



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

28 juni 2022^{*i}

„Niet-nakoming – Aansprakelijkheid van de lidstaten voor schade die is toegebracht aan particulieren door schending van het Unierecht – Schending van het Unierecht door de nationale wetgever – Schending van de grondwet van een lidstaat door de nationale wetgever – Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel”

In zaak C-278/20,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 24 juni 2020,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz, I. Martínez del Peral en P. Van Nuffel als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz, S. Centeno Huerta, A. Gavela Llopis en J. Rodríguez de la Rúa Puig als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis (rapporteur) en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 september 2021,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 december 2021,

* Procestaal: Spaans.

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door artikel 32, leden 3 tot en met 6, en artikel 34, lid 1, tweede alinea, van Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (wet 40/2015 betreffende de wettelijke regeling van de openbare sector) van 1 oktober 2015 (BOE nr. 236 van 2 oktober 2015, blz. 89411; hierna: „wet 40/2015”) alsook artikel 67, lid 1, derde alinea, van Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (wet 39/2015 betreffende de gemeenschappelijke administratieve procedure van de overheden) van 1 oktober 2015 (BOE nr. 236 van 2 oktober 2015, blz. 89343; hierna: „wet 39/2015”) vast te stellen en te handhaven, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel op die lidstaat rusten.

I. Spaans recht

A. Grondwet

- 2 Artikel 106, lid 2, van de Spaanse grondwet (hierna: „grondwet”) bepaalt dat „[p]articulieren [...] onder de bij de wet vastgestelde voorwaarden, behalve in geval van overmacht, recht [hebben] op schadevergoeding voor alle aantastingen van hun goederen en rechten die het gevolg zijn van de werking van de openbare diensten”.

B. Organieke wet 6/1985

- 3 Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (organieke wet 6/1985 betreffende de rechterlijke macht) van 1 juli 1985 (BOE nr. 157 van 2 juli 1985, blz. 20632), zoals gewijzigd bij organieke wet 7/2015 van 21 juli 2015 (BOE nr. 174 van 22 juli 2015, blz. 61593; hierna: „organieke wet 6/1985”), bepaalt in artikel 4 bis, lid 1, dat „[d]e rechters en rechterlijke instanties [...] het Unierecht [toepassen] overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie”.

C. Wet 29/1998

- 4 Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (wet 29/1998 betreffende de organisatie van de bestuursrechtspraak) van 13 juli 1998 (BOE nr. 167 van 14 juli 1998, blz. 23516), zoals gewijzigd bij Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (wet 20/2013 betreffende de waarborging van de eenheid van de markt) van 9 december 2013 (BOE nr. 295 van 10 december 2013, blz. 97953) (hierna: „wet 29/1998”), bepaalt in artikel 31:

„1. De verzoeker kan vorderen dat de handelingen en bepalingen die krachtens het voorgaande hoofdstuk [met als opschrift „Voor beroep vatbare administratieve handelingen”] kunnen worden aangevochten, onwettig en in voorkomend geval nietig worden verklaard.

2. Hij kan tevens vorderen dat een geïndividualiseerde juridische situatie wordt erkend en dat passende maatregelen, waaronder in voorkomend geval de vergoeding van de schade, worden vastgesteld om die situatie volledig te herstellen.”

5 Artikel 32, lid 2, van deze wet bepaalt het volgende:

„Wanneer het beroep betrekking heeft op een materiële handeling die een onrechtmatige daad vormt, kan de verzoeker vorderen dat de handeling onrechtmatig wordt verklaard, dat deze wordt gestaakt en dat in voorkomend geval de andere in artikel 31, lid 2, bedoelde maatregelen worden getroffen.”

6 Artikel 37, leden 2 en 3, van deze wet bepaalt het volgende:

„2. Wanneer bij een rechter of bij rechterlijke instantie meerdere beroepen met hetzelfde voorwerp aanhangig zijn, is deze indien deze beroepen niet zijn gevoegd verplicht na de partijen binnen een termijn van vijf dagen te hebben gehoord, een of meer van deze beroepen bij voorrang te behandelen en de behandeling van de andere beroepen te schorsen totdat op het eerste van hen is beslist.

3. Zodra het vonnis [van de bij voorrang behandelde zaak] onherroepelijk is geworden, zendt de griffier [...] het toe aan de verzoekers van wie de beroepen zijn geschorst, zodat zij binnen een termijn van vijf dagen kunnen verzoeken om uitbreiding van de werking van dat vonnis onder de voorwaarden van artikel 111 of om voortzetting van de procedure, dan wel om intrekking van hun beroep.”

7 Artikel 71, lid 1, onder d), van deze wet bepaalt:

„Wanneer bij het vonnis of het arrest het bestuursrechtelijk beroep wordt toegewezen:

[...]

d) wordt het recht op schadevergoeding, indien een vordering tot schadevergoeding wordt toegewezen, in alle gevallen vastgesteld en wordt eveneens bepaald wie de schade moet vergoeden. [...]

8 Artikel 110, lid 1, van wet 29/1998 luidt:

„Op het gebied van belastingen, overheids personeel en de eenheid van de markt kunnen de gevolgen van een onherroepelijk vonnis waarbij een geïndividualiseerde juridische situatie ten gunste van een of meer personen wordt erkend, ter uitvoering van dat vonnis worden toegepast op anderen wanneer de volgende omstandigheden zich voordoen:

- a) De belanghebbende partijen bevinden zich in dezelfde juridische situatie als degenen ten gunste van wie het vonnis is gewezen.
- b) De rechter of de rechterlijke instantie die de beslissing heeft gegeven, is op grond van het rechtsgebied tevens bevoegd om kennis te nemen van hun vorderingen tot erkenning van die geïndividualiseerde situatie.
- c) De belanghebbenden vorderen dat de gevolgen van het vonnis binnen een jaar na de laatste kennisgeving ervan worden uitgebreid tot de personen die partij waren in de procedure. Ingeval in het belang van de wet of met het oog op herziening beroep wordt ingesteld, begint deze termijn te lopen vanaf de laatste kennisgeving van de beslissing waarbij dat beroep onherroepelijk wordt beslecht.”

9 Artikel 111 van deze wet bepaalt:

„Wanneer is besloten de behandeling van een of meer beroepen overeenkomstig artikel 37, lid 2, te schorsen en nadat het vonnis in de bij voorrang behandelde zaak onherroepelijk is geworden, verzoekt de griffier de verzoekers van wie de beroepen zijn geschorst binnen een termijn van vijf dagen mee te delen of zij de werking van het vonnis wensen uit te breiden of de geschorste procedure voort te zetten, dan wel afstand te doen van instantie.

Indien om uitbreiding van de werking van dit vonnis wordt verzocht, wordt dit door de rechter of de rechterlijke instantie toegestaan, tenzij is voldaan aan de in artikel 110, lid 5, onder b), bedoelde omstandigheid of aan een van de in artikel 69 van deze wet genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid van het rechtsmiddel.”

D. Algemeen belastingwetboek

10 Artikel 221 van Ley 58/2003 General Tributaria (wet 58/2003 houdende het algemeen belastingwetboek) van 17 december 2003 (BOE nr. 302 van 18 december 2003, blz. 44987), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „algemeen belastingwetboek”), bepaalt:

„1. De procedure voor de erkenning van het recht op terugbetaling van het onverschuldigde bedrag wordt ambtshalve of op verzoek van de belanghebbende ingeleid in de volgende gevallen:

- a) Wanneer er sprake is van dubbele betaling van belastingschulden of boeten.
- b) Wanneer het betaalde bedrag hoger is dan het bedrag dat ten gevolge van een administratieve handeling of een eigen inschatting moet worden betaald.

[...]”

E. Wet 39/2015

11 Artikel 67 van wet 39/2015, met als opschrift „Verzoeken tot inleiding van de aansprakelijkheidsprocedures”, luidt als volgt:

„1. De belanghebbenden kunnen enkel verzoeken om inleiding van een aansprakelijkheidsprocedure wanneer hun recht om schadevergoeding te vorderen niet is verjaard. Het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart één jaar nadat het feit of de handeling waarop de schadevergoeding is gebaseerd, heeft plaatsgevonden, of nadat de nadelige gevolgen ervan zich hebben voorgedaan. Ingeval lichamelijke of geestelijke schade is berokkend aan personen, begint de termijn te lopen vanaf het herstel of de vaststelling van de omvang van de gevolgen.

[...]

In de gevallen van aansprakelijkheid waarnaar wordt verwezen in artikel 32, leden 4 en 5, van wet [40/2015], verjaart het recht om schadevergoeding te vorderen één jaar na bekendmaking in, naargelang van het geval, het Boletín Oficial del Estado of het Publicatieblad van de Europese

Unie, van de beslissing waarbij de bepaling ongrondwettig of strijdig met het [Unierecht] wordt verklaard.

[...]

12 Artikel 106, lid 4, van wet 39/2015 luidt:

„Overheden kunnen, wanneer zij een bepaling of handeling nietig verklaren, bij dezelfde beslissing de schadevergoeding vaststellen die aan de belanghebbenden moet worden toegekend, indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 32, lid 2, en artikel 34, lid 1, van wet [40/2015] [...]”

F. Wet 40/2015

13 De inleidende titel van wet 40/2015 bevat hoofdstuk IV („Aansprakelijkheid van overheden”), waarvan de artikelen 32 tot en met 37 van die wet deel uitmaken.

14 Artikel 32 van deze wet, dat betrekking heeft op de beginselen inzake de aansprakelijkheid van overheden, bepaalt:

„1. Particulieren hebben het recht om door de betrokken overheidsinstanties schadeloos te worden gesteld voor alle aantastingen van hun goederen of rechten die het gevolg zijn van de normale of abnormale werking van de openbare diensten, behalve in geval van overmacht of van schade die de betrokkene wettelijk verplicht is te dragen.

De nietigverklaring, langs administratieve weg of via de bestuursrechter, van administratieve handelingen of bepalingen geeft op zichzelf geen recht op schadevergoeding.

2. De gestelde schade moet hoe dan ook reëel, economisch waardeerbaar en geïndividualiseerd zijn ten aanzien van een persoon of groep van personen.

3. Evenzo hebben particulieren het recht om door de overheden schadeloos te worden gesteld voor alle aantastingen van hun goederen en rechten die voortvloeien uit de toepassing van wetgevingshandelingen die geen handelingen zijn waarbij rechten worden ontnomen bij wege van onteigening en die zij niet wettelijk verplicht zijn te dragen, voor zover deze wetgevingshandelingen daarin voorzien en onder de daarin vastgestelde voorwaarden.

De staat als wetgever kan ook in de volgende gevallen aansprakelijk worden gesteld, mits aan de in de voorgaande leden gestelde voorwaarden is voldaan, wanneer:

a) de schade voortvloeit uit de toepassing van een norm die de status van wet heeft en die ongrondwettig is verklaard, mits voldaan is aan de in lid 4 genoemde vereisten;

b) de schade voortvloeit uit de toepassing van een norm die in strijd is met het [Unierecht], overeenkomstig lid 5.

4. Indien de schade voortvloeit uit de toepassing van een norm die de status van wet heeft en die ongrondwettig is verklaard, kan de betrokkene schadeloos worden gesteld indien hij voor welke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, op voorwaarde dat hij zich heeft beroepen op de ongrondwettigheid die vervolgens wordt erkend.

5. Indien de schade voortvloeit uit de toepassing van een norm die strijdig met het [Unierecht] is verklaard, kan de betrokkene schadeloos worden gesteld indien hij voor welke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, op voorwaarde dat hij de schending van het [Unierecht] heeft aangevoerd die vervolgens wordt erkend. Bovendien moet voldaan zijn aan alle hiernavolgende voorwaarden:

- a) De rechtsregel strekt ertoe rechten toe te kennen aan particulieren.
- b) De schending is voldoende gekwalificeerd.
- c) Er moet een rechtstreeks causaal verband bestaan tussen de niet-nakoming van de door het [Unierecht] aan de verantwoordelijke instantie opgelegde verplichting en de door particulieren geleden schade.

6. De beslissing waarbij de norm die de status van wet heeft ongrondwettig of strijdig met het [Unierecht] wordt verklaard, heeft gevolgen vanaf de bekendmaking ervan in, naargelang van het geval, het Boletín Oficial del Estado of het Publicatieblad van de Europese Unie, tenzij in die beslissing anders is bepaald.

7. De aansprakelijkheid van de staat voor de werking van de rechtsbedeling is geregeld in [Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (organieke wet 6/1985 inzake de rechterlijke macht) van 1 juli 1985].

[...]

- 15 Artikel 34 van wet 40/2015, met als opschrift „Schadeloosstelling”, bepaalt in lid 1, tweede alinea:
- „In de gevallen van aansprakelijkheid waarnaar wordt verwezen in artikel 32, leden 4 en 5, kan de schade worden vergoed die is opgetreden binnen een periode van vijf jaar vóór de datum van bekendmaking van de beslissing waarbij de norm die de status van wet heeft ongrondwettig of strijdig met het [Unierecht] is verklaard, tenzij in die beslissing anders is bepaald.”

II. Precontentieuze procedure

- 16 Naar aanleiding van klachten van particulieren heeft de Commissie op 25 juli 2016 tegen het Koninkrijk Spanje een EU-pilotprocedure ingeleid met betrekking tot de artikelen 32 en 34 van wet 40/2015. De Commissie beriep zich op een mogelijke schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien deze beginselen de autonomie beperken waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van de voorwaarden waaronder zij aansprakelijk zijn voor schendingen van het Unierecht die hun kunnen worden toegerekend. Deze procedure heeft geen resultaat opgeleverd en is door de Commissie beëindigd, waarna er een niet-nakomingsprocedure is gestart.
- 17 Bij brief van 15 juni 2017 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje aangemaand om opmerkingen in te dienen over de zorgen die deze instelling met betrekking tot de artikelen 32 en 34 van wet 40/2015 en artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 heeft, gelet op de twee genoemde beginselen. Bij brief van 4 augustus 2017 heeft deze lidstaat de Commissie meegedeeld waarom hij van mening was dat deze bepalingen in overeenstemming zijn met die beginselen.

- 18 Aangezien de Commissie het niet eens was met deze uitleg, heeft zij op 26 januari 2018 een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij heeft herhaald en nader heeft aangegeven waarom zij van mening was dat artikel 32, leden 3 tot en met 6, en artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 en artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 in strijd zijn met de genoemde beginselen.
- 19 Na een bijeenkomst met de diensten van de Commissie op 14 maart 2018 heeft het Koninkrijk Spanje bij brief van 26 maart 2018 op het met redenen omkleed advies geantwoord en daarbij zijn standpunt gehandhaafd. Bij brief van 20 november 2018 heeft deze lidstaat de Commissie niettemin meegedeeld dat hij zijn standpunt had heroverwogen en dat hij haar spoedig een wetsontwerp zou doen toekomen dat tot doel had het Spaanse recht in overeenstemming te brengen met de vereisten van het Unierecht. Dit wetsontwerp is op 21 december 2018 aan de Commissie toegezonden.
- 20 Na een nieuwe bijeenkomst op 18 maart 2019 heeft de Commissie het Koninkrijk Spanje op 15 mei 2019 een document toegezonden waarin was aangegeven waarom zij van mening is dat het meegedeelde wetsontwerp mogelijkwijs niet langer het gelijkwaardigheidsbeginsel schendt, maar wel nog het doeltreffendheidsbeginsel.
- 21 Bij brief van 31 juli 2019 heeft het Koninkrijk Spanje meegedeeld dat de regering van deze lidstaat niet in staat was nieuwe wetsvoorstellen voor te bereiden, aangezien deze regering uitsluitend belast was met de afhandeling van lopende zaken (Gobierno en funciones).
- 22 In die omstandigheden heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

III. Beroep

A. Ontvankelijkheid

- 23 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat het onderhavige beroep niet-ontvankelijk is voor zover de Commissie daarmee verzoekt om herziening van de Spaanse regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat en haar verzoek ook betrekking heeft op andere gevallen dan die van de aansprakelijkheid van de staat als wetgever, hetgeen verder gaat dan het voorwerp van het beroep zoals dat in het met redenen omkleed advies is afgebakend.
- 24 Er dient aan te worden herinnerd dat het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU wordt afgebakend door het met redenen omkleed advies van de Commissie, zodat het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten als dat advies [arrest van 24 juni 2021, Commissie/Spanje (Achteruitgang van het natuurgebied Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punt 160 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 25 In casu heeft de Commissie in haar verzoekschrift inderdaad verschillende algemene opmerkingen geformuleerd over de in het Spaanse recht opgenomen regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat. Niettemin blijkt uit de conclusies van dit verzoekschrift en uit het ter ondersteuning daarvan ontwikkelde betoog ondubbelzinnig dat de Commissie met het onderhavige beroep enkel beoogt het Hof te doen vaststellen dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens het doeltreffendheidsbeginsel en het

gelijkwaardigheidsbeginsel, niet is nagekomen doordat het artikel 32, leden 3 tot en met 6, en artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 en artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 (hierna: „bestreden bepalingen”) heeft vastgesteld en gehandhaafd.

- 26 Uit het bij het verzoekschrift gevoegde met redenen omkleed advies blijkt bovendien dat de Commissie daarin dezelfde bepalingen heeft vermeld als die welke in het onderhavige beroep aan de orde zijn.
- 27 Voorts worden deze bepalingen zowel in het met redenen omkleed advies als in het verzoekschrift alleen genoemd voor zover zij specifiek de aansprakelijkheid van de staat als wetgever voor een aan die staat toe te rekenen schending van het Unierecht regelen. Daarenboven heeft de Commissie in dat met redenen omkleed advies reeds dezelfde overwegingen en middelen uiteengezet als in het verzoekschrift.
- 28 In die omstandigheden kan niet worden vastgesteld dat het voorwerp van het beroep is verruimd. Hieruit volgt dat het door het Koninkrijk Spanje in dit verband aangevoerde middel ter zake van niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen en dat het onderhavige beroep ontvankelijk moet worden verklaard.

B. Ten gronde

1. Opmerkingen vooraf

- 29 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het recht van de Unie die kunnen worden toegerekend aan die staat, inherent is aan het stelsel van de Verdragen waarop de Unie is gegrond (arresten van 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 30 Dit beginsel geldt voor alle gevallen van schending van het Unierecht door een lidstaat, ongeacht het orgaan van de lidstaat waarvan de handeling of het verzuim de schending uitmaakt, met inbegrip van de nationale wetgever, en ongeacht welk overheidsorgaan volgens het recht van de betrokken lidstaat deze schade in beginsel dient te vergoeden (zie in die zin arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 32 en 36, en 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Met betrekking tot de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat voor schade die particulieren lijden ten gevolge van aan de staat toerekenbare schendingen van het Unierecht, heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat het geschonden voorschrift van Unierecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de particulieren geleden schade (arresten van 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 32 Die drie voorwaarden zijn noodzakelijk en voldoende om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen, wat evenwel niet uitsluit dat naar nationaal recht de staat onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn (arresten van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 66, en 29 juli 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 Onder voorbehoud van het recht op schadevergoeding dat rechtstreeks voortvloeit uit het recht van de Unie wanneer aan de drie in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden is voldaan, is het aan de staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken, met dien verstande dat de door de nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding vastgestelde voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en niet van dien aard mogen zijn dat zij het verkrijgen van schadevergoeding in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arresten van 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 oktober 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, punt 123).
- 34 Het beroep van de Commissie moet worden onderzocht in het licht van de in de punten 29 tot en met 33 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak.
- 35 Ter ondersteuning van het beroep voert de Commissie twee grieven aan: ten eerste, schending van het doeltreffendheidsbeginsel en, ten tweede, schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Het Koninkrijk Spanje antwoordt primair dat dit beroep zonder meer moet worden verworpen op grond dat de Commissie een gedeeltelijke analyse heeft gemaakt van de in Spanje beschikbare rechtsmiddelen op grond waarvan de schade kan worden vergoed die door de staat wegens schending van het Unierecht is veroorzaakt, waaronder ook in het kader van de wetgevende activiteiten van de staat. Betoogd wordt dat het beroep in zijn geheel ongegrond is. Subsidiar stelt het Koninkrijk Spanje dat geen van deze twee grieven gegrond is.
- 36 Alvorens de door de Commissie aangevoerde grieven te onderzoeken, dient eerst het hoofdargument van het Koninkrijk Spanje te worden onderzocht.

2. Omstandigheid dat de Commissie slechts een aantal bepalingen van de nationale rechtsorde in ogenschouw neemt

a) Argumenten van partijen

- 37 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de Commissie zich heeft beperkt tot een gedeeltelijke analyse van de rechtsmiddelen waarin de Spaanse rechtsorde voorziet om schendingen van het Unierecht door de overheid te verhelpen. De ter ondersteuning van het onderhavige beroep verstrekte analyse is bijgevolg ontoereikend om de verweten schending aan te tonen en leidt tot een onrechtmatige omkering van de bewijslast.
- 38 In de eerste plaats vormt de mogelijkheid om de staat als wetgever aansprakelijk te stellen slechts een „instrument voor de voltooiing van het Spaanse rechtstelsel” (*cláusula de cierre del sistema*), dat als vangnetbepaling of in laatste instantie wordt gebruikt en niet afzonderlijk kan worden gezien. Enkel wanneer rekening wordt gehouden met het gehele stelsel ter vergoeding van door

de Spaanse overheid veroorzaakte schade, kan worden bepaald of de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat als wetgever voor schade die particulieren lijden als gevolg van schending van het Unierecht in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel. De Commissie heeft evenwel niet naar het gehele stelsel gekeken, aldus het Koninkrijk Spanje.

- 39 Zo voorziet het Spaanse recht om te beginnen in een reeks procedures om schadevergoeding te eisen voor schadeveroorzakende handelingen van overheidsinstanties zonder dat staatsaansprakelijkheid aan de orde is, namelijk ten eerste de mogelijkheid om op grond van artikel 31, lid 2, artikel 32, lid 2, en artikel 71, lid 1, onder d), van wet 29/1998 een vergoeding te verkrijgen in een bestuursrechtelijk beroep tegen de handeling die de schade heeft veroorzaakt, ten tweede de in artikel 106, lid 4, van wet 39/2015 opgenomen procedure voor de ambtshalve toetsing van administratieve handelingen, op grond waarvan de overheid schadevergoeding kan toekennen, en ten derde de procedure voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen op fiscaal gebied, welke procedure is neergelegd in de artikelen 221 en volgende van het algemeen belastingwetboek.
- 40 In het kader van deze procedures bestaat er geen enkele beperking om het Unierecht in te roepen of voor de nationale rechter om een beslissing te nemen over de eerbiediging van het Unierecht of om volledige schadevergoeding toe te kennen. Het Koninkrijk Spanje verwijst in dit verband naar artikel 4 bis van organieke wet 6/1985, naar het arrest van de Tribunal Supremo (hoogste rechter, Spanje) van 7 februari 2012 (zaak 419/2010, arrest 1425/2012, ES:TS:2012:1425), waarin is erkend dat de verzoekende partij recht had op terugbetaling van de voor de financiering van het sociaal tarief betaalde bedragen op grond dat het betrokken besluit een bepaling van een koninklijk besluit met kracht van wet toepaste die buiten toepassing was verklaard omdat zij in strijd is met het Unierecht, en naar de rechtspraak van de Tribunal Constitucional (grondwettelijke rechter, Spanje).
- 41 Vervolgens beroept deze lidstaat zich op het in artikel 37, lid 3, en de artikelen 110 en 111 van wet 29/1998 neergelegde procedurele middel op grond waarvan de werking van een vonnis kan worden uitgebreid. Wanneer aan de in die bepalingen gestelde voorwaarden is voldaan, kan de staatsaansprakelijkheid worden erkend die voortvloeit uit een arrest van het Hof waarin de onverenigbaarheid van een nationale bepaling met het Unierecht is vastgesteld.
- 42 Ten slotte kunnen particulieren op grond van artikel 106 van de grondwet een schadevergoeding krijgen voor handelingen van de overheid waardoor zij schade lijden die als onrechtmatig wordt aangemerkt, te weten schade die de benadeelde niet wettelijk verplicht is te dragen, mits er een causaal verband bestaat tussen die schade en het optreden van de overheid en voorts de desbetreffende vordering binnen de gestelde verjaringstermijn wordt ingesteld. Aan deze procedure wordt uitvoering gegeven middels artikel 32 van wet 40/2015.
- 43 Lid 1 van dat artikel voorziet in de vergoeding van de schade die het gevolg is van het normale of abnormale functioneren van overheidsinstanties – waarbij bij het begrip „overheidsinstantie” moet worden gedacht aan bestuurlijk optreden in ruime zin, dus daden en handelingen van de overheid, waaronder ook zuiver materiële handelingen of omissies – en maakt het mogelijk om vergoeding te verkrijgen van schade die is veroorzaakt door, ten eerste, handelingen die zijn vastgesteld op grond van wetten of regelgeving die in overeenstemming zijn met de grondwet of met het recht in het algemeen wanneer er sprake is van een individueel en bijzonder groot offer, ten tweede, handelingen die zijn vastgesteld ter uitvoering van onrechtmatig verklaarde regelgeving, ongeacht of de onrechtmatigheid voortvloeit uit het nationale recht of uit het

Unierecht, en, ten derde, administratieve handelingen waarvan de onrechtmatigheid is vastgesteld in het kader van een administratieve of bestuursrechtelijke procedure, ongeacht of de onrechtmatigheid voortvloeit uit het nationale recht of uit het Unierecht.

- 44 Bovendien kan op grond van lid 4 van dat artikel vergoeding worden verkregen van de schade die is veroorzaakt door handelingen die zijn vastgesteld krachtens wetten die in strijd met de grondwet zijn verklaard, terwijl lid 5 van dat artikel voorziet in een recht op vergoeding van schade die is veroorzaakt door handelingen die zijn vastgesteld krachtens wetten die door het Hof onverenigbaar met het Unierecht zijn verklaard.
- 45 De mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen op grond van de aansprakelijkheid van de staat als wetgever, zoals die is geregeld in de leden 4 en 5, vormt dus slechts een specifiek rechtsmiddel dat in laatste instantie wordt geboden aan particulieren die reeds een andere vordering hebben ingesteld en een afwijzende beslissing hebben verkregen waarbij geen rekening is gehouden met de ongrondwettigheid van het betrokken voorschrift of met de onverenigbaarheid daarvan met het Unierecht.
- 46 In de tweede plaats blijkt uit een vergelijkende analyse van de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat in Spanje en de regeling inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie dat in geen geval kan worden geconcludeerd dat het doeltreffendheidsbeginsel is geschonden op grond dat een specifiek aanvullend middel tot vergoeding als dat van artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 is ingevoerd, aangezien de Spaanse regeling gunstiger is voor de burgers dan de aansprakelijkheidsregeling van de Unie. In het bijzonder kan de vordering inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie niet worden gebruikt om de niet-ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring te omzeilen dat dezelfde onrechtmatigheid betreft en dezelfde geldelijke vergoeding tot doel heeft. Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 voorziet daarentegen in een rechtsmiddel voor personen wier vorderingen bij een onherroepelijk geworden vonnis zijn afgewezen. Dat middel komt naast het bestuursrechtelijke middel van beroep, op grond waarvan een vordering tot vernietiging en een vordering tot schadevergoeding reeds kunnen worden gecumuleerd. In die omstandigheden betoogt het Koninkrijk Spanje dat het doeltreffendheidsbeginsel niet verschillend mag worden uitgelegd afhankelijk van de vraag of de schadeveroorzakende handeling door een lidstaat dan wel door een instelling van de Unie is gepleegd.
- 47 In de derde plaats had de Commissie, bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie, gelet op de ruime beoordelingsmarge waarover de lidstaten bij de vaststelling van hun regeling inzake niet-contractuele aansprakelijkheid beschikken, rekening moeten houden met de gehele Spaanse regeling inzake de vergoeding van door de staat veroorzaakte schade en met de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de aansprakelijkheid van de lidstaten en van de Unie, alvorens te kunnen bepalen of de aan de orde zijnde beginselen in Spanje zijn geschonden.
- 48 In de vierde plaats berust de analyse van de Commissie op een onjuiste redenering die haar beroep in zijn geheel ongegrond maakt. Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 beoogt om vergoeding van schade mogelijk te maken in situaties die definitief zijn geworden, in de zin dat zij reeds het voorwerp zijn geweest van een afwijzende beslissing via de gewone rechtsgang. Het biedt namelijk de mogelijkheid om een vergoeding te verkrijgen die anders onmogelijk zou zijn. Het Unierecht staat de nationale rechter weliswaar toe om een wet niet toe te passen omdat deze onverenigbaar is met het recht van de Unie, maar het verleent hem niet de bevoegdheid om een wettelijke bepaling erga omnes nietig te verklaren indien de nationale rechtsorde daar niet in voorziet, en vereist ook niet dat alle particulieren op wie een rechtsregel is toegepast die door de

nationale rechter onverenigbaar met het Unierecht is verklaard, schadeloos worden gesteld. Het Unierecht vereist enkel dat er een middel bestaat om in geval van schending van het Unierecht schadevergoeding te verkrijgen overeenkomstig het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dergelijke middelen bestaan in het Spaanse recht.

- 49 Het feit dat de door een particulier aangezochte nationale rechter een vonnis heeft gegeven volgens hetwelk een wettelijke bepaling onverenigbaar is met het Unierecht, kan echter geen voldoende reden zijn om een andere particulier in staat te stellen op basis van dat vonnis een procedure wegens staatsaansprakelijkheid op grond van artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 in te leiden. Deze benadering is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De erga-omneswerking van de vaststelling van onverenigbaarheid vloeit alleen voort uit een arrest van het Hof of van de Tribunal Constitucional, of in bepaalde gevallen uit de nietigverklaring van regelgevende bepalingen door de rechterlijke instanties waaraan deze bevoegdheid is toegekend. De Commissie verwacht schadevorderingen met de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat.
- 50 Het is dus onjuist te stellen, zoals de Commissie tijdens de precontentieuze procedure heeft gedaan, dat een burger op de enkele grond dat een andere burger een uitspraak heeft verkregen waarbij een wettelijke bepaling onverenigbaar met het Unierecht is verklaard, een schadevordering tegen de staat kan instellen krachtens artikel 32, lid 5, van wet 40/2015. Dat rechtsmiddel kan alleen worden aangewend wanneer een arrest van het Hof een dergelijke bepaling onverenigbaar met het recht van de Unie verklaart, juist vanwege de erga-omneswerking van dat arrest.
- 51 Hoe dan ook kan de Commissie niet op grond van het doeltreffendheidsbeginsel opkomen tegen de wijze waarop de staatsaansprakelijkheid is ingebed in de Spaanse rechtsorde, die niet voorziet in een rechtstreekse aansprakelijkheidsvordering die bij de rechter kan worden ingesteld tegen de staat. Een particulier die vergoeding vraagt voor schade die door de overheid is veroorzaakt, moet zich altijd eerst tot de overheid wenden met het verzoek om de aansprakelijkheid van de staat te erkennen en om in voorkomend geval een schadevergoeding toe te kennen. Daarbij is irrelevant of die aansprakelijkheid voortvloeit uit een handeling van de overheid, de rechterlijke macht of de wetgever. In geval van uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing van dat verzoek dient de particulier zich tot de bestuursrechter te wenden, die zal beoordelen of het besluit waarbij de aansprakelijkheid is afgewezen, rechtmatig is. In de regel wordt de onrechtmatigheid in het kader van een dergelijke procedure vastgesteld en wordt in die procedure een schadevergoeding toegewezen.
- 52 De in artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 bedoelde aansprakelijkheid van de staat die voortvloeit uit een door het Hof vastgestelde onverenigbaarheid, vormt een ander, extra, maar niet-exclusief middel tot vergoeding dat ter beschikking staat van degenen wier vorderingen aanvankelijk zijn afgewezen. Het bestaan van dit rechtsmiddel belet de nationale rechter in geen geval om met het Unierecht strijdige wetten buiten toepassing te laten en een schadevergoeding toe te kennen in het kader van het desbetreffende beroep of middels een geïndividualiseerde vordering tot schadevergoeding. Het aanvullende karakter van dat rechtsmiddel wordt, aldus het Koninkrijk Spanje, bevestigd door lid 3 van artikel 32, waarin het rechtsmiddel met het bijwoord „ook” wordt geïntroduceerd.
- 53 De Commissie van haar kant betoogt dat het eventuele bestaan van andere rechtsmiddelen die in overeenstemming zijn met het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel, niet garandeert dat de regeling die van toepassing is op de aansprakelijkheid van de staat als wetgever in overeenstemming is met deze beginselen. Hoewel de bestreden bepalingen in hun context

moeten worden onderzocht, heeft deze analyse tot doel na te gaan of deze bepalingen – en niet alle in de nationale rechtsorde bestaande rechtsmiddelen – van dien aard zijn dat zij waarborgen dat er passende en doeltreffende middelen bestaan om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten af te dwingen wanneer de wetgever het recht van de Unie schendt. Op grond van die bepalingen zijn alle Spaanse rechterlijke instanties van welk niveau dan ook verplicht om vorderingen tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat als wetgever af te wijzen indien deze vorderingen geen steun vinden in een eerder arrest van het Hof, dan wel om het Hof een prejudiciële vraag te stellen voordat dergelijke vorderingen kunnen worden toegewezen, ook al zij zijn daar krachtens artikel 267 VWEU niet toe verplicht.

- 54 De verschillende door het Koninkrijk Spanje aangevoerde procedures hebben een andere doelstelling dan een procedure die ertoe strekt de staat als wetgever aansprakelijk te stellen wegens schending van het Unierecht. Dat is de enige doelstelling die in casu aan de orde is. Die procedures zijn volgens de Commissie dan ook niet relevant voor de onderhavige zaak.
- 55 Wat in het bijzonder het doeltreffendheidsbeginsel betreft, kan het indirecte middel om schadevergoeding te verkrijgen via de aansprakelijkheid van de staat slechts effect sorteren wanneer het Hof reeds heeft vastgesteld dat de in geding zijnde wettelijke bepaling in strijd is met het Unierecht. In dit verband betoogt de Commissie dat in de Spaanse rechtsorde de rechter die belast is met de behandeling van beroepen tegen administratieve handelingen, niet bevoegd is om uitspraak te doen over de vraag of wettelijke bepalingen in strijd zijn met het Unierecht. Indien de administratieve handeling die het Unierecht schendt in overeenstemming is met de nationale wetgeving, kan die rechter dus niet overeenkomstig artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 een vergoeding voor de door die schending veroorzaakte schade toewijzen zonder een prejudiciële vraag te stellen, hetgeen in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel.
- 56 Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 kan niet als een vangnetbepaling worden beschouwd, aangezien het specifiek de vergoeding regelt van schade die is veroorzaakt door een wettelijke bepaling die in strijd is met het Unierecht. Indien een lidstaat besluit om de aansprakelijkheid van de staat als wetgever te scheiden van de algemene regeling inzake staatsaansprakelijkheid en deze aansprakelijkheid aan specifieke bepalingen te onderwerpen, moeten die bepalingen in elk geval in overeenstemming zijn met het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel.
- 57 Ook de voorwaarden inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie zijn irrelevant voor de onderhavige zaak, aldus de Commissie. Op grond van het doeltreffendheidsbeginsel worden alleen de procedurele vereisten van artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 ter discussie gesteld. De materiële voorwaarden van deze bepaling worden namelijk ter discussie gesteld in het licht van het gelijkwaardigheidsbeginsel.

b) Beoordeling door het Hof

- 58 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat, zelfs indien het in de punten 37 tot en met 52 van het onderhavige arrest uiteengezette betoog van het Koninkrijk Spanje gegrond zou zijn, dit slechts van invloed zou zijn op de beoordeling van de grief inzake schending van het doeltreffendheidsbeginsel. De grief van de Commissie inzake schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel beperkt zich er namelijk toe de in artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 geregelde en op schending van het Unierecht gebaseerde schadevordering tegen de staat als wetgever te vergelijken met in artikel 32, lid 4, van die wet geregelde en op schending van de grondwet gebaseerde schadevordering tegen de staat als wetgever. Voor de analyse van deze

tweede grief is het dus hoe dan ook niet van belang dat het Spaanse recht eventueel ook voorziet in andere rechtsmiddelen die particulieren in staat stellen vergoeding te verkrijgen van de schade die zij door de overheid hebben geleden als gevolg van een schending van het recht van de Unie.

- 59 Wat in de eerste plaats de in de punten 38 tot en met 45 van het onderhavige arrest gehanteerde argumentatie van het Koninkrijk Spanje betreft, moet erop worden gewezen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof inzake het doeltreffendheidsbeginsel ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie aan particulieren toegekende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, moet worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van die regel in de gehele procedure en van het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties, waarbij er indien nodig rekening gehouden wordt met de beginselen die aan het betrokken nationale stelsel van rechtspraak ten grondslag liggen, zoals met name het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure (arresten van 6 oktober 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 Daaruit volgt evenwel niet dat in elk geval waarin de Commissie van mening is dat een nationale procesregel die van toepassing is op een in een lidstaat bestaand rechtsmiddel, afbreuk doet aan het doeltreffendheidsbeginsel, deze instelling verplicht is om, teneinde de gegrondheid van haar standpunt aan te tonen, systematisch alle rechtsmiddelen te onderzoeken die in het rechtsstelsel van die lidstaat voorhanden zijn. Volgens die rechtspraak vereist de beoordeling of het doeltreffendheidsbeginsel in acht is genomen immers niet dat alle in een lidstaat bestaande rechtsmiddelen worden onderzocht, maar dat een op de context betrokken analyse wordt uitgevoerd met betrekking tot de bepaling waarvan wordt gesteld dat zij afbreuk doet aan dat beginsel, hetgeen kan impliceren, zoals ook de advocaat-generaal in punt 40 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat andere procesregels worden onderzocht die van toepassing zijn in het kader van het rechtsmiddel waarvan de doeltreffendheid wordt betwijfeld, of van rechtsmiddelen die hetzelfde doel hebben als dat rechtsmiddel.
- 61 In casu heeft de grief van de Commissie inzake schending van het doeltreffendheidsbeginsel slechts betrekking op bepaalde procedurevoorschriften die zijn neergelegd in de in punt 25 van het onderhavige arrest genoemde bepalingen, die van toepassing zijn op de schadevordering tegen de staat wegens schendingen van het Unierecht die aan de wetgever kunnen worden toegerekend.
- 62 Hieruit volgt dat met het in de punten 38 tot en met 45 van het onderhavige arrest weergegeven betoog van het Koninkrijk Spanje alleen kan worden aangetoond dat de grief betreffende schending van het doeltreffendheidsbeginsel ongegrond is, indien een of meer van de door deze lidstaat ingeroepen procedures of rechtsmiddelen particulieren de mogelijkheid bieden om vergoeding te verkrijgen voor de schade die de wetgever hun heeft berokkend door een schending van het Unierecht.
- 63 Wat om te beginnen de in punt 39 van het onderhavige arrest genoemde procedures betreft, moet worden vastgesteld dat de mogelijkheid om in het kader van een bestuursrechtelijk beroep vergoeding van eventuele schade te verkrijgen, zoals die is opgenomen in artikel 31, lid 2, en artikel 71, lid 1, onder d), van wet 29/1998, naar haar aard verschilt van de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat als wetgever.

- 64 Wat de situatie betreft waarin de schade voortvloeit uit een met het recht van de Unie strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever en er voorts sprake is van een voor beroep vatbare administratieve handeling, heeft het Koninkrijk Spanje in zijn memories en ter terechtzitting met name verwezen naar het in punt 40 van dit arrest genoemde arrest van de Tribunal Supremo. Hiermee beoogt het Koninkrijk Spanje zijn standpunt te ondersteunen dat die rechterlijke instantie de bevoegdheid van de bestuursrechter erkent om te beoordelen of een wettelijke bepaling in overeenstemming is met het Unierecht, om deze bepaling in een concreet geval wegens het gebrek aan overeenstemming niet-toepasselijk te verklaren en bijgevolg om een bestuursrechtelijk beroep tegen de administratieve handeling tot uitvoering van die bepaling toe te wijzen, alsmede om in het kader van een dergelijke procedure eventueel het herstel van de rechtspositie van de verzoeker te gelasten, in dat geval middels de terugbetaling van onverschuldigd betaalde bedragen.
- 65 Derhalve kan niet worden uitgesloten dat het in artikel 31, lid 2, van wet 29/1998 opgenomen rechtsmiddel van bestuursrechtelijk beroep voor een particulier die schade heeft geleden door een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever, de mogelijkheid biedt dat zijn door het recht van de Unie verleende rechten in bepaalde gevallen worden hersteld.
- 66 Evenwel moet worden opgemerkt dat uit de aan het Hof overgelegde gegevens niet blijkt dat dit het geval is in alle omstandigheden waarin een particulier schade lijdt als gevolg van een handeling van de wetgever, met name wanneer de bepaling van Unierecht waarvan schending wordt aangevoerd, wegens het ontbreken van rechtstreekse werking niet kan leiden tot het buiten toepassing laten van de in geding zijnde wettelijke bepaling (zie in die zin arrest van 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 68) of wanneer de schade het gevolg is van een nalaten van de wetgever.
- 67 Het is juist dat het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting heeft verklaard dat het Spaanse recht geen onderscheid maakt naargelang de betrokken bepaling van Unierecht al dan niet rechtstreekse werking heeft, en dat het Hof erkent dat een nationale rechter louter op grond van het nationale recht elke bepaling van nationaal recht buiten toepassing kan laten die in strijd is met een Unierechtelijke bepaling die geen rechtstreekse werking heeft (zie in die zin arrest van 18 januari 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 33), maar dat neemt niet weg dat het genoemde rechtsmiddel bij gebreke van een voor beroep vatbare administratieve handeling niet openstaat voor particulieren, in die zin dat zij dit rechtsmiddel niet kunnen aanwenden om vergoeding te verkrijgen van schade die weliswaar voortvloeit uit een handeling of een nalatigheid van de nationale wetgever, maar niet is geconcretiseerd in een administratieve handeling, of wanneer het verzoek om erkenning niet tot de vaststelling van een dergelijke administratieve handeling op grond van artikel 31, lid 2, van wet 29/1998 kan leiden.
- 68 Wat ten slotte het in punt 51 van het onderhavige arrest weergegeven betoog betreft, is het ten eerste zo dat het volgens het Koninkrijk Spanje in het kader van de procedure van artikel 31, lid 2, van wet 29/1998 „vrijwel altijd” mogelijk is om een vordering in te stellen tot vergoeding van de schade die het gevolg is van de niet-naleving van het Unierecht door de wetgever, waarmee het impliciet erkent dat dit niet in alle gevallen mogelijk is. Ten tweede maakt de omstandigheid dat een particulier de vaststelling van een administratieve handeling kan uitlokken door bij de overheid een schadevordering in te stellen, het niet mogelijk om de aansprakelijkheid van de wetgever vast te stellen in alle situaties die in de in de punten 30 en 31 van dit arrest aangehaalde rechtspraak zijn genoemd, aangezien het Koninkrijk Spanje in zijn schriftelijke pleidooien zelf heeft verwezen naar het arrest van de Tribunal Supremo van

18 november 2020 (zaak 404/2019, arrest 1534/2020, ES:TS:2020:3936), waaruit blijkt dat de bepaling die het Unierecht heeft geschonden, ten grondslag moet liggen aan de concrete administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt waarvan vergoeding wordt gevorderd.

- 69 Om alle in de punten 64 tot en met 68 van het onderhavige arrest genoemde redenen volstaat het bestaan van het in artikel 31, lid 2, van wet 29/1998 opgenomen rechtsmiddel van bestuursrechtelijk beroep niet om de eerste grief van de Commissie zonder meer af te wijzen.
- 70 In dit verband kan ook het rechtsmiddel van artikel 32, lid 2, van wet 29/1998, dat slechts is gericht op gevallen van onrechtmatig handelen door de overheid, of de in de artikelen 221 en volgende van het algemeen belastingwetboek bedoelde procedure voor de terugvordering van onverschuldigde betalingen op fiscaal gebied, die alleen tot doel heeft een particulier in staat te stellen om van de betrokken overheidsinstantie geldbedragen terug te vorderen waarvan wordt aangenomen dat die overheidsinstantie deze onrechtmatig heeft geïnd, niet volstaan, met name omdat zij slechts op zeer specifieke gebieden van toepassing zijn en niet alle situaties bestrijken waarin de staat als wetgever op grond van een schending van het recht van de Unie aansprakelijk kan worden gesteld en waarin schadevergoeding kan worden gevorderd.
- 71 Wat de in artikel 106, lid 4, van wet 39/2015 opgenomen procedure voor ambtshalve toetsing van administratieve handelingen betreft, kan een overheid die een handeling of bepaling nietig verklaart, bij dezelfde beslissing de schadevergoeding vaststellen die aan de betrokkenen moet worden toegekend. Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt echter dat deze mogelijkheid slechts bestaat voor door overheidsinstanties veroorzaakte schade, en niets wijst erop dat zij een particulier in staat zou stellen om vergoeding te krijgen van schade die hem is toegebracht door een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever.
- 72 Wat vervolgens het in artikel 110, lid 1, van wet 29/1998 opgenomen procedurele middel betreft op grond waarvan de werking van een vonnis kan worden uitgebreid, is het zo dat dit middel het mogelijk maakt om de werking van een onherroepelijk vonnis waarbij een geïndividualiseerde juridische situatie ten gunste van een persoon is erkend, onder de in die bepaling gestelde voorwaarden uit te breiden tot andere personen die zich in dezelfde juridische situatie bevinden. Om van deze mogelijkheid gebruik te maken, moet deze juridische situatie evenwel vooraf zijn vastgesteld. Zelfs indien wordt aanvaard dat dit procedurele middel de erkenning van de aansprakelijkheid van de nationale wetgever voor een aan hem toerekenbare schending van het Unierecht uitbreidt tot belanghebbenden die zich in dezelfde juridische situatie bevinden als de personen in wier voordeel een vonnis is uitgesproken waarbij die aansprakelijkheid ten aanzien van hen is erkend, vereist de toepassing van die procedure tot uitbreiding dus dat deze aansprakelijkheid reeds is vastgesteld in een eerder beroep. Zij kan de door de Commissie in haar eerste grief aangevoerde tekortkomingen dan ook niet verhelpen.
- 73 Hetzelfde geldt voor de in artikel 37, lid 3, en artikel 111 van wet 29/1998 bedoelde mogelijkheid om de werking van een vonnis uit te breiden, die in wezen slechts van toepassing is op zaken waarvan de behandeling was geschorst in afwachting van de definitieve uitkomst van een bij voorrang behandelde samenhangende zaak.
- 74 Wat ten slotte het rechtsmiddel betreft dat het specifiek mogelijk maakt om de staat aansprakelijk te stellen, zij opgemerkt dat, zoals het Koninkrijk Spanje aangeeft, artikel 32 van wet 40/2015 voorziet in verschillende gevallen waarin staatsaansprakelijkheid kan ontstaan. Alleen de leden 3 tot en met 6 van dit artikel hebben echter specifiek betrekking op de aansprakelijkheid van de staat als wetgever.

- 75 Zo voorziet lid 1 van dat artikel in de mogelijkheid voor particulieren om door de betrokken overheidsinstanties schadeloos te worden gesteld voor alle aantastingen van hun goederen of rechten die het gevolg zijn van het normale of abnormale functioneren van overheidsinstanties, behalve in geval van overmacht of van schade die de betrokkene wettelijk verplicht is te dragen. Gespecificeerd wordt dat de nietigverklaring, langs administratieve weg of via de bestuursrechter, van administratieve handelingen of bepalingen op zichzelf geen recht op schadevergoeding geeft.
- 76 Hoewel dit rechtsmiddel dus kan worden beschouwd als het gewone rechtsmiddel om de staat aansprakelijk te stellen, kan het slechts worden aangewend indien er sprake is van het „functioneren van overheidsinstanties”, een begrip dat niet verwijst naar de wetgever. Dit middel omvat dus niet de vergoeding van schade die rechtstreeks is veroorzaakt door een handeling of een nalatigheid van de nationale wetgever wegens schending van het Unierecht, wanneer deze schade niet kan worden toegerekend aan activiteiten van een overheidsinstantie.
- 77 Zoals ook de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zouden de in artikel 32, leden 3 tot en met 6, van wet 40/2015 neergelegde specifieke bepalingen betreffende de aansprakelijkheid van de staat als wetgever overbodig zijn indien het rechtsmiddel van artikel 32, lid 1, van deze wet reeds tot aansprakelijkheid van de staat voor door de nationale wetgever veroorzaakte schade zou kunnen leiden.
- 78 Wat artikel 32, lid 3, eerste alinea, van wet 40/2015 betreft, waarvan het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting heeft benadrukt dat dit het algemene rechtsmiddel vormt om de staat als wetgever aansprakelijk te kunnen stellen, waaronder ook voor schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend, moet worden opgemerkt dat, zoals deze lidstaat heeft opgemerkt, uit de tweede alinea van lid 3 blijkt dat de wetgever „ook” aansprakelijk kan worden gesteld wanneer aan de in lid 4 of lid 5 van dat artikel genoemde vereisten is voldaan. Daaruit moet worden afgeleid dat, zoals deze lidstaat betoogt, de rechtsmiddelen waarin deze laatste twee leden voorzien, extra of aanvullende rechtsmiddelen zijn op grond waarvan de staat als wetgever aansprakelijk kan worden gesteld, met name in geval van schending van het Unierecht, en dat deze rechtsmiddelen komen naast het algemene rechtsmiddel waarin de eerste alinea van lid 3 van dat artikel voorziet.
- 79 Deze eerste alinea stelt de mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen evenwel afhankelijk van de voorwaarde dat de aan de schade ten grondslag liggende wetgevingshandeling daarin voorziet en dat is voldaan aan de voorwaarden die in die handeling worden gesteld. Afgezien van het feit dat deze mogelijkheid van meet af aan ontbreekt wanneer de schade het gevolg is van het nalaten van de wetgever om te handelen, volstaat de enkele omstandigheid dat het verkrijgen van een vergoeding op grond van die alinea dus verbonden is aan voorwaarden, om uit te sluiten dat de in die alinea bedoelde vordering kan worden beschouwd als een rechtsmiddel dat de tekortkomingen kan verhelpen die er volgens de Commissie zijn met betrekking tot de doeltreffendheid van de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat als wetgever voor schendingen van het Unierecht die aan die staat kunnen worden toegerekend.
- 80 De door het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting aangevoerde omstandigheid dat de eerste alinea van artikel 32, lid 3, van wet 40/2015 soepel wordt uitgelegd door de Tribunal Supremo, die deze bepaling flexibel toepast om een effectieve rechterlijke bescherming van de rechten van de justitiabelen te waarborgen, kan niet afdoen aan de vaststelling in het vorige punt.

- 81 Er moet immers aan worden herinnerd dat de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen weliswaar moet worden beoordeeld met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven (arresten van 8 juni 1994, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-382/92, EU:C:1994:233, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar dat het bestaan van rechtspraak, zelfs van een hoogste rechterlijke instantie, gelet op het fundamentele karakter van het beginsel van aansprakelijkheid van de staat voor aan hem toe te rekenen schendingen van het Unierecht (zie in die zin arrest van 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., C-160/14, EU:C:2015:565, punt 59) en mede gelet op de overwegingen in punt 76 van het onderhavige arrest, niet kan volstaan om met de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid te waarborgen dat artikel 32, lid 3, eerste alinea, van wet 40/2015 een rechtsmiddel biedt waarmee de kritiek die de Commissie in haar eerste grief aanvoert zonder meer terzijde kan worden geschoven.
- 82 Aangezien geen van de procedures of rechtsmiddelen waarop het Koninkrijk Spanje zich in de punten 38 tot en met 45 van het onderhavige arrest beroept, particulieren daadwerkelijk in staat stelt om de staat als wetgever aansprakelijk te stellen teneinde vergoeding te verkrijgen van de schade die zij hebben geleden als gevolg van de aan die staat toe te rekenen schendingen van het Unierecht, kan de Commissie dan ook niet worden verweten dat zij haar analyse heeft toegespitst op artikel 32, lid 5, van wet 40/2015, gelezen in samenhang met de leden 3, 4 en 6 ervan, alsook op artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 en artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015. Deze bepalingen zijn namelijk de enige nationale bepalingen die specifiek voorzien in de mogelijkheid om die aansprakelijkheid in te roepen.
- 83 Wat in de tweede plaats het feit betreft dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de regeling inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, volgt uit de in punt 59 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak dat de beoordeling van de verenigbaarheid van een procesregel met het doeltreffendheidsbeginsel niet moet worden verricht aan de hand van bepalingen waarin andere rechtsstelsels voorzien, maar met inaanmerkingneming van de plaats van die regel in de gehele procedure en van het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure voor de verschillende nationale instanties. De kritiek van het Koninkrijk Spanje op de doeltreffendheid van de regeling inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie kan er dus hoe dan ook niet toe leiden dat de eerste grief van de Commissie zonder meer wordt afgewezen.
- 84 In de derde plaats ontslaat de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van hun aansprakelijkheidsregeling voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht die aan de betreffende staat kunnen worden toegerekend, hen bij de uitoefening van deze beoordelingsmarge niet van het nakomen van de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht (zie naar analogie arrest van 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg blijven zij bij die uitoefening met name gehouden het doeltreffendheidsbeginsel na te leven.
- 85 Wat in de vierde plaats het in de punten 48 tot en met 51 van het onderhavige arrest uiteengezette betoog betreft, moet worden vastgesteld dat de Commissie niet beoogt de wijze waarop de staatsaansprakelijkheid in de Spaanse rechtsorde is ingebed, ter discussie te stellen. Het onderhavige beroep strekt er immers enkel toe vast te stellen of de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat als wetgever, zoals die is neergelegd in de bestreden bepalingen,

particulieren in staat stelt om – met inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel en gelijkwaardigheidsbeginsel – vergoeding te verkrijgen van de schade die de nationale wetgever hun door een schending van het Unierecht heeft toegebracht.

- 86 Aangezien, ten eerste, geen van de in de punten 38 tot en met 45 van het onderhavige arrest door het Koninkrijk Spanje ingeroepen procedures of rechtsmiddelen het mogelijk maakt om meteen vast te stellen of dit inderdaad het geval is, en, ten tweede, de algemene bepaling die volgens de door deze lidstaat ter terechtzitting gegeven verklaring in dit verband relevant is, namelijk artikel 32, lid 3, eerste alinea, van wet 40/2015, zoals reeds is opgemerkt in de punten 79 tot en met 81 van het onderhavige arrest geen daadwerkelijke mogelijkheid biedt om de staat als wetgever aansprakelijk te stellen in alle situaties waarin de schending van het Unierecht overeenkomstig de in de punten 30 en 31 van dit arrest genoemde rechtspraak moet worden vergoed, moet het enige rechtsmiddel waarin met dat doel is voorzien in geval van schending van het Unierecht, te weten dat van artikel 32, lid 5, van die wet, aldus zijn opgezet dat het in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk is om een vergoeding te verkrijgen.
- 87 Ten slotte kan niet worden geoordeeld dat de analyse van de Commissie heeft geleid tot een onrechtmatige omkering van de bewijslast, aangezien uit al het voorgaande volgt dat de Commissie niet kan worden verweten dat zij zich in het onderhavige beroep uitsluitend heeft toegespitst op de bepalingen van Spaans recht inzake de aansprakelijkheid van de staat als wetgever voor schendingen van het Unierecht die aan die staat kunnen worden toegerekend.
- 88 Voorts betekent het feit dat de regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat als wetgever, zoals die in de bestreden bepalingen is opgezet, een „instrument voor de voltooiing van het Spaanse rechtsstelsel” vormt, in het licht van al deze overwegingen ook niet dat het beroep van de Commissie zonder meer als ongegrond moet worden verworpen, voor zover het alleen met betrekking tot die aansprakelijkheidsregeling ertoe strekt om de doeltreffendheid te betwisten.
- 89 Uit een en ander volgt dat het primaire betoog van het Koninkrijk Spanje moet worden afgewezen en dat het onderzoek van het onderhavige beroep moet worden voortgezet met een analyse van de door de Commissie aangevoerde grieven.

3. Eerste grief: schending van het doeltreffendheidsbeginsel

a) Artikel 32 van wet 40/2015

- 90 De Commissie betoogt dat de drie cumulatieve voorwaarden die artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 stelt aan de vergoeding van schade die door de Spaanse wetgever aan particulieren is toegebracht wegens schending van het Unierecht, op zich of in hun geheel beschouwd, het verkrijgen van schadevergoeding in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

1) Eerste onderdeel: de voorwaarde dat het Hof heeft vastgesteld dat de toegepaste regel onverenigbaar is met het Unierecht

i) Argumenten van partijen

- 91 De Commissie merkt om te beginnen op dat het feit dat de vergoeding van de schade die de staat als wetgever als gevolg van een schending van het Unierecht heeft veroorzaakt, afhankelijk is gesteld van het bestaan van een beslissing van het Hof waarin de onverenigbaarheid van de toegepaste wettelijke bepaling met het Unierecht wordt vastgesteld, voortvloeit uit artikel 32, lid 5, van wet 40/2015, voor zover die bepaling stelt dat de schade moet voortvloeien „uit de toepassing van een norm die strijdig met het [Unierecht] is verklaard”, gelezen in samenhang met lid 6 van dat artikel en artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015, die verwijzen naar de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie van de beslissing waarbij wordt verklaard dat het Unierecht is geschonden.
- 92 Dienaangaande betoogt de Commissie ten eerste dat enkel beslissingen van het Hof in het kader van een beroep wegens niet-nakoming een verklaring bevatten dat het nationale recht onverenigbaar is met het Unierecht. Zelfs indien elke beslissing van het Hof voldoende is om aan de voorwaarde te voldoen waarop het onderhavige eerste onderdeel betrekking heeft, is het bovendien vaste rechtspraak dat het niet noodzakelijk is dat het Hof uitspraak heeft gedaan opdat het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht kan worden vastgesteld, en dat het in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel om de vergoeding van de schade die is veroorzaakt door een aan een lidstaat toe te rekenen schending van het Unierecht afhankelijk te stellen van het vereiste dat er reeds een beslissing van het Hof is.
- 93 Ten tweede moeten de rechterlijke instanties die bevoegd zijn om kennis te nemen van een schadevordering tegen de staat, ook als die vordering betrekking heeft op de activiteiten van de wetgever, bevoegd zijn om zelf in de betrokken zaak uitspraak te doen over alle voorwaarden voor aansprakelijkheid van de staat, met inbegrip van de voorwaarde betreffende de schending van het Unierecht, zonder zich te hoeven baseren op een eerder arrest van het Hof en zonder dat zij het Hof noodzakelijkerwijs een prejudiciële vraag hoeven te stellen of een beslissing van het Hof in een beroep wegens niet-nakoming hoeven af te wachten. Dat betekent niet dat elke rechterlijke instantie een nationale bepaling erga omnes nietig moet kunnen verklaren.
- 94 Ten derde merkt de Commissie op dat het Koninkrijk Spanje erkent dat dit rechtsmiddel slechts kan worden aangewend wanneer er al een beslissing van het Hof bestaat, maar dat die lidstaat dat rechtvaardigt op grond dat, wanneer een nationale rechterlijke instantie het beroep tegen de schadeveroorzakende administratieve handeling heeft verworpen, een beslissing van het Hof met erga-omneswerking noodzakelijk is om in een latere schadevordering het gezag van gewijsde van de beslissing van die rechterlijke instantie te kunnen overstijgen en de rechtszekerheid te waarborgen. Uit het arrest van 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), volgt echter dat een beslissing waarbij een beroep tegen een administratieve handeling wordt verworpen, voor welke rechterlijke instantie dan ook slechts gezag van gewijsde heeft waar het gaat om de geldigheid van de administratieve handeling en niet waar het gaat om het al dan niet bestaan van het recht op schadevergoeding.
- 95 Het Koninkrijk Spanje voert aan dat het Spaanse recht de vergoeding van de door een schending van het Unierecht veroorzaakte schade in geen geval afhankelijk stelt van de voorwaarde dat er al een beslissing van het Hof is. Het bestuursrechtelijke beroep, de vordering tot terugbetaling van

onverschuldigd betaalde belastingen en de vordering tot aansprakelijkstelling van de staat voor overheidshandelingen maken ter zake geen onderscheid en bevatten ook geen dergelijke specificatie.

- 96 Elke Spaanse rechterlijke instantie kan een wettelijke bepaling onverenigbaar met het Unierecht verklaren. Wordt er vastgesteld dat een handelen of een nalaten van de nationale wetgever onrechtmatig is wegens onverenigbaarheid met het Unierecht, dan kan zij die bepaling buiten toepassing laten en indien nodig de vergoeding toekennen die voortvloeit uit de nietigverklaring van de handeling of de vaststelling van de onrechtmatigheid van het nalaten, zonder dat er eerst een beslissing van het Hof nodig is waarbij die onverenigbaarheid wordt vastgesteld. Het feit dat in artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 een specifieke situatie wordt geregeld waarin er sprake is van een beslissing van het Hof waarbij een wettelijke bepaling onverenigbaar wordt verklaard met het Unierecht, heeft niet tot gevolg dat de Spaanse rechterlijke instanties die bevoegdheid verliezen. Bovendien kan elke particulier, indien hij van mening is dat niet alle door hem geleden schade is vergoed hoewel hij de nietigverklaring van de onrechtmatige handeling heeft verkregen, op grond van artikel 4 bis van organieke wet 6/1985 en van wet 29/1998 aan de overheid een vergoeding vragen.
- 97 Naar Spaans recht kan middels artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 voorts ook in de gevallen waarin de vordering tot nietigverklaring van de administratieve handeling is afgewezen en die handeling dus definitief is geworden, dat definitieve karakter later worden opgeheven door middel van een beroep tot vergoeding van de schade. Om het gezag van gewijsde van de afwijzende beslissing van een Spaanse rechterlijke instantie te overstijgen, is echter een arrest van het Hof noodzakelijk. Dit leidt niet tot schending van het doeltreffendheidsbeginsel, aldus het Koninkrijk Spanje.
- 98 De Commissie heeft een verkeerde opvatting van de regeling inzake staatsaansprakelijkheid in Spanje en de toetsingsbevoegdheid van de bestuursrechter. Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 beoogt met zijn specifieke eisen alleen te voorkomen dat een particulier een schadevergoedingsprocedure kan heropenen op de enkele grond dat een andere particulier voor een andere nationale rechterlijke instantie een gunstig vonnis heeft verkregen. Alleen een vonnis met erga-omneswerking kan leiden tot „toetsing” van andere vonnissen zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid, en in de Spaanse rechtsorde zijn slechts bepaalde rechterlijke instanties bevoegd om een bepaling van algemene strekking erga omnes nietig te verklaren.
- 99 Eisen dat er een autonoom rechtsmiddel wordt ingevoerd ter zake van niet-contractuele aansprakelijkheid voor schade die door de nationale wetgever is veroorzaakt wegens schending van het Unierecht, zonder dat er rekening wordt gehouden met de individuele toepassing van de betrokken wettelijke bepaling en zonder dat er een termijn voor het instellen van een dergelijk rechtsmiddel in acht wordt genomen, gaat veel verder dan wat krachtens het doeltreffendheidsbeginsel noodzakelijk is en holt de bevoegdheid van de lidstaten om de niet-contractuele aansprakelijkheid van de staat te regelen uit.
- 100 De Commissie vergist zich ook waar het gaat om het soort beslissingen dat in artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 wordt bedoeld. Het begrip „incumplimiento” moet niet worden opgevat als „niet-nakoming”, maar in de zin van „inbreuk” of „schending”. Deze bepaling verwijst dus niet alleen naar arresten van het Hof die in krachtens artikel 258 VWEU aanhangig gemaakte procedures worden gewezen.

ii) Beoordeling door het Hof

- 101 Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 bepaalt dat indien de schade voortvloeit uit de toepassing van een norm die strijdig met het Unierecht is verklaard, de betrokkene schadeloos kan worden gesteld indien hij voor welke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, op voorwaarde dat hij de schending van het Unierecht heeft aangevoerd die vervolgens wordt erkend, en dat er is voldaan aan de voorwaarden onder a) tot en met c) van die bepaling. Bovendien zijn partijen het erover eens dat het in die bepaling gebruikte begrip „norm” aldus moet worden opgevat dat het, zoals in artikel 32, lid 4, van die wet, verwijst naar een „norm die de status van wet heeft”.
- 102 Artikel 34, lid 1, van wet 40/2015 bepaalt in de tweede alinea dat in de gevallen van aansprakelijkheid waarnaar wordt verwezen in artikel 32, lid 5, van die wet, de schade kan worden vergoed die is opgetreden binnen een periode van vijf jaar vóór de datum van bekendmaking van de beslissing waarbij de norm strijdig met het Unierecht is verklaard, tenzij in die beslissing anders is bepaald, terwijl artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 bepaalt dat in diezelfde gevallen van aansprakelijkheid het recht om schadevergoeding te vorderen één jaar na bekendmaking in het Publicatieblad verjaart.
- 103 Hieruit volgt dat de Commissie terecht betoogt dat de bestreden bepalingen als voorwaarde voor de vergoeding van een particulier voor de schade die hij heeft geleden door een aan de nationale wetgever toe te rekenen schending van het Unierecht, stellen dat die schending eerst door het Hof moet zijn vastgesteld.
- 104 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het in strijd is met het beginsel van doeltreffendheid van het Unierecht, wanneer een lidstaat de vergoeding van de schade die hij door een schending van het Unierecht aan een particulier heeft toegebracht, afhankelijk stelt van het vereiste van voorafgaande vaststelling door het Hof van een aan die lidstaat toe te rekenen niet-nakoming van het Unierecht (zie in die zin arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 95). Evenzo heeft het Hof reeds geoordeeld dat voor de vergoeding van de schade die is veroorzaakt door schending van het Unierecht door een lidstaat, niet kan worden verlangd dat deze schending is vastgesteld bij een door het Hof gewezen prejudicieel arrest (zie arrest van 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 105 Bovendien volgt uit de in punt 30 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak dat die beginselen geldig zijn ongeacht het orgaan van de lidstaat waarvan de handeling of nalatigheid aan de basis ligt van de schending van het Unierecht.
- 106 Bijgevolg is het voor de beoordeling van de gegrondheid van het onderhavige onderdeel niet van belang of de bestreden bepalingen – zoals de Commissie stelt – vereisen dat er een beslissing van het Hof is gewezen waarbij wordt vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje een krachtens het Unierecht op deze lidstaat rustende verplichting niet is nagekomen, en ook niet of deze bepalingen – zoals die lidstaat betoogt – moeten worden geacht te verwijzen naar elke beslissing van het Hof waaruit kan worden afgeleid dat een handeling of nalatigheid van de Spaanse wetgever onverenigbaar is met het Unierecht. Uit de in punt 104 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak volgt immers dat de vergoeding van de schade die door een lidstaat – waaronder ook de nationale wetgever moet worden verstaan – wegens schending van het Unierecht is veroorzaakt, hoe dan ook niet afhankelijk kan worden gesteld van de voorwaarde dat

- er al een beslissing van het Hof is waarbij wordt vastgesteld dat de betrokken lidstaat het Unierecht niet is nagekomen of waaruit blijkt dat het handelen of nalaten dat aan de schade ten grondslag ligt, onverenigbaar is met het Unierecht, aangezien er in dat geval sprake zou zijn van schending van het doeltreffendheidsbeginsel.
- 107 Niettemin dient te worden beoordeeld of, zoals het Koninkrijk Spanje betoogt, andere rechtsmiddelen kunnen leiden tot de aansprakelijkheid van de staat als wetgever zonder dat daarbij vereist is dat er al een beslissing van het Hof is.
- 108 Om te beginnen is in de punten 63 tot en met 82 van het onderhavige arrest reeds vastgesteld dat geen van de door het Koninkrijk Spanje in de punten 95 en 96 en de punten 38 tot en met 45 van dit arrest aangevoerde procedures of rechtsmiddelen waarborgt dat een particulier in alle situaties waarin de schending van het Unierecht krachtens de in de punten 30 en 31 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak moet worden vergoed, een passende vergoeding kan krijgen voor de schade die hem is berokkend door een aan de nationale wetgever toe te rekenen schending van het Unierecht.
- 109 Vervolgens moet het in de punten 97 tot en met 99 van het onderhavige arrest uiteengezette betoog, aangezien dit in essentie overeenkomt met het betoog dat reeds in de punten 85, 86 en 88 van dit arrest is verworpen, om dezelfde redenen eveneens worden afgewezen.
- 110 Voor zover het Koninkrijk Spanje met dit betoog in wezen stelt dat de Commissie met het onderhavige beroep van deze lidstaat verlangt dat een rechtsmiddel wordt ingevoerd op grond waarvan eenieder de staat als wetgever aansprakelijk kan stellen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met een individuele beoordeling of zonder dat een termijn voor het instellen van een dergelijk beroep in acht wordt genomen, moet ten slotte worden vastgesteld dat het betoog berust op een onjuiste aanname met betrekking tot de strekking van het onderhavige beroep en dus niet kan slagen.
- 111 De Commissie beoogt met het onderhavige beroep namelijk weliswaar te verzekeren dat een particulier die schade heeft geleden door een aan de Spaanse wetgever toe te rekenen schending van het Unierecht, ook bij gebreke van een voor beroep vatbare administratieve handeling vergoeding van zijn schade kan verkrijgen, maar deze instelling trekt geenszins de voorwaarde van artikel 32, lid 2, van wet 40/2015 in twijfel, volgens welke de schade waarvan vergoeding wordt gevorderd met name moet worden geïndividualiseerd ten aanzien van een persoon of een groep van personen en die ingevolge lid 3, tweede alinea, van dat artikel ook van toepassing is op de in artikel 32, lid 5, van die wet bedoelde vorderingen.
- 112 Zij betwist evenmin dat voor de uitoefening van de schadevordering tegen de staat als wetgever een verjaringstermijn geldt, aangezien het in beginsel met het doeltreffendheidsbeginsel verenigbaar is dat op straffe van verval van recht redelijke termijnen worden vastgesteld, ook al leidt het verstrijken van deze termijnen per definitie tot gehele of gedeeltelijke afwijzing van de ingestelde vordering (zie in die zin arrest van 7 november 2019, Flausch e.a., C-280/18, EU:C:2019:928, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 113 Gelet op een en ander moet het eerste onderdeel van de eerste grief worden aanvaard.

2) *Tweede onderdeel: de voorwaarde dat de benadeelde voor welke rechterlijke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt*

i) Argumenten van partijen

- 114 De Commissie betoogt dat het Unierecht weliswaar niet in de weg staat aan de toepassing van een nationale regeling die bepaalt dat een particulier geen schadevergoeding kan verkrijgen wanneer hij, opzettelijk of uit onachtzaamheid, heeft nagelaten de schade te voorkomen door het instellen van een rechtsmiddel, maar dat dit slechts geldt op voorwaarde dat het aanwenden van dat rechtsmiddel geen onnodige moeilijkheden meebrengt en redelijkerwijs van de benadeelde persoon kan worden verlangd. Aangezien dit vereiste door artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 op absolute en onvoorwaardelijke wijze wordt opgelegd, is het in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel.
- 115 Deze schending van het doeltreffendheidsbeginsel kan volgens de Commissie niet worden verholpen door het feit dat de schadevordering tegen de staat als wetgever een aanvullend instrument van de algemene regeling inzake staatsaansprakelijkheid vormt, noch door het feit dat het noodzakelijk is de rechtszekerheid te beschermen of het feit dat er in Spanje andere procedurele middelen bestaan om de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten af te dwingen.
- 116 Bovendien beperkt de overheid zich vaak tot het vaststellen van regelgevingshandelingen waarbij wettelijke bepalingen worden toegepast, zonder daarbij over enige beoordelingsmarge te beschikken, en bevinden de nationale wetgevers zich ten opzichte van het Unierecht in een bijzondere positie, aangezien zij het primaire en het afgeleide Unierecht in acht moeten nemen. Rechtstreekse schendingen van het Unierecht door de nationale wetgever zijn dus niet ongebruikelijk en ook niet moeilijk voorstelbaar.
- 117 Daarenboven is het uit het oogpunt van het doeltreffendheidsbeginsel irrelevant dat het vereiste definitieve vonnis door welke rechterlijke instantie dan ook kan zijn geweest. Het is namelijk juist dat vonnisvereiste dat onverenigbaar is met dat beginsel, daar niet is voorzien in uitzonderingen voor gevallen waarin de uitoefening van dat rechtsmiddel voor de benadeelden buitensporige moeilijkheden meebrengt of redelijkerwijs niet van hen kan worden verlangd.
- 118 Het Koninkrijk Spanje voert om te beginnen aan dat de in het onderhavige tweede onderdeel aan de orde zijnde voorwaarde is opgelegd wegens het aanvullende karakter van de regeling voor de aansprakelijkheid van de staat als wetgever en wegens de noodzaak om het beginsel van vergoeding van de door de wetgever veroorzaakte schade in overeenstemming te brengen met het rechtszekerheidsbeginsel. Schade kan moeilijk worden veroorzaakt door een handeling van de wetgever zonder dat er sprake is van enige administratieve handeling, en om te bepalen of er een recht op schadevergoeding bestaat, moet de onrechtmatigheid van de geleden schade hoe dan ook van geval tot geval worden beoordeeld, zonder dat de onverenigbaarheid van een bepaling met het Unierecht automatisch recht geeft op schadevergoeding.
- 119 Wanneer de grief betrekking heeft op de onverenigbaarheid van een wet met het Unierecht, moet de particulier dus onderbouwen waarom deze wet hem geïndividualiseerde schade berokkent en aantonen dat de oorzaak daarvan de „toepassing van de wet” is. Indien er geen grond voor het bestaan van een „schadebrengend feit” is, is het niet mogelijk om langs gerechtelijke weg een

beroep wegens aansprakelijkheid in te stellen. Particulieren kunnen niet aanvoeren dat wetten die langdurig gevolgen hebben en onverenigbaar blijken te zijn met het Unierecht, een recht op schadevergoeding doen ontstaan dat onbeperkt is in de tijd.

- 120 Voorts is een definitieve beslissing tot verwerping van een eerder beroep weliswaar vereist, maar is het niet noodzakelijk dat de rechtsmiddelen zijn uitgeput, aangezien de definitieve beslissing volgens artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 „voor welke instantie dan ook” verkregen kan zijn.
- 121 Ten slotte legt de Tribunal Supremo de in het onderhavige onderdeel aan de orde zijnde voorwaarde hoe dan ook in een voor particulieren gunstige zin uit, hetgeen volgens het Koninkrijk Spanje de eerbiediging van het doeltreffendheidsbeginsel waarborgt.

ii) Beoordeling door het Hof

- 122 Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 bepaalt dat indien de schade voortvloeit uit de toepassing van een norm die de status van wet heeft en die strijdig met het Unierecht is verklaard, de betrokkene alleen schadeloos kan worden gesteld indien hij voor welke rechterlijke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt.
- 123 Wat de aansprakelijkheid van een lidstaat wegens schending van het Unierecht betreft, heeft het Hof al geoordeeld dat de nationale rechter kan onderzoeken of de benadeelde persoon zich redelijke inspanningen heeft getroost om de schade te voorkomen of de omvang ervan te beperken, en meer in het bijzonder of hij tijdig alle te zijner beschikking staande beroepsmogelijkheden heeft aangewend. Volgens een algemeen beginsel dat de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, dient de benadeelde zich immers redelijke inspanningen te getroosten om de omvang van de schade te beperken, omdat hij anders de schade zelf moet dragen. Het doeltreffendheidsbeginsel zou daarentegen worden geschonden wanneer van de benadeelde personen zou worden verlangd dat zij systematisch gebruikmaken van alle hun ter beschikking staande rechtsmiddelen, zelfs wanneer dit buitensporige moeilijkheden zou opleveren of redelijkerwijze niet van hen kan worden verlangd (zie in die zin arresten van 24 maart 2009, Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, punten 60-62 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punten 140-142 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 124 Bijgevolg staat het Unierecht weliswaar niet in de weg aan de toepassing van een nationale regeling op grond waarvan een particulier geen recht heeft op schadevergoeding wanneer hij opzettelijk of door nalatigheid heeft verzuimd om de schade te voorkomen en geen rechtsmiddel heeft aangewend, maar dit geldt op voorwaarde dat de aanwending van dat rechtsmiddel geen onnodige moeilijkheden meebrengt en redelijkerwijs van de benadeelde persoon kan worden verlangd (zie in die zin arrest van 24 maart 2009, Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, punt 69).
- 125 Zoals ook de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is dat in casu precies wat er in artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 is bepaald. Door tijdig op te komen tegen de administratieve handeling waarbij de schade ontstaat, kan de betrokken particulier immers in beginsel voorkomen dat de schade zich voordoet of in elk geval de omvang ervan beperken.

- 126 Bovendien verlangt deze bepaling niet dat de particulier alle hem ter beschikking staande rechtsmiddelen heeft uitgeput, maar alleen dat, voor welke instantie dan ook, een definitieve beslissing over een tegen die administratieve handeling ingesteld beroep is verkregen, hetgeen de naleving van die voorwaarde kan vergemakkelijken.
- 127 Niettemin moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie betoogt, wanneer de schade het gevolg is van een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever, zonder dat er sprake is van een door de particulier aanvechtbare administratieve handeling, die bepaling het onmogelijk maakt om schadevergoeding te verkrijgen, aangezien de benadeelde particulier in een dergelijk geval geen beroep kan instellen bij een rechterlijke instantie zoals wordt vereist. Gelet op de in punt 124 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak kan van een benadeelde particulier in een dergelijke situatie niet worden verlangd dat hij door actief gedrag bewerkstelligt dat een administratieve handeling wordt vastgesteld die hij vervolgens kan aanvechten, aangezien een dergelijke handeling hoe dan ook niet kan worden geacht de gestelde schade te hebben veroorzaakt.
- 128 Bijgevolg is artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel, daar het niet voorziet in een uitzondering voor gevallen waarin de aanwending van het in dat artikel neergelegde rechtsmiddel onnodige moeilijkheden zou meebrengen of redelijkerwijs niet van de benadeelde partij kan worden verlangd, hetgeen het geval is wanneer de schade voortvloeit uit een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever, zonder dat er sprake is van een voor beroep vatbare administratieve handeling.
- 129 In dit verband is de stelling dat het weinig waarschijnlijk is dat de schade rechtstreeks voortvloeit uit een handeling of nalatigheid van de nationale wetgever, niet van invloed op deze beoordeling. Ten eerste kan het feit dat – aangezien er niet is voorzien in uitzonderingen als die welke in het vorige punt zijn beschreven – het doeltreffendheidsbeginsel slechts zelden zou worden geschonden, geen rechtvaardiging vormen voor de schending van dit beginsel. Ten tweede is het, gelet op de specifieke verplichtingen voor de nationale wetgever om het Unierecht in nationaal recht om te zetten, in werkelijkheid niet ongebruikelijk dat de activiteiten van de wetgever de directe oorzaak zijn van schade die particulieren lijden.
- 130 Evenzo betekent het feit dat het instellen van een eerder beroep tot voorkoming of beperking van de schade krachtens het doeltreffendheidsbeginsel niet kan worden verlangd in gevallen waarin dat onnodige moeilijkheden zou meebrengen of redelijkerwijs niet van de benadeelde partij kan worden verlangd, niet dat de particulier die de staat als wetgever aansprakelijk wil stellen, in het kader van een daartoe ingestelde vordering niet hoeft aan te tonen dat in zijn specifieke geval is voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden voor aansprakelijkheid. Het in de punten 118 en 119 van het onderhavige arrest uiteengezette betoog van het Koninkrijk Spanje kan bijgevolg niet slagen.
- 131 De stelling dat de Tribunal Supremo de betwiste voorwaarde in een voor particulieren gunstige zin uitlegt, moet worden afgewezen om soortgelijke redenen als die welke in punt 81 van het onderhavige arrest zijn genoemd.
- 132 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van de eerste grief worden aanvaard voor zover artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 de vergoeding van de door de Spaanse wetgever aan particulieren berokkende schade afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de benadeelde particulier voor welke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, zonder dat wordt voorzien in een

uitzondering voor gevallen waarin de schade het rechtstreekse gevolg is van een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever, maar er geen sprake is van een voor beroep vatbare administratieve handeling.

3) Derde onderdeel: de voorwaarde dat de benadeelde particulier de schending van het Unierecht heeft aangevoerd in het beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt

i) Argumenten van partijen

- 133 De Commissie betoogt dat de voorwaarde dat de benadeelde particulier de schending van het Unierecht heeft aangevoerd in het beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, het recht op schadevergoeding lijkt te beperken tot gevallen waarin de geschonden bepaling van Unierecht rechtstreekse werking heeft, terwijl de staat zelfs aansprakelijk kan worden gesteld in geval van schending van een bepaling van Unierecht die geen rechtstreekse werking heeft.
- 134 Aangezien particulieren volgens de Commissie, wanneer de geschonden bepaling van het Unierecht geen rechtstreekse werking heeft, geen bescherming van hun rechten voor de nationale rechterlijke instanties kunnen verkrijgen middels het buiten toepassing laten van het nationale recht en het toepassen van het Unierecht, is het in het geval van dergelijke bepalingen overbodig om te eisen dat de benadeelde zich in een eerdere gerechtelijke procedure op de schending van het Unierecht heeft beroepen. Deze voorwaarde maakt het dus uiterst moeilijk om vergoeding te verkrijgen van de door de nationale wetgever wegens schending van het Unierecht veroorzaakte schade.
- 135 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat particulieren zich in een procedure tot nietigverklaring van een administratieve handeling kunnen beroepen op elke bepaling van Unierecht, aangezien de nationale rechterlijke instanties een nationale maatregel slechts buiten toepassing hoeven te laten en de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten slechts rechtstreeks moeten beschermen in het geval van Unierechtelijke bepalingen met rechtstreekse werking, aldus de Commissie.
- 136 Het Koninkrijk Spanje herhaalt dat deze voorwaarde is opgelegd wegens het aanvullende karakter van de regeling voor de aansprakelijkheid van de staat als wetgever en wegens de noodzaak om het beginsel van vergoeding van de door de wetgever veroorzaakte schade in overeenstemming te brengen met het rechtszekerheidsbeginsel. De verplichting om in een eerder beroep de schending van het Unierecht aan te voeren, is dus niet buitensporig, aangezien elke verzoeker verplicht is om zijn rechten zorgvuldig uit te oefenen en artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 de mogelijkheid biedt om de schadevergoedingsprocedure te heropenen in situaties die definitief zijn geworden.
- 137 Bovendien beperkt het Spaanse recht het recht op schadevergoeding geenszins tot gevallen waarin de geschonden bepaling van Unierecht rechtstreekse werking heeft. Aangezien deze stelling geen steun vindt in de bestreden bepalingen en de bewijslast op de Commissie rust, moet het onderhavige onderdeel volgens het Koninkrijk Spanje dus worden afgewezen. Hoe dan ook betekent de verplichting voor een particulier om eerder een beroep te hebben ingesteld en schending van het Unierecht te hebben aangevoerd, niet dat in dat beroep alleen een bepaling met rechtstreekse werking kan worden ingeroepen, aangezien argumenten inzake de

onverenigbaarheid van het Spaanse recht met het Unierecht kunnen worden aangevoerd, los van de rechtstreekse werking van de ingeroepen rechtsregel van de Unie. Voorts is het zo dat de Tribunal Supremo deze verplichting in een voor particulieren gunstige zin uitlegt.

ii) Beoordeling door het Hof

- 138 Artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 noemt als een van de voorwaarden waaronder een particulier vergoeding kan krijgen van schade die voortvloeit uit een aan de nationale wetgever toe te rekenen schending van het Unierecht, de voorwaarde dat deze particulier in een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, de schending van het Unierecht heeft aangevoerd die vervolgens wordt erkend.
- 139 Om te beginnen moet worden verduidelijkt dat het onderhavige onderdeel slechts hoeft te worden onderzocht voor zover van de benadeelde particulieren, gelet op de overwegingen in de punten 125 tot en met 128 van het onderhavige arrest, rechtsgeldig kan worden verlangd dat zij een dergelijk beroep instellen.
- 140 De Commissie betwist met het onderhavige onderdeel enkel de verenigbaarheid met het doeltreffendheidsbeginsel van de algemene verplichting voor de benadeelde particulier om in een beroep dat voorafgaat aan de aansprakelijkheidsvordering – en waarvan de instelling van hem kan worden verlangd om schade te voorkomen of de omvang ervan te beperken – de schending van het Unierecht aan te voeren, aangezien het aanvoeren van die schending tot mislukken gedoemd is wanneer de betrokken bepaling van Unierecht geen rechtstreekse werking heeft. Het beroep op een dergelijke bepaling kan namelijk niet leiden tot voorkoming of beperking van de schade bij gebreke van rechtstreekse werking.
- 141 Hoewel, zoals de Commissie betoogt, een nationale rechterlijke instantie niet verplicht is om louter op grond van het Unierecht een bepaling van nationaal recht die strijdig is met een bepaling van het Unierecht buiten toepassing te laten indien die laatste bepaling geen rechtstreekse werking heeft (arrest van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 68), geldt deze overweging onverminderd de mogelijkheid voor die rechterlijke instantie om op basis van het nationale recht elke bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten die in strijd is met een Unierechtelijke bepaling die geen rechtstreekse werking heeft (arrest van 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 33).
- 142 Bovendien verplicht het dwingende karakter van bepalingen van Unierecht, zelfs indien zij geen rechtstreekse werking hebben, de nationale rechter tot het uitleggen van het nationale recht conform deze bepalingen (zie in die zin arresten van 13 november 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, punten 6 en 8, en 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 30). Deze conforme uitlegging wordt beperkt door de algemene rechtsbeginselen, met name die van rechtszekerheid en niet-terugwerkende kracht, en kan niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (zie in die zin arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a., C-212/04, EU:C:2006:443, punt 110, en 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punt 28).
- 143 Gelet op het voorgaande moet het betoog van de Commissie worden verworpen, voor zover zij aanvoert dat alleen bepalingen van Unierecht met rechtstreekse werking met succes kunnen worden ingeroepen in een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, aangezien niet is uitgesloten dat, zoals het Koninkrijk Spanje overigens ter terechtzitting heeft verklaard, de bevoegdheden van de nationale rechter niet verschillen

naargelang de betrokken bepaling van Unierecht al dan niet rechtstreekse werking heeft, en dat de nationale rechter naar nationaal recht ruimere bevoegdheden heeft dan die welke hem door het Unierecht worden verleend. Bovendien kan een bepaling van Unierecht die geen rechtstreekse werking heeft, afhankelijk van het geval ook worden ingeroepen ter verkrijging van een uitlegging van het nationale recht die in overeenstemming is met het Unierecht.

- 144 Volledigheidshalve zij evenwel opgemerkt dat het feit dat van de benadeelde particulier wordt verlangd dat hij zich reeds in het voorstadium van het beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt en dat ertoe strekt die schade te voorkomen of te beperken, heeft beroepen op de schending van het Unierecht die vervolgens wordt erkend, omdat anders geen vergoeding van de geleden schade kan worden verkregen, een buitensporige procedurele moeilijkheid kan vormen die in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel. Het kan in dat stadium immers uiterst moeilijk of onmogelijk zijn om te voorzien welke schending van het Unierecht uiteindelijk door het Hof zal worden erkend.
- 145 In deze omstandigheden moet het derde onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

b) Artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 en artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015

1) Argumenten van partijen

- 146 De Commissie betoogt dat het doeltreffendheidsbeginsel ook wordt geschonden door artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015, op grond waarvan het recht om schadevergoeding te vorderen verjaart één jaar na bekendmaking in het Publicatieblad van de beslissing waarbij de norm met de status van wet strijdig met het Unierecht wordt verklaard, en door artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015, dat de schade die voor vergoeding in aanmerking komt, beperkt tot die welke zich binnen een periode van vijf jaar vóór die bekendmaking heeft voorgedaan, tenzij in de beslissing anders is bepaald.
- 147 In de eerste plaats is het volgens de Commissie niet aanvaardbaar om de verjaringstermijn van de vordering te doen ingaan op een datum die afhangt van een beslissing van het Hof die een nationale rechterlijke instantie niet nodig heeft om vast te kunnen stellen dat de staat aansprakelijk is, en ook niet om de betrokken lidstaat te verplichten tot vergoeding van schade die is veroorzaakt door een schending van het Unierecht. Dit heeft tot gevolg dat de beslissing die door het Hof eerder moet zijn geweest een wezenlijk onderdeel van de aansprakelijkheid van de wetgevende staat wordt, zoals ook wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 32, lid 5, van wet 40/2015. Dit is in strijd met de rechtspraak van het Hof.
- 148 In de tweede plaats is de beperking van de voor vergoeding in aanmerking komende schade tot die welke is ontstaan binnen een periode van vijf jaar vóór de bekendmaking van de beslissing waarbij de betrokken bepaling in strijd met het Unierecht is verklaard, in twee opzichten in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel. Ten eerste kan een dergelijke termijn niet ingaan vanaf een datum die afhangt van een beslissing van het Hof, die niet zomaar kan worden verlangd. Ten tweede is een dergelijke beperking in strijd met het beginsel dat schade volledig wordt vergoed, dat inherent is aan het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien de rechtspraak van het Hof de volledige vergoeding van de schade vereist, daaronder begrepen de toekenning van vertragingsrente.

- 149 In beginsel verzet het Unierecht zich er weliswaar niet tegen dat op schuldvorderingen jegens de staat een verjaringstermijn van vijf jaar wordt toegepast, mits die termijn van toepassing is op soortgelijke vorderingen naar nationaal recht, maar in casu is het meer dan waarschijnlijk dat er meer dan vijf jaar zal verstrijken voordat het Hof uitspraak doet, aangezien het middels artikel 32, leden 5 en 6, van wet 40/2015 ingevoerde stelsel een lange gerechtelijke weg vereist. Gelet op de duur van de procedure van artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 is er derhalve mogelijkereis geen sprake van volledige vergoeding van de geleden schade als hetgeen in artikel 34, lid 1, tweede alinea, van die wet staat als uitgangspunt wordt genomen.
- 150 De vermelding dat de beperking in de tijd van de voor vergoeding in aanmerking komende schade vijf jaar bedraagt tenzij „anders is bepaald” in de beslissing waarbij de norm met de status van wet in strijd met het Unierecht is verklaard, komt volgens de Commissie niet voor in artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015, maar in artikel 32, lid 6, van die wet. Die verduidelijking ziet dus niet op een mogelijkheid die wordt geboden aan de nationale rechter bij wie een schadevordering aanhangig is gemaakt, maar enkel op de inhoud van een beslissing van het Hof.
- 151 Het Koninkrijk Spanje antwoordt in de eerste plaats dat wat de aanvangsdatum van de verjaringstermijn voor de betrokken vordering betreft, het vereiste dat het Hof eerder een arrest heeft gewezen niet in strijd is met het doeltreffendheidsbeginsel en de desbetreffende bezwaren van de Commissie dus moeten worden afgewezen. Hoe dan ook kan elke Spaanse rechterlijke instantie verklaren dat een wettelijke bepaling in strijd is met het Unierecht, zonder dat het Hof in die zin uitspraak moet hebben gedaan.
- 152 Aangezien de schade in casu voortvloeit uit een rechtsregel met algemene werking, kan die termijn bovendien pas ingaan vanaf de bekendmaking van de uitspraak waarbij de onwettigheid van die rechtsregel is vastgesteld, daar alleen die bekendmaking het mogelijk maakt om kennis te nemen van die onrechtmatigheid en dus van de schade. Bekendmaking in een publicatieblad behoort tot de meest doeltreffende middelen om een juridische gebeurtenis aan te kondigen.
- 153 Voorts betekent het feit dat de termijn begint te lopen vanaf de datum van bekendmaking van de uitspraak niet dat vóór die datum geen rechtsvordering kan worden ingesteld via de gewone rechtsmiddelen en via de algemene regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat als bedoeld in artikel 106 van de grondwet en geregeld in artikel 32, lid 1, van wet 40/2015.
- 154 Wat in de tweede plaats de beperking in de tijd van de voor vergoeding in aanmerking komende schade betreft, betoogt het Koninkrijk Spanje dat uit de punten 68 en 69 van het arrest van 21 december 2016, Gutiérrez Naranjo e.a. (C-154/15, C-307/15 en C-308/15, EU:C:2016:980), volgt dat definitieve rechtssituaties moeten worden geëerbiedigd, ondanks de vaststelling dat er sprake is van onverenigbaarheid met het Unierecht. In dit verband wijst het Koninkrijk Spanje er nogmaals op dat lid 5 van artikel 32 van wet 40/2015, net als lid 4 van dat artikel, betrekking heeft op een aanvullend geval waarin een termijn wordt heropend die zou zijn verstreken indien de gewone rechtsmiddelen zouden worden toegepast. Daardoor kan er schadevergoeding worden verkregen in gevallen waarin in beginsel elke vergoeding is uitgesloten. Lid 5 bevat dus een voor particulieren gunstige rechtsregel die het mogelijk maakt een vordering tot schadevergoeding in te stellen waarvan de uitkomst strijdig kan zijn met een beslissing die reeds in kracht van gewijsde is gegaan.

- 155 Hoe dan ook kan een particulier volledige vergoeding van zijn schade verkrijgen door de nodige vorderingen in te stellen voordat zij verjaren. Het Koninkrijk Spanje verwijst in dit verband naar artikel 34, lid 1, eerste alinea, van wet 40/2015, dat van toepassing is op het in artikel 32, lid 1, van die wet bedoelde algemene geval waarin er sprake is van aansprakelijkheid van de staat.
- 156 Bovendien bepaalt de rechtspraak niet dat vergoeding verschuldigd is voor alle schade die verband houdt met handelingen die reeds zijn verjaard. Het zou onredelijk zijn om een volledige schadevergoeding te eisen waar het gaat om wetten die al tientallen jaren van kracht zijn. Volledige schadevergoeding is geen absoluut beginsel en er moet rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor de schatkist.
- 157 Ten slotte merkt het Koninkrijk Spanje op dat, aangezien artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 bepaalt dat het van toepassing is „tenzij in [de beslissing waarbij de norm in strijd met het Unierecht wordt verklaard] anders is bepaald”, de rechterlijke instantie die uitspraak doet over het beroep wegens aansprakelijkheid de schadevergoeding afhankelijk van de omstandigheden kan aanpassen en kan beslissen om de in die bepaling neergelegde beperking in de tijd van de schade die in aanmerking komt voor vergoeding, niet toe te passen.

2) Beoordeling door het Hof

- 158 Wat in de eerste plaats het onderdeel van het betoog van de Commissie betreft dat ziet op artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015, zij eraan herinnerd dat deze bepaling stelt dat in de gevallen van aansprakelijkheid waarnaar wordt verwezen in artikel 32, lid 5, van wet 40/2015, het recht om schadevergoeding te vorderen één jaar na bekendmaking in het Publicatieblad van de beslissing waarbij de wettelijke bepaling strijdig met het Unierecht wordt verklaard, verjaart. Bovendien heeft de Commissie slechts bezwaren tegen artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 voor zover daarin is aangegeven wanneer voor vorderingen wegens aansprakelijkheid van de staat als wetgever voor schendingen van het Unierecht die aan hem kunnen worden toegerekend, de verjaringstermijn ingaat.
- 159 Aangezien, zoals in punt 106 van het onderhavige arrest is vastgesteld, de vergoeding van de schade die de nationale wetgever wegens schending van het Unierecht aan particulieren heeft berokkend, niet zonder schending van het doeltreffendheidsbeginsel afhankelijk kan worden gesteld van een beslissing van het Hof waarbij is vastgesteld dat de betrokken lidstaat het Unierecht niet is nagekomen of waaruit blijkt dat het handelen of nalaten dat aan de schade ten grondslag ligt, onverenigbaar is met het Unierecht, is er ook sprake van schending van dat beginsel als de bekendmaking van een dergelijke beslissing in het Publicatieblad de enige mogelijke aanvangsdatum is voor de verjaring van een vordering waarmee wordt beoogd om de aansprakelijkheid van de wetgever vast te stellen voor de aan hem toe te rekenen schendingen van het Unierecht.
- 160 In dit verband moet de stelling van het Koninkrijk Spanje worden verworpen dat een benadeelde particulier zijn schade volledig vergoed kan krijgen via de gewone rechtsmiddelen en via de in artikel 32, lid 1, van wet 40/2015 bedoelde algemene regeling inzake aansprakelijkheid van de overheid. Ten eerste waarborgt, zoals blijkt uit de punten 63 tot en met 82 van het onderhavige arrest, geen van de andere door het Koninkrijk Spanje aangevoerde procedures of rechtsmiddelen dat de staat aansprakelijk kan worden gesteld voor aan de nationale wetgever toe te rekenen schendingen van het Unierecht in alle omstandigheden waarin een particulier door een dergelijke schending van de wetgever schade lijdt. Ten tweede vormt het bestaan van een

dergelijke beslissing volgens de bewoordingen van de bestreden bepalingen een voorwaarde waaraan noodzakelijkerwijs moet zijn voldaan alvorens die vordering überhaupt kan worden ingesteld.

- 161 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het onderdeel van het betoog van de Commissie dat betrekking heeft op de aanvangsdatum van de verjaringstermijn van artikel 67, lid 1, derde alinea, van wet 39/2015 gegrond is, aangezien deze bepaling slechts betrekking heeft op gevallen waarin er een beslissing van het Hof is waarbij de toegepaste wettelijke bepaling onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard.
- 162 In de tweede plaats zij er met betrekking tot de beperking in de tijd van de voor vergoeding in aanmerking komende schade aan herinnerd dat artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 bepaalt dat in het geval van aansprakelijkheid waarnaar wordt verwezen in artikel 32, lid 5, van die wet de schade kan worden vergoed die is opgetreden binnen een periode van vijf jaar vóór de datum van bekendmaking van de beslissing waarbij de betrokken norm die de status van wet heeft strijdig met het Unierecht is verklaard, tenzij in die beslissing anders is bepaald.
- 163 Derhalve moet worden vastgesteld dat deze bepaling tot gevolg heeft dat in geval van aansprakelijkheid van de staat als wetgever voor schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend, de voor vergoeding in aanmerking komende schade wordt beperkt tot die welke is opgetreden binnen een periode van vijf jaar vóór de datum van bekendmaking in het Publicatieblad van de beslissing van het Hof waarbij wordt vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje het Unierecht niet heeft nageleefd of waaruit blijkt dat de handeling of nalatigheid van de wetgever die de schade heeft veroorzaakt, onverenigbaar is met het Unierecht.
- 164 In dit verband is het bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen ter zake weliswaar een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de omvang van de schadevergoeding en de regels voor het ramen van schade die het gevolg is van schending van het Unierecht te bepalen, maar de nationale regeling waarin de criteria ter bepaling van die omvang en ter bepaling van die regels worden vastgesteld, moeten met name het doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigen (zie in die zin arresten van 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punt 39). Zo heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de vergoeding van de door schendingen van het Unierecht aan particulieren toegebrachte schade adequaat dient te zijn ten opzichte van de geleden schade (zie arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 82, en 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punt 46), in die zin dat de daadwerkelijk geleden schade in voorkomend geval volledig kan worden vergoed (zie in die zin arresten van 2 augustus 1993, Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, punt 26, en 15 april 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, punt 49).
- 165 In casu kan worden volstaan met de vaststelling dat het Koninkrijk Spanje verhindert dat benadeelde particulieren in alle gevallen een passende vergoeding voor hun schade kunnen ontvangen, door in artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 te bepalen dat schade die door de wetgever aan particulieren is toegebracht wegens schending van het Unierecht, slechts kan worden vergoed indien die schade is opgetreden binnen vijf jaar vóór de datum van bekendmaking van de beslissing van het Hof waarbij wordt vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje het Unierecht niet is nagekomen of waaruit blijkt dat de handeling of nalatigheid van de wetgever die de schade heeft veroorzaakt, onverenigbaar is met het Unierecht.

- 166 Afgezien van het feit dat de vergoeding van schade die de wetgever als gevolg van een schending van het Unierecht heeft veroorzaakt hoe dan ook niet afhankelijk kan worden gesteld van het bestaan van een dergelijk beslissing, heeft deze voorwaarde immers tot gevolg dat het in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt om een vergoeding te verkrijgen, gelet op de duur van de procedure – een niet-nakomingsprocedure in de zin van artikel 258 VWEU of een prejudiciële verwijzingsprocedure krachtens artikel 267 VWEU – na afloop waarvan een dergelijke beslissing wordt gewezen. Bovendien wordt de duur van de procedure verlengd door de toepassing van artikel 32, lid 5, van wet 40/2015, waarnaar artikel 34, lid 1, van die wet verwijst en dat vereist dat er een definitieve beslissing is verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt.
- 167 Ook deze voorwaarde is dus in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel. In dit verband kan het Koninkrijk Spanje om dezelfde redenen als die welke in respectievelijk de punten 85, 86 en 88 en in de punten 63 tot en met 82 van het onderhavige arrest zijn genoemd, geen enkel nuttig argument ontlenen aan het feit dat artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 een aanvullend rechtsmiddel vormt, en ook niet aan de andere procedures of rechtsmiddelen waarop het zich beroept.
- 168 Evenzo biedt de verwijzing in artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015 naar het feit dat „in die beslissing anders [kan worden] bepaald”, die lidstaat geen steun voor zijn betoog, aangezien uit deze bepaling ondubbelzinnig blijkt dat de term „beslissing”, wat de schade betreft die voortvloeit uit een aan de wetgever toe te rekenen schending van het Unierecht, verwijst naar de „beslissing waarbij de norm [...] strijdig met het [Unierecht] is verklaard” en dus naar een beslissing van het Hof.
- 169 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat het onderdeel van het betoog van de Commissie dat ziet op de beperking in de tijd van de voor vergoeding in aanmerking komende schade als bedoeld in artikel 34, lid 1, tweede alinea, van wet 40/2015, gegrond is.
- 170 Bijgevolg moet de eerste grief inzake schending van het doeltreffendheidsbeginsel gedeeltelijk worden aanvaard.

4. Tweede grief: schending van het gelijkwaardigheidsbeginsel

a) Argumenten van partijen

- 171 Met haar tweede grief betoogt de Commissie dat het Koninkrijk Spanje de krachtens het gelijkwaardigheidsbeginsel op die lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen door in artikel 32, lid 5, onder a) en b), van wet 40/2015 te bepalen dat de staat als wetgever slechts aansprakelijk kan worden gesteld voor schending van het Unierecht indien de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen en de schending voldoende gekwalificeerd is.
- 172 Volgens deze instelling volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het gelijkwaardigheidsbeginsel niet alleen relevant is bij de beoordeling van de procedurele voorwaarden ter zake van vorderingen tot vergoeding van door de staat in strijd met het Unierecht veroorzaakte schade, maar ook bij de beoordeling van de materiële voorwaarden voor het instellen van dergelijke vorderingen. Bijgevolg is het feit dat artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 de drie voorwaarden herhaalt die volgens de rechtspraak van het Hof voldoende zijn om een lidstaat aansprakelijk te stellen voor de schade die hij in strijd met het Unierecht aan particulieren toebrengt, irrelevant,

aangezien het nationale recht – zonder het gelijkwaardigheidsbeginsel te schenden – deze drie voorwaarden slechts kan opleggen indien zij ook gelden voor soortgelijke vorderingen tot schadevergoeding op basis van het nationale recht.

- 173 In het onderhavige geval zijn de twee in punt 171 van dit arrest genoemde voorwaarden echter niet opgenomen in artikel 32, lid 4, van wet 40/2015 met betrekking tot de aansprakelijkheid van de staat als wetgever in geval van schending van de grondwet, ook al volgt uit het arrest van 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39), dat vorderingen wegens staatsaansprakelijkheid die zijn gebaseerd op schending van het Unierecht door een wettelijke bepaling en die welke zijn gebaseerd op een door de Tribunal Constitucional vastgestelde schending van de grondwet door een wettelijke bepaling, gelet op het voorwerp en de wezenlijke bestanddelen ervan, voor de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel soortgelijk zijn, aldus de Commissie.
- 174 Het Koninkrijk Spanje betoogt dat de tweede grief van de Commissie ongegrond is, aangezien de twee soorten vorderingen niet als vergelijkbaar kunnen worden beschouwd. Gevallen van ongrondwettigheid van een wet kunnen sterk verschillen van de gevallen waarin een rechtsregel onverenigbaar is met het Unierecht, aangezien bepaalde gevallen van ongrondwettigheid met name geen betrekking kunnen hebben op de schending van de rechten van particulieren. Bovendien bestaat er een wezenlijk verschil tussen de aansprakelijkheid van de staat als gevolg van een schending van het Unierecht en de aansprakelijkheid die voortvloeit uit de ongrondwettigverklaring van een wet. In het laatste geval is er namelijk sprake van de nietigheid *ex tunc* van de wet, zodat administratieve handelingen die zijn vastgesteld op grond van een wet die later ongrondwettig wordt verklaard, ook ongeldig zijn. Dat is niet het geval bij een beslissing van het Hof waarbij een niet-nakoming wordt vastgesteld of een beslissing die in het kader van een prejudiciële procedure wordt gewezen.
- 175 Zelfs in de veronderstelling dat de twee soorten vorderingen vergelijkbaar zijn, is het volgens het Koninkrijk Spanje voorts zo dat artikel 32, lid 5, van wet 40/2015 slechts een codificatie is van de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden en dat dit is gedaan om de rechtszekerheid te vergroten. Deze voorwaarden zijn inherent aan de regeling van staatsaansprakelijkheid in Spanje, ook in gevallen van aansprakelijkheid die voortvloeit uit de ongrondwettigverklaring van een wettelijke bepaling. Het gaat dus hoe dan ook om een louter formeel verschil.

b) Beoordeling door het Hof

- 176 Overeenkomstig hetgeen in punt 33 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, staat het – onder voorbehoud van het recht op schadevergoeding dat rechtstreeks voortvloeit uit het Unierecht wanneer aan de in punt 31 van dit arrest genoemde voorwaarden is voldaan – aan de lidstaat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de schade die hij door schending van het Unierecht heeft veroorzaakt ongedaan te maken.
- 177 Wanneer er ter zake geen regeling van de Unie is, is het namelijk een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsovereenkomsten die ertoe strekken de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenu. Het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist echter dat de voorwaarden die in de nationale wettelijke regeling voor de vergoeding van schade zijn vastgesteld, niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (zie in die zin

arresten van 19 november 1991, *Francovich e.a.*, C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punten 41-43 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 19 mei 2011, *Iaia e.a.*, C-452/09, EU:C:2011:323, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 178 Met het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt dus een grens gesteld aan de procedurele autonomie waarover de lidstaten beschikken wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen en dat recht geen relevante bepalingen bevat. Hieruit volgt dat inzake de aansprakelijkheid van de staat wegens schending van het Unierecht, dit beginsel slechts kan worden toegepast wanneer die aansprakelijkheid op grond van het Unierecht is ontstaan, en dus wanneer is voldaan aan de desbetreffende voorwaarden, zoals die in punt 31 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht (zie naar analogie arrest van 9 december 2010, *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e.a.*, C-568/08, EU:C:2010:751, punt 92).
- 179 Zoals ook de advocaat-generaal in punt 122 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan dit beginsel immers niet de grondslag vormen voor een verplichting van de lidstaten om het ontstaan van een recht op schadevergoeding mogelijk te maken onder gunstiger voorwaarden dan de voorwaarden die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Hof.
- 180 In casu komt de Commissie met de tweede grief niet op tegen de voorwaarden waaronder in Spanje uitvoering wordt gegeven aan het beginsel van aansprakelijkheid van de staat voor aan die staat toe te rekenen schendingen van het Unierecht, zoals dit door het Hof is verduidelijkt, maar tegen de voorwaarden waaronder de staat als wetgever aansprakelijk kan worden gesteld voor aan de staat toe te rekenen schendingen van het Unierecht, zoals deze voorwaarden in het Spaanse recht zijn omschreven en ten aanzien waarvan overigens vaststaat dat zij een getrouwe weergave zijn van de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden.
- 181 Zoals blijkt uit de vaststelling in punt 179 van het onderhavige arrest, is het gelijkwaardigheidsbeginsel niet van toepassing, ook al zouden de voorwaarden waaronder de staat als wetgever aansprakelijk kan worden gesteld voor aan die staat toe te rekenen schendingen van het Unierecht minder gunstig zijn dan de voorwaarden waaronder de staat als wetgever aansprakelijk kan worden gesteld in geval van schending van de grondwet.
- 182 Het Hof heeft overigens reeds herhaaldelijk verduidelijkt dat de lidstaten weliswaar kunnen bepalen dat zij onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk zijn dan die welke door het Hof zijn vastgesteld, maar dat deze aansprakelijkheid niet op het Unierecht, maar op het nationale recht moet worden geacht te zijn gebaseerd (zie in die zin arresten van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur en Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 66, en 8 juli 2021, *Koleje Mazowieckie*, C-120/20, EU:C:2021:553, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 183 In het algemeen kan het gelijkwaardigheidsbeginsel voorts niet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat verplicht is om zijn gunstigste nationale regeling toe te passen op alle vorderingen die op een bepaald rechtsgebied worden ingediend (zie arrest van 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 184 Opgemerkt zij nog dat het Hof, zoals de Commissie aangeeft, inderdaad meermaals heeft aangegeven dat zowel de materiële als de formele voorwaarden die in de nationale wettelijke regelingen zijn vastgesteld voor de vergoeding van door de lidstaten veroorzaakte schade als gevolg van schendingen van het Unierecht, met name niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden (zie in die zin arresten van 19 november 1991, *Francovich e.a.*, C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 43; 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur en*

Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punten 98 en 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 april 2007, AGM-COS.MET, C-470/03, EU:C:2007:213, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals blijkt uit de bewoordingen van die rechtspraak, heeft deze verduidelijking evenwel steeds betrekking op de voorwaarden die in de nationale wettelijke regelingen zijn vastgesteld voor de vergoeding van schade wanneer het recht op vergoeding op grond van het Unierecht is ontstaan.

- 185 Bijgevolg berust de tweede grief op een onjuiste lezing van de rechtspraak van het Hof. Deze grief moet derhalve ongegrond worden verklaard.
- 186 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens het doeltreffendheidsbeginsel niet is nagekomen door de bestreden bepalingen vast te stellen en te handhaven, voor zover middels deze bepalingen de vergoeding van de schade die de Spaanse wetgever aan particulieren heeft berokkend als gevolg van een schending van het Unierecht afhankelijk wordt gesteld van:
- de voorwaarde dat er een beslissing van het Hof is waarbij de toegepaste norm die de status van wet heeft onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard;
 - de voorwaarde dat de benadeelde particulier voor welke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, zonder dat is voorzien in een uitzondering voor gevallen waarin de schade het rechtstreekse gevolg is van een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever wanneer er geen sprake is van een voor beroep vatbare administratieve handeling;
 - de naleving van een verjaringstermijn van één jaar vanaf de bekendmaking in het Publicatieblad van de beslissing van het Hof waarbij de toegepaste norm die de status van wet heeft onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard, zonder dat er een regeling is voor de gevallen waarin er geen dergelijke beslissing is, en
 - de voorwaarde dat alleen schade die is opgetreden binnen een periode van vijf jaar vóór de datum van die bekendmaking voor vergoeding in aanmerking komt, tenzij in de beslissing anders is bepaald.

IV. Kosten

- 187 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 138, lid 3, van dit Reglement draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.
- 188 Aangezien de Commissie en het Koninkrijk Spanje elk hebben gevorderd dat de andere partij in de kosten wordt verwezen en elk op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij elk te worden verwezen in hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het Koninkrijk Spanje is de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens het doeltreffendheidsbeginsel niet nagekomen door artikel 32, leden 3 tot en met 6, en artikel 34, lid 1, tweede alinea, van Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (wet 40/2015 betreffende de wettelijke regeling van de openbare sector) van 1 oktober 2015 alsook artikel 67, lid 1, derde alinea, van Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (wet 39/2015 betreffende de gemeenschappelijke administratieve procedure van de overheden) van 1 oktober 2015 vast te stellen en te handhaven, voor zover middels deze bepalingen de vergoeding van de schade die de Spaanse wetgever aan particulieren heeft berokkend als gevolg van een schending van het Unierecht afhankelijk wordt gesteld van:
 - de voorwaarde dat er een beslissing van het Hof is waarbij de toegepaste norm die de status van wet heeft onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard;
 - de voorwaarde dat de benadeelde particulier voor welke instantie dan ook een definitieve beslissing heeft verkregen tot verwerping van een beroep tegen de administratieve handeling die de schade heeft veroorzaakt, zonder dat is voorzien in een uitzondering voor gevallen waarin de schade het rechtstreekse gevolg is van een met het Unierecht strijdige handeling of nalatigheid van de wetgever wanneer er geen sprake is van een voor beroep vatbare administratieve handeling;
 - de naleving van een verjaringstermijn van één jaar vanaf de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie van de beslissing van het Hof waarbij de toegepaste norm die de status van wet heeft onverenigbaar met het Unierecht wordt verklaard, zonder dat er een regeling is voor de gevallen waarin er geen dergelijke beslissing is, en
 - de voorwaarde dat alleen schade die is opgetreden binnen een periode van vijf jaar vóór de datum van die bekendmaking voor vergoeding in aanmerking komt, tenzij in de beslissing anders is bepaald.
- 2) Het beroep wordt afgewezen voor het overige.
- 3) De Europese Commissie en het Koninkrijk Spanje dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen

ⁱ De formulering van punt 182 van de Nederlandse tekst is gewijzigd na de oorspronkelijke publicatie.