuodosta ilmenee selvästi, että se mahdollistaa sen, että yksityiset voivat saada ”asianomaiselta julkishallinnolta” korvausta kaikista heille aiheutuneista vahingoista, kun nämä vahingot ”ovat aiheutuneet julkisten palvelujen tavanomaisesta tai epätavanomaisesta toiminnasta”. Paitsi että mielestäni on kyseenalaista, voidaanko lainsäädäntötoimintaa luonnehtia pelkäksi ”julkisten palvelujen toiminnaksi” ja voiko valtiota sen toimiessa lainsäätäjänä pitää julkishallintona muiden joukossa, on todettava, että tämä yleinen muotoilu, jossa viitataan kaikkien julkishallintojen vastuuseen, eroaa kyseisen lain 32 §:n 3–6 momentista, joka koskee pelkästään valtion vastuuta sen toimiessa lainsäätäjänä.

57. Lain 40/2015 32 §:n 1 momenttia voidaan siis hyvinkin pitää yleisenä oikeussuojakeinona, joka mahdollistaa hallinnon vastuun syntymisen, kun taas valtion vastuusta sen toimiessa *lainsäätäjänä* on annettu erityissäännöksiä, jotka olisivat tosiasiallisesti tarpeettomia, jos katsottaisiin, että ensin mainittu säännös riittää synnyttämään valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun unionin oikeuden rikkomisista. Näin ollen ei voida katsoa, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa korvauksen saaminen valtion lainsäätäjänä aiheuttamista vahingoista, koska viimeksi mainitusta säädetään nimenomaisesti kyseisen lain 32 §:n 3–6 momentissa.

58. Toisaalta väite, jonka mukaan merkityksellisenä säännöksenä on pidettävä lain 40/2015 32 §:n 3 momenttia, koska se mahdollistaa sellaisten vahinkojen korvaamisen, jotka valtio on lainsäätäjänä toimiessaan aiheuttanut unionin oikeuden vastaisen lain vuoksi, on jo kyseisen säännöksen sanamuodon vastainen. Viimeksi mainituksa nimittäin säädetään, että yksityisille voidaan maksaa korvausta kaikista heidän omaisuuteensa ja oikeuksiinsa kohdistuvista vahingoista, jotka ”aiheutuvat – – lainsäädäntötoimien soveltamisesta – – jos tästä säädetään

¹⁹ Käsittelem tätä kysymystä tarkemmin jäljempänä tutkiessani komission tehokkuusperiaatteesta esittämiä väitteitä. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kyseisissä lainsäädäntötoimissa ja jos näissä asetetut edellytykset täyttyvät".²⁰ Kyseinen säännös ei siten koske valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisista, vaan se koskee ainoastaan valtion velvollisuutta korvata vahingot, jotka ovat aiheutuneet laista, mikä ei liity mitenkään unionin oikeuden rikkomiseen, ja edellyttäen, että niiden korvaamisesta on säädetty kyseisessä laissa.

59. Espanjan kuningaskunta kuitenkin väittää, että Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja) on äskettäin tulkinnut tätä säännöstä siten, että se mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevan vastuun syntyminen tilanteessa, jossa se on rikkonut unionin oikeutta.

60. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten merkitystä on arvioitava ottaen huomioon kansallisten tuomioistuinten niitä koskeva tulkinta.²¹ Vaikka unionin tuomioistuin voi toisinaan mennä kansallisen säännöksen sanamuotoa pidemmälle selvittääkseen kansallisten tuomioistuinten sille antamaa tulkintaa, on kuitenkin myös selvää, että yksittäisiä tuomioistuinten ratkaisuja ei voida ottaa huomioon, jos oikeuskäytännössä on vallalla muunlainen suuntaus,²² ja että jos tuomioistuinten kyseessä olevaa lainsäädäntöä koskevat, huomioon otettavat tulkinnat poikkeavat toisistaan, on todettava ainakin, että tämä lainsäädäntö ei ole kyllin selvää, jotta varmistettaisiin sen soveltaminen tavalla, joka on sopuosinnussa unionin oikeuden kanssa.²³

61. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti olen sitä mieltä, että yksittäistä tuomioistuimen tulkintaa, joka poikkeaa tulkittavan säännöksen sanamuodosta, ei voida ottaa huomioon, ja että tällaisella tulkinnalla saatettaisiin joka tapauksessa tehdä kansallisesta lainsäädännöstä niin epäselvää, ettei pystyttäisi varmistamaan, että sitä sovelletaan unionin oikeuden mukaisesti.

62. Espanjan kuningaskunta kuitenkin vetoaa väitteensä tueksi ainoastaan yhteen Tribunal Supremoon tuomioon, vaikka kyseisessä tuomiossa on oletettavasti tehty lainsäädännöstä poikkeava tulkinta, joka menee lain 40/2015 32 §:n 3 momentin sanamuotoa pidemmälle.²⁴ Lisäksi kyseinen jäsenvaltio itse toteaa, että vaikka kanne otettiin tutkittavaksi, se kuitenkin myöhemmin hylättiin siitä syystä, että kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset eivät täyttyneet.

63. Mielestäni tällainen yksittäinen esimerkki ei riitä osoittamaan, että lain 40/2015 32 kohdan 3 momentti mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntyminen tilanteessa, jossa se on rikkonut unionin oikeutta, vaikka kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset eivät täyty.

²⁰ Kursivointi tässä.

²¹ Tuomio 18.7.2007, komissio v. Saksa (C-490/04, EU:C:2007:430, 49 kohta) ja tuomio 16.9.2015, komissio v. Slovakia (C-433/13, EU:C:2015:602, 81 kohta).

²² Tuomio 9.12.2003, komissio v. Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, 32 kohta).

²³ Tuomio 9.12.2003, komissio v. Italia (C-129/00, EU:C:2003:656, 33 kohta).

²⁴ Tältä osin on huomautettava, ettei kyseinen jäsenvaltio ole täsmäntänyt, onko mainittu tuomio oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi annettu kassaatio tuomio, mistä ei voi olla osoituksena pelkästään se, että se on Tribunal Supremoon antama. Kuten kyseinen jäsenvaltio toteaa, Tribunal Supremo on nimittäin sen tuomioistuimista ainoa, joka käsittelee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta koskevia vaatimuksia.

64. Vaikka oletettaisiin, että tuomiota, johon Espanjan kuningaskunta vetoaa, voitaisiin tulkita siten, että se mahdollistaa lainsäätäjän vastuun syntymisen lain 40/2015 32 §:n 3 momentin perusteella, vaikka kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset eivät täyty, on joka tapauksessa todettava, että kansallinen lainsäädäntö ei silloin olisi riittävän selvää, jotta varmistettaisiin sen soveltaminen tavalla, joka on unionin oikeuden mukainen.

65. Tässä tilanteessa ja siksi, että tavanomaisten oikeussuojakeinojen tai lain 40/2015 32 §:n 1 ja 3 momentin tarkoituksena ei ole mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymistä sellaisten vahinkojen korvaamiseksi, joita yksityiselle on aiheutunut unionin oikeuden rikkomisesta, komissiota ei voida moittia siitä, että se rajasi tarkastelunsa ainoastaan lain 40/2015 32 §:n 5 momenttiin, joka on ainoa tältä osin merkityksellinen säännös, selvittääkseen, voidaanko Espanjan järjestelmää, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, pitää tehokkuusperiaatteen mukaisena.

66. Näin ollen katson, että Espanjan kuningaskunnan pääasiallinen argumentti on hylättävä. Tutkin seuraavaksi komission väitteet, jotka koskevat tehokkuusperiaatteen loukkaamista Espanjan järjestelmällä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta.

b) Lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa asetetut edellytykset

67. Komissio väittää, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa asetetut edellytykset sille, että valtiolle lainsäätäjänä voi syntyä vastuu unionin oikeuden rikkomisesta, ovat tehokkuusperiaatteen vastaisia. Tutkin seuraavaksi nämä kolme edellytystä yksi kerrallaan sen määrittämiseksi, voivatko ne tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi korvauksen saamisen vahingosta, jonka valtio lainsäätäjänä on aiheuttanut rikkomalla unionin oikeutta.

1) Edellytys, jonka mukaan olemassa on oltava aikaisempi unionin tuomioistuimen tuomio, jolla lainsäädäntötoimi todetaan unionin oikeuden vastaiseksi

68. Komissio korostaa, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa säädetään, että vahingon on oltava ”aiheutunut unionin oikeuden vastaiseksi todetun säännöksen soveltamisesta”, ja lain 39/2015 67 §:n 1 momentissa täsmennetään, että ratkaisun, jossa säännös todetaan unionin oikeuden vastaiseksi, on oltava julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

69. Koska ainoastaan unionin tuomioistuimen ratkaisut julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja koska lisäksi ainoastaan jäsenyysselvoitteiden laiminlyöntiä koskevista kanteista annetut tuomiot voivat johtaa kansallisen oikeuden toteamiseen unionin oikeuden vastaiseksi, komissio tulkitsee lain 40/2015 32 §:n 5 momenttia, luettuna yhdessä lain 39/2015 67 §:n 1 momentin kanssa, siten, että valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevan kanteen nostaminen edellyttää sitä, että olemassa on aikaisempi unionin tuomioistuimen tuomio, jossa jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättäminen on todettu.

70. Espanjan kuningaskunta myöntää, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentin ja lain 39/2015 67 §:n 1 momentin mukaan valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntyminen edellyttää sitä, että unionin oikeuden vastaisuudesta on ensin annettu unionin tuomioistuimen ratkaisu, mutta täsmentää, että kyseessä ei välttämättä tarvitse olla jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämisestä nostetusta kanteesta annettu tuomio.

71. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että sen, että jäsenvaltio korvaa unionin oikeutta rikkomalla aiheuttamansa vahingon, edellytykseksi ei saada asettaa sitä, että unionin tuomioistuimen pitäisi ensin todeta valtion jättäneen noudattamatta unionin oikeuteen perustuvat jäsenyysvelvoitteensa,²⁵ eikä sitä, että tällainen rikkominen on todettu unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiassa antamassa tuomiossa.²⁶

72. Lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa, luettuna yhdessä lain 39/2015 67 §:n 1 momentin kanssa, mainittu ensimmäinen edellytys, jota Espanjan kuningaskunta ei kiistä ja jossa asetetaan valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen edellytykseksi se, että lainsäädäntötoimi on todettu unionin oikeuden vastaiseksi tuomiolla, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaikuttaa selvästi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vastaiselta ja voi käytännössä tehdä mahdolliseksi tai suhteettoman vaikeaksi korvauksen saamisen valtion lainsäätäjänä aiheuttamista vahingoista.

73. Espanjan kuningaskunta kuitenkin kiistää, että tämä vaatimus on tehokkuusperiaatteen vastainen. Tältä osin se toistaa väitteensä siitä, että on olemassa myös muita oikeussuojakeinoja, jotka mahdollistavat sen, että Espanjan julkiselle vallalle syntyy vastuu unionin oikeuden rikkomisesta. Kyseinen jäsenvaltio selittää, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentti on ylimääräinen oikeussuojakeino,²⁷ joka mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen oikeusvoiman periaatteesta huolimatta silloin, kun riidanalaisesta säädöksestä aikaisemmin nostetut kanteet on hylätty. Sen mukaan oikeusvoima voidaan sivuuttaa vain unionin tuomioistuimen tuomiolla, jolla on erga omnes -vaikutus.

74. Ensinnäkin, kuten edellä jo totesin, yhdenkään Espanjan kuningaskunnan mainitseman oikeussuojakeinon tarkoituksena ei ole mahdollistaa valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymistä unionin oikeuden vastaisista lainsäädäntötoimista. Lain 40/2015 32 §:n 5 momentti ei suinkaan ole mikään ylimääräinen mahdollisuus saada aikaan valtion vastuu, vaan se on ainoa mahdollisuus saada korvausta vahingoista, jotka valtio lainsäätäjänä on aiheuttanut rikkomalla unionin oikeutta.

75. Lisäksi, ja kuten komissio huomauttaa, mielestäni valtion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevalle periaatteelle on luontaista se, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on toimia vasta viimesijaisena oikeussuojakeinona tilanteessa, jossa yksityiset eivät voi tehokkaasti suojella unionin oikeuteen perustuvia oikeuksiaan muilla käytettävissä olevilla oikeuskeinoilla. Tämä valtion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevan mekanismin ominaispiirre ei kuitenkaan tee kyseisestä säännöksestä ylimääräistä oikeussuojakeinoa, joka oikeuttaisi säätämään, että tähän keinoon turvautuminen edellyttää aikaisemman unionin tuomioistuimen tuomion olemassaoloa.

76. Toiseksi en pidä merkityksellisenä Espanjan kuningaskunnan väitettä, joka liittyy oikeusvoiman suojelemisen tarpeeseen. Yhtäältä lain 40/2015 32 §:n 5 momentin tekstistä ei mitenkään ilmene, että sen soveltamisalaan kuuluu valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen oikeusvoiman periaatteesta huolimatta. Toisaalta valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevan kanteen nostaminen sen jälkeen, kun asianosaiselle vastaisesta toimesta nostettu kanne on hylätty, ei loukkaa millään tavoin kyseisestä kanteesta annetun tuomion oikeusvoimaa.

²⁵ Tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 37 kohta).

²⁶ Tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 38 kohta).

²⁷ Se on luonnehtinut tätä oikeussuojakeinoa myös ”residuaaliseksi”, mutta istunnossa se käytti uudelleen käsitettä ”ylimääräinen oikeussuojakeino”.

77. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että menettelyllä, jossa vaaditaan valtion vahingonkorvausvastuun toteamista, ei ole sama kohde eikä välttämättä samat asianosaiset kuin menettelyssä, joka on johtanut oikeusvoiman saaneeseen lopulliseen päätökseen.²⁸ Valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen tarkoituksena ei ole mahdollistaa lainvoimaisen tuomion uudelleenkäsittelyä eikä siinä vahvistettujen oikeussuhteiden kyseenalaistamista, vaan sen tarkoituksena on korjata puutteet, jotka ovat johtaneet siihen, että yksityisille unionin oikeuden nojalla kuuluvia oikeuksia ei ole pystytty suojelemaan. Vaikka tämä ongelma ei liity nyt käsiteltävään asiaan, huomautan, että unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut kanteista, jotka koskevat valtion vastuuta tilanteessa, jossa kansallinen tuomioistuin on rikkonut unionin oikeutta, että oikeusvoiman periaate ei lähtökohtaisesti estä tunnustamista valtion vahingonkorvausvastuuta koskevaa periaatetta.²⁹

78. Espanjan kuningaskunnan esittämillä perusteluilla ei siten voida kyseenalaistaa päätelmää, jonka mukaan aikaisemman unionin tuomioistuimen tuomion olemassaolon asettaminen valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen edellytykseksi on tehokkuusperiaatteen vastaista.

2) Edellytys, jonka mukaan olemassa on oltava lainvoimainen tuomio, jolla on hylätty yksityisen vahinkoa aiheuttaneesta hallintotoimesta nostama kanne

79. Komissio väittää, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentin, josta ilmenee, että voidakseen nostaa kanteen kyseisen säännöksen perusteella yksityisen on oltava saanut missä tahansa oikeusasteessa lainvoimainen tuomio, jolla on hylätty vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta nostettu kanne, sanamuoto on ehdoton ja siten tehokkuusperiaatteen vastainen, koska siinä ei säädetä poikkeuksista tilanteissa, joissa edeltävän oikeussuojakeinon käyttäminen voi osoittautua suhteettoman vaikeaksi, ja erityisesti tilanteissa, joissa vahinko on aiheutunut suoraan laista.

80. Espanjan kuningaskunnan mukaan tämä edellytys perustuu tarpeeseen sovittaa oikeusvarmuuden periaate yhteen valtion lainsäätäjänä aiheuttamien vahinkojen korvaamisen periaatteen kanssa. On myös vaikea ajatella, että vahinko voisi aiheutua suoraan lainsäädäntötoimesta niin, ettei välissä toteuteta mitään hallintotoimea. Lisäksi kyseinen jäsenvaltio väittää, ettei mainittua edellytystä voida tulkita siten, että siinä edellytetään, että kaikkien oikeussuojakeinojen on oltava käytetty loppuun ennen kanteen nostamista lain 40/2015 32 §:n 5 momentin perusteella, koska sen tekstissä viitataan ainoastaan lainvoimaiseen tuomioon.

81. Tältä osin on muistutettava, että siltä osin kuin on kyse jäsenvaltion vastuusta unionin oikeuden rikkomisesta, kansallinen tuomioistuin voi selvittää, onko vahinkoa kärsinyt henkilö osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt ajoissa kaikkia käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja.³⁰ Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisen yleisen periaatteen mukaan

²⁸ Ks. vastaavasti tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 39 kohta).

²⁹ Tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 40 kohta); tuomio 24.10.2018, XC ym. (C-234/17, EU:C:2018:853, 58 kohta) ja tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, 64 kohta).

³⁰ Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 84 kohta) ja tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 60 kohta).

vahinkoa kärsineen henkilön on nimittäin osoitettava toimineensa kohtuullisen huolellisesti rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi, jotta hän välttyisi itse vastaamasta vahingosta.³¹

82. Näin nimenomaan säädetään lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa, jonka mukaan valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntyminen edellyttää sitä, että vahinkoa kärsinyt yksityinen on aikaisemmin nostanut kanteen unionin oikeuden vastaisen lain nojalla annetusta hallintotoimesta. Jos vahinkoa kärsinyt yksityinen olisi riitauttanut hänelle vastaisen hallintotoimen pätevyyden ajoissa hallinto-oikeudellisella kanteella, perusteettoman maksun palauttamista koskevalla kanteella tai tuomion oikeusvaikutusten laajentamista koskevalla kanteella, hän olisi mitä ilmeisimmin kyennyt estämään vahingon, johon hän vetoaa, tai ainakin rajoittamaan sen mahdollisimman vähäiseksi.³²

83. Lisäksi, kuten Espanjan kuningaskunta korostaa, lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa ei suinkaan edellytetä kaikkien oikeussuojakeinojen loppuun käyttämistä ennen valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevan kanteen nostamista, vaan siinä edellytetään ainoastaan tietynlaisen kanteen hylkäämistä missä tahansa oikeusasteessa. Vaatimus, jonka mukaan asianosaiselle vastaisen toimen pätevyys on oltava ensin riitautettu, ei näin ollen tarkoita sitä, että vahinkoa kärsinyt henkilö on systemaattisesti käyttänyt loppuun kaikki käytettävissään olleet oikeussuojakeinot, eikä edellytä suurempaa huolellisuutta kuin sen, jota hänen voidaan kohtuullisesti odottaa osoittavan rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi.

84. Tämä toinen edellytys, joka liittyy lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa tarkoitetun järjestelmän, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, täytäntöönpanoon, ei mielestäni ole tehokkuusperiaatteen vastainen, jos vahinko on muodollisesti aiheutunut unionin oikeuden vastaisen lain soveltamiseksi annetusta hallintotoimesta.

85. Totean myös, että tällainen edellytys on asetettu myös unionin vahingonkorvausvastuuta koskeville kanteille, minkä Espanjan kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta ottamaan huomioon tehokkuusperiaatteen tarkastelussa, koska unionin tuomioistuin on todennut, että unioniin kohdistuvaa vahingonkorvauskannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, jos se koskee samaa lainvastaisuutta ja samaa rahallista vaatimusta kuin kumoamiskanne, joka koskee toimielimen vahinkoa aiheuttanutta toimea ja jota vahinkoa kärsinyt henkilö ei ole ajoissa nostanut.³³

86. Asia on kuitenkin toisin tilanteessa, jossa vahinko aiheutuu suoraan laista ilman välissä olevaa hallintotoimea. Kuten edellä jo täsmensin ja toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, tällainen tilanne on hyvin mahdollinen: lakien oikeusvaikutukset eivät suinkaan toteudu pelkästään hallintotoimien välityksellä.

³¹ Tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 84 kohta) ja tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 61 kohta).

³² Ks. tästä julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

³³ Tuomio 14.9.1999, komissio v. AssiDomän Kraft Products ym. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, 59 kohta).

87. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että vaikka on tehokkuusperiaatteen mukaista säätää, että yksityinen ei voi saada korvausta vahingosta, jos hän on tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyönyt oikeussuojakeinoihin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi, edellytyksenä kuitenkin on, että vaatimus tämän oikeussuojakeinon käyttämisestä on vahinkoa kärsineen henkilön kannalta kohtuullista.³⁴

88. Kuten komissio korostaa, lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa ei säädetä poikkeuksista edellytykseen, jonka mukaan vahinkoa kärsineen on täytynyt nostaa kanne vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta, edes siinä tapauksessa, että tällaista hallintotoimea ei ole olemassa, koska vahinko on aiheutunut suoraan itse laista. Yksityistä ei selvästikään voida kohtuullisesti vaatia nostamaan kannetta toimesta, jota ei ole olemassa, jotta valtiolle lainsäätäjänä voisi syntyä vastuu kyseisen säännöksen perusteella.

89. Suoraan laista aiheutuneiden vahinkojen tapauksessa tämä edellytys tosiasiallisesti estää valtioon lainsäätäjänä kohdistuvan vahingonkorvauskanteen nostamisen.

90. Espanjan kuningaskunta tukeutui istunnossa erääseen Tribunal Supremen tuomioon, jossa on todettu, että valtiolle lainsäätäjänä voi syntyä vastuu Espanjan perustuslain rikkomisesta silloinkin, kun sen soveltamiseksi ei ole toteutettu mitään hallintotoimia, ja vaikka lain 40/2015 32 §:n 4 momentissa asetetaan sama aikaisempaa kannetta koskeva vaatimus kuin kyseisen lain 32 §:n 5 momentissa. Kuten edellä jo totesin, yksittäistä tuomioistuimen tulkintaa, joka poikkeaa tulkittavan säännöksen sanamuodosta, ei voida mielestäni ottaa huomioon, ja tällaisella tulkinnalla saatettaisiin joka tapauksessa tehdä kansallisesta lainsäädännöstä niin epäselvää, ettei pystyttäisi varmistamaan, että sitä sovelletaan unionin oikeuden mukaisesti. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun, kuten Espanjan kuningaskunta väittää, kyse on analogisesta päättelystä, joka tehdään muusta kuin riidanalaisesta säännöksestä annetusta tulkinnasta.

91. Näin ollen olen sitä mieltä, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentti on tehokkuusperiaatteen vastainen siltä osin kuin sen, että valtiolle lainsäätäjänä syntyy vastuu unionin oikeuden rikkomisesta, edellytykseksi asetetaan kyseisessä säännöksessä kaikissa tapauksissa se, että vahinkoa kärsinyt henkilö on aikaisemmin nostanut kanteen hallintotoimesta, silloinkin, kun vahinko on aiheutunut suoraan laista.

3) Edellytys, jonka mukaan vahinkoa kärsineen henkilön on täytynyt vedota unionin oikeuden rikkomiseen, joka on myöhemmin todettu vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä

92. Lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa säädetään, että valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntyminen edellyttää sitä, että vahinkoa aiheuttaneesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä on vedottu unionin oikeuden rikkomiseen, joka on todettu myöhemmällä tuomiolla. Komission mukaan tällaisella vaatimuksella rajoitetaan mahdollisuus saada korvausta valtion lainsäätäjänä aiheuttamista vahingoista niihin tilanteisiin, joissa rikotulla unionin oikeuden säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, mikä on tehokkuusperiaatteen vastaista.

³⁴ Tuomio 24.3.2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, 69 kohta).

93. Komissio katsoo, että koska ainoastaan säännöksistä, joilla on välitön oikeusvaikutus, voi seurata kansallisen tuomioistuimen velvollisuus jättää soveltamatta kansallisen oikeutensa säännöstä, joka on ristiriidassa unionin oikeuden säännösten kanssa, vahinkoa kärsineitä yksityisiä ei voida kohtuullisesti vaatia vetoamaan säännöksiin, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, sillä niihin vetoamisella ei olisi mitään vaikutusta kanteen ratkaisuun.

94. Espanjan kuningaskunta väittää, että sille, että valtiolla lainsäätäjänä oleva vastuu unionin oikeuden rikkomisesta voi perustua ainoastaan säännöksiin, joilla on välitön oikeusvaikutus, ei ole oikeusperustaa missään Espanjan oikeusjärjestyksen säännöksessä. Se, että ainoastaan säännöksistä, joilla on välitön oikeusvaikutus, voi seurata kansallisen tuomioistuimen velvollisuus jättää soveltamatta unionin oikeuden vastaisia kansallisia säännöksiä, ei vaikuta mitenkään mahdollisuuteen vedota asianomaiselle vastaisesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä myös sellaisiin unionin oikeussäntöihin, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta kansallisessa oikeudessa.

95. Täsmennän, että tällä komission väitteellä on merkitystä vain siltä osin kuin kyse on vahingoista, jotka ovat aiheutuneet laista hallintotoimen välityksellä, koska, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa jo totesin, ainoastaan tässä tilanteessa on tehokkuusperiaatteen mukaista asettaa valtioon kohdistuvan vahingonkorvauskanteen edellytykseksi se, että vahingon aiheuttaneesta hallintotoimesta on nostettu kanne. Jos vahinko on aiheutunut suoraan laista, sillä, onko tehokkuusperiaatteen mukaista edellyttää, että asianomaiselle vastaisesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä on vedottu unionin oikeuden rikkomiseen, ei ole merkitystä, koska tällaisen kanteen nostamista ei selvästikään voida vaatia.

96. Kuten komissio korostaa, unionin tuomioistuin on todennut selvästi, että kansallisen tuomioistuimen ei tarvitse jättää soveltamatta kansallisen oikeutensa säännöstä, joka on ristiriidassa unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jos viimeksi mainitulla säännöksellä tai määräyksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.³⁵ Toisin kuin komissio väittää, mielestäni tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä olisi tarpeetonta vedota siihen, että kansallisilla säännöksillä on rikottu unionin oikeussäntöjä, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.

97. Vahinkoa kärsineen osapuolen vetoamisesta siihen, että kansallisilla säännöksillä on rikottu oikeussäntöä, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ei kylläkään voi seurata, että kyseessä olevia kansallisia säännöksiä jätetään soveltamatta asianomaiselle vastaisesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä.

98. Tehokas vetoaminen unionin oikeuden säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa ei kuitenkaan voi tarkoittaa pelkkää mahdollisuutta vedota niihin soveltamatta jättämisen perusteena, kuten komissio näyttää esittävän. Unionin oikeussäntöihin, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, voidaan vedota kansallisessa tuomioistuimessa erityisesti yhdenmukaista tulkintaa koskevan velvollisuuden yhteydessä, ja ne voivat vaikuttaa riita-asian ratkaisuun siitä huolimatta, ettei niillä ole välitöntä oikeusvaikutusta.

³⁵ Tuomio 24.6.2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, 68 kohta).

99. Komissio ei siten voi pätevästi väittää, että valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevan kanteen nostamiselle asetettu kolmas edellytys, joka koskee vetoamista unionin oikeuden rikkomiseen asianomaiselle vastaisesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä, merkitsee, että valtiolla lainsäätäjänä oleva vastuu voi syntyä vain sellaisten oikeussääntöjen rikkomisesta, joilla on välitön oikeusvaikutus.

100. Tämä toteamus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että edellytys, jonka mukaan asianomaiselle vastaisesta hallintotoimesta nostetun kanteen yhteydessä on täytynyt vedota unionin oikeuden rikkomiseen, jotta valtiolle voisi pätevästi syntyä vastuu lainsäätäjänä, on tehokkuusperiaatteen mukainen.

101. Lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa nimittäin säädetään, että yksityisen on täytynyt vedota aikaisemmin nostamansa kanteen yhteydessä unionin oikeuden rikkomiseen, joka on ”todettu myöhemmällä tuomiolla”, jolla säännös todetaan unionin oikeuden vastaiseksi. Tämä tarkoittaa, että yksityisen on paitsi täytynyt riitauttaa hänelle vastaisen hallintotoimen pätevyys myös yksilöidä asianmukaisesti tietty unionin oikeuden säännös, jota on rikottu, sekä ennakoita unionin tuomioistuimen asiassa antama ratkaisu 32 §:n 5 momentin tarkoituksen mukaisesti.

102. Vaikka pitää paikkansa, että kanteen nostaminen asianomaiselle vastaisesta hallintotoimesta yhtäältä osoittaa, että vahinkoa kärsinyt henkilö on osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi, ja toisaalta voi tältä osin olla edellytys myöhemmän vahingonkorvauskanteen nostamiselle, se, ettei siinä ole asianmukaisesti yksilöity tiettyä unionin oikeussääntöä, jota on rikottu, ei mielestäni voi estää vahingon korvaamista. Yksityistä ei nimittäin voida moittia siitä – eikä hän voi menettää oikeuttaan vahingonkorvaukseen sen seurauksena –, ettei hän ole itse määrittänyt unionin oikeussääntöä, jota valtio on rikkonut, koska on ennen muuta valtion vastuulla varmistaa, että sen oikeus on unionin oikeuden mukaista, ja kansallisen tuomioistuimen vastuulla soveltaa unionin oikeuden säännöksiä.

103. Tällaisella vaatimuksella vahinkoa kärsineille henkilöille asetettaisiin velvoite, joka edellyttää suurempaa huolellisuutta kuin sen, jota hänen voidaan kohtuullisesti odottaa osoittavan rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi, mikä on tehokkuusperiaatteen vastaista.

104. Edellä esitetystä seuraa, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentti on tehokkuusperiaatteen vastainen, koska kyseisessä säännöksessä asetetaan valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen edellytykseksi se, että unionin tuomioistuin on aikaisemmin todennut kansallisen oikeuden unionin oikeuden vastaiseksi ja että asianomaiselle vastaisesta toimesta on aikaisemmin nostettu kanne, jonka yhteydessä on vedottu unionin oikeuden rikkomiseen, joka on myöhemmin todettu unionin tuomioistuimen tuomiossa, säätämättä poikkeuksista niiden tilanteiden varalta, jossa vahinko aiheutuu suoraan laista ilman välissä olevaa hallintotoimea.

4) Vanhentumisajan laskeminen ja korvauskelpoisten vahinkojen rajaaminen lain 40/2015 32 §:n 5 momentin mukaisesti

105. Komissio väittää, että lain 39/2015 67 §, jossa säädetään, että oikeus vaatia vahingonkorvausta vanhentuu vuoden kuluttua siitä, kun tuomio, jolla oikeussääntö todetaan unionin oikeuden vastaiseksi, on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja lain 40/2015 34 §:n 1 momentissa, jossa säädetään, että korvattaviksi tulevat vain vahingot, jotka ovat aiheutuneet tätä julkaisemispäivää edeltäneiden viiden vuoden kuluessa, ovat tehokkuusperiaatteen vastaisia.

106. Komissio katsoo, että koska unionin tuomioistuimen tuomio ei ole välttämätön valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymiseksi, säännökset, joissa vanhentumisaikea ja vahinkojen korvattaviksi tuleminen asetetaan riippuvaisiksi tällaisesta tuomiosta, ovat niin ikään unionin oikeuden vastaisia.

107. Espanjan kuningaskunta väittää edelleen, että aikaisemman unionin tuomioistuimen tuomion asettaminen valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntymisen edellytykseksi ei ole tehokkuusperiaatteen vastaista, joten myöskään vanhentumisaikea ja korvattaviksi tulevien vahinkojen rajausta ei voida pitää tehokkuusperiaatteen vastaisina etenkin, kun komissio ei ole riitauttanut kyseisten määräaikojen kestoa.

108. Tältä osin on riittävää todeta, kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa jo esitin, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa asetettu edellytys, jonka mukaan valtiolla lainsäätäjänä olevan vastuun syntyminen edellyttää sitä, että on olemassa aikaisempi unionin tuomioistuimen tuomio, jolla kansalliset säännökset on todettu unionin oikeuden vastaisiksi, on tehokkuusperiaatteen vastainen.

109. Näin ollen sekä valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevaan kanteeseen sovellettava vanhentumisaikea että korvattaviksi tulevien vahinkojen rajausta, jotka riippuvat tällaisen unionin tuomioistuimen tuomion olemassaolosta ja jotka alkavat kulua tuomion antamisesta, ovat niin ikään tehokkuusperiaatteen vastaisia.

110. Edellä esitetystä seuraa, että Espanjan järjestelmä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä toimiessaan olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisista, on mielestäni tehokkuusperiaatteen vastainen.

2. Vastaavuusperiaate

111. Komissio väittää, että Espanjan järjestelmä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta, on vastaavuusperiaatteen vastainen, koska lain 40/2015 32 §:n 5 momentin mukaan se, että valtiolle lainsäätäjänä voi syntyä vastuu unionin oikeuden rikkomisesta, edellyttää sitä, että rikotun unionin oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille ja että rikkominen on riittävän ilmeinen, kun taas kanteelle, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta Espanjan perustuslain rikkomisesta, ei aseteta tällaisia edellytyksiä. Kanteelle, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, on siten asetettu epäedullisemmat edellytykset kuin lain 40/2015 32 §:n 4 momentissa tarkoitettulle kanteelle, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta Espanjan perustuslain rikkomisesta, vaikka nämä kaksi kannetta ovat rinnasteisia.

112. Espanjan kuningaskunta vastaa, että vastaavuusperiaate ei velvoita jäsenvaltiota laajentamaan edellytyksiltään edullisinta kansallista järjestelmäänsä kaikkiin tietyllä oikeudenalalla nostettuihin kanteisiin ja että vastaavuusperiaatteen soveltaminen edellyttää siten sitä, että kanteet ovat samankaltaisia siten, että niillä on samankaltainen kohde ja perusta. Espanjan kuningaskunnan mukaan näin ei ole. Kyseinen jäsenvaltio väittää myös, että vaikka kanteita olisi pidettävä samankaltaisina, lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa ainoastaan kodifioidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut vaatimukset ja että nämä vaatimukset kuuluvat joka tapauksessa luonnostaan järjestelmään, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta perustuslain vastaisessa tilanteessa.

113. Pitää paikkansa, että vastaavuusperiaate edellyttää, että kaikkia muutoksenhakuun sovellettavia sääntöjä sovelletaan samalla tavalla riippumatta siitä, onko kyse muutoksenhausta unionin oikeuden rikkomisen perusteella vai samankaltaisesta muutoksenhausta kansallisen oikeuden rikkomisen perusteella.³⁶

114. Jotta voidaan selvittää, onko vastaavuusperiaatetta noudatettu, on tutkittava kyseisten oikeussuojakeinojen kohde, perusta ja olennaiset piirteet huomioon ottaen, voidaanko kannetta, joka perustuu valtiolla lainsäätäjänä olevaan vastuuseen unionin oikeuden rikkomisesta, pitää samankaltaisena kuin kannetta, joka perustuu valtiolla lainsäätäjänä olevaan vastuuseen lainsäädäntötoimen perustuslainvastaisuudesta.³⁷

115. Unionin tuomioistuin on jo vastannut tähän kysymykseen myöntävästi tilanteessa, jossa oli kyse nimenomaan kahdesta valtion vastuuta lainsäätäjänä koskevasta vahingonkorvauskanteesta. Sen mukaan valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta Espanjan perustuslain rikkomisesta koskevalla kanteella ja valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta koskevalla kanteella oli sama kohde, eli vahingonkorvaus, ja sama perusta, eli ylemmäntasoisien oikeus säännön rikkominen.³⁸ Unionin tuomioistuin myös täsmensi, että ainoa ero näiden kahden oikeussuojakeinon välillä oli se, että kanteiden perustana ollut rikkominen oli toisessa tapauksessa todettu unionin tuomioistuimen tuomiolla ja toisessa Tribunal Constitutionalin (perustuslakituomioistuin, Espanja) tuomiolla, ja että tämä seikka ei voinut vastaavuusperiaatteen kannalta yksin riittää erottelun tekemiseksi näiden kahden oikeussuojakeinon välille.³⁹

116. Koska Espanjan kuningaskunta ei ole esittänyt tässä yhteydessä uusia argumentteja, jotka voisivat muuttaa tätä arviointia, on todettava, että sama ratkaisu pätee käsiteltävässä asiassa. Mielestäni näitä kahta kannetta voidaan pitää samankaltaisina.

117. Espanjan kuningaskunta kuitenkin väittää erityisesti, että lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa ainoastaan kodifioidaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee edellytyksiä, jotka ovat välttämättömiä valtion vastuun syntymiseksi unionin oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneista vahingoista.

118. Tämä seikka on mielestäni ratkaiseva.

119. Lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa toistetaan sellaisinaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut kolme edellytystä, jotka ovat välttämättömiä, jotta yksityiselle voisi syntyä oikeus korvaukseen tilanteessa, jossa valtio on rikkonut unionin oikeutta. Valtion vastuu ja velvollisuus korvata aiheutunut vahinko syntyvät, kun nämä kolme edellytystä täyttyvät, eli kun oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun aiheutunut vahinko on syy-yhteydessä tähän rikkomiseen. Jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, oikeutta korvaukseen ei unionin oikeuden perusteella ole.

³⁶ Tuomio 15.9.1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, 36 kohta); tuomio 1.12.1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, 41 kohta) ja tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 33 kohta).

³⁷ Tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 35 kohta).

³⁸ Tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 36 kohta). Ks. tästä myös julkisasiamies Poiareas Maduron ratkaisuehdotus Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, 30 kohta).

³⁹ Tuomio 26.1.2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, 43 ja 44 kohta).

120. Vasta sen jälkeen, kun näiden kolmen edellytyksen täyttymisen perusteella on todettu, että tällainen oikeus on olemassa, valtio on velvollinen korvaamaan aiheutuneen vahingon seuraukset kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden mukaisilla edellytyksillä.

121. Mielestäni näiden kansallisessa oikeudessa säädettyjen edellytysten, joiden tarkoituksena on ainoastaan rajata tämän korvausoikeuden käyttöä, tehokkuutta ja vastaavuutta koskevan kysymyksenasettelun lähtökohtana ovat siten nämä kolme edellytystä, jotka ovat välttämättömiä ja riittäviä edellytyksiä, jotta yksityisille syntyisi oikeus saada korvausta.⁴⁰ Vahingonkorvausoikeuden käyttämistä koskevista yksityiskohtaisista menettelysäännöistä ja aineellisista säännöistä säädetään nimenomaan kansallisessa oikeudessa, samoin kuin kyseisen oikeuden sisällöstä, joka voi myös vaihdella sen mukaan, mitä edellytyksiä kansallisessa oikeudessa asetetaan (esim. minkä tyyppiset vahingot tulevat korvattaviksi), kunhan tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita noudatetaan. Sitä vastoin tämän kansallisen lainsäädännön olemassaoloa sinänsä säännellään yksinomaan unionin oikeudessa, sillä muuten unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä voisi vaarantua.

122. Toisin sanoen vastaavuusperiaatteella on merkitystä vasta sen jälkeen, kun oikeus vahingonkorvaukseen on syntynyt unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen ja lain 40/2015 32 §:n 5 momentissa toistettujen edellytysten mukaisesti. Kyseinen periaate ei sitä vastoin voi olla perustana jäsenvaltioiden velvollisuudelle mahdollistaa vahingonkorvausoikeuden *syntyminen* edellytyksillä, jotka ovat edullisempia kuin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset.

123. Tältä osin komissio toteaa, että unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin oikeudessa ei suinkaan suljeta pois sitä, että valtion vastuu kyseisen oikeuden rikkomisesta voi syntyä väljemmin edellytyksin. On kuitenkin korostettava, että unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että se, että valtion korvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta syntyy väljemmin edellytyksin, on sallittua ”kansallisen oikeuden perusteella”.⁴¹ Näin ollen vahingonkorvausoikeuden syntyminen tilanteessa, jossa säännön, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, rikkominen ei ole riittävän ilmeinen, ei siten perustu unionin oikeuteen eikä sen käyttämiseen sovelleta tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita.

124. Niinpä se, että kanteen, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta Espanjan perustuslain rikkomisesta, edellytykseksi ei ole, päinvastoin kuin kanteen, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, asetettu sitä, että kyseessä on sellaisen oikeussäännön, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen, ei voi merkitä vastaavuusperiaatteen loukkaamista, koska tätä periaatetta ei ole tarkoitus soveltaa tällaisessa tilanteessa.

125. Edellä esitetyistä syistä katson, että Espanjan järjestelmällä, joka koskee valtiolla lainsäätäjänä olevaa vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta, ei loukata vastaavuusperiaatetta.

⁴⁰ Tuomio 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, 37 kohta).

⁴¹ Tuomio 25.11.2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, 66 kohta).

C Oikeudenkäyntikulut

126. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan.

127. Koska käsiteltävässä asiassa osa vaatimuksista on ratkaistu komission ja osa Espanjan kuningaskunnan hyväksi, niiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VI Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- Espanjan kuningaskunta on jättänyt noudattamatta tehokkuusperiaatteen – jolla rajoitetaan jäsenvaltioilla olevaa menettelyllistä itsemääräämisoikeutta niiden säätäessä edellytyksistä, jotka koskevat niiden vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneista vahingoista – mukaisia veloitteitaan, koska se on antanut ja pitänyt voimassa julkisen sektorin oikeudellisesta järjestelmästä 1.10.2015 annetun lain 40/2015 (Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público) 32 §:n 3–6 momentin ja 34 §:n 1 momentin sekä julkishallinnon yleisestä hallintomenettelystä 1.10.2015 annetun lain 39/2015 (Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) 67 §:n 1 momentin.
- Kanne hylätään muilta osin.
- Euroopan komissio ja Espanjan kuningaskunta vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.