



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MACIEJ SZPUNAR  
föredraget den 9 december 2021<sup>1</sup>

**Mål C-278/20**

**Europeiska kommissionen  
mot**

**Konungariket Spanien**

”Fördragsbrott – Åsidosättande av unionsrätten från den spanska lagstiftarens sida – Skador som vållas enskilda personer – Nationell lagstiftning som bringar regleringen av statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid åsidosättande av unionsrätten i överensstämmelse med den ordning som fastställts för brott mot Spaniens konstitution genom rättsakter som antagits av lagstiftaren – Skadestånd som gjorts omöjligt eller orimligt svårt att erhålla – Effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen”

## I. Inledning

1. Domstolen förklarar återigen att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna utgör en väsentlig del av fördragets system.<sup>2</sup> De drabbade personerna har rätt till skadestånd då tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att tilldela enskilda personer rättigheter, att överträdelsen av denna rättsregel är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda personerna har lidit.<sup>3</sup>

2. Det bör också framhållas att det, med förbehåll för själva rätten till skadestånd vilken grundas direkt på gemenskapsrätten då dessa förutsättningar är uppfyllda, är inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten ska ersätta följderna av den vållade skadan, förutsatt att de villkor som fastställs i nationell skadeståndslagstiftning inte är mindre förmånliga än de som

<sup>1</sup> Originalspråk: franska.

<sup>2</sup> Dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (de förenade målen C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 35), dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (de förenade målen C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 31), dom av den 23 maj 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punkt 24), samt dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 29).

<sup>3</sup> Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (de förenade målen C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51), dom av den 23 maj 1996, Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1996:205, punkt 25), samt dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30).

avser liknande ersättningsanspråk grundade på nationella förhållanden (likvärdighetsprincipen) eller är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (effektivitetsprincipen).<sup>4</sup>

3. Dessa båda principer står i centrum i förevarande talan om fördragsbrott. Europeiska kommissionen yrkar nämligen i sin ansökan av den 24 juni 2020 att domstolen ska slå fast att Konungariket Spanien genom att anta och vidmakthålla vissa bestämmelser om statens ansvar i egenskap av lagstiftare har försummat sina skyldigheter enligt effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen, vilka begränsar den processuella autonomi<sup>5</sup> som medlemsstaterna har när de fastställer förutsättningarna för sitt ansvar för skador som i strid med unionsrätten vållas enskilda.

## II. Spansk rätt

4. I Spaniens konstitution föreskrivs i artikel 106.2 att "[e]nskilda personer under de förutsättningar som fastställs i lag har rätt att erhålla skadestånd för varje inkräktande på deras egendom och rättigheter, utom vid force majeure, om detta inkräktande är en följd av ett utövande av offentlig tjänst".

5. I Ley orgánica 6/1985 del Poder Judicial (grundläggande lag 6/1985 om domstolsväsendet) av den 1 juli 1985<sup>6</sup>, ändrad genom grundläggande lag 7/2015 av den 21 juli 2015<sup>7</sup> föreskrivs i artikel 4-*bis*.1 att "[d]omstolarna ska tillämpa unionsrätten i enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstol".

6. I Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (lag 29/1998 om rättslig organisation av förvaltningstvister) av den 13 juli 1998<sup>8</sup> anges i artikel 31 följande:

"1. En sökande kan ansöka om att rättsakter och bestämmelser som kan angripas i enlighet med föregående kapitel förklaras rättsstridiga och, där så är nödvändigt, ogiltigförklarade.

2. Sökanden kan även ansöka om fastställelse av enskilda rättsförhållanden samt om att lämpliga åtgärder ska vidtas för att till fullo återställa dessa rättsförhållanden, i förekommande fall inbegripet skadestånd för skador som lidits."

7. I artikel 71.1 d föreskrivs följande:

"Om ett besvär över ett myndighetsbeslut bifalls i ett beslut eller en dom ska följande gälla:

...

<sup>4</sup> Dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 58), och dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 31).

<sup>5</sup> Detta under förutsättning att uttrycket "processuell autonomi" hänför sig både till formella villkor i egentlig bemärkelse och till materiella villkor.

<sup>6</sup> BOE nr 157 av den 2 juli 1985, s. 20632.

<sup>7</sup> BOE nr 174 av den 22 juli 2015, s. 61593.

<sup>8</sup> BOE nr 167 av den 14 juli 1998, s. 23516.

d) Om en ansökan om skadestånd för skada bifalls ska det alltid anges en rätt till skadestånd, och det ska även anges vem som är ålagd att ersätta skadan. I avgörandet ska också skadeståndsbeloppet fastställas, om sökanden uttryckligen begär detta och om handlingarna i ärendet innehåller tillräckligt underlag för detta. I motsatt fall ska det anges en grund för fastställandet av beloppet, och den slutliga fastställelsen ska senareläggas till det skede då avgörandet verkställs.”

8. I artikel 110.1 i samma lag föreskrivs följande:

”I frågor som rör beskattning, personal inom offentlig förvaltning och gemensam marknad kan, med avseende på verkställigheten av ett avgörande, verkningarna av en lagakraftvunnen dom i vilken enskilda rättsförhållanden har fastställts för en eller flera personer utvidgas till att även omfatta andra personer om följande förhållanden föreligger:

- a) Berörda personer ska befinna sig i samma rättsliga situation som de personer som omfattas av det positiva avgörandet.
- b) Den domstol som har meddelat beslutet har territoriell behörighet att också pröva deras ansökningar om fastställelse av de enskilda rättsförhållandena.
- c) Berörda personer ska ansöka om utvidgad verkan av beslutet inom ett år räknat från det sista meddelandet av detta beslut till de personer som var parter i förfarandet. Vid ett överklagande i lagens intresse eller vid vanligt överklagande ska fristen börja löpa från det sista meddelandet av det beslut genom vilket överklagandet slutgiltigt avgörs.”

9. I artikel 221 i Ley 58/2003 General Tributaria (lag 58/2003 om allmän beskattning) av den 17 december 2003<sup>9</sup> föreskrivs följande:

”1. Ett förfarande för erkännande av rätt till återbetalning av felaktigt utbetalda belopp ska inledas ex officio eller på ansökan av den berörde i följande fall:

- a) Om det har förekommit dubbel inbetalning av skatteskulder eller straffavgifter.
- b) Om det inbetalda beloppet är högre än det belopp som skulle ha inbetalats till följd av en förvaltningsrättslig akt eller en egen bedömning.

...”

10. I Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lag 39/2015 om förfaranden inom den offentliga förvaltningen) av den 1 oktober 2015<sup>10</sup> (nedan kallad lag 39/2015) föreskrivs följande i artikel 67, som har rubriken ”Ansökan om inledande av skadeståndsförfaranden”:

”1. Berörda personer kan endast inleda ett skadeståndsförfarande om deras rätt att begära skadestånd inte är preskriberad. Rätten att begära skadestånd upphör ett år efter det att den handling utfördes eller den akt utfärdades för vilken begäran om skadestånd inges eller ett år efter det att dess menliga verkan blivit uppenbar. I händelse av fysisk eller psykisk skada som

<sup>9</sup> BOE nr 302 av den 18 december 2003, s. 23186.

<sup>10</sup> BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89343.

vållats personer ska fristen börja löpa från det att vederbörande har tillfrisknat eller från det att omfattningen av sviter och efterverkningar har fastställts.

...

I de skadeståndsmål som avses i artikel 32.4 och 32.5 i lag [40/2015]<sup>[11]</sup> löper rätten att ansöka om skadestånd ut ett år efter offentliggörandet i *Boletín Oficial del Estado* eller i *Europeiska unionens officiella tidning*, beroende på vilket som är tillämpligt, av det beslut som förklarar en bestämmelse författningsstridig eller [unions]rättsstridig.”

11. I artikel 106.4 i lag 39/2015 anges följande:

”Förvaltningsmyndigheter får när de ogiltigförklarar en bestämmelse eller en rättsakt i samma beslut fastställa att berörda personer ska tillerkännas skadestånd, om de förutsättningar som anges i [artikel] 32.2 och [artikel] 34.1 i lag [40/2015] är uppfyllda ...”

12. Lag 40/2015 innehåller i sin preliminära titel ett kapitel IV, med rubriken ”Ansvar för förvaltningsmyndigheter”, i vilket artiklarna 32–37 ingår.

13. I artikel 32 i denna lag, vilken gäller principerna för förvaltningsmyndigheters ansvarighet, föreskrivs följande:

”1. Enskilda personer har rätt till skadestånd från behörig förvaltningsmyndighet för varje inkräktande på deras egendom eller rättigheter, om detta inkräktande är en följd av ett korrekt eller felaktigt utövande av offentlig tjänst, utom vid force majeure eller en skada som den enskilde enligt lag måste acceptera.

Upphävande på administrativ väg eller genom domstolsbeslut av ett myndighetsbeslut, förvaltningsrättsliga akter eller administrativa bestämmelser ger i sig inte rätt till skadestånd.

2. I alla händelser måste den skada som åberopas vara faktisk, ekonomiskt uppskattningsbar och individualiserad med avseende på en viss person eller grupp av personer.

3. Likaså har enskilda personer rätt till skadestånd från förvaltningsmyndigheter för varje inkräktande på deras egendom och rättigheter till följd av tillämpningen av lagstiftningsakter som inte gäller fränkännande av rättigheter, vilka de inte är rättsligt skyldiga att acceptera, om detta anges i de berörda lagstiftningsakterna samt under de förutsättningar som däri anges.

Staten i egenskap av lagstiftare kan även hållas ansvarig i följande fall på villkor att de förutsättningar som föreskrivs i föregående punkter är uppfyllda:

- a) Om skadorna härrör från tillämpningen av en lagbestämmelse som förklarats vara författningsstridig, på villkor att de krav som anges i punkt 4 är uppfyllda.
- b) Om skadorna härrör från tillämpningen av en bestämmelse som är [unions]rättsstridig, i enlighet med bestämmelserna i punkt 5.

<sup>11</sup> Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (lag 40/2015 om rättslig reglering av den offentliga sektorn) av den 1 oktober 2015 (BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89411) (nedan kallad lag 40/2015).

4. Om skadan är en följd av tillämpningen av en lagbestämmelse som förklarats vara författningsstridig kan en enskild person tillerkännas skadestånd om denne vid vilken instans som helst har mottagit ett slutgiltigt beslut om att talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan ogillas, på villkor att den enskilde har åberopat den författningsstridighet som konstateras i ett senare skede.

5. Om skadan är en följd av tillämpningen av en bestämmelse som förklarats stå i strid med [unionsrätten] kan den enskilde erhålla ersättning om denne vid vilken instans som helst har mottagit ett slutgiltigt beslut om att talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan ogillas, på villkor att den enskilde har åberopat det åsidosättande av unionsrätten som konstateras i ett senare skede. Dessutom ska samtliga följande förutsättningar vara uppfyllda:

- a) Rättsregeln ska syfta till att tilldela enskilda personer rättigheter.
- b) Överträdelsen ska vara tillräckligt klar.
- c) Det ska föreligga ett direkt orsakssamband mellan den ansvariga myndighetens åsidosättande av den skyldighet som åläggs genom [unionsrätten] och den skada som enskilda personer har lidit.

6. Ett beslut där en lagbestämmelse förklaras författningsstridig eller där en bestämmelse förklaras [unions]rättsstridig ska ha rättsverkan från det att det har offentliggjorts i *Boletín Oficial del Estado* eller i *Europeiska unionens officiella tidning*, beroende på vilket som är tillämpligt, såvida inte annat föreskrivs i beslutet.

...”

14. I artikel 34.1 i nämnda lag, som har rubriken ”Skadestånd”, föreskrivs följande:

”...

I de fall av ansvarighet som anges i artikel 32.4 och 32.5 kan skador som inträffat under en period på fem år före tidpunkten för offentliggörandet av det beslut där det förklaras att en lagbestämmelse är författningsstridig eller där det förklaras att en bestämmelse står i strid med [unionsrätten] bli föremål för ett skadestånd, såvida inte annat föreskrivs i beslutet.”

### III. Administrativt förfarande

15. Till följd av talan som väckts av enskilda personer inledde kommissionen den 25 juli 2016 ett EU-pilotförfarande mot Konungariket Spanien avseende artiklarna 32 och 34 i lag 40/2015 med motiveringen att likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen eventuellt åsidosattes. Eftersom detta förfarande blev resultatlöst avslutades det den 18 januari 2017. Kommissionen inledde då ett överträdelseförfarande.

16. Genom skrivelse av den 15 juni 2017 förelade kommissionen Konungariket Spanien att inkomma med sina synpunkter med anledning av dess betänkligheter rörande artiklarna 32 och 34 i lag 40/2015 vad avser likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Den 4 augusti 2017 förklarade denna medlemsstat för kommissionen varför den ansåg att de berörda bestämmelserna stod i överensstämmelse med dessa principer.

17. Den 26 januari 2018 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den redovisade skälen till att den ansåg att artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 samt artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 stod i strid med effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen och tillbakavisade de argument som framförts av Konungariket Spanien i dess skrivelse av den 4 augusti 2017.

18. Genom skrivelse av den 26 mars 2018, såsom följd av ett möte med kommissionen den 14 mars 2018, besvarade Konungariket Spanien det motiverade yttrandet och upprepade sin ståndpunkt att den spanska regleringen av ansvarighet för staten är förenlig med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen. Genom skrivelse av den 20 november 2018 förklarade emellertid denna medlemsstat för kommissionen att den hade reviderat sin ståndpunkt och att den skyndsamt skulle översända ett lagstiftningsförslag för att bringa spansk rätt i överensstämmelse med unionsrättens krav. Detta förslag översändes till kommissionen den 21 december 2018.

19. Till följd av ett nytt möte den 18 mars 2019 översände kommissionen den 15 maj 2019 en handling till Konungariket Spanien där den förklarade att man med nämnda lagförslag visserligen eventuellt kunde komma till rätta med åsidosättandet av likvärdighetsprincipen, men att detta inte var fallet i fråga om åsidosättandet av effektivitetsprincipen.

20. Genom skrivelse av den 31 juli 2019 förklarade Konungariket Spanien att det för tillfälligt inte var möjligt att utforma nya lagförslag, eftersom landet hade en expeditjonsregering som enbart skötte löpande ärenden (*Gobierno en funciones*).

#### **IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden**

21. Kommissionen har, genom ansökan av den 24 juni 2020, yrkat att EU-domstolen ska förklara att Konungariket Spanien genom att anta och vidmakthålla artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 samt artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 inte har fullgjort sina skyldigheter i enlighet med effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen.

22. Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska förklara att denna talan inte kan tas upp till prövning i sak och avvisa den, i den mån som kommissionen hävdar att Konungariket Spanien, om talan bifalls, måste omforma sin reglering av ansvarighet,.

23. Konungariket Spanien och kommissionen yttrade sig muntligt vid förhandlingen den 11 mars 2020.

#### **V. Bedömning**

##### **A. Huruvida talan kan tas upp till prövning i sak**

24. I sitt svaromål hävdar Konungariket Spanien att förevarande talan inte kan tas upp till prövning i sak eftersom kommissionen yrkar att den spanska regleringen av statens skadeståndsansvar ska omformas i sin helhet och därmed utvidgar föremålet för talan jämfört med vad som anges i det motiverade yttrandet.

25. Enligt fast rättspraxis fastställs saken i ett mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF genom kommissionens motiverade yttrande. Talan måste alltså grunda sig på samma skäl och grunder som de som anges i detta yttrande.<sup>12</sup>

26. Såsom Konungariket Spanien har gjort gällande hävdar förvisso kommissionen i sin ansökan att den spanska regleringen måste omformas i sin helhet om domstolen finner förevarande talan grundad.

27. Jag konstaterar emellertid att kommissionen uttryckligen har angett vilka bestämmelser som förevarande talan avser, nämligen artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 samt artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015, vilka alla behandlar ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten. Det framgår dessutom tydligt av kommissionens ansökan att denna endast ifrågasätter den rättsliga regleringen av statens ansvar i egenskap av lagstiftare och endast avser det ansvar för staten som härrör från *lagstiftningsakter* som står i strid med unionsrätten.

28. Jag måste härvidlag understryka att kommissionen vid förhandlingen återigen pekade på de situationer som förevarande talan avser. Det gäller sålunda statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten både om den skada som lidits direkt härrör från ett handlande eller en underlåtenhet från lagstiftarens sida, utan någon förvaltningsrättslig akt som mellanled, och om den härrör från att en myndighet med tillämpning av en lag har antagit en förvaltningsrättslig akt i ett fall där denna faktiskt inte hade något handlingsutrymme för att anta denna akt.

29. Jag konstaterar dessutom att det i det motiverade yttrandet hänvisas till samma bestämmelser som de som avses i förevarande talan och att kommissionen däri angav grunder närliggande dem som den anfört i sin ansökan, varför man inte kan sluta sig till någon utvidgning av föremålet för talan.

30. Jag anser således att förevarande talan utan någon som helst tvekan kan tas upp till prövning i sak.

## **B. Prövning i sak**

### ***1. Effektivitetsprincipen***

31. Kommissionen hävdar att den spanska regleringen av statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten, i enlighet med vad som anges i artikel 32.5 i lag 40/2015, strider mot effektivitetsprincipen genom att det för skadestånd för vållade skador krävs att tre förutsättningar föreligger, nämligen, för det första, att ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare är underställt villkoret att EU-domstolen har förklarat en lagstiftningsakt vara oförenlig med unionsrätten, för det andra att den skadelidande innan skadeståndstalan väcks vid en domstol ska ha mottagit ett slutgiltigt beslut om att talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan ogillas och slutligen, för det tredje, att den enskilde ska ha åberopat åsidosättande av unionsrätten inom ramen för denna föregående talan.

<sup>12</sup> Dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255 punkt 65), dom av den 3 juni 2021, kommissionen/Tyskland (gränsvärden – NO<sub>2</sub>) (C-635/18, ej publicerad, EU:C:2021:437, punkt 47), och dom av den 24 juni 2021, kommissionen/Spanien (försämring av naturområdet Doñana) (C-559/19, EU:C:2021:512, punkt 160).

32. Kommissionen tillägger att preskriptionsfristen för en ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare avseende åsidosättande av unionsrätten i artikel 67.1 i lag 39/2015 samt begränsningen i artikel 34.1 i lag 40/2015 av skador som kan vara föremål för ett skadestånd till högst fem år före utfärdandet av en förklaring om oförenlighet också är två krav som är oförenliga med effektivitetsprincipen.

33. Konungariket Spanien gör emellertid inledningsvis gällande att talan ska ogillas eftersom kommissionen har gjort en partiell och ofullständig bedömning av de berörda bestämmelserna. Konungariket Spanien anser att kommissionen för att fastställa att den spanska reglering i sin helhet strider mot effektivitetsprincipen borde ha tagit hänsyn till helheten i regleringen av myndigheters ansvar vid ett åsidosättande av unionsrätten samt till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har i fråga om hur de ska reglera ett ansvar för staten.<sup>13</sup>

34. Jag kommer att inleda min bedömning med detta argument, eftersom kommissionens invändningar i fråga om åsidosättande av effektivitetsprincipen genom endast de angivna bestämmelserna inte kan vinna bifall om det visar sig finnas fog för detta.

#### *a) Kommissionens inriktning på vissa bestämmelser*

35. Konungariket Spanien gör gällande att kommissionen är skyldig att bedöma alla nationella bestämmelser som kan vara relevanta för att avgöra om den spanska regleringen av skadeståndsansvar för staten i dess egenskap av lagstiftare verkligen strider mot effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen.

36. Enligt denna medlemsstat garanterar emellertid både de ”ordinära”<sup>14</sup> rättsmedlen och det ”allmänna medlet” i artikel 32.1 i lag 40/2015, vilket möjliggör för ett skadeståndsansvar för förvaltningsmyndigheter, att enskilda personer har tillgång till effektiva rättsmedel om de lider skada på grund av ett åsidosättande av unionsrätten från myndigheternas sida. Det följer därav att artikel 32.5 i denna lag är en kompletterande bestämmelse i vilken det anges ett särskilt rättsmedel för enskilda som dessförinnan har väckt en talan och fått ett negativt avgörande i vilket hänsyn inte har tagits till att den tillämpade lagbestämmelsen är oförenlig med unionsrätten.

37. Medlemsstaten hävdar att kommissionen vid sin partiella bedömning dessutom borde ha tillämpat omvänd bevisbörda i fråga om det tillvitade fördragsbrottet.

38. I domstolens praxis är det klart och tydligt fastslaget att i varje fall där fråga uppkommer om huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa unionsrätten ska bedömas med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet vid

<sup>13</sup> Konungariket Spanien hävdar på flera ställen i sina inlagor att det krävs en samlad bedömning av denna reglering också för att fastställa om det föreligger ett åsidosättande av likvärdighetsprincipen. Å ena sidan framgår det emellertid tydligt av innehållet i de argument som framförts av denna medlemsstat att en sådan övergripande bedömning endast skulle ha gjort det möjligt att visa om den ifrågavarande regleringen är effektiv. Å andra sidan vill jag framhålla att kommissionens invändning angående ett åsidosättande av likvärdighetsprincipen endast grundar sig på en jämförelse mellan talan om statens skadeståndsansvar som väcks med avseende på en författningsstridig lag i enlighet med artikel 32.4 i lag 40/2015 och talan om statens skadeståndsansvar som väcks med avseende på en unionsrättsstridig lag i enlighet med artikel 32.5 i lag 40/2015. Det föreligger således inget behov av att bedöma samtliga bestämmelser i den spanska rättsordningen om skadestånd för skador som vållats av myndigheterna. Jag tar därför upp detta argument från Konungariket Spaniens sida endast i samband med prövningen av om det föreligger ett åsidosättande av effektivitetsprincipen.

<sup>14</sup> Det vill säga besvär över myndighetsbeslut i fråga om den handling som har vållat skadan, omprövning ex officio av förvaltningsrättsliga akter, förfarandet för återbetalning av felaktigt utbetalda belopp i ett skatteärende och förfarandet för utvidgad verkan av en dom eller ett beslut i ett skatteärende.



nationella domstolar och andra myndigheter betraktat som en helhet samt förfarandets förlopp och särdrag,<sup>15</sup> och att unionsrätten inte kan föreskriva vilket förfarande som ska tillämpas om flera kan komma i fråga.<sup>16</sup>

39. Jag anser dock inte att detta krav innebär att man systematiskt måste gå igenom samtliga rättsmedel som allmänt sett möjliggör ett skadeståndsansvar för staten, när föremålet för talan om fördragsbrott endast avser regleringen av ett ansvar för staten i egenskap av *lagstiftare*.

40. Jag tolkar snarare detta villkor så, att det genom detta krävs en bedömning utifrån sammanhanget av de ifrågasatta bestämmelserna, vilken skulle kunna medföra att också andra bestämmelser prövas om dessa har en roll inom det berörda förfarandet eller faktiskt har samma syfte, nämligen att möjliggöra ett skadeståndsansvar för staten avseende *lagar* som är oförenliga med unionsrätten.

41. För att kommissionen ska kunna anklagas för att söka förorda ett visst förfarande för skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare och inte ett annat krävs det vidare att de förfaranden som Konungariket Spanien har redogjort för har samma syfte, nämligen just ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare.

42. Jag finner emellertid inte att så är fallet. Ingen av de bestämmelser som Konungariket Spanien åberopar, enligt vad som framgår av deras lydelse, vare sig syftar till eller möjliggör för erhållande av skadestånd för skador som staten i egenskap av lagstiftare orsakat genom ett åsidosättande av unionsrätten.

43. För det första hävdar Konungariket Spanien att de ”ordinära” rättsmedlen gör det möjligt att ansöka om skadestånd för ett åsidosättande av unionsrätten från myndigheternas sida.

44. Visserligen garanterar vart och ett av dessa rättsmedel att enskilda personer på något sätt kan erhålla skadestånd för skador som orsakats av förvaltningen i allmänhet eller åtminstone få till stånd ett återställande av den tidigare rådande situationen och en begränsning av skadan samt att en ansökan om skadestånd kan inges med avseende på ett åsidosättande av unionsrätten. En granskning av dessa olika rättsmedel visar emellertid att inget av dem möjliggör ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av *lagstiftare*.

45. För det första garanterar återbetalning av felaktigt inbetalda belopp i ett skatteärende endast att skattemyndigheten återställer en situation vid för mycket inbetald skatt och möjliggör på intet sätt något skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare och skadestånd för vållad skada. Jag noterar dessutom att området för förfarandet för återbetalning av felaktigt inbetalda belopp, i enlighet med spansk rätt, i materiellt hänseende är begränsat till beskattningsärenden, och förfarandet kan således i alla händelser inte betraktas som ett ”ordinärt” rättsmedel med hjälp av vilket skadestånd kan erhållas för skador som staten i egenskap av lagstiftare vållat genom ett åsidosättande av unionsrätten.

46. För det andra förhåller det sig på samma sätt i fråga om förfarandet för utvidgad verkan av en dom eller ett beslut, eftersom också detta är materiellt begränsat. Enligt detta förfarande kan, på vissa områden, verkan av en slutgiltigt avgörande i vilket enskilda rättsförhållanden har fastställts

<sup>15</sup> Dom av den 16 juli 2020, Caixabank och Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (de förenade målen C-224/19 och C-259/19, EU:C:2020:578, punkt 85), dom av den 20 maj 2021, X (tankbilar för gasol) (C-120/19, EU:C:2021:398, punkt 72), och dom av den 10 juni 2021, BNP Paribas Personal Finance (de förenade målen C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punkt 28).

<sup>16</sup> Dom av den 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 130).

till förmån för en person utsträckas till att även omfatta andra personer i samma situation. Användning av detta förfarande som rättsmedel som gör det möjligt att hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare förutsätter således att det i ett första slutgiltigt beslut eller en första slutgiltig dom dessförinnan har slagits fast ett ansvar för staten i egenskap av lagstiftare i en identisk situation. Detta rättsmedel kan således heller inte betraktas som ett "ordinärt" rättsmedel som garanterar effektiviteten hos bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare, eftersom det endast är avsett att tillämpas i sådana fall där ett ansvar för staten i egenskap av lagstiftare redan har slagits fast.

47. För det tredje vill jag i fråga om omprövning ex officio av förvaltningsrättsliga akter påpeka dels att en sådan endast gör det möjligt att gottgöra skador som orsakats av förvaltningsrättsliga åtgärder och inte skador som orsakats direkt av lagen, dels att sådan omprövning är helt avhängig av att myndigheterna väljer att tillämpa den. Det förefaller mig därför uteslutet att den kan ha någon som helst inverkan på tillämpningen av bestämmelserna om statens ansvar i dess egenskap av lagstiftare i Spanien.

48. För det fjärde avser ett förvaltningsrättsligt besvär över en förvaltningsrättslig åtgärd som har vållat skada också just en möjlighet att, anslutningsvis och inte genomgående, erhålla skadestånd för en skada *som vållats genom en förvaltningsrättslig åtgärd*. Ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare är således uteslutet om skadan inte har vållats genom en förvaltningsrättslig åtgärd utan *direkt av lagen*,<sup>17</sup> varför rättsmedlet inte heller i detta fall kan anses vara ett "ordinärt" rättsmedel enligt vilket staten kan åläggas skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare.<sup>18</sup>

49. Visserligen avser kommissionen även det fall där skadan formellt sett har vållats genom en förvaltningsrättslig åtgärd, om denna har antagits av en myndighet med tillämpning av en lag som är oförenlig med unionsrätten utan att denna har det handlingsutrymme som krävs för att vidta åtgärden. Ett sådant rättsmedel möjliggör tveklöst för enskilda personer som har lidit skada på grund av nämnda åtgärd att erhålla skadestånd. Inte heller i detta fall rör det sig dock formellt sett om huruvida det är staten i egenskap av lagstiftare som ska hållas ansvarig eller ej, utan om huruvida detta gäller i fråga om den förvaltningsmyndighet som vidtagit åtgärden.

50. De så kallade "ordinära" rättsmedel på vilka Konungariket Spanien grundar sig har således inte till syfte att ersätta skador som staten i egenskap av lagstiftare har vållat genom ett åsidosättande av unionsrätten, utan endast att möjliggöra ett skadestånd för skador som orsakats genom att myndigheter utfärdar akter på grundval av en lag som är oförenlig med unionsrätten. Kommissionen kan således heller inte anklagas för att endast till viss del ha bedömt den spanska regleringen av ett ansvar för staten i egenskap av lagstiftare genom att endast inrikta sig på artikel 32.3–32.6 i lag 40/2015, som i detta sammanhang är de enda relevanta bestämmelserna.

51. I vart fall konstaterar jag att de övriga rättsmedel som Konungariket Spanien anger omfattas av kommissionens resonemang, trots att de inte är föremål för förevarande talan om fördragsbrott, eftersom tillämpningen av dessa är ett förhandsvillkor för ett skadeståndsansvar

<sup>17</sup> Konungariket Spanien hävdar upprepade gånger att en skada svårligen kan orsakas av en rättsakt som antagits av lagstiftaren utan att denna tillämpas av någon förvaltningsrättslig akt, varför en talan mot den förvaltningsrättsliga akten kan räcka för att göra det möjligt för enskilda personer att erhålla skadestånd för skada de lidit på grund av den lag som inte är förenlig med unionsrätten. Domstolens praxis visar emellertid på motsatsen, och de grundläggande avgörandena avseende statens ansvar för ett åsidosättande av unionsrätten gäller just att lagstiftaren inte har införlivat ett direktiv eller har införlivat detta på bristfälligt sätt, vilket har skadat enskilda personer.

<sup>18</sup> Jag noterar här att kommissionen tolkar ansvar för staten i egenskap av lagstiftare såsom även omfattande situationer där skadan har vållats av en förvaltningsrättslig åtgärd som antagits med tillämpning av en lag, i händelse av att berörd förvaltning saknar ett bedömningsutrymme för antagandet av denna akt.

för staten i egenskap av lagstiftare i enlighet med artikel 32.5 i lag 40/2015. Kommissionen kan således heller inte anklagas för att inte ha beaktat sammanhanget vid bedömningen av de spanska bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten.<sup>19</sup>

52. För det andra hävdar Konungariket Spanien att artikel 32 i lag 40/2015 i sin helhet möjliggör för att staten tillerkänns ett skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare, varför kommissionen inte enbart kan avse artikel 32.3–32.6 i denna lag, och inrikta sin argumentation i fråga om ett påstått åsidosättande av effektivitetsprincipen på artikel 32.5 i nämnda lag.

53. Enligt denna medlemsstat utgör artikel 32.1 i lag 40/2015 det ”allmänna rättsmedlet” för att garantera att staten i dess egenskap av lagstiftare åläggs ett skadeståndsansvar för skador den vållat enskilda genom att åsidosätta unionsrätten.

54. Jag understryker i det sammanhanget att Konungariket Spaniens ståndpunkt har ändrats något under förfarandet. Medan dess argumentation i dess inlagor var inriktad på artikel 32.1 i lag 40/2015, har medlemsstaten vid förhandlingen sökt påvisa att lagstiftarens skadeståndsansvar regleras i artikel 32.3 i denna lag.

55. Inget av dessa argument kan emellertid godtas.

56. För det första framgår det tydligt av lydelsen att artikel 32.1 i lag 40/2015 möjliggör ett skadestånd ”från behörig förvaltningsmyndighet” för all skada som lidits av enskilda personer om denna skada ”är en följd av ett korrekt eller felaktigt utövande av offentlig tjänst”. Förutom att jag betvivlar att lagstiftning kan klassificeras som ”utövande av offentlig tjänst” och att staten i egenskap av lagstiftare kan betraktas som en förvaltningsmyndighet bland andra, konstaterar jag att en sådan allmän formulering som avser ett ansvar för samtliga förvaltningsmyndigheter, står i ett motsatsförhållande till den i artikel 32.3–32.6 i denna lag, som endast avser statens ansvar i dess egenskap av lagstiftare.

57. Om artikel 32.1 i lag 40/2015 således faktiskt är det ”allmänna rättsmedlet” för att hålla myndigheter ansvariga blir ansvaret för staten i egenskap av lagstiftare föremål för särskilda bestämmelser som i praktiken blir överflödiga om man betraktar denna första bestämmelse som tillräcklig för att hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten. Denna bestämmelse kan således inte anses syfta till att göra det möjligt att erhålla skadestånd för skador som staten har vållat i egenskap av lagstiftare, eftersom denna möjlighet just regleras i artikel 32.3–32.6 i denna lag.

58. För det andra bortser dessutom argumentet att artikel 32.3 i lag 40/2015 är den relevanta bestämmelsen vad gäller möjligheten till skadestånd för skador som staten orsakat i egenskap av lagstiftare på grund av en lag som är oförenlig med unionsrätten från själva lydelsen i denna bestämmelse. Det föreskrivs nämligen i denna att enskilda personer kan få skadestånd för varje inkräktande på deras egendom eller rättigheter ”till följd av tillämpningen av lagstiftningsakter ... om detta anges i de berörda lagstiftningsakterna samt under de förutsättningar som däri anges”.<sup>20</sup> Bestämmelsen avser således inte statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av

<sup>19</sup> Jag kommer att mer ingående behandla denna fråga inom ramen för prövningen av de invändningar avseende effektivitetsprincipen som framförts av kommissionen. Se punkt 67 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

<sup>20</sup> Min kursivering.

unionsrätten, utan endast möjligheten att erhålla skadestånd från denna för skador som vållats genom en lag som inte innebär något åsidosättande av unionsrätten, och under de förutsättningar som däri anges.

59. Konungariket Spanien har emellertid gjort gällande att denna bestämmelse nyligen har tolkats av Tribunal Supremo (Spaniens högsta domstol) på så sätt att den gör det möjligt att hålla staten ansvarig i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande från dennas sida av unionsrätten.

60. Enligt EU-domstolens praxis ska räckvidden av nationella lagar och andra författningar bedömas med beaktande av de nationella domstolarnas tolkning av dessa.<sup>21</sup> Trots att EU-domstolen därför ibland kan fjärma sig från själva lydelsen av en bestämmelse vid en prövning av en tolkning som gjorts av de nationella domstolarna står det dock helt klart att enstaka domstolsavgöranden i ett sammanhang där rättspraxis präglas av ett annat synsätt inte kan beaktas<sup>22</sup> och att, när en nationell lagstiftning är föremål för skilda tolkningar som kan tas i beaktande, denna lagstiftning åtminstone inte är tillräckligt tydlig för att säkerställa en tillämpning som är förenlig med unionsrätten.<sup>23</sup>

61. I enlighet med ovan nämnda finner jag att en isolerad tolkning i rättspraxis som avviker från en bestämmelses lydelse inte kan beaktas och att en sådan tolkning i alla händelser alltid löper risk att fördunkla den nationella lagstiftningen till den grad att det inte kan garanteras att tillämpningen är förenlig med unionsrätten.

62. Konungariket Spanien åberopar till stöd för sitt argument endast en enda dom av Tribunal Supremo (Högsta domstolen), och detta trots att denna dom tycks ger uttryck för en avvikande tolkning av lagstiftningen, som strider mot ordalydelsen i artikel 32.3 i lag 40/2015.<sup>24</sup> Medlemsstaten har dessutom själv understrukit att även om det bedömdes att talan kunde tas upp till sakprövning ogillades den därefter med hänvisning till att förutsättningarna för nämnda bestämmelse inte var uppfyllda.

63. Ett isolerat exempel, så som det nämnda, tycks mig sålunda inte vara tillfyllest för att visa att artikel 32.3 i lag 40/2015 gör det möjligt att hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten, trots att de förutsättningar som anges i denna bestämmelse inte är uppfyllda.

64. Om till och med den dom som åberopas av Konungariket Spanien kan tolkas så, att den möjliggör ett skadeståndsansvar för lagstiftaren på grundval av artikel 32.3 i lag 40/2015 i strid med de förutsättningar som anges i denna bestämmelse, måste det i alla händelser konstateras att den nationella lagstiftningen inte är tillräckligt klar för att dess tillämpning ska vara förenlig med unionsrätten.

65. Eftersom varken de ”ordinära” rättsmedlen eller artikel 32.1 och artikel 32.3 i lag 40/2015 syftar till att staten i egenskap av lagstiftare ska kunna åläggas ett ansvar för skador som vållats enskilda vid ett åsidosättande av unionsrätten kan kommissionen således inte anklagas för att

<sup>21</sup> Dom av den 18 juli 2007, kommissionen/Tyskland (C-490/04, EU:C:2007:430, punkt 49), och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 81).

<sup>22</sup> Dom av den 9 december 2003, kommissionen/Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, punkt 32).

<sup>23</sup> Dom av den 9 december 2003, kommissionen/Italien (C-129/00, EU:C:2003:656, punkt 33).

<sup>24</sup> Jag konstaterar att denna medlemsstat inte har angett huruvida detta avgörande är en kassationsdom inom ramen för ett förfarande som syftar till att förenhetliga medlemsstatens rättspraxis, vilket det förhållandet att den har meddelats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen) kan tyda på. Så som denna medlemsstat gör gällande är det nämligen endast Tribunal Supremo (Högsta domstolen) som kan pröva ansökningar om skadestånd från staten i dess egenskap av lagstiftare.

endast ha inriktat sig på artikel 32.5 i lag 40/2015, vilken är den enda relevanta bestämmelsen i detta hänseende, i syfte att pröva om de spanska bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten står i överensstämmelse med effektivitetsprincipen.

66. Jag anser därför att det huvudargument som framlagts av Konungariket Spanien ska avvisas. Jag kommer nu att pröva de grunder som har anförts av kommissionen avseende åsidosättandet av effektivitetsprincipen genom de spanska bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten.

### ***b) Villkoren i artikel 32.5 i lag 40/2015***

67. Kommissionen har hävdat att de villkor som anges i artikel 32.5 i lag 40/2015 för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten är oförenliga med effektivitetsprincipen. Jag kommer därför att i tur och ordning pröva dessa tre villkor för att fastställa om de i praktiken kan göra det omöjligt eller orimligt svårt att erhålla skadestånd för skada som staten i egenskap av lagstiftare har vållat genom ett åsidosättande av unionsrätten.

#### *1) Villkoret att det ska finnas ett avgörande från EU-domstolen i vilken berörd lagstiftningsakt förklaras oförenlig med unionsrätten*

68. Kommissionen framhåller att det i artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs att skadan ska "[vara] en följd av tillämpningen av en bestämmelse som förklarats stå i strid med unionsrätten", varvid det i artikel 67.1 i lag 39/2015 förklaras att beslutet i vilket en bestämmelse förklaras stå i strid med unionsrätten ska offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

69. Eftersom det endast är EU-domstolens avgöranden som publiceras i *Europeiska unionens officiella tidning* och eftersom det dessutom endast är domar som meddelas med anledning av en talan om fördragsbrott som kan medföra en förklaring om att nationell rätt är oförenlig med unionsrätten, tolkar kommissionen artikel 32.5 i lag 40/2015 jämförd med artikel 67.1 i lag 39/2015 så, att det måste föreligga en dom som meddelats av domstolen i vilken ett fördragsbrott slås fast för att en skadeståndstalan ska kunna väckas mot staten i egenskap av lagstiftare.

70. Konungariket Spanien tillstår att det för att staten ska ådra sig ett skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare i enlighet med artikel 32.5 i lag 40/2015 och artikel 67.1 i lag 39/2015 krävs ett beslut av EU-domstolen om oförenlighet med unionsrätten, men förklarar samtidigt att det inte måste vara en dom som meddelats med anledning av en talan om fördragsbrott.

71. Det framgår tydligt av domstolens praxis att skadeståndet inte får villkoras av att domstolen dessförinnan har fastställt en sådan överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat<sup>25</sup> och heller inte av att domstolen dessförinnan ska ha fastställt att ett sådant åsidosättande föreligger i en dom i ett mål om förhandsavgörande.<sup>26</sup>

72. Den första förutsättningen i artikel 32.5 i lag 40/2015 jämförd med artikel 67.1 i lag 39/2015, vilken inte har bestritts av Konungariket Spanien, genom vilken det som förhandsvillkor för ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare krävs att en förklaring av att en

<sup>25</sup> Dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 37).

<sup>26</sup> Dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 38).

lagstiftningsakt är oförenlig med unionsrätten har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* tycks mig således uppenbart stå i strid med domstolens praxis och kan i praktiken göra det omöjligt eller orimligt svårt att erhålla skadestånd för skada som vållats av staten i egenskap av lagstiftare.

73. Konungariket Spanien bestrider emellertid att detta krav kränker effektivitetsprincipen. Denna medlemsstat framför härvidlag åter sitt argument angående förekomst av andra rättsmedel som gör det möjligt att hålla de spanska myndigheterna ansvariga vid ett åsidosättande av unionsrätten. Spanien förklarar att artikel 32.5 i lag 40/2015 utgör ett kompletterande rättsmedel,<sup>27</sup> som gör det möjligt att hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare för åsidosättande av ett lagakraftvunnet avgörande, om en talan som dessförinnan har väckts mot den omstridda akten har ogillats. Konungariket Spanien anser att endast en dom meddelad av EU-domstolen som har allmängiltig verkan (*erga omnes*) kan göra det möjligt att ifrågasätta ett lagakraftvunnet avgörande.

74. För det första syftar, som jag framhållit, inget av de rättsmedel som åberopas av Konungariket Spanien till att ålägga staten i egenskap av lagstiftare ett skadeståndsansvar för lagstiftningsakter som står i strid med unionsrätten. Snarare än att tjäna som en kompletterande möjlighet att hålla staten ansvarig är artikel 32.5 i lag 40/2015 den enda möjligheten att erhålla skadestånd för skada staten i egenskap av lagstiftare har vållat genom ett åsidosättande av unionsrätten.

75. Såsom även kommissionen har påpekat tycks det mig dessutom följa av själva principen om statens ansvar för ett åsidosättande av unionsrätten att denna bestämmelse endast är avsedd att tillämpas i sista hand, när de övriga rättsmedel som står enskilda personer till buds inte har gjort det möjligt för dem att skydda de rättigheter som dessa har i enlighet med unionsrätten. Denna karaktäristik hos mekanismen för statens ansvar vid åsidosättande av unionsrätten innebär för den skull inte att mekanismen är ett ”kompletterande” rättsmedel som skulle motivera kravet i fråga om en föregående dom meddelad av EU-domstolen för att kunna tillämpas.

76. För det andra förstår jag inte relevansen av Konungariket Spaniens argument i fråga om behovet av att skydda ett lagakraftvunnet avgörande. Å ena sidan finns det inget i lydelsen av artikel 32.5 i lag 40/2015 som pekar på att dess tillämpningsområde omfattar ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare vid åsidosättande av ett lagakraftvunnet avgörande. Dessutom anser jag att ett inledande av en skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare, efter det att en talan mot den akt som går någon emot har ogillats, på intet sätt undergräver ett lagakraftvunnet avgörande i form av ett beslut eller en dom som meddelas till följd av denna talan.

77. Det framgår av domstolens praxis att ett förfarande i syfte att hålla staten skadeståndsansvarig inte har samma föremål och inte nödvändigtvis rör samma parter som ett förfarande som har gett upphov till ett lagakraftvunnet och rättskraftigt avgörande.<sup>28</sup> Ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare syftar inte till att möjliggöra en omprövning av ett slutgiltigt rättsligt avgörande och ifrågasätta de rättsförhållanden som slås fast däri utan till att kompensera de tillkortakommanden som har medfört att skyddet för de rättigheter som enskilda har i enlighet med unionsrätten inte har garanterats. Trots att detta problemområde inte omfattas av förevarande talan noterar jag att EU-domstolen uttryckligen framhåller detta i fråga om statens

<sup>27</sup> Spanien betecknar till och med detta rättsmedel som en ”kvarleva från tidigare” men använde ändå denna term vid förhandlingen.

<sup>28</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 39).

skadeståndsansvar när en nationell domstol har åsidosatt unionsrätten; detta eftersom principen om lagakraftvunna avgörandens rättskraft inte utgör något hinder för att principiellt erkänna att staten kan hållas skadeståndsansvarig.<sup>29</sup>

78. De argument som framförs av Konungariket Spanien kan sålunda inte ifrågasätta konstaterandet att det strider mot effektivitetsprincipen att kräva att en dom ska ha meddelats av EU-domstolen innan ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare inträder.

*2) Villkoret att ett slutgiltigt beslut ska ha meddelats genom vilket en talan av en enskild skadelidande mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan ogillas*

79. Kommissionen hävdar att framställningen i artikel 32.5 i lag 40/2015 – där det anges att en enskild person, innan denne kan väcka talan på denna grund, vid vilken instans som helst ska ha mottagit ett slutgiltigt beslut om avslag på ett överklagande av det administrativa avgörande som har orsakat skadan –, är absolut och att bestämmelsen därför strider mot effektivitetsprincipen genom att det däri inte föreskrivs undantag för de fall ett föregående anlitanande av ett rättsmedel kan vålla orimliga svårigheter, särskilt i fall där skadan har orsakats direkt av lagen.

80. Konungariket Spanien anser att nämnda förutsättning är ett resultat av behovet av att sammanjämka rättssäkerhetsprincipen med principen om skadestånd för skador som orsakats av staten i egenskap av lagstiftare. Det är också svårt att tänka sig att en skada kan vållas direkt av en lagstiftningsakt utan någon förvaltningsrättslig akt som mellanled. Vidare gör Konungariket Spanien gällande att denna förutsättning inte kan tolkas så, att alla rättsmedel måste vara uttömda innan talan kan väckas på grundval av artikel 32.5 i lag 40/2015, eftersom det i texten endast anges ett ”slutgiltigt beslut”.

81. Jag erinrar härvidlag om att en nationell domstol med avseende på en medlemsstats ansvarighet för åsidosättande av unionsrätten kan undersöka om den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att förhindra skadan eller för att begränsa dess omfattning och om denne i god tid har använt sig av alla de rättsmedel som står till hans förfogande.<sup>30</sup> Enligt en allmän princip som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar ska nämligen den skadelidande, med risk för att annars själv behöva stå för skadan, visa en rimlig aktsamhet för att begränsa skadans omfattning.<sup>31</sup>

82. Detta är exakt vad som anges i artikel 32.5 i lag 40/2015, där det ställs som villkor för ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare att den skadelidande dessförinnan har väckt talan mot den förvaltningsrättsliga akt som utfärdats med tillämpning av den lag som är oförenlig med unionsrätten. Genom att inom rätt tid bestrida giltigheten av den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot, vare sig detta sker genom ett besvär över myndighetsbeslut, genom en talan avseende återbetalning av felaktigt utbetalda belopp eller genom en utvidgad verkan av dom eller ett beslut, hade den skadelidande helt tydligt kunnat undvika den skada som denne åberopar eller åtminstone kunnat begränsa dess räckvidd.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Dom av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 40), dom av den 24 oktober 2018, XC m.fl. (C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 58), och dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 64).

<sup>30</sup> Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (de förenade målen C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 84), och dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 60).

<sup>31</sup> Dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame (de förenade målen C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 84), och dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 61).

<sup>32</sup> Se förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målet Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punkt 19 och följande punkter).

83. Som Konungariket Spanien framhåller, krävs det i artikel 32.5 i lag 40/2015 heller inte att alla tillgängliga rättsmedel ska ha uttömts innan en ansvarstalan kan väckas mot staten i egenskap av lagstiftare, utan endast ett avslag eller ogillande vid vilken instans som helst. Kravet på att ha bestritt giltigheten av den akt som går någon emot innebär således inte att den skadelidande alltid kan tillgå alla tillgängliga rättsmedel och går inte utöver den aktsamhet och skyndsamhet som rimligtvis kan förväntas av den skadelidande för att begränsa omfattningen av skadan.

84. Denna andra förutsättning för en aktivering av mekanismen för statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid ett åsidosättande av unionsrätten, i enlighet med artikel 32.5 i lag 40/2015, strider således enligt min åsikt inte mot effektivitetsprincipen om skadan formellt sett har orsakats av en förvaltningsrättslig akt som utfärdats med tillämpning av en lag som är oförenlig med unionsrätten.

85. Jag noterar dessutom att en sådan förutsättning även föreligger i fråga om ansvarstalan mot unionen, vilket Konungariket Spanien yrkar att domstolen ska beakta vid bedömningen av effektivitetsprincipen, eftersom domstolen har slagit fast att en skadeståndstalan mot unionen inte kan tas upp till sakprövning om den rör samma rättsstridiga förhållande och syftar till samma ekonomiska resultat som en ogiltighetstalan mot det handlande av en institution som orsakar skada och vilken den skadelidande har försummat att väcka i rätt tid.<sup>33</sup>

86. Annorlunda förhåller det sig emellertid för den händelse att skadan har orsakats direkt genom lagen utan någon förvaltningsrättslig akt som mellanled. Som jag redan har förklarat, och i motsats till vad Konungariket Spanien gör gällande, kan man lätt tänka sig ett sådant fall, eftersom en lag inte har rättsverkan endast via förvaltningsrättsliga akter.

87. Trots att det överensstämmer med effektivitetsprincipen att föreskriva att en enskild person inte kan erhålla ersättning för skada som vederbörande uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att förhindra genom användning av ett rättsmedel, framgår det tydligt av domstolens praxis att detta förutsätter att det är rimligt att av den skadelidande kräva att denne använder sig av det ifrågavarande rättsmedlet.<sup>34</sup>

88. Som kommissionen påpekar anges det i artikel 32.5 i lag 40/2015 inte något undantag från förutsättningen att en skadelidande person redan ska ha väckt talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har orsakat skadan, även om det inte finns någon sådan akt, om själva lagen är den direkta orsaken till skadan. Det är dock helt uppenbart att det rimligtvis inte på grundval av denna bestämmelse kan krävas av en enskild att denne ska väcka talan mot en rättsakt för att kunna hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare.

89. Denna förutsättning förhindrar i händelse av skada som orsakats direkt av lagen i realiteten varje skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare när skadan orsakas direkt av lagen.

90. Konungariket Spanien stödde sig vid förhandlingen på en dom som meddelats av Tribunal Supremo (Högsta domstolen) enligt vilken det förelåg en möjlighet att hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare för brott mot Spaniens konstitution även i avsaknad av en förvaltningsrättslig tillämpningsföreskrift, och trots att artikel 32.4 i lag 40/2015 innehåller samma krav i fråga om en föregående talan som artikel 32.5 i denna lag. Som jag redan har angett anser jag emellertid att en enstaka tolkning i rättspraxis som går emot den tolkade bestämmelsens lydelse inte kan beaktas och i alla händelser alltid riskerar att fördunkla den nationella

<sup>33</sup> Dom av den 14 september 1999, kommission/AssiDomän Kraft Products m.fl. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punkt 59).

<sup>34</sup> Dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier (C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 69).



lagstiftningen till den grad att det inte kan garanteras att tillämpningen är förenlig med unionsrätten. Så som Konungariket Spanien gör gällande är detta än mer fallet om det är fråga om att följa tolkningen av en annan bestämmelse än den som berörs.

91. Jag finner således att artikel 32.5 i lag 40/2015 står i strid med effektivitetsprincipen genom att det enligt denna bestämmelse, för att staten i egenskap av lagstiftare ska kunna hållas ansvarig för ett åsidosättande av unionsrätten, alltid krävs att den skadelidande dessförinnan har väckt talan mot en förvaltningsrättslig akt, även om skadan har orsakats direkt av lagen.

*3) Villkoret att en skadelidande har åberopat det åsidosättande av unionsrätten vilket konstaterats i ett senare skede inom ramen för den talan som väckts mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan*

92. I artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs att det för ett skadeståndsansvar för staten i egenskap av lagstiftare krävs att det åsidosättande av unionsrätten, som konstaterats i ett senare skede, har åberopats inom ramen för den talan som väckts mot den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot. Kommissionen anser att ett sådant krav begränsar möjligheten att erhålla skadestånd för skador som orsakats av staten i egenskap av lagstiftare till fall där den åsidosatta unionsrättsliga bestämmelsen har direkt rättsverkan, vilket står i strid med effektivitetsprincipen.

93. Eftersom endast bestämmelser med direkt effekt innebär en skyldighet för en nationell domstol att inte tillämpa en bestämmelse i dess nationella lagstiftning som står i strid med dessa bestämmelser i unionsrätten, kan det enligt kommissionen rimligtvis inte krävas att enskilda personer som lidit skada ska åberopa bestämmelser som inte har direkt effekt även om detta åberopande inte har någon direkt inverkan på huruvida talan kan bifallas.

94. Konungariket Spanien har genmält att begränsningen av statens ansvar för åsidosättande av unionsrätten till bestämmelser med direkt effekt inte har någon grund i någon bestämmelse inom den spanska rättsordningen. Det förhållandet att endast bestämmelser med direkt effekt kan innebära en skyldighet för en nationell domstol att inte tillämpa nationella bestämmelser som står i strid med unionsrätten inverkar inte på möjligheten och det lämpliga i att inom nationell rätt och inom ramen för en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot göra gällande överträdelse av bestämmelser i unionsrätten som saknar direkt effekt enligt nationell rätt.

95. Jag framhåller att denna grund endast är relevant i fråga om skador som orsakats av lagstiftningen genom en förvaltningsrättslig akt som mellanled eftersom det, så som jag har påvisat i punkt 83 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande, endast är i denna situation som det överensstämmer med effektivitetsprincipen att för en ansvarstalan mot staten kräva att talan väcks mot den förvaltningsrättsliga akt som har orsakat skadan. För det fall att skadan har vållats direkt genom lagen är det knappast av vikt att veta om det står i överensstämmelse med effektivitetsprincipen att kräva att åsidosättandet av unionsrätten görs gällande inom ramen för talan mot den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot, eftersom en sådan talan helt uppenbart inte kan krävas.

96. Som kommissionen har påpekat har EU-domstolen tydligt fastställt att en nationell domstol inte är skyldig att enbart med stöd av unionsrätten underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot unionsrätten för det fall att bestämmelsen i denna saknar direkt

effekt.<sup>35</sup> I motsats till vad kommissionen hävdar anser jag dock inte att detta innebär att det inom ramen för en talan mot en förvaltningsrättslig akt är överflödigt att göra gällande att de nationella bestämmelserna åsidosätter bestämmelser i unionsrätten som saknar direkt effekt.

97. Att den skadelidande gör gällande att nationell rätt åsidosätter en bestämmelse som saknar direkt effekt kan således förvisso inte föra med sig att berörda nationella bestämmelser inte ska tillämpas inom ramen för en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot.

98. Ett ändamålsenligt åberopande vid nationella domstolar av bestämmelser i unionsrätten får emellertid inte inskränka sig till endast en möjlighet att förhindra att nationella bestämmelser tillämpas, så som kommissionen tycks mena. Bestämmelser i unionsrätten som saknar direkt effekt kan bland annat åberopas vid en nationell domstol inom ramen för skyldigheten att tolka nationell rätt i överensstämmelse med unionsrätten och ha inverkan på utgången i målet, även i avsaknad av direkt effekt.

99. Kommissionen kan således inte med fog hävda att det tredje villkoret för att staten i egenskap av lagstiftare ska kunna ådra sig ansvar för åsidosättande av unionsrätten, det vill säga åberopandet av ett åsidosättande av unionsrätten inom ramen för en talan mot den akt som går någon emot, innebär en begränsning av skadeståndsansvaret för staten i egenskap av lagstiftare till att avse åsidosättanden av bestämmelser med direkt effekt.

100. Detta konstaterande innebär dock inte att villkoret att inom ramen för en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot ha åberopat ett åsidosättande av unionsrätten för att vederbörligen kunna hålla staten ansvarig i egenskap av lagstiftare, står i överensstämmelse med effektivitetsprincipen.

101. I artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs nämligen att den enskilde inom ramen för en föregående talan ska ha åberopat ett åsidosättande av unionsrätten, ”som konstateras i ett senare skede” i det beslut där det förklaras att bestämmelsen står i strid med unionsrätten. Den enskilde ska sålunda inte bara ha bestritt giltigheten av den förvaltningsrättsliga akt som går vederbörande emot utan måste dessutom korrekt ha fastställt vilken bestämmelse i unionsrätten som har åsidosatts och i enlighet med resonemanget i artikel 32.5 i lag 40/2015 ha förutsett EU-domstolens beslut i frågan.

102. Om väckandet av talan mot den akt som går någon emot bär vittnesbörd om att den skadelidande har visat rimlig aktsamhet och skyndsamhet för att undvika eller begränsa omfattningen av skadan och detta därmed kan utgöra en förutsättning för en påföljande skadeståndstalan, kan, enligt min åsikt, inte den omständigheten att vederbörande inte korrekt har utpekat den bestämmelse i unionsrätten som har åsidosatts utgöra hinder för erhållande av skadestånd för skadan. En enskild kan nämligen inte anklagas för att inte själv ha fastställt vilken bestämmelse i unionsrätten som staten har åsidosatt, med åtföljande förlust av sin rätt till skadestånd för liden skada, när det framför allt ankommer på staten att garantera att dess lagstiftning står i överensstämmelse med unionsrätten och på den nationella domstolen att tillämpa bestämmelserna i unionsrätten.

103. Ett sådant krav skulle innebära att skadelidande personer i strid med effektivitetsprincipen åläggs en skyldighet som går utöver den rimliga aktsamhet som förväntas av dem för att begränsa skadans omfattning.

<sup>35</sup> Dom av den 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 68).

104. Av ovanstående följer att artikel 32.5 i lag 40/2015 strider mot effektivitetsprincipen genom att det i denna bestämmelse, för att staten i egenskap av lagstiftare ska kunna hållas ansvarig, krävs ett föregående konstaterande från EU-domstolens sida av att den nationella rätten är oförenlig med unionsrätten och att en talan dessförinnan har väckts mot den förvaltningsrättsliga akt som går någon emot inom ramen för vilken ett åsidosättande av unionsrätten som, i ett senare skede konstateras genom domstolens dom, har gjorts gällande utan att det i den berörda bestämmelsen föreskrivs något tillvägagångssätt för den händelse att skadan har orsakats av en lagstiftningsakt utan någon förvaltningsrättslig akt som mellanled.

4) *Beräkningen av preskriptionsfristen och begränsningen av vilka skador som kan vara föremål för skadestånd, enligt artikel 32.5 i lag 40/2015*

105. Kommissionen har gjort gällande att både artikel 67 i lag 39/2015, där det anges att rätten att begära skadestånd för en skada upphör ett år efter det att det beslut där det förklaras att en lagstiftningsakt står i strid med unionsrätten har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, och artikel 34.1 i lag 40/2015, där det anges att endast skador som inträffat under en period av fem år före dagen för offentliggörandet kan bli föremål för skadestånd, strider mot effektivitetsprincipen.

106. Kommissionen anser att de bestämmelser som gör preskriptionsfristen liksom de skador för vilka skadestånd kan utgå avhängiga av ett beslut av EU-domstolen också står i strid med unionsrätten, eftersom det inte krävs ett beslut av domstolen för att hålla staten ansvarig i dess egenskap av lagstiftare.

107. Konungariket Spanien har åter gjort gällande att ett föregående domstolsavgörande som förutsättning för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare inte strider mot effektivitetsprincipen, varför preskriptionsfristen och begränsningen av vilka skador som omfattas heller inte står i strid med denna, vilket gäller i än högre grad då längden på de berörda fristerna inte har ifrågasatts av kommissionen.

108. Så som jag har visat i punkt 68 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande räcker det i detta hänseende att framhålla att det villkor som anges i artikel 32.5 i lag 40/2015 för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare åsidosätter effektivitetsprincipen vad avser kravet på ett dessförinnan meddelat beslut av domstolen där det förklaras att de nationella bestämmelserna strider mot unionsrätten.

109. Mot denna bakgrund strider även såväl preskriptionsfristen för att väcka en ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare som begränsningen av vilka skador som kan bli föremål för skadestånd på grundval av denna mot effektivitetsprincipen, då utgångspunkten är ett beslut av domstolen för båda dessa tidsperioder.

110. Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag att de spanska bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare för åsidosättanden av unionsrätten strider mot effektivitetsprincipen.

## 2. Likvärdighetsprincipen

111. Kommissionen hävdar att de spanska bestämmelserna om statens ansvar egenskap av lagstiftare strider mot likvärdighetsprincipen genom att det i artikel 32.5 i lag 40/2015 anges att det för att staten i egenskap av lagstiftare ska kunna ådra sig ansvar i händelse av åsidosättande av unionsrätten krävs att den bestämmelse som överträtts syftar till att tilldela en enskild person rättigheter och att överträdelsen är tillräckligt klar, medan dessa båda förutsättningar inte krävs vid en skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare i händelse av brott mot Spaniens konstitution. En ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare i händelse av åsidosättande av unionsrätten omfattas således av mindre gynnsamma villkor än en ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare i händelse av brott mot Spaniens konstitution, i enlighet med artikel 32.4 i lag 40/2015, trots att talan är likvärdig i båda fall.

112. Konungariket Spanien invänder att likvärdighetsprincipen inte ålägger en medlemsstat att utsträcka sin mest förmånliga nationella reglering till att omfatta samtliga former av talan som väcks inom ett visst rättsområde och att tillämpningen av likvärdighetsprincipen således förutsätter att talan i två olika fall är likartad på grund av liknande föremål och orsak. Konungariket Spanien förklarar att detta inte är fallet här. Denna medlemsstat gör slutligen gällande att artikel 32.5 i lag 40/2015 endast kodifierar de krav som fastställts i domstolens praxis, även om talan i de båda fallen bör bedömas vara likartad, och att dessa krav i alla händelser ingår som fasta beståndsdelar i bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare vid författningsstridighet.

113. Likvärdighetsprincipen kräver att alla bestämmelser som är tillämpliga på en talan ska tillämpas på samma sätt på en talan grundad på åsidosättande av unionsrätten som på en talan grundad på åsidosättande av nationell rätt.<sup>36</sup>

114. För att pröva om likvärdighetsprincipen har iakttagits bör det först undersökas om den skadeståndstalan som väckts mot staten i egenskap av lagstiftare, vilken grundar sig på ett åsidosättande av unionsrätten, och en talan grundad på åsidosättande av grundlagen kan anses likna varandra med hänsyn till sina respektive föremål, bakgrund och väsentliga beståndsdelar.<sup>37</sup>

115. I fråga om just de båda berörda fallen av skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare har domstolen redan besvarat frågeställningen jakande. En ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare för brott mot Spaniens konstitution och motsvarande talan mot staten för åsidosättande av unionsrätten har samma föremål, det vill säga ersättning för en skada, och samma bakgrund, åsidosättande av en överordnad rättsregel.<sup>38</sup> Dessutom har domstolen angett att den enda skillnaden mellan de två anspråken är att de åsidosättanden av rättsordningen som de grundar sig på, i det ena fallet fastslaget av EU-domstolen och i det andra av Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Spanien), inte är tillräcklig för att fastställa någon åtskillnad mellan de två anspråken med avseende på likvärdighetsprincipen.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Dom av den 15 september 1998, Edis (C-231/96, EU:C:1998:401, punkt 36), dom av den 1 december 1998, Levez (C-326/96, EU:C:1998:577, punkt 41), och dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 33).

<sup>37</sup> Dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 35).

<sup>38</sup> Dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 36). Se i detta sammanhang även förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målet Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2009:437, punkt 30).

<sup>39</sup> Dom av den 26 januari 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, punkterna 43 och 44).

116. Eftersom Konungariket Spanien inte redovisar några nya argument för sin ståndpunkt som kan ändra bedömningen måste det konstateras att samma lösning ska väljas i det aktuella fallet. De två olika anspråken kan således enligt min åsikt anses vara likartade.

117. Konungariket Spanien hävdar dock bland annat att artikel 32.5 i lag 40/2015 endast kodifierar domstolens praxis i fråga om de förutsättningar som krävs för ett skadeståndsansvar för de skador som vållats enskilda genom ett åsidosättande av unionsrätten.

118. Detta förhållande tycks mig vara avgörande.

119. I artikel 32.5 i lag 40/2015 upprepas med exakthet de tre villkor som fastställts i domstolens praxis för att en rätt till skadestånd ska uppkomma för enskildas del för det fall att en stat åsidosätter unionsrätten. Det är uppfyllelsen av dessa tre villkor, att den rättsregel som har överträtts syftar till att tilldela enskilda personer rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och att det föreligger ett orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som lidits, som ger upphov till ett ansvar för staten och till skyldighet att utge skadestånd för den skada som vållats. Om ett av dessa villkor inte är uppfyllt föreligger ingen rätt till skadestånd grundad på unionsrätten.

120. Det är endast om en sådan rätt har slagits fast, på grund av att dessa tre villkor är uppfyllda, som det åligger staten att inom ramen för nationell rätt och på villkor som är förenliga med effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen utge skadestånd för effekterna av den skada som vållats.

121. Dessa tre villkor, som är nödvändiga och tillräckliga för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda,<sup>40</sup> väger således enligt min åsikt tyngre än problemställningen i fråga om effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen vad avser kraven i nationell rätt, som endast reglerar utövandet av denna rätt. Det är den nationella rätten som – i processuellt och materiellt hänseende – reglerar utövandet av rätten till skadestånd, och innehållet i denna rätt, som kan variera i förhållande till de villkor som föreskrivs i nationell rätt (till exempel avseende vilken typ av skador som kan bli föremål för skadestånd), förutsatt att den är förenlig med effektivitets- och likvärdighetsprinciperna. Själva existensen av denna nationella rätt regleras däremot uteslutande av unionsrätten, eftersom den enhetliga tillämpningen av unionsrätten i medlemsstaterna interna rättsordningar annars skulle äventyras.

122. Med andra ord är likvärdighetsprincipen relevant endast när en rätt till skadestånd har uppkommit i enlighet med de förutsättningar som anges i domstolens praxis och som införts i artikel 32.5 i lag 40/2015. Nämnade princip kan däremot inte ligga till grund för en skyldighet för medlemsstaterna att tillåta *uppkomst* av en rättighet till skadestånd på mer gynnsamma villkor än de som anges i domstolens praxis.

123. Kommissionen har i detta hänseende påpekat att domstolen har slagit fast att unionsrätten absolut inte utesluter att skadeståndsansvar för staten för åsidosättande av denna rätt kan göras gällande under mindre restriktiva förutsättningar. Jag måste emellertid understryka att domstolen har angett att ett ansvar från statens sida för åsidosättande av unionsrätten under mindre restriktiva förutsättningar är tillåtligt ”på grundval av den nationella rätten”.<sup>41</sup> I ett sådant fall grundar sig inte uppkomsten av en rätt till skadestånd i en situation som inte innebär en

<sup>40</sup> Dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 37).

<sup>41</sup> Dom av den 25 november 2010, Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 66).

tillräckligt klar överträdelse av en bestämmelse som tilldelar enskilda personer rättigheter på unionsrätten, och utövandet av denna rätt kan således inte underställas effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen.

124. Det förhållandet att skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare avseende ett brott mot Spaniens konstitution inte omfattas av kravet på tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som tilldelar enskilda personer rättigheter kan därför, till skillnad från en skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare avseende ett åsidosättande av unionsrätten, inte innebära ett åsidosättande av likvärdighetsprincipen, eftersom denna princip inte är avsedd att tillämpas i sådant fall.

125. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag sålunda att bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare i händelse av åsidosättande av unionsrätten inte strider mot likvärdighetsprincipen.

### **C. Rättegångskostnader**

126. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktigas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska vardera part bära sina egna rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter.

127. Eftersom kommissionen och Konungariket Spanien i förevarande mål ömsom har tappat målet på vissa punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

### **VI. Förslag till avgörande**

128. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen ska slå fast följande:

- Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt effektivitetsprincipen, som begränsar den processuella autonomi som medlemsstaterna har när de fastställer förutsättningarna för sitt ansvar för skador som vållas enskilda i strid med unionsrätten, genom att anta och bibehålla artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 i Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (lag 40/2015 om rättslig reglering av den offentliga sektorn) av den 1 oktober 2015 samt artikel 67.1 i Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lag 39/2015 om förfaranden inom den offentliga förvaltningen) av den 1 oktober 2015.
- Talan ogillas i övrigt.
- Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien ska bära sina rättegångskostnader.