



# Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2021. december 9.<sup>1</sup>

**C-278/20. sz. ügy**

**Európai Bizottság  
kontra**

**Spanyol Királyság**

„Tagállami kötelezettségszegés – Az uniós jog spanyol jogalkotó általi megsértése – Magánszemélyeknek okozott kár – A jogalkotó államnak az uniós jog megsértéséért fennálló felelősségére vonatkozó szabályozást a spanyol alkotmánynak a jogalkotó aktusai által történő megsértése tekintetében előírt szabályozáshoz igazító nemzeti szabályozás – Lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tett kártérítés – A tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve”

## I. Bevezetés

1. A Bíróság ismétlődő jelleggel megerősíti: azon elv, amely szerint az állam felelős az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott, neki felróható kárért, szerves része a Szerződések rendszerének.<sup>2</sup> A jogsérelmet szenvedett magánszemélyek három feltétel együttes fennállásakor rendelkeznek kártérítéshez való joggal, nevezetesen, ha a megsértett uniós jogi szabály célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen, e szabály megsértése kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés e jogsértés és a magánszemélyek kára között.<sup>3</sup>

2. Azt is pontosítani kell, hogy az említett feltételek teljesülése esetén fennálló, az uniós jogból közvetlenül eredő kártérítéshez való jog sérelme nélkül, az adott államnak a nemzeti jog felelősségi szabályainak keretei között kell az okozott kár következményeit orvosolnia azzal, hogy a károk megtérítésére vonatkozó, a nemzeti jogszabályok által meghatározott feltételek nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló jellegű, nemzeti jogon alapuló igényekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tegyék a kártérítés megszerzését (a tényleges érvényesülés elve).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: francia.

<sup>2</sup> 1991. november 19-i Francovich és társai ítélet (C-6/90 és C-9/90, EU:C:1991:428, 35. pont); 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 31. pont); 1996. május 23-i Hedley Lomas ítélet (C-5/94, EU:C:1996:205, 24. pont); 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 29. pont).

<sup>3</sup> 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); 1996. május 23-i Hedley Lomas ítélet (C-5/94, EU:C:1996:205, 25. pont); 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 30. pont).

<sup>4</sup> 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C 224/01, EU:C:2003:513, 58. pont); 2010. január 26-i Bizottság kontra Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 31. pont).

3. E két elv áll a jelen kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset középpontjában. 2020. június 24-i keresetlevelével ugyanis az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Spanyol Királyság – mivel elfogadott és hatályban tartott bizonyos, a jogalkotó állam felelősségére vonatkozó rendelkezéseket – nem teljesítette a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvéből eredő kötelezettségeit, amely elvek határt szabnak annak az eljárási autonómiának,<sup>5</sup> amellyel a tagállamok rendelkeznek azon feltételek megállapítása tekintetében, amelyek az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért való felelősségüket szabályozzák.

## II. A spanyol jog

4. A spanyol alkotmány 106. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „[a] magánszemélyek a törvényben meghatározott feltételek szerint kártérítésre jogosultak a tulajdonukat és a jogaikat ért kárért, a *vis maior* eseteit kivéve, feltéve hogy a kár a közigazgatási szervek tevékenységének következménye”.

5. A 2015. július 21-i 7/2015. sz. alkotmányos törvénnyel<sup>6</sup> módosított, 1985. július 1-jei Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial<sup>7</sup> (az igazságszolgáltatásról szóló 6/1985. sz. alkotmányos törvény) 4a. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] bírák és a bíróságok az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatával összhangban alkalmazzák az [uniós] jogot”.

6. Az 1998. július 13-i Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>8</sup> (a közigazgatási peres eljárásról szóló 29/1998. sz. törvény) 31. cikke kimondja:

„(1) A felperes kérheti az előző fejezet alapján megtámadható jogi aktusok és rendelkezések jogellenességének megállapítását, és adott esetben azok megsemmisítését.

(2) Kérheti továbbá valamely egyedi jogi helyzet elismerését és megfelelő intézkedések elfogadását e helyzet teljes helyreállítása érdekében, adott esetben a károk megtérítését is beleértve.”

7. E törvény 71. cikke (1) bekezdésének d) pontja az alábbiak szerint rendelkezik:

„Amennyiben az ítélet a közigazgatási bírósági keresetnek helyt ad:

[...]

d) Amennyiben a bíróság a kártérítés iránti kérelemnek helyt ad, a kártérítéshez való jogot minden esetben megállapítja, és megnevezi, hogy ki köteles a kárt megtéríteni. Az ítélet a kártérítés összegét is rögzíti, amennyiben a felperes azt kifejezetten kéri, és az ügy iratai e tekintetben elegendő bizonyítékot tartalmaznak. Ellenkező esetben az említett összeg meghatározásának alapja szerepel, a végső meghatározást pedig az ítélet végrehajtásának időszakára kell halasztani.”

<sup>5</sup> Figyelembe véve, hogy az „eljárási autonómia” kifejezés mind a szigorú értelemben vett eljárási feltételekre, mind az anyagi jogi feltételekre utal.

<sup>6</sup> A BOE 2015. július 22-i 174. száma, 61593. o.

<sup>7</sup> A BOE 1985. július 2-i 157. száma, 20632. o.

<sup>8</sup> A BOE 1998. július 14-i 167. száma, 23516. o.

8. Az említett törvény 110. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„Az adózás, a közigazgatásban foglalkoztatott személyi állomány és a piac egysége kapcsán az egy vagy több személy javára egyedi jogi helyzetet megállapító jogerős ítélet joghatásai ezen ítélet végrehajtása során más személyekre is kiterjeszthetők, amennyiben a következő körülmények megvalósulnak:

- a) Az érdekelt felek ugyanabban a jogi helyzetben vannak, mint a kedvező elbírálásban részesülő személyek.
- b) A határozatot hozó bíró vagy bíróság az ezen egyedi helyzet elismerésére irányuló kérelmek elbírálására is területi alapon illetékes.
- c) Az érintett személyek az ítéletnek az eljárásban részt vevő személyek részére történő legutóbbi közlésétől számított egyéves határidőn belül kérik az ítélet hatályának kiterjesztését. A törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat vagy felülvizsgálati kérelem esetében e határidő a jogorvoslati kérelmet jogerősen elbíráló határozat legutóbbi közlésétől kezdődik.”

9. A 2003. december 17-i Ley 58/2003 General Tributaria<sup>9</sup> (58/2003. sz. általános adótörvény) 221. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jogalap nélkül fizetett összeg visszatérítéséhez való jog elismerésére irányuló eljárás hivatalból vagy az érdekelt kérelmére indul az alábbi esetekben:

- a) Adótartozás vagy bírság kétszeres megfizetése esetén.
- b) Ha a kifizetett összeg meghaladta a közigazgatási aktus vagy önértékelés alapján fizetendő összeget.

[...]

10. A 2015. október 1-jei Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>10</sup> (a közigazgatási szervekre vonatkozó egységes közigazgatási eljárásról szóló 39/2015. sz. törvény; a továbbiakban: 39/2015. sz. törvény) „A felelősség megállapítása iránti eljárások megindítása iránti kérelmek” című 67. cikkében a következőket írja elő:

„(1) Az érintett személyek csak akkor kérhetik a felelősség megállapítása iránti eljárás megindítását, ha kártérítési igényük nem évült el. A kártérítési igény a kártérítésre okot adó tény vagy intézkedés bekövetkezésének vagy hátrányos következményeinek felmerülését követő egy év elteltével évül el. A személyeknek okozott fizikai vagy pszichológiai kár esetén a határidő a gyógyulástól vagy a következmények mértékének meghatározásától kezdődik.

[...]

<sup>9</sup> A BOE 2003. december 18-i 302. száma, 23186. o.

<sup>10</sup> A BOE 2015. október 2-i 236. száma, 89343. o.

A [40/2015. sz.]<sup>[11]</sup> törvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdésében hivatkozott felelősség esetén a kártérítési igény a jogszabály alkotmányellenességét megállapító vagy azt az [Unió] jogával ellentétesnek nyilvánító határozatnak – az esettől függően – a *Boletín Oficial del Estado*ban vagy az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételét követő egy év elteltével évül el.”

11. A 39/2015. sz. törvény 106. cikkének (4) bekezdése a következőket írja elő:

„A közigazgatási szervek valamely rendelkezés vagy jogi aktus semmisségének megállapítása esetén ugyanabban a határozatban megállapíthatják az érintett személyeknek nyújtandó kártérítést, ha teljesülnek a [40/2015. sz.] törvény 32. cikkének (2) bekezdésében és 34. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek [...]”

12. A 40/2015. sz. törvény bevezető címe tartalmazza „A közigazgatási szervek felelőssége” című IV. fejezetet, amelyben a 32–37. cikk található.

13. E törvénynek a közigazgatási szervek felelősségét szabályozó elvekre vonatkozó 32. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A magánszemélyek jogosultak arra, hogy a megfelelő közigazgatási szerv megtérítse számukra a vagyontárgyaikban keletkezett vagy jogaik megsértése miatt őket ért kárt, amennyiben e kár a közigazgatási szervek szokásos vagy rendkívüli tevékenységének következménye, kivéve a *vis maior* vagy olyan kár esetét, amelyet jogszabály alapján a magánszemélynek kell viselnie.

A közigazgatási jogi aktusok vagy rendelkezések közigazgatási vagy közigazgatási bírósági úton történő megsemmisítése önmagában nem keletkeztet kártérítéshez való jogot.

(2) Mindenesetre a hivatkozott kárnak ténylegesnek, gazdaságilag megbecsülhetőnek és valamely személy vagy személycsoport tekintetében egyéniesítettnek kell lennie.

(3) A magánszemélyek arra is jogosultak, hogy a közigazgatási szerv megtérítse számukra a vagyontárgyaikban keletkezett vagy jogaik megsértése miatt őket ért, kisajátítási aktusoknak nem minősülő jogalkotási aktusok alkalmazásából eredő olyan kárt, amelyet nem kötelesek jogszabály alapján viselni, amennyiben a szóban forgó jogalkotási aktusok azt előírják, és az általuk meghatározott feltételek mellett.

A jogalkotó állam felelőssége az alábbi esetekben is megállapítható, feltéve hogy teljesülnek a korábbi bekezdésekben előírt feltételek:

a) Ha a kár alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásából ered, feltéve hogy a (4) bekezdésben említett követelmények teljesülnek.

b) Ha a kár az [uniós] joggal ellentétes norma alkalmazásából ered, az (5) bekezdésnek megfelelően.

(4) Ha a kár alkotmányellenesnek nyilvánított törvényi szintű jogi szabály alkalmazásából ered, a magánszemély kára akkor téríthető meg, ha bármely fórum a kárt okozó közigazgatási aktussal

<sup>11</sup> 2015. október 1-jei Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (a közszféra jogi szabályozásáról szóló 40/2015. sz. törvény; a BOE 2015. október 2-i 236. száma, 89411. o.; a továbbiakban: 40/2015. sz. törvény).

szemben benyújtott jogorvoslati kérelmét jogerős határozattal elutasította, feltéve hogy a magánszemély az ezt követően elismert alkotmányellenességre hivatkozott.

(5) Ha a kár az [uniós] joggal ellentétesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásából ered, a magánszemély kára akkor téríthető meg, ha bármely fórum a kárt okozó közigazgatási aktussal szemben benyújtott jogorvoslati kérelmét jogerős határozattal elutasította, feltéve hogy a magánszemély az uniós jog ezt követően elismert megsértésére hivatkozott. Ezenfelül az összes alábbi feltételnek teljesülnie kell:

- a) A jogszabálynak arra kell irányulnia, hogy jogokat biztosítson az egyének számára.
- b) A jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie.
- c) Közvetlen okozati összefüggésnek kell fennállnia az [uniós] jog által a felelős hatósággal szemben előírt kötelezettség be nem tartása és a magánszemélyek által elszenvedett kár között.

(6) A törvényi szintű jogszabály alkotmányellenességét megállapító vagy a jogszabályt az [uniós] joggal ellentétesnek nyilvánító határozat – esettől függően – a *Boletín Oficial del Estado*ban vagy az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* történő közzétételétől kezdve hatályos, amennyiben e határozat másként nem rendelkezik.

[...]”

14. Az említett törvény „Kártérítés” című 34. cikkének (1) bekezdése előírja:

„[...]

A 32. cikk (4) és (5) bekezdésében említett felelősség esetén a törvényi szintű jogi szabály alkotmányellenességét megállapító vagy az [uniós] joggal ellentétesnek nyilvánító határozat közzétételét megelőző öt éven belül felmerülő károk téríthetők meg, amennyiben e határozat másként nem rendelkezik.”

### III. A pert megelőző eljárás

15. Magánszemélyek által benyújtott panaszokat követően a Bizottság 2016. július 25-én „EU Pilot” eljárást indított a Spanyol Királysággal szemben a 40/2015. sz. törvény 32. és 34. cikkével kapcsolatban, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvének esetleges megsértésére való hivatkozással. Mivel ez az eljárás eredménytelen volt, 2017. január 18-án megszüntették. A Bizottság ezt követően kötelezettségzegési eljárást indított.

16. 2017. június 15-i levelében a Bizottság felszólította a Spanyol Királyságot, hogy terjessze elő észrevételeit a 40/2015. sz. törvény 32. és 34. cikkével kapcsolatos, az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét érintő aggályaira vonatkozóan. 2017. augusztus 4-én e tagállam közölte a Bizottsággal azokat az okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy a szóban forgó rendelkezések megfelelnek a fenti elveknek.

17. 2018. január 26-án a Bizottság indokolással ellátott véleményét adott ki, amelyben kifejtette azokat az okokat, amelyek miatt a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3)–(6) bekezdése és 34. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, valamint a 39/2015. sz. törvény 67. cikke

(1) bekezdésének harmadik albekezdése álláspontja szerint ellentétes a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvével, és elutasította a Spanyol Királyság által a 2017. augusztus 4-i levelében előadott érveket.

18. 2018. március 26-i levelében a Bizottság szervezeti egységeivel 2018. március 14-én tartott találkozót követően a Spanyol Királyság válaszolt az indokolással ellátott véleményre, megismételve azon álláspontját, amely szerint az állam felelősségére vonatkozó spanyol rendszer tiszteletben tartja az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét. 2018. november 20-i levelében e tagállam ugyanakkor jelezte a Bizottságnak, hogy felülvizsgálta álláspontját, és haladéktalanul közöl egy jogalkotási tervezet, amely a spanyol jog uniós jogi követelményekkel való összhangba hozatalát célozza. Erről a tervezetről 2018. december 21-én értesítették a Bizottságot.

19. 2019. május 15-én, a 2019. március 18-án tartott újabb találkozót követően, a Bizottság egy dokumentumot küldött a Spanyol Királyságnak, amelyben kifejtette, hogy bár a fent említett tervezet esetleg megszüntetheti az egyenértékűség elvének megsértését, a tényleges érvényesülés elvének megsértését illetően nem ez a helyzet.

20. 2019. július 31-i levelében a Spanyol Királyság jelezte, hogy új jogalkotási javaslatok megalkotása pillanatnyilag nem lehetséges, mivel a kormány ügyviteli kormányként látja el feladatát (*Gobierno en funciones*).

#### **IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei**

21. 2020. június 24-i keresetlevelével a Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Spanyol Királyság – mivel elfogadta és hatályban tartotta a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3)–(6) bekezdését és 34. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a 39/2015. sz. törvény 67. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését –, nem teljesítette a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvéből eredő kötelezettségeit.

22. A Spanyol Királyság azt kéri, hogy a Bíróság nyilvánítsa elfogadhatatlannak a keresetet annyiban, amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy ha a Bíróság a keresetnek helyt ad, e tagállamnak módosítania kell a felelősségi rendszerét, valamint utasítsa el a keresetet.

23. A Spanyol Királyság és a Bizottság a 2020. március 11-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket tett.

#### **V. Elemzés**

##### **A. Az elfogadhatóságról**

24. Ellenkérelmében a Spanyol Királyság azt állítja, hogy a jelen keresetet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani annyiban, amennyiben a Bizottság a vagyoni felelősség spanyol rendszerének teljes egészében történő átalakítását kéri, és ezáltal kiterjeszti a keresetnek az indokolással ellátott véleményben meghatározott tárgyát.

25. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott, kötelezettségzegés megállapítása iránti kereset tárgyát a Bizottság indokolással ellátott véleményének tartalma határozza meg, így a keresetet ugyanazokra az

indokokra és jogalapokra kell alapozni, mint e véleményt.<sup>12</sup>

26. Igaz, hogy – amint arra a Spanyol Királyság hivatkozik – a Bizottság keresetében azt állítja, hogy ha a Bíróság a jelen keresetet megalapozottnak ítéli, a spanyol szabályozást teljes egészében át kell alakítani.

27. Ugyanakkor megjegyzem, hogy a Bizottság kifejezetten megnevezi a jelen keresettel érintett rendelkezéseket, nevezetesen a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3)–(6) bekezdését és 34. cikke (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a 39/2015. sz. törvény 67. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdését, amelyek mind a jogalkotó állam uniós jog megsértéséért fennálló felelősségének megállapítására vonatkoznak. Ezenkívül a Bizottság keresetleveléből egyértelműen kitűnik, hogy az kizárólag a *jogalkotó* állam felelősségének jogi szabályozását kifogásolja, és az államnak csak az uniós joggal ellentétes *jogalkotási* aktusokból eredő felelősségére vonatkozik.

28. E tekintetben hangsúlyoznom kell, hogy a tárgyaláson a Bizottság tovább pontosította a jelen keresettel érintett helyzeteket. Ily módon a jogalkotó állam uniós jog megsértése miatti felelősségének beállításáról van szó akkor is, ha az elszenvedett kár közvetlenül a jogalkotó valamely cselekményéből vagy mulasztásából ered, anélkül hogy közigazgatási aktust fogadtak volna el, továbbá akkor is, ha az valamely közigazgatási aktusnak a közigazgatási szerv által törvény alapján történő elfogadásából ered, amennyiben a közigazgatási szerv ezen aktus elfogadása tekintetében valójában semmilyen mozgástérrel nem rendelkezett.

29. Ezenkívül megjegyzem, hogy az indokolással ellátott vélemény tárgyát a jelen keresettel érintettekkel azonos rendelkezések képezték, és hogy abban a Bizottság a keresetlevelében kifejtettekhez hasonló kifogásokat fogalmazott meg, ezért nem állapítható meg a kereset tárgyának kiterjesztése.

30. Úgy vélem tehát, hogy a jelen kereset elfogadhatósága nem kétséges.

## **B. Az ügy érdeméről**

### ***1. A tényleges érvényesülés elvéről***

31. A Bizottság azt állítja, hogy a jogalkotó állam uniós jog megsértése miatt fennálló felelősségének spanyol rendszere, amelyet a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése ír elő, ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, mivel az okozott károk megtérítését három feltételhez köti, vagyis először is a jogalkotó állam felelősségének megállapítása a jogalkotási aktus uniós joggal való összeegyeztethetlenségének a Bíróság általi kimondásától függ, másodsor, a jogsérelmet szenvedett magánszemélynek a kárt okozó közigazgatási aktussal szemben benyújtott keresetét a bíróságnak a kártérítési kereset benyújtását megelőzően jogerősen el kell utasítania, harmadszor pedig a magánszemélynek ezen előzetes kereset keretében hivatkoznia kell az uniós jog megsértésére.

<sup>12</sup> 2018. április 17-i Bizottság kontra Lengyelország (Białowieża-erdő) ítélet (C-441/17, EU:C:2018:255, 65. pont); 2021. június 3-i Bizottság kontra Németország (Nitrogén-dioxidra (NO<sub>2</sub>) vonatkozó határértékek) ítélet (C-635/18, nem tették közzé, EU:C:2021:437, 47. pont); 2021. június 24-i Bizottság kontra Spanyolország (A Doñana természeti terület állapotromlása) ítélet (C-559/19, EU:C:2021:512, 160. pont).

32. A Bizottság hozzáteszi, hogy egyrészt a jogalkotó állam ellen az uniós jog megsértése miatt indított kártérítési keresetnek a 39/2015. sz. törvény 67. cikkének (1) bekezdésében előírt elévülési ideje, másrészt pedig a károknak a 40/2015. sz. törvény 34. cikkének (1) bekezdésében előírt, az összeegyeztethetlenség megállapítását öt évvel megelőzően elszenvedett károokra való korlátozása szintén két olyan követelmény, amely összeegyeztethetetlen a tényleges érvényesülés elvével.

33. A Spanyol Királyság ugyanakkor előjáróban arra hivatkozik, hogy a keresetet el kell utasítani, mivel a Bizottság a szóban forgó rendelkezések részleges és hiányos elemzését végezte el. E tagállam szerint a Bizottságnak figyelembe kellett volna vennie az uniós jog megsértése esetén a hatóságokat terhelő felelősségre vonatkozó spanyol rendszer egészét, valamint azt a széles mérlegelési mozgásteret, amellyel a tagállamok az állami felelősségi rendszerük megszervezése terén rendelkeznek, annak bizonyítása érdekében, hogy e rendszer teljes egészében ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.<sup>13</sup>

34. Elemzésemet ezen érv vizsgálatával kezdem, mivel ha az megalapozottnak bizonyul, a Bizottságnak a tényleges érvényesülés elvének kizárólag az említett rendelkezések általi megsértésére vonatkozó kifogásait el kell utasítani.

#### ***a) Bizonyos rendelkezéseknek a Bizottság általi kiválasztásáról***

35. A Spanyol Királyság azzal érvel, hogy a Bizottság köteles megvizsgálni minden olyan nemzeti rendelkezést, amely relevánsnak bizonyulhat annak meghatározása szempontjából, hogy a jogalkotó állam vagyoni felelősségének spanyol szabályozása valóban ellentétes-e a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvével.

36. Márpedig e tagállam szerint mind a „rendes” jogorvoslati lehetőségek,<sup>14</sup> mind pedig a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (1) bekezdésében előírt, a közigazgatási szervek felelősségének megállapítását lehetővé tevő „általános jogorvoslat” biztosítja, hogy a magánszemélyek hatékony jogorvoslati lehetőséggel rendelkezzenek, amennyiben az uniós jog hatóságok általi megsértése miatt kárt szenvednek. Ebből következik, hogy az említett törvény 32. cikkének (5) bekezdése olyan kiegészítő rendelkezés, amely különleges jogorvoslatot ír elő azon magánszemélyek számára, akik már keresetet nyújtottak be, és annak tárgyában olyan kedvezőtlen határozat született, amely nem vette figyelembe az alkalmazott jogszabályi rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetlenségét.

37. A fenti tagállam azt állítja, hogy a Bizottság azáltal, hogy részleges elemzést végzett, ráadásul megfordította a felrótt kötelezettségszegésre vonatkozó bizonyítási terhet.

<sup>13</sup> A Spanyol Királyság beadványaiban többször állítja, hogy az említett rendszer egészének elemzése az egyenértékűség elve megsértésének megállapításához is szükséges. Ugyanakkor egyrészt az e tagállam által kifejtett érvek tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy ez az átfogó elemzés csak a szóban forgó rendszer hatékonyságának bizonyítását tette lehetővé. Másrészt megjegyzem, hogy a Bizottságnak az egyenértékűség elvének megsértésére vonatkozó kifogása kizárólag az állam felelősségének valamely alkotmányellenes jogszabály következtében történő megállapítása iránt a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (4) bekezdése alapján benyújtott keresetek és az állam felelősségének valamely összeegyeztethetetlen jogszabály következtében történő megállapítása iránt az e törvény 32. cikkének (5) bekezdése alapján benyújtott keresetek összehasonlításán alapul. E tekintetben tehát nem szükséges a spanyol jogrendnek a hatóságok által okozott károk megtérítésére vonatkozó valamennyi rendelkezését elemezni. Következésképpen a Spanyol Királyság ezen érvét kizárólag a tényleges érvényesülés elve megsértésének fennállására vagy annak hiányára vonatkozó vizsgálathoz kapcsolom.

<sup>14</sup> Vagyis a kárt okozó aktussal szembeni közigazgatási bírósági jogorvoslat, a közigazgatási aktusok hivatalból történő felülvizsgálatára irányuló eljárás, a jogalap nélkül fizetett összeg adóügyekben történő visszakövetelésére irányuló eljárás, valamint az adóügyekben hozott ítélet hatályának kiterjesztésére irányuló eljárás.



38. Kétségtelen, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata egyértelműen kimondta, hogy minden olyan esetben, amikor felmerül a kérdés, hogy valamely nemzeti eljárási rendelkezés lehetetlenné vagy rendkívül nehézé teszi-e az uniós jog alkalmazását, azt kell megvizsgálni, hogy milyen e rendelkezésnek az egész eljárásban betöltött helye, hogy hogyan zajlik az eljárás, és melyek a sajátosságai a különböző nemzeti fórumok előtt,<sup>15</sup> továbbá hogy nem az uniós jog feladata annak meghatározása, hogy több lehetséges eljárás közül melyiket kell alkalmazni.<sup>16</sup>

39. Ugyanakkor nem hiszem, hogy e követelmény azt jelenti, hogy szisztematikusan meg kell vizsgálni valamennyi olyan jogorvoslati lehetőséget, amely általában lehetővé teszi az állam felelősségének megállapítását, míg a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát kizárólag a *jogalkotó* állam felelősségére vonatkozó szabályozás képezi.

40. E feltételt inkább úgy értelmezem, mint amely a vitatott rendelkezéseknek az összefüggéseik alapján történő elemzését írja elő, amely esetleg maga után vonhatja más rendelkezések vizsgálatát, amennyiben azok szerepet játszanak a szóban forgó eljárásban, vagy ténylegesen ugyanazt a célt követik, azaz lehetővé teszik az állam felelősségének az uniós joggal összeegyeztethetetlen *jogszabályok* miatt történő megállapítását.

41. Így ahhoz, hogy a Bizottságnak fel lehessen róni, hogy a jogalkotó állam felelősségének megállapítására irányuló eljárást próbálta előnyben részesíteni, nem pedig egy másik eljárást, az is szükséges, hogy a Spanyol Királyság által leírt eljárások célja ugyanaz, vagyis a jogalkotó állam felelősségének megállapítása legyen.

42. Márpedig véleményem szerint nem erről van szó. A Spanyol Királyság által hivatkozott rendelkezések szövege alapján azok egyike sem célozza, és nem is teszi lehetővé a jogalkotó állam által az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítését.

43. Először is a Spanyol Királyság azt állítja, hogy a „rendes” jogorvoslatok lehetővé teszik az uniós jog hatóságok általi megsértése miatti kártérítés követelését.

44. Igaz, hogy e jogorvoslati lehetőségek mindegyike biztosítja, hogy a magánszemélyek bizonyos mértékben kártérítést kapjanak általában a közigazgatás által okozott károkért, vagy legalábbis a korábbi állapotot helyreállítsák és a kárukat enyhítsék, továbbá az is igaz, hogy kártérítési kérelmet lehet benyújtani az uniós jog megsértése miatt. E különböző jogorvoslati lehetőségek tanulmányozása azonban rámutat arra, hogy ezek egyike sem teszi lehetővé a *jogalkotó* állam felelősségének megállapítását.

45. Először is, a jogalap nélkül kifizetett összeg adóügyekben való visszakövetelésére irányuló eljárás csak egy adott állapot helyreállítását biztosítja az adóhatóság részére történő túlfizetés esetén, és egyáltalán nem teszi lehetővé a jogalkotó állam felelősségének megállapítását, valamint az okozott károk megtérítését. Ezenkívül megjegyzem, hogy a jogalap nélkül kifizetett összeg visszakövetelésére irányuló, a spanyol jogban szabályozott eljárás tárgyi hatálya az adózás területére korlátozódik, és erre az eljárásra ezért semmiképpen sem lehet olyan „rendes” jogorvoslatként hivatkozni, amely lehetővé teszi a jogalkotó állam által az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítését.

<sup>15</sup> 2020. július 16-i Caixabank és Banco Bilbao Vizcaya Argentaria ítélet (C-224/19 és C-259/19, EU:C:2020:578, 85. pont); 2021. május 20-i X (LPG tartálykocsik) ítélet (C-120/19, EU:C:2021:398, 72. pont); 2021. június 10-i BNP Paribas Personal Finance ítélet (C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, 28. pont).

<sup>16</sup> 2018. október 4-i Kantarev ítélet (C-571/16, EU:C:2018:807, 130. pont).

46. Másodszor, ugyanez vonatkozik az ítélet hatályának kiterjesztésére irányuló eljárásra, amely tárgyi hatályában szintén korlátozott. Ez az eljárás előírja, hogy bizonyos területeken a valamely személy egyedi jogi helyzetét elismerő jogerős ítélet hatálya az azonos helyzetben lévő más személyekre is kiterjeszhető. Ezen eljárásnak a jogalkotó állam felelősségének megállapítását lehetővé tevő jogorvoslati lehetőségként való alkalmazása tehát azt feltételezi, hogy egy jogerős ítélet a jogalkotó állam felelősségét korábban már azonos helyzetben elismerte. E jogorvoslati lehetőséget sem lehet tehát a jogalkotó állam felelősségére vonatkozó szabályozás hatékonyságát biztosító „rendes” jogorvoslatnak tekinteni, mivel ebben az esetben csak akkor kell alkalmazni, ha a jogalkotó állam felelősségét már megállapították.

47. Harmadszor, ami a közigazgatási aktusok hivatalból történő felülvizsgálatára irányuló eljárást illeti, megjegyzem egyrészt, hogy az nem közvetlenül a jogszabály által okozott károk, hanem kizárólag a közigazgatási aktusok által okozott károk megtérítését teszi lehetővé, másrészt pedig, hogy annak igénybevétele teljes mértékben a hatóságok szándékától függ. Számomra tehát kizártnak tűnik, hogy bármilyen hatással lehet a jogalkotó állam felelősségére vonatkozó spanyolországi szabályozás értékelésére.

48. Negyedszer, a kárt okozó közigazgatási aktus elleni közigazgatási bírósági kereset is pontosan a *közigazgatási aktussal okozott* kár megtérítésének járulékos, nem pedig szisztematikus lehetőségére vonatkozik. Kizárt tehát a jogalkotó állam felelősségének megállapítása abban az esetben, ha a kárt nem közigazgatási aktus, hanem *közvetlenül jogszabály*<sup>17</sup> okozza, így ez az eljárási út nem tekinthető a jogalkotó állam felelősségének megállapítását lehetővé tevő „rendes” jogorvoslati lehetőségnek.<sup>18</sup>

49. E tekintetben igaz, hogy a Bizottság arra az esetre is hivatkozik, amikor a kárt alakilag közigazgatási aktus okozta, amennyiben azt a közigazgatási szerv az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály alapján fogadta el, anélkül hogy mérlegelési mozgástérrel rendelkezett volna ezen aktus elfogadása tekintetében. Az ilyen jogorvoslati lehetőség kétségtelenül lehetővé teszi, hogy azok a magánszemélyek, akiket e jogi aktus következtében kár ért, kártérítésben részesüljenek. Ugyanakkor alakai szempontból itt sem a jogalkotó állam, hanem a közigazgatási hatóság mint az aktus kibocsátója felelősségének megállapításáról van szó.

50. A Spanyol Királyság által hivatkozott, úgynevezett „rendes” jogorvoslati lehetőségek célja tehát nem a jogalkotó állam által az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítése, hanem kizárólag az, hogy lehetővé tegyék a közigazgatási szervek által az összeegyeztethetetlen jogszabály alapján elfogadott aktusokkal okozott károk megtérítését. Nem róható fel tehát a Bizottságnak, hogy a jogalkotó állam felelősségére vonatkozó spanyol szabályozás részleges elemzését végezte el, amely kizárólag a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3)–(6) bekezdésére, az e tekintetben kizárólag releváns rendelkezésekre irányult.

<sup>17</sup> A Spanyol Királyság több alkalommal is azt állítja, hogy a jogalkotó aktusa nehezen okozhat kárt az azt alkalmazó közigazgatási aktus hiányában, ezért a közigazgatási aktussal szembeni kereset elegendő lehet ahhoz, hogy lehetővé tegye a magánszemélyek számára azon károk megtérítését, amelyeket az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály miatt szenvedtek el. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ugyanakkor ennek ellenkezőjét tanúsítja, és az államnak az uniós jog megsértéséért fennálló felelősségére vonatkozó, az ítélkezési gyakorlatot kialakító ítéletek éppen az irányelvek jogalkotó általi átültetésének – a magánszemélyeknek kárt okozó – elmulasztására vagy hibás átültetésére vonatkoznak.

<sup>18</sup> E tekintetben megjegyzem, hogy a Bizottság a jogalkotó állam felelősségét úgy is értelmezi, mint amely olyan helyzeteket foglal magában, amelyekben a kárt jogszabály alapján elfogadott közigazgatási aktus okozta, ha a közigazgatási szerv nem rendelkezett mérlegelési mozgástérrel ezen aktus elfogadása tekintetében.

51. Mindenesetre megjegyzem, hogy noha nem képezik a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát, a Bizottság okfejtése kiterjed a Spanyol Királyság által hivatkozott egyéb jogorvoslati lehetőségekre, mivel azok alkalmazása a jogalkotó állam felelősségének a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése szerinti megállapításának előfeltétele. Azt sem lehet tehát felróni a Bizottságnak, hogy a jogalkotó államnak az uniós jog megsértése esetén fennálló felelősségére vonatkozó spanyol szabályozást annak összefüggéseit figyelmen kívül hagyva elemezte.<sup>19</sup>

52. Másodszor a Spanyol Királyság azt állítja, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikke egészében teszi lehetővé a jogalkotó állam felelősségének megállapítását, így a Bizottság nem hivatkozhat kizárólag az említett törvény 32. cikkének (3)–(6) bekezdésére, és nem összpontosíthatja a tényleges érvényesülés elvének feltételezett megsértésére vonatkozó érvelését a fenti törvény 32. cikkének (5) bekezdésére.

53. E tagállam szerint a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (1) bekezdése minősül az „általános jogorvoslatnak” a jogalkotó állam által az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott károk megtérítésének biztosítására.

54. E tekintetben hangsúlyozom, hogy a Spanyol Királyság álláspontja az eljárás során némileg megváltozott. Míg az érvelése a beadványaiban a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (1) bekezdésére összpontosít, e tagállam a tárgyaláson annak bizonyítására törekedett, hogy a jogalkotó felelősségének megállapítását e törvény 32. cikkének (3) bekezdése szabályozza.

55. Mindazonáltal ezen érvek egyike sem fogadható el.

56. Egyrészt a 40/2015. sz. törvény 32. cikke (1) bekezdésének szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy az lehetővé teszi, hogy a magánszemélyek által elszenvedett bármely kárt „a megfelelő közigazgatási szerv” megtérítse számukra, amennyiben e kár „a közigazgatási szervek szokásos vagy rendkívüli tevékenységének következménye”. Azon túl, hogy kétlem, hogy a jogalkotási tevékenységet egyszerűen „a közigazgatási szervek tevékenységének” lehetne minősíteni, és hogy a jogalkotó államot a közigazgatási szervek egyikének lehetne tekinteni, megjegyzem, hogy az ilyen általános megfogalmazás, amely valamennyi közigazgatási szerv felelősségére vonatkozik, ellentmond e törvény 32. cikke (3)–(6) bekezdése szövegének, amely kizárólag a jogalkotó állam felelősségéről rendelkezik.

57. Jóllehet tehát a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (1) bekezdése valóban a közigazgatás felelősségének megállapítására szolgáló „általános jogorvoslat”, a *jogalkotó* állam felelősségére olyan különös rendelkezések vonatkoznak, amelyek valójában feleslegesek lennének, ha úgy tekintenénk, hogy az előző rendelkezés elegendő a jogalkotó állam uniós jog megsértése miatti felelősségének megállapításához. Az említett rendelkezést tehát nem lehet úgy tekinteni, hogy az a jogalkotó állam által okozott károk megtérítésének lehetővé tételére irányul, mivel ez utóbbit éppen e törvény 32. cikkének (3)–(6) bekezdése szabályozza.

58. Másrészt azon érv, amely szerint a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3) bekezdése a jogalkotó állam által az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály következtében okozott károk megtérítésének lehetővé tétele szempontjából releváns rendelkezés, túlmutat magán e rendelkezés szövegén. Ez utóbbi ugyanis azt írja elő, hogy magánszemélyek kártérítésben részesülhetnek a vagyontárgyaikban keletkezett vagy jogaik megsértése miatt őket ért, „jogalkotási aktusok

<sup>19</sup> E kérdéssel a Bizottság által megfogalmazott, a tényleges érvényesülés elvére vonatkozó kifogások vizsgálata keretében közelebbről foglalkozom. Lásd a jelen főtanácsnoki indítvány 67. és azt követő pontjait.

alkalmazásából eredő [kárért] [...], *amennyiben a szóban forgó jogalkotási aktusok azt előírják, és az általuk meghatározott feltételek mellett*<sup>20</sup>. Az említett rendelkezés tehát nem a jogalkotó államnak az uniós jog megsértése esetén fennálló felelősségére, hanem a kizárólag az uniós jogot nem sértő jogszabály által okozott károk ezen állam általi megtérítésére vonatkozik, feltéve hogy az utóbbi azt előírja.

59. A Spanyol Királyság azonban azt állítja, hogy e rendelkezést a közelmúltban a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) úgy értelmezte, hogy az lehetővé teszi a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog ez utóbbi által történő megsértése esetén történő megállapítását.

60. E tekintetben igaz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata kimondta, hogy a nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések hatályát a nemzeti bíróságok által történő értelmezésük figyelembevételével kell megállapítani.<sup>21</sup> Bár a Bíróság néhány esetben tehát túlléphet valamely rendelkezés szó szerinti értelmén annak érdekében, hogy a nemzeti bíróságok által adott értelmezést kövesse, az is egyértelmű, hogy a teljesen eltérő irányt követő ítélkezési gyakorlatban elszigetelt álláspontot képviselő bírósági határozatok nem vehetők figyelembe,<sup>22</sup> és amennyiben valamely nemzeti jogszabállyal kapcsolatban olyan eltérő bírói értelmezések merülnek fel, amelyeket figyelembe lehet venni, meg kell állapítani, hogy e jogszabály legalábbis nem teljesen egyértelmű ahhoz, hogy biztosítsa az uniós joggal összeegyeztethető jogalkalmazást.<sup>23</sup>

61. Ezen ítélkezési gyakorlatot követve úgy vélem, hogy az értelmezett rendelkezés szövegétől távol eső, elszigetelt esetjogi értelmezést nem lehet figyelembe venni, és hogy az ilyen értelmezés mindenesetre azzal a veszéllyel jár, hogy olyan mértékben elhomályosítja a nemzeti jogszabályt, hogy nem biztosítható az uniós joggal összeegyeztethető jogalkalmazás.

62. Márpedig a Spanyol Királyság érvének alátámasztására a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) egyetlen ítéletére hivatkozik, jóllehet ez az ítélet feltehetőleg a jogszabályok eltérő, a 40/2015. sz. törvény 32. cikke (3) bekezdésének szövegében megengedetten túlmenő értelmezését tanúsítja.<sup>24</sup> Ezenkívül e tagállam maga is hangsúlyozza, hogy bár a keresetet elfogadhatónak minősítették, azt később elutasították azzal az indokkal, hogy e rendelkezés feltételei nem teljesültek.

63. Egy ilyen elszigetelt példa tehát álláspontom szerint nem elegendő annak bizonyításához, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog megsértése esetén történő megállapítását, még akkor is, ha az e rendelkezésben előírt feltételek nem teljesülnek.

64. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy a Spanyol Királyság által hivatkozott ítéletet úgy lehet értelmezni, hogy az lehetővé teszi a jogalkotó felelősségének a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (3) bekezdése alapján történő megállapítását, figyelmen kívül hagyva az e

<sup>20</sup> Kiemelés tőlem.

<sup>21</sup> 2007. július 18-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-490/04, EU:C:2007:430, 49. pont); 2015. szeptember 16-i Bizottság kontra Szlovákia ítélet (C-433/13, EU:C:2015:602, 81. pont).

<sup>22</sup> 2003. december 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-129/00, EU:C:2003:656, 32. pont).

<sup>23</sup> 2003. december 9-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-129/00, EU:C:2003:656, 33. pont).

<sup>24</sup> E tekintetben megjegyzem, hogy e tagállam nem pontosította, hogy a szóban forgó ítélet az ítélkezési gyakorlat egységesítése céljából, felülvizsgálati kérelem alapján hozott ítélet-e, ami pusztán azon tényből, hogy azt a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) hozta, nem derül ki. Amint arra ugyanis az említett tagállam hivatkozik, egyedül a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) jár el a jogalkotó állam felelősségére vonatkozó kérelmekkel kapcsolatban.

rendelkezésben előírt feltételeket, meg kell állapítani, hogy a nemzeti szabályozás ebben az esetben nem kellően egyértelmű ahhoz, hogy lehetővé tegye az uniós joggal összeegyeztethető jogalkalmazást.

65. E körülmények között, mivel sem a „rendes” jogorvoslatoknak, sem a 40/2015. sz. törvény 32. cikke (1) és (3) bekezdésének nem tárgya a jogalkotó államnak a magánszemélyeknek okozott károkért az uniós jog megsértése esetén fennálló felelősségének megállapítása, nem róható fel a Bizottságnak, hogy csak a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdését – az e tekintetben egyetlen releváns rendelkezést – vette figyelembe annak vizsgálata céljából, hogy a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog megsértése esetén történő megállapítására vonatkozó spanyol szabályozás megfelel-e a tényleges érvényesülés elvének.

66. Ennélfogva úgy vélem, hogy a Spanyol Királyság által elsődlegesen előterjesztett érvet el kell utasítani. Most megvizsgálom a Bizottság által a tényleges érvényesülés elvének – a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog megsértése esetén történő megállapítására vonatkozó spanyol szabályozás általi – megsértésével kapcsolatban felhozott kifogásokat.

#### ***b) A 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdésében előírt feltételekről***

67. A Bizottság azt állítja, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdésében a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog megsértése esetén történő megállapításához előírt feltételek összeegyeztethetetlenek a tényleges érvényesülés elvével. Ezt a három feltételt fogom tehát egymást követően megvizsgálni annak meghatározása érdekében, hogy azok gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tehetik-e a jogalkotó állam által az uniós jog megsértésével okozott kár megtérítését.

#### ***1) A Bíróságnak a jogalkotási aktus uniós joggal való összeegyeztethetlenségét megállapító ítéletének előzetes meglétére vonatkozó feltétel***

68. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy a kárnak „az uniós joggal ellentétesnek nyilvánított jogszabály alkalmazásából [kell] ered[nie]”, azzal, hogy a 39/2015. sz. törvény a 67. cikkének (1) bekezdésében pontosítja, hogy a jogszabályt az uniós joggal ellentétesnek nyilvánító határozatot az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* kell közzétenni.

69. Mivel kizárólag a Bíróság határozatait teszik közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, és ezenkívül kizárólag a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet követően hozott ítéletek folytán mondható ki a nemzeti jog uniós joggal való összeegyeztethetlensége, a Bizottság a 39/2015. sz. törvény 67. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdését úgy értelmezi, hogy az előírja a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletének előzetes meglétét ahhoz, hogy a jogalkotó állam felelősségének megállapítása érdekében keresetet lehessen benyújtani.

70. A Spanyol Királyság elismeri, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése és a 39/2015. sz. törvény 67. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróságnak az uniós joggal való összeegyeztethetlenségre vonatkozó határozata szükséges a jogalkotó állam felelősségének megállapításához, viszont rámutat, hogy annak nem kell feltétlenül kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset nyomán hozott ítéletnek lennie.

71. A Bíróság ítélezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy az uniós jog valamely tagállam általi megsértése által okozott kár megtérítése nem függ attól a követelménytől, hogy az uniós jog ezen államnak felróható megsértését a Bíróság előzetesen megállapítsa,<sup>25</sup> sem attól a követelménytől, amely szerint az ilyen jogsértés fennállása a Bíróság által előzetes döntéshozatal keretében hozott ítéletből következik.<sup>26</sup>

72. A 39/2015. sz. törvény 67. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 40/2015. sz. törvény 32. cikke (5) bekezdésének a Spanyol Királyság által nem vitatott első feltétele, amely a jogalkotási aktus uniós joggal való összeegyeztethetlenségét megállapító, a *Hivatalos Lapban* közzétett határozat meglétét a jogalkotó állam felelőssége megállapításának előfeltételévé teszi, számomra tehát nyilvánvalóan ellentétesnek tűnik a Bíróság ítélezési gyakorlatával, és alkalmasnak arra, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézvé tegye a jogalkotó állam által okozott kár megtérítését.

73. A Spanyol Királyság ugyanakkor vitatja, hogy e követelmény ellentétes a tényleges érvényesülés elvével. E tekintetben megismétli az arra vonatkozó érvét, hogy léteznek olyan más jogorvoslati lehetőségek, amelyek lehetővé teszik a spanyol hatóságok felelősségének az uniós jog megsértése esetén történő megállapítását. E tagállam kifejti, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése egy további jogorvoslati lehetőség,<sup>27</sup> amely a jogerőre tekintet nélkül lehetővé teszi a jogalkotó állam felelősségének megállapítását, amennyiben a vitatott jogi aktussal szemben korábban benyújtott jogorvoslati kérelmeket elutasították. Véleménye szerint csak a Bíróság *erga omnes* hatályú ítélete teheti lehetővé a jogerő megkérdőjelezését.

74. Először is, amint arra rámutattam, a Spanyol Királyság által hivatkozott jogorvoslatok egyikének sem tárgya a jogalkotó államnak az uniós joggal ellentétes jogalkotási aktusokért fennálló felelőssége. A 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése, amely távolról sem tekinthető további lehetőségnek az állam felelősségének megállapítására, ennél fogva az egyetlen lehetőség a jogalkotó állam által az uniós jog megsértésével okozott károk megtérítésére.

75. Ezenkívül, amint arra a Bizottság is rámutat, úgy tűnik számomra, hogy magából az állam uniós jog megsértése miatt fennálló felelősségének elvéből ered, hogy ez a rendelkezés csak végső esetben érvényesül, amennyiben a rendelkezésükre álló egyéb jogorvoslati lehetőségek nem tették lehetővé a magánszemélyek számára az uniós jogból eredő jogaik hatékony védelmét. Az állam uniós jog megsértése miatt fennálló felelősségére vonatkozó rendszer e jellemzője miatt ugyanakkor nem válik „további” jogorvoslati lehetőséggé, ami igazolná, hogy a Bíróság ítéletének előzetes megléte szükséges annak igénybevételéhez.

76. Másodszor, nem látom relevánsnak a Spanyol Királyság azon érvét, amely a jogerő védelmének szükségességére vonatkozik. Egyrészt a 40/2015. sz. törvény 32. cikke (5) bekezdésének szövegében semmi nem utal arra, hogy annak hatálya kiterjed a jogalkotó állam felelősségének a jogerőre tekintet nélkül történő megállapítására. Másrészt véleményem szerint a jogalkotó állam felelősségének megállapítása iránti kereset azt követően történő benyújtása, hogy a sérelmet okozó jogi aktussal szembeni jogorvoslatot elutasították, egyáltalán nem sérti az e jogorvoslat eredményeként hozott ítélet jogerejét.

<sup>25</sup> 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 37. pont).

<sup>26</sup> 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 38. pont).

<sup>27</sup> Még ezt a jogorvoslati lehetőséget is „maradékknak” minősítette, de e kifejezés használatát a tárgyaláson visszavonta.

77. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az állam felelősségre vonását célzó eljárás tárgya és az abban részt vevő felek nem feltétlenül azonosak a sérelmet okozó aktusra vonatkozó és jogerőt nyert határozat alapjául szolgáló eljárásban szereplőkkel.<sup>28</sup> A jogalkotó állam felelőssége megállapításának nem az a célja, hogy lehetővé tegye a jogerős bírósági határozatok felülvizsgálatát és megkérdőjelezze az általuk megállapított jogviszonyokat, hanem hogy orvosolja azokat a hiányosságokat, amelyek ahhoz vezettek, hogy a magánszemélyek uniós jogból eredő jogainak védelme nem biztosított. Bár ez a problémakör távol áll a jelen keresettől, megjegyzem, hogy a Bíróság az államnak az uniós jog valamely nemzeti bíróság általi megsértése miatti felelősségének megállapítása iránti keresetekkel kapcsolatban kifejezetten kimondja: a jogerő elve főszabály szerint nem zárja ki az állami felelősség elvének elismerését.<sup>29</sup>

78. Így a Spanyol Királyság által előadott érvek nem alkalmasak annak a megállapításnak a megkérdőjelezésére, hogy a Bíróság ítéletének a jogalkotó állam felelősségének megállapítását megelőzően való meglétére vonatkozó követelmény ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.

*2) A kárt okozó közigazgatási aktussal szemben a jogsérelmet szenvedett magánszemély által benyújtott jogorvoslati kérelmet elutasító jogerős határozat meglétére vonatkozó feltétel*

79. A Bizottság azt állítja, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikke (5) bekezdésének megfogalmazása, amely szerint a magánszemélynek, mielőtt e rendelkezés alapján keresetet nyújthatna be, a kárt okozó közigazgatási aktussal szembeni jogorvoslatát bármely fórumnak jogerősen el kell utasítania, abszolút jellegű, és ezért ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, mivel nem ír elő kivételt azon esetekre vonatkozóan, amelyekben az előzetes jogorvoslat igénybevétele túlzott nehézségekbe ütközhet, különösen azokban az esetekben, ha a kárt közvetlenül jogszabály okozta.

80. A Spanyol Királyság szerint e feltétel abból ered, hogy a jogbiztonság elvét össze kell egyeztetni a jogalkotó állam által okozott károk megtérítésének elvével. Szintén nehezen képzelhető el, hogy a kárt közvetlenül jogalkotási aktus, közigazgatási aktus közbeiktatása nélkül okozza. Ezenkívül e tagállam arra hivatkozik, hogy az említett feltételt nem lehet úgy értelmezni, hogy az előírja a jogorvoslati lehetőségeknek a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése szerinti kereset benyújtását megelőzően történő kimerítését, mivel a szöveg csupán „jogerős határozatra” utal.

81. E vonatkozásban emlékeztetek arra, hogy a tagállamnak az uniós jog megsértéséért fennálló felelősségét illetően a nemzeti bíróság vizsgálhatja, hogy a jogsérelmet szenvedett személy elvárható gondossággal járt-e el a kár elhárítása vagy enyhítése érdekében, különösen, hogy időben igénybe vette-e a rendelkezésére álló valamennyi jogorvoslati lehetőséget.<sup>30</sup> Ugyanis, a tagállamok közös alapelv szerint a jogsérelmet szenvedett személynek, a kárviselés terhének kockázata mellett, elvárható gondossággal kell eljárnia a kár enyhítése érdekében.<sup>31</sup>

82. Márpedig pontosan ezt írja elő a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése, amely a jogalkotó állam felelősségének megállapítását ahhoz a feltételhez köti, hogy a jogsérelmet szenvedett magánszemély korábban jogorvoslattal élt az összeegyeztethetetlen törvény alapján

<sup>28</sup> Lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 39. pont).

<sup>29</sup> 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, EU:C:2003:513, 40. pont); 2018. október 24-i XC és társai ítélet (C-234/17, EU:C:2018:853, 58. pont); 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet (C-620/17, EU:C:2019:630, 64. pont).

<sup>30</sup> 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 84. pont); 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 60. pont).

<sup>31</sup> 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítélet (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 84. pont); 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 61. pont).

hozott közigazgatási aktussal szemben. A jogsérelmet szenvedett magánszemély – azáltal, hogy megfelelő időben vitatja a sérelmet okozó közigazgatási aktus érvényességét akár közigazgatási bírósági kereset, akár a jogalap nélküli kifizetések visszatérítése iránti kereset, akár valamely ítélet hatályának kiterjesztése iránti kereset útján – nyilvánvalóan elkerülhette volna az általa hivatkozott kárt, vagy legalábbis enyhíthette volna azt.<sup>32</sup>

83. Ezenkívül, amint arra a Spanyol Királyság rámutat, a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése nem a jogorvoslati lehetőségeknek a jogalkotó állam felelősségének megállapítása iránti keresetet megelőzően történő kimerítését követeli meg, hanem csupán a jogorvoslat bármely fórum általi elutasítását. A sérelmet okozó aktus érvényessége korábbi vitatásának követelménye tehát nem jelenti azt, hogy a jogsérelmet szenvedett személynek igénybe kell vennie az összes rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget, és az nem haladja meg azt a gondosságot, amely e személytől a kár enyhítése érdekében észszerűen elvárható.

84. E második, a jogalkotó állam uniós jog megsértése esetén fennálló felelőssége rendszerének alkalmazásával kapcsolatos, a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdésében előírt feltétel tehát véleményem szerint nem ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, amennyiben a kárt alakilag az uniós joggal összeegyeztethetetlen jogszabály alapján hozott közigazgatási aktus okozta.

85. Egyébiránt megjegyzem, hogy ilyen feltétel érvényesül az Unió felelősségének megállapítása iránti keresetek vonatkozásában is, amelyeknek a Spanyol Királyság a tényleges érvényesülés elvének elemzése során a Bíróság által történő figyelembevételét kéri, mivel a Bíróság kimondta, hogy az Unióval szemben indított kártérítési kereset nem fogadható el, amennyiben annak alapja ugyanazon jogszerűtlenség, vagyoni célja pedig megegyezik a sérelmet okozó intézményi aktus megsemmisítését célzó jogorvoslatával, a károsult személy pedig utóbbival kellő időben nem élt.<sup>33</sup>

86. Más a helyzet azonban abban az esetben, ha a kárt közvetlenül jogszabály okozta, közigazgatási aktus közbeiktatása nélkül. Amint azt már kifejtettem, és ellentétben azzal, amit a Spanyol Királyság állít, ez a helyzet könnyen elképzelhető: egy jogszabály nem csupán közigazgatási aktusok útján fejt ki joghatásait.

87. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy bár összeegyeztethető a tényleges érvényesülés elvével, hogy a magánszemély nem kérheti olyan kárának megtérítését, amelynek bekövetkezését szándékosan vagy gondatlanságból elmulasztotta jogorvoslat igénybevitelével elkerülni, ennek az a feltétele, hogy a károsulttól észszerűen megkövetelhető legyen e jogorvoslati lehetőség igénybevétele.<sup>34</sup>

88. Amint arra a Bizottság rámutat, a 40/2015. sz. törvény 32. cikke (5) bekezdésének szövege nem ír elő kivételt az arra vonatkozó feltétel alól, hogy a jogsérelmet szenvedett magánszemély már keresetet indított a kárt okozó közigazgatási aktussal szemben, még abban az esetben sem, ha ilyen aktus nem létezik, mivel maga a jogszabály képezi a kár közvetlen okát. Márpedig nem várható el észszerűen egy magánszemélytől, hogy keresetet indítson egy nem létező aktussal szemben annak érdekében, hogy e rendelkezés alapján a jogalkotó állam felelősségének megállapítását kérhesse.

<sup>32</sup> Lásd e tekintetben: Poiares Maduro főtanácsnoknak a Transportes Urbanos y Servicios Generales ügyre vonatkozó indítványa (C-118/08, EU:C:2009:437, 19. és azt követő pontok).

<sup>33</sup> 1999. szeptember 14-i Bizottság kontra AssiDomän Kraft Products és társai ítélet (C-310/97 P, EU:C:1999:407, 59. pont).

<sup>34</sup> 2009. március 24-i Danske Slagterier ítélet (C-445/06, EU:C:2009:178, 69. pont).



89. Ez a feltétel, a közvetlenül a jogszabály által okozott kár esetén valójában azzal a hatással jár, hogy megakadályozza a jogalkotó állam felelősségének megállapítása iránti bármilyen kereset benyújtását olyan helyzetben, amikor a kár közvetlenül a jogszabályból ered.

90. A Spanyol Királyság a tárgyaláson a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) egyik ítéletére hivatkozott, amely szerint a jogalkotó államnak még végrehajtási közigazgatási aktus hiányában is megállapítható a spanyol alkotmány megsértéséért fennálló felelőssége, jóllehet a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (4) bekezdése ugyanazt az előzetes jogorvoslati követelményt írja elő, mint e törvény 32. cikkének (5) bekezdése. Márpedig, amint azt már kifejtettem, az ítélkezési gyakorlat olyan sajátos értelmezését, amely ellentétes az értelmezett rendelkezés szövegével, véleményem szerint nem lehet figyelembe venni, és az mindenesetre azzal a veszéllyel jár, hogy olyan mértékben elhomályosítja a nemzeti jogszabályt, hogy nem biztosítható az uniós joggal összeegyeztethető jogalkalmazás. Ez még inkább így van abban az esetben, ha a szóban forgótól eltérő rendelkezés értelmezésére – amint azt a Spanyol Királyság is teszi – analógia útján hivatkoznak.

91. Úgy vélem tehát, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, mivel e rendelkezés a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog megsértése miatti megállapítását minden esetben attól teszi függővé, hogy a jogsérelmet szenvedett személy előzetesen keresetet indítson közigazgatási aktussal szemben, még akkor is, ha a kár közvetlenül a törvényből ered.

*3) Az arra vonatkozó feltétel, hogy a jogsérelmet szenvedett magánszemély a kárt okozó közigazgatási aktus ellen benyújtott kereset keretében az uniós jog későbbiekben elismert megsértésére hivatkozzon*

92. A 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jogalkotó állam felelőssége megállapításának feltétele, hogy a sérelmet okozó közigazgatási aktus ellen benyújtott kereset keretében az uniós jog későbbiekben elismert megsértésére hivatkozzanak. A Bizottság szerint az ilyen követelmény a jogalkotó állam által okozott károk megtérítésének lehetőségét azokra az esetekre korlátozza, amelyekben a megsértett uniós jogi rendelkezés közvetlen hatállyal bír, ami ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.

93. A Bizottság szerint, mivel csak a közvetlen hatállyal rendelkező rendelkezésekből következik a nemzeti bíróság azon kötelezettsége, hogy belső jogának az uniós jog e rendelkezéseivel ellentétes valamely rendelkezésének alkalmazását mellőzze, ésszerűen nem követelhető meg a jogsérelmet szenvedett magánszemélyektől, hogy közvetlen hatállyal nem rendelkező rendelkezésekre hivatkozzanak még akkor is, ha az ilyen hivatkozásnak nincs semmilyen hatása a kereset kimenetelére.

94. A Spanyol Királyság arra hivatkozik, hogy az állam uniós jog megsértéséért fennálló felelősségének a közvetlen hatállyal rendelkező rendelkezésekre való korlátozása a spanyol jogrend egyetlen rendelkezésén sem alapul. Az a tény, hogy kizárólag a közvetlen hatállyal rendelkező rendelkezések eredményezhetik a nemzeti bíróság azon kötelezettségét, hogy mellőzze az azokkal ellentétes nemzeti rendelkezések alkalmazását, semmilyen hatással nincs annak elméleti és gyakorlati lehetőségére, hogy a sérelmet okozó közigazgatási aktussal szembeni kereset keretében a közvetlen hatállyal nem rendelkező uniós jogi rendelkezések nemzeti jog általi megsértésére is hivatkozni lehessen.

95. Rámutatok, hogy e kifogás csak a jogszabállyal, közigazgatási aktus közbeiktatásával okozott károk tekintetében releváns, mivel – amint azt a jelen indítvány 83. és azt követő pontjaiban bemutattam – csak ebben a helyzetben egyeztethető össze a tényleges érvényesülés elvével az, ha az állam felelősségének megállapítása iránti keresetet a kárt okozó közigazgatási aktussal szembeni jogorvoslat benyújtásától teszik függővé. Abban az esetben, ha a kárt közvetlenül jogszabállyal okozták, nincs jelentősége annak, hogy összeegyeztethető-e a tényleges érvényesülés elvével, ha a sérelmet okozó közigazgatási aktussal szembeni kereset szakaszában megkövetelik az uniós jog megsértésére való hivatkozást, mivel az ilyen kereset benyújtása nyilvánvalóan nem követelhető meg.

96. Amint arra a Bizottság rámutat, a Bíróság egyértelműen megállapította, hogy a nemzeti bíróság nem köteles mellőzni a nemzeti jogának az uniós jog valamely rendelkezésével ellentétes rendelkezésének alkalmazását, ha az utóbbi rendelkezés nem bír közvetlen hatállyal.<sup>35</sup> Ugyanakkor a Bizottság állításával ellentétben nem hiszem, hogy ez azt jelenti, hogy a közigazgatási aktus elleni kereset keretében felesleges lenne a közvetlen hatállyal nem rendelkező uniós jogi rendelkezések nemzeti rendelkezések általi megsértésére hivatkozni.

97. Kétségtelen tehát, hogy a jogsérelmet szenvedett félnek a közvetlen hatállyal nem rendelkező rendelkezés nemzeti jog általi megsértésére való hivatkozása nem vonhatja maga után a szóban forgó nemzeti rendelkezések alkalmazásának a sérelmet okozó közigazgatási aktussal szembeni kereset keretében történő mellőzését.

98. Ugyanakkor az uniós jogi normákra a nemzeti bíróságok előtt történő hasznos hivatkozás nem korlátozódhat pusztán a kizártságra való hivatkozás lehetőségére, amint azt a Bizottság sugallni látszik. A közvetlen hatállyal nem rendelkező uniós jogi rendelkezésekre többek között a nemzeti bíróság előtt az utóbbi összhangban álló értelmezésre vonatkozó kötelezettségének keretében lehet hivatkozni, és azok közvetlen hatály hiányában is hatással lehetnek a jogvita kimenetelére.

99. A Bizottság tehát nem állíthatja érvényesen, hogy a jogalkotó állam uniós jog megsértése miatti felelősségének megállapítása iránt indított kereset benyújtására előírt harmadik feltétel, amely a sérelmet okozó aktussal szembeni kereset keretében az uniós jog megsértésére való hivatkozásra vonatkozik, azzal a hatással jár, hogy a jogalkotó állam felelősségének megállapítását a közvetlen hatályú rendelkezések megsértésének eseteire korlátozza.

100. E megállapítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy összeegyeztethető a tényleges érvényesülés elvével az a feltétel, hogy a sérelmet okozó közigazgatási aktussal szembeni kereset keretében hivatkozni kell az uniós jog megsértésére annak érdekében, hogy ezt követően érvényesen meg lehessen állapítani a jogalkotó állam felelősségét.

101. A 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése ugyanis azt írja elő, hogy a magánszemélynek az előzetes jogorvoslat keretében hivatkoznia kell az uniós jognak a jogszabályt az uniós joggal ellentétesnek nyilvánító határozatban „ezt követően elismert” megsértésére. Így a magánszemélynek nem csupán vitatnia kell a számára sérelmet okozó közigazgatási aktus érvényességét, hanem ezenkívül pontosan meg kell neveznie a megsértett uniós jogi rendelkezést, és az említett 32. cikk (5) bekezdésének logikáját követve előre kell látnia a Bíróság e kérdésben hozott határozatát.

<sup>35</sup> 2019. június 24-i Popławski ítélet (C-573/17, EU:C:2019:530, 68. pont).

102. Bár kétségtelen, hogy a sérelmet okozó aktussal szembeni kereset benyújtása egyrészt azt tanúsítja, hogy a jogsérelmet szenvedett személy az elvárható gondossággal járt el a kár elkerülése vagy enyhítése érdekében, másrészt e tekintetben egy későbbi felelősség megállapítása iránti kereset egyik feltétele lehet, az a tény, hogy nem neveztek meg helyesen az uniós jog konkrét megsértett rendelkezését, véleményem szerint nem képezheti akadályát a kár megtérítésének. Nem róható fel ugyanis a magánszemélynek, azon következmény terhe mellett, hogy elveszítheti az elszenvedett kár megtérítéséhez való jogát, hogy nem határozta meg az állam által megsértett uniós jogi rendelkezést, noha mindenekelőtt az állam feladata biztosítani, hogy joga összeegyeztethető legyen az uniós joggal, és a nemzeti bíróság feladata az uniós jogi rendelkezések alkalmazása.

103. Az ilyen követelmény tehát a jogsérelmet szenvedett magánszemélyekre olyan terhet ró, amely meghaladja a kárenyhítés érdekében tőlük elvárható észszerű gondosságot, ami ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.

104. A fentiekből következik, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, mivel e rendelkezés a jogalkotó állam felelősségének megállapítását attól teszi függővé, hogy a Bíróság előzetesen megállapítsa a nemzeti jog uniós joggal való összeegyeztethetlenségét, valamint attól, hogy a sérelmet okozó közigazgatási aktussal szemben előzetesen keresetet indítsanak, amelynek keretében az uniós jog valamely, a Bíróság ítéletével utóbb elismert megsértésére hivatkoznak, anélkül hogy az említett rendelkezés külön kitérne arra az esetre, amikor a kárt közvetlenül jogalkotási aktus, közigazgatási aktus közbeiktatása nélkül okozza.

*4) Az elévülési idő számítása és a megtéríthető károk korlátozása a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése alapján*

105. A Bizottság arra hivatkozik, hogy a 39/2015. sz. törvény 67. cikke, amely előírja, hogy a kártérítési igény a jogalkotási aktust az uniós joggal ellentétesnek nyilvánító határozatnak az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételét követő egy év elteltével évül el, valamint a 40/2015. sz. törvény 34. cikkének (1) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy csak az ezen közzététel időpontját megelőző öt éven belül felmerülő károk téríthetők meg, ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.

106. A Bizottság szerint, mivel a Bíróság határozata nem szükséges a jogalkotó állam felelősségének megállapításához, azok a rendelkezések, amelyek az elévülési időt és a megtéríthető károkat a Bíróság ilyen határozatától teszik függővé, szintén ellentétesek az uniós joggal.

107. A Spanyol Királyság ismételten azt állítja, hogy a Bíróság korábban meghozott ítélete mint a jogalkotó állam felelőssége megállapításának feltétele, nem ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, és ezért az elévülési idő és a megtéríthető károk korlátozása sem ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, annál is inkább, mivel a szóban forgó határidők időtartamát a Bizottság nem vitatja.

108. E tekintetben elegendő rámutatni arra, hogy – amint azt a jelen indítvány 68. és azt követő pontjaiban bemutattam –, ellentétes a tényleges érvényesülés elvével a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdésében előírt, azzal kapcsolatos feltétel, hogy a jogalkotó állam felelősségének megállapítása érdekében előzetesen léteznie kell a Bíróság által hozott olyan határozatnak, amely a nemzeti jog rendelkezéseit az uniós joggal ellentétesnek nyilvánítja.

109. E körülmények között mind a jogalkotó állam felelősségének megállapítása iránti kereset elévülési ideje, mind pedig az ezen az alapon megtéríthető károk korlátozása, amelyek mindegyike a Bíróság ilyen határozatának meglététől függ, mivel az jelenti e két határidő kiindulópontját, szintén ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.

110. A fentiek összességéből az következik, hogy a jogalkotó állam uniós jog megsértése miatt fennálló felelősségének spanyol szabályozása álláspontom szerint ellentétes a tényleges érvényesülés elvével.

## **2. Az egyenértékűség elvéről**

111. A Bizottság azt állítja, hogy a jogalkotó állam felelősségének spanyol szabályozása ellentétes az egyenértékűség elvével, amennyiben a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdésében előírja, hogy ahhoz, hogy az uniós jog megsértése esetén meg lehessen állapítani a jogalkotó állam felelősségét, a megsértett uniós jogi szabálynak arra kell irányulnia, hogy magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen, és a jogsértésnek kellően súlyosnak kell lennie, e két feltételt azonban a jogalkotó államnak a spanyol alkotmány megsértése esetén fennálló felelősségének megállapítása iránti keresetnek nem követelik meg. A jogalkotó állam uniós jog megsértése miatt felelősségének megállapítása iránti kereset tehát kedvezőtlenebb feltételektől függ, mint a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (4) bekezdésében előírt, a jogalkotó állam felelősségének a spanyol alkotmány megsértése miatt megállapítása iránti kereset, noha a két kereset egyenértékű.

112. A Spanyol Királyság ezzel szemben azt állítja, hogy az egyenértékűség elve nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy a legkedvezőbb belső jogi szabályozásukat egy bizonyos jogterületen benyújtott valamennyi keresetre kiterjesszék, és hogy az egyenértékűség elvének alkalmazása tehát azt feltételezi, hogy a keresetek hasonlóak legyenek annyiban, amennyiben tárgyak és jogalapjuk hasonló. Álláspontja szerint nem ez a helyzet. E tagállam végül azzal érvel, hogy még ha a kereseteket hasonlóknak kellene is minősíteni, a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése csupán kodifikálja a Bíróság ítélezési gyakorlatában meghatározott követelményeket, és hogy mindenestre e követelmények a jogalkotó állam alkotmányellenesség esetén fennálló felelősségére vonatkozó szabályozás részét képezik.

113. Kétségtelen, hogy az egyenértékűség elve azt követeli meg, hogy a keresetekre alkalmazandó szabályok összessége különbségtétel nélkül vonatkozzon az uniós jog megsértésén alapuló keresetekre és a belső jog megsértésén alapuló hasonló keresetekre.<sup>36</sup>

114. Annak vizsgálata érdekében, hogy tiszteletben tartották-e az egyenértékűség elvét, először is meg kell vizsgálni, hogy a jogalkotó állam felelősségének megállapítása iránti, az uniós jog megsértésére alapított kereset és ezen állam felelősségének megállapítása iránti, valamely jogalkotói aktus alkotmányellenességére alapított kereset, tárgyukra, indokukra és alapvető elemeikre tekintettel, hasonlóknak tekinthetők-e.<sup>37</sup>

115. Konkrétan a szóban forgó jogalkotó állam felelősségének megállapítása iránti két keresetet illetően a Bíróság már igenlő választ adott. A jogalkotó állam felelősségének a spanyol alkotmány megsértése miatt történő megállapítása iránti kereset és ezen állam felelősségének az uniós jog megsértése miatt történő megállapítása iránti kereset tárgya ugyanaz, nevezetesen a kár

<sup>36</sup> 1998. szeptember 15-i Edis ítélet (C-231/96, EU:C:1998:401, 36. pont); 1998. december 1-jei Levez ítélet (C-326/96, EU:C:1998:577, 41. pont); 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 33. pont).

<sup>37</sup> 2010. január 26-i Transportes Urbanos y Servicios Generales ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 35. pont).

megtérítése, és indoka is azonos, a magasabb szintű jogszabály megsértése.<sup>38</sup> Ezenkívül a Bíróság pontosította, hogy a két kereset között fennálló egyetlen különbség, amely abban áll, hogy azokat a jogsértéseket, amelyeken alapulnak, az egyik esetben a Bíróság, a másik esetben pedig a Tribunal Constitucional (alkotmánybíróság, Spanyolország) ítélete állapítja meg, nem elegendő ahhoz, hogy e két kereset között az egyenértékűség elvére tekintettel különbséget lehessen tenni.<sup>39</sup>

116. Mivel a Spanyol Királyság e tekintetben nem terjesztett elő olyan új érveket, amelyek módosíthatnák ezen értékelést, meg kell állapítani, hogy a jelen ügyben ugyanezt a megoldást kell alkalmazni. A két kereset tehát véleményem szerint hasonlóknak tekinthető.

117. A Spanyol Királyság azonban többek között azt állítja, hogy a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése csupán kodifikálja a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, amely az állam uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért fennálló felelősségének megállapításához szükséges feltételekre vonatkozik.

118. Ez a tényező meghatározónak tűnik számomra.

119. A 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdése hűen átveszi a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott azon három követelményt, amely az uniós jognak az állam általi megsértése esetén a magánszemélyek kártérítéshez való jogának létrejöttéhez szükséges. E három feltétel együttes fennállása, amely megköveteli, hogy a megsértett jogszabály jogokat keletkeztessen a magánszemélyek számára, hogy e jogsértés kellően súlyos legyen, és hogy okozati összefüggés álljon fenn a jogsértés és az elszenvedett kár között, alapozza meg az állam felelősségét és az okozott kár megtérítésére vonatkozó kötelezettséget. Ha e feltételek közül az egyik hiányzik, az uniós jog alapján nem áll fenn kártérítéshez való jog.

120. Az államnak csak azt követően kell a nemzeti jog keretében, valamint a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvét tiszteletben tartó feltételek mellett az okozott kár következményeit orvosolnia, ha e kártérítéshez való jog fennállása a fenti három feltétel teljesülése következtében megállapításra került.

121. E három, ahhoz szükséges és elégséges feltétel tehát, hogy a magánszemélyek számára kártérítéshez való jogot keletkeztessen,<sup>40</sup> véleményem szerint megelőzi a nemzeti jog által előírt feltételek tényleges érvényesülésével és egyenértékűségével kapcsolatos problémakört, amely feltételek csak e jog gyakorlásának szabályozására irányulnak. A nemzeti jog az, amely a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elvének tiszteletben tartása mellett előírja a kártérítéshez való jog gyakorlásának eljárásjogi és anyagi jogi részletes szabályait, valamint annak tartalmát, amely (például a megtérítendő kár típusa) szintén változhat a nemzeti jog által meghatározott feltételektől függően. Magát e nemzeti jog fennállását azonban kizárólag az uniós jog szabályozza, egyéb esetben ugyanis meghiúsulhat az uniós jognak a tagállamok jogrendjében történő egységes alkalmazása.

<sup>38</sup> 2010. január 26-i *Transportes Urbanos y Servicios Generales* ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 36. pont). E tekintetben lásd még: *Poiares Maduro* főtanácsnok *Transportes Urbanos y Servicios Generales* ügyre vonatkozó indítványa (C-118/08, EU:C:2009:437, 30. pont).

<sup>39</sup> 2010. január 26-i *Transportes Urbanos y Servicios Generales* ítélet (C-118/08, EU:C:2010:39, 43. és 44. pont).

<sup>40</sup> 2019. július 29-i *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* ítélet (C-620/17, EU:C:2019:630, 37. pont).

122. Más szavakkal, az egyenértékűség elve csak akkor releváns, ha a kártérítéshez való jog a Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott és a 40/2015. sz. törvény 32. cikkének (5) bekezdésében átvett feltételek szerint már létrejött. Ez az elv azonban nem alapozhatja meg a tagállamok azon kötelezettségét, hogy kedvezőbb feltételek mellett tegyék lehetővé a kártérítéshez való jog *létrejöttét*, mint amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata előír.

123. A Bizottság e tekintetben rámutat, hogy a Bíróság kimondta, hogy az uniós jog egyáltalán nem zárja ki, hogy az államnak az e jog megsértése miatti felelőssége kevésbé szigorú feltételek mellett legyen megállapítható. Márpedig hangsúlyoznom kell, hogy a Bíróság kifejtette, hogy az állam uniós jog megsértéséért fennálló felelősségének kevésbé szigorú feltételek melletti megállapítása megengedett „a nemzeti jog alapján”<sup>41</sup>. Ilyen esetben tehát a kártérítéshez való jog keletkezése olyan helyzetben, amely nem jár a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető szabály kellően súlyos megsértésével, nem az uniós jogon alapul, és annak gyakorlására tehát nem vonatkozhat a tényleges érvényesülés és az egyenértékűség elve.

124. E körülmények között azon tényből, hogy a jogalkotó állam felelősségének a spanyol alkotmány megsértése miatti megállapítása iránt benyújtott kereset nem függ a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabály kellően súlyos megsértésétől, eltérően a jogalkotó állam felelősségének az uniós jog megsértése miatti megállapítása iránt benyújtott keresettől, nem következik az egyenértékűség elvének megsértése, mivel ezen elv ilyen esetben nem alkalmazandó.

125. Következésképpen, a fenti okok összessége alapján azon a véleményen vagyok, hogy a jogalkotó államnak az uniós jog megsértése miatt fennálló felelősségére vonatkozó szabályozás nem sérti az egyenértékűség elvét.

### C. A költségekről

126. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. E szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése értelmében részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit.

127. A jelen ügyben, mivel a Bizottság és a Spanyol Királyság bizonyos kifogások tekintetében mindketten peresztesek lettek, maguk viselik saját költségeiket.

## VI. Véggözetkeztetés

128. A fentiekre tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- A Spanyol Királyság – mivel elfogadta és hatályban tartotta a 2015. október 1-jei Ley 40/2015 del Régimen Jurídico del Sector Público (a közszféra jogi szabályozásáról szóló 40/2015. sz. törvény) 32. cikkének (3)–(6) bekezdését és 34. cikkének (1) bekezdését, valamint a 2015. október 1-jei Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (a közigazgatási szervekre vonatkozó egységes közigazgatási eljárásról szóló 39/2015. sz. törvény) 67. cikkének (1) bekezdését – nem teljesítette a tényleges érvényesülés elvéből eredő kötelezettségeit, amely elv határt szab annak az eljárási autonómiának, amellyel a tagállamok rendelkeznek azon feltételek megállapítása tekintetében,

<sup>41</sup> 2010. november 25-i Fuß ítélet (C-429/09, EU:C:2010:717, 66. pont).

amelyek az uniós jog megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért való felelősségüket szabályozzák.

- A Bíróság a keresetet ezt meghaladó részében elutasítja.
- Az Európai Bizottság és a Spanyol Királyság maguk viselik saját költségeiket.