



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 28 juni 2022*

”Fördragsbrott – Medlemsstaternas ansvar för skada som enskilda vållats genom överträdelser av unionsrätten – Den nationella lagstiftarens överträdelse av unionsrätten – En medlemsstats överträdelse av konstitutionen som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren – Principerna om likvärdighet och effektivitet”

I mål C-278/20,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 24 juni 2020,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz, I. Martínez del Peral och P. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrädd av L. Aguilera Ruiz, S. Centeno Huerta, A. Gavela Llopis och J. Rodríguez de la Rúa Puig, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis (referent) och J. Passer samt domarna M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 september 2021,

och efter att den 9 december 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: spanska.

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt principerna om effektivitet och likvärdighet genom att anta och bibehålla artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket 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 (BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89411) (nedan kallad lag 40/2015) samt artikel 67.1 tredje stycket i Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lag 39/2015 om det allmänna förvaltningsrättsliga förfarandet), av den 1 oktober 2015 (BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89343) (nedan kallad lag 39/2015).

I. Spansk rätt

A. Konstitutionen

- 2 I den spanska konstitutionen (nedan kallad konstitutionen) föreskrivs i artikel 106.2 att "[e]nskilda personer ..., enligt de villkor som fastställts i lag, [har] rätt till ersättning för varje skada på sina egendomar och rättigheter, utom i fall av force majeure, förutsatt att skadan har uppkommit till följd av den offentliga förvaltningens verksamhet".

B. Lag nr 6/1985

- 3 I Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (lag 6/1985 om domstolsväsendet) av den 1 juli 1985 (BOE nr 157 av den 2 juli 1985, s. 20632), i dess lydelse enligt lag 7/2015 av den 21 juli 2015 (BOE nr 174 av den 22 juli 2015, s. 61593) (nedan kallad lag 6/1985), föreskrivs i artikel 4-bis.1 att "[d]omstolar ska tillämpa unionsrätten i överensstämmelse med praxis från Europeiska unionens domstol".

C. Lag nr 29/1998

- 4 I Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (lag 29/1998 om organisationen av förvaltningsdomstolar), av den 13 juli 1998 (BOE nr 167 av den 14 juli 1998, s. 23516), i dess lydelse enligt Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (lag 20/2013 om en enhetlig marknad), av den 9 december 2013 (BOE nr 295 av den 10 december 2013, s. 97953) (nedan kallad lag 29/1998) föreskrivs följande i artikel 31:

"1. Sökanden kan begära att rättsakter och bestämmelser mot vilka talan kan väckas enligt föregående kapitel [som har rubriken "Offentliga åtgärder mot vilka talan kan väckas"] förklaras rättsstridiga och, där så är nödvändigt, ogiltigförklarade.

2. Sökanden kan även begära fastställelse av ett enskilt rättsförhållande samt om att lämpliga åtgärder ska vidtas för att till fullo återställa detta rättsförhållande, i förekommande fall inbegripet ersättning för lidna skador."

5 I artikel 32.2 i denna lag föreskrivs följande:

”Om föremålet för talan är en materiell rättsakt som ger upphov till skada, får sökanden begära att den ska förklaras rättsstridig, att den ska upphöra att gälla och att andra åtgärder enligt artikel 31.2 ska vidtas.”

6 Artikel 37.2 och 37.3 i nämnda lag har följande lydelse:

”2. Om flera mål rörande samma sak handläggs vid en domstol ska domstolen, om målen inte har förenats, efter att ha hört parterna inom en gemensam frist på fem dagar, prioritera en eller flera av dem och vilandeförklara övriga mål till dess att de prioriterade målen har avgjorts.

3. När avgörandet [i ett prioriterat mål] har vunnit laga kraft, ska justitiesekreteraren ... underrätta sökande som berörs av vilandeförklaringen därom så att dessa inom fem dagar kan begära antingen att avgörandets verkningar ska utvidgas på de villkor som anges i artikel 111 eller att förfarandet ska fullföljas eller återkalla talan.”

7 I artikel 71.1 d i samma lag föreskrivs följande:

”Vid bifall till överklagandet

...

d) ska, om en begäran om ersättning för skada bifalls, rätten till skadestånd alltid anges, och även vem som är ålagd att ersätta skadan. ...”

8 Artikel 110.1 i lag 29/1998 har följande lydelse:

”I frågor som rör beskattning, personal inom offentlig förvaltning och enhetlig marknad kan verkningarna av ett lagakraftvunnet avgörande i vilket ett enskilt rättsförhållande har fastställts till förmån för en eller flera personer, i samband med verkställigheten av detta avgörande, utvidgas till att omfatta andra personer under förutsättning att

a) de berörda befinner sig i samma rättsliga situation som de personer till vilket det bifallna avgörandet är riktat,

b) den domstol som har meddelat avgörandet även har territoriell behörighet att pröva deras ansökningar om fastställande av detta enskilda rättsförhållande, och

c) de berörda personerna begär att avgörandets verkningar ska utvidgas inom ett år räknat från det datum då avgörandet senast delgavs de personer som var parter i förfarandet. Vid ett överklagande i lagens intresse eller vid en begäran om omprövning börjar fristen löpa från den dag då det avgörande genom vilket överklagandet slutgiltigt avgörs senast delgavs.”

9 I artikel 111 i denna lag föreskrivs följande:

”När det har beslutats att handläggningen av ett eller flera mål ska vilandeförklaras i enlighet med bestämmelserna i artikel 37.2 och när det avgörande som har meddelats i det prioriterade målet har vunnit laga kraft, ska justitiesekreteraren anmoda de sökande som berörs av vilandeförklaringen att inom fem dagar ange om de vill att avgörandets verkningar ska utvidgas eller att det vilandeförklarade förfarandet ska fullföljas, eller om de återkallar sin talan.

Om en utvidgning av avgörandets rättsverkningar begärs ska domstolen bevilja denna begäran, såvida inte den omständighet som avses i artikel 110.5 b eller någon av de avvisningsgrunder som avses i artikel 69 i denna lag föreligger.”

D. Allmänna skattelagen

- 10 Artikel 221 i Ley 58/2003 General Tributaria (lag 58/2003 om allmän beskattning) av den 17 december 2003 (BOE nr 302 av den 18 december 2003, s. 44987), i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i målet (nedan kallad allmänna skattelagen), föreskrivs följande:

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

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

...”

E. Lag nr 39/2015

- 11 I artikel 67 i lag 39/2015, med rubriken ”Talan om skadestånd”, föreskrivs följande:

”1. Berörda personer kan endast väcka talan om skadestånd om deras rätt till ersättning inte är preskriberad. Rätten till ersättning upphör ett år efter det att den ersättningsgrundande händelsen eller akten inträffade eller utfärdades, eller ett år efter det att dess skadeverkningar blev kända. I händelse av fysisk eller psykisk skada ska fristen börja löpa när den skadelidande har tillfrisknat eller när omfattningen av sviterna efter skadan har fastställts.

...

I de fall av ansvar som avses i artikel 32.4 och 32.5 i lag [40/2015] upphör rätten att begära ersättning ett år efter offentliggörandet i *Boletín Oficial del Estado* eller i *Europeiska unionens officiella tidning*, beroende på vad som är tillämpligt, av det avgörande som förklarar en regel antingen författnings- eller unionsrättsstridig

...”

- 12 I artikel 106.4 i lag 39/2015 föreskrivs följande:

”Myndigheter kan, när de ogiltigförklarar en bestämmelse eller rättsakt, i samma beslut fastställa att berörda personer har rätt till ersättning, om villkoren i [artikel] 32.2 och [artikel] 34.1 i lag [40/2015] är uppfyllda ...”

F. Lag nr 40/2015

- 13 Lag 40/2015 innehåller under sin inledande rubrik ett kapitel IV, med rubriken "Förvaltningsmyndigheternas ansvar". Under denna rubrik återfinns artiklarna 32–37 i denna lag.
- 14 I artikel 32 i denna lag, som avser principerna för förvaltningsmyndigheters ansvar, föreskrivs följande:

"1. Enskilda personer har rätt till ersättning från behörig förvaltningsmyndighet för varje skada på deras egendomar eller rättigheter, om denna skada är en följd av ett normalt eller felaktigt utövande av den offentliga förvaltningens verksamhet, utom vid force majeure eller vid skada som den enskilde enligt lag själv ska stå för.

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

2. Den skada som åberopas måste alltid vara faktisk, ekonomiskt uppskattningsbar och relaterad till en viss person eller grupp av personer.

3. Likaså har enskilda personer rätt till ersättning från förvaltningsmyndigheter för varje skada på deras egendomar och rättigheter, vid tillämpning av lagstiftningsakter som inte avser expropriering av rättigheter, som 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, om villkoren i föregående punkter är uppfyllda, hållas ansvarig i följande fall:

a) När skadorna härrör från tillämpningen av en lagbestämmelse som förklarats författningsstridig, förutsatt att de krav som anges i punkt 4 är uppfyllda.

b) När skadorna härrör från tillämpningen av en regel som strider mot unionsrätten, enligt bestämmelserna i punkt 5.

4. När skadan är en följd av tillämpningen av en lagbestämmelse som förklarats författningsstridig kan en enskild person erhålla ersättning om denne vid vilken instans som helst har mottagit ett slutgiltigt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan, förutsatt att den enskilde har åberopat den författningsstridighet som därefter konstaterats.

5. När skadan är en följd av tillämpningen av en regel som förklarats stå i strid med unionsrätten kan den enskilde erhålla ersättning om denne vid vilken instans som helst har mottagit ett slutgiltigt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan, förutsatt att den enskilde har åberopat det åsidosättande av unionsrätten som därefter konstaterats. 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 underlåtenhet att uppfylla sin skyldighet enligt unionsrätten och den skada som enskilda personer har lidit.

6. Ett beslut där en lagbestämmelse förklaras författningsstridig eller där en regel förklaras strida mot unionsrätten ska ha rättsverkan från det att det har offentliggjorts i *Boletín Oficial del Estado* eller i *Europeiska unionens officiella tidning*, beroende på vad som är tillämpligt, såvida inte annat föreskrivs i beslutet.

7. Statens ansvar för domstolsväsendets verksamhet regleras i [Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial (lag 6/1985 om domstolsväsendet), av den 1 juli 1985].

...”

15 I artikel 34 i lag 40/2015, med rubriken ”Skadestånd”, föreskrivs följande i punkt 1 andra stycket:

”I de fall av ansvar som avses i artikel 32.4 och 32.5 kan ersättning utgå för skador som inträffat inom fem år före tidpunkten för offentliggörandet av det beslut där en lagbestämmelse förklaras författningsstridig eller där en regel förklaras strida mot unionsrätten, såvida inte annat föreskrivs i beslutet.”

II. Administrativt förfarande

16 Efter klagomål inkomna från flera enskilda personer inledde kommissionen den 25 juli 2016 ett EU-pilotförfarande mot Konungariket Spanien avseende artiklarna 32 och 34 i lag 40/2015. Kommissionen gjorde gällande ett eventuellt åsidosättande av principerna om likvärdighet och effektivitet, i den mån dessa begränsar medlemsstaternas självbestämmande när det gäller att fastställa villkoren för deras ansvar för överträdelser av unionsrätten som dessa kan tillskrivas. Eftersom detta förfarande inte ledde till något resultat avslutades det och kommissionen inledde ett överträdelseförfarande.

17 Genom skrivelse av den 15 juni 2017 anmodade kommissionen denna medlemsstat att yttra sig över dess farhågor avseende artiklarna 32 och 34 i lag nr 40/2015 samt artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 mot bakgrund av dessa två principer. Genom skrivelse av den 4 augusti 2017 redogjorde denna medlemsstat för kommissionen för varför den ansåg att bestämmelserna i fråga var förenliga med nämnda principer.

18 Kommissionen fann inte att dessa förklaringar var nöjaktiga och avgav därför den 26 januari 2018 ett motiverat yttrande där den upprepade och utvecklade skälen till varför den ansåg att artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket i lag nr 40/2015 samt artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2005 stred mot nämnda principer.

19 Efter ett möte med kommissionen den 14 mars 2018, besvarade Konungariket Spanien genom skrivelse av den 26 mars 2018 det motiverade yttrandet med att vidhålla sin ståndpunkt. Genom skrivelse av den 20 november 2018 förklarade medlemsstaten emellertid 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.

- 20 Efter ett nytt möte den 18 mars 2019 översände kommissionen, den 15 maj 2019, en handling till Konungariket Spanien i vilken den redogjorde för skälen till att den ansåg att det förslag som ingetts kunde bringa åsidosättandet av likvärdighetsprincipen att upphöra men inte åsidosättandet av effektivitetsprincipen.
- 21 I skrivelse av den 31 juli 2019 uppgav Konungariket Spanien att dess regering inte kunde lägga fram nya förslag till lagstiftning, utan endast hade till uppgift att handlägga löpande ärenden i egenskap av övergångsregering (*Gobierno en funciones*).
- 22 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

III. Prövning av talan

A. Upptagande till prövning

- 23 Konungariket Spanien har gjort gällande att talan ska avvisas i den del kommissionen har begärt att det spanska systemet för statens skadeståndsansvar ska ses över och i den del den avser andra situationer än statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare och därmed går utöver föremålet för talan såsom det har avgränsats i det motiverade yttrandet.
- 24 Domstolen erinrar om att föremålet för en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF fastställs genom kommissionens motiverade yttrande, vilket innebär att talan måste grundas på samma skäl och grunder som detta yttrande (dom av den 24 juni 2021, kommissionen/Spanien (Försämring av naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, punkt 160 och där angiven rättspraxis).
- 25 Kommissionen har i sin ansökan framställt flera allmänna överväganden avseende det system för statens skadeståndsansvar som föreskrivs i spansk rätt. Det framgår emellertid otvetydigt av anmärkningarna i ansökan och av de argument som framförts till stöd för dessa att kommissionen genom förevarande talan endast har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt principerna om effektivitet och likvärdighet genom att anta och bibehålla 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 (nedan kallade de omtvistade bestämmelserna).
- 26 Det framgår dessutom av det motiverade yttrandet, som bifogats ansökan, att kommissionen däri avsåg samma bestämmelser som de som är föremål för förevarande talan.
- 27 Vidare hänvisas det till dessa bestämmelser, i såväl det motiverade yttrandet som ansökan, endast i den mån de specifikt reglerar statens skadeståndsansvar för överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas. Kommissionen utvecklade dessutom, redan i det motiverade yttrandet, samma skäl och grunder som de som utvecklats i ansökan.
- 28 Under dessa omständigheter kan inte föremålet för talan anses ha utvidgats. Härav följer att Konungariket Spaniens invändning om rättegångshinder inte kan godtas och förevarande talan kan därmed tas upp till sakprövning.

B. Prövning i sak

1. Inledande synpunkter

- 29 Inledningsvis erinrar EU-domstolen om att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten utgör en väsentlig del av det system av fördrag som unionen grundar sig på (dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 29 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 januari 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 30 Denna princip gäller i samtliga fall då en medlemsstat överträder unionsrätten, oavsett vilket nationellt organ det är vars handling eller underlåtenhet är orsak till överträdelsen, inklusive den nationella lagstiftaren, och oavsett vilken myndighet som enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning i princip är skyldig att utge ersättning för uppkomna skador (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 32 och 36, och dom av den 25 november 2010, *Fuß*, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 31 EU-domstolen har, när det gäller de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en stat ska ansvara för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten, vid upprepade tillfällen slagit fast att enskilda som lidit skada har rätt till skadestånd när tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit (dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 januari 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 44 och där angiven rättspraxis).
- 32 Dessa tre förutsättningar är nödvändiga och tillräckliga för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda utan att därför utesluta att statens ansvar kan göras gällande under mindre restriktiva förutsättningar enligt nationell rätt (dom av den 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 66, samt dom av den 29 juli 2019, *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 33 Med förbehåll för själva rätten till skadestånd, vilken grundar sig direkt på unionsrätten när de förutsättningar som anges i punkt 31 ovan är uppfyllda, är det 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 avser liknande ersättningsanspråk som grundar sig på nationella förhållanden (likvärdighetsprincipen) eller är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (effektivitetsprincipen) (dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 31 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 oktober 2018, *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 123).
- 34 Det är mot bakgrund av den rättspraxis som nämnts i punkterna 29–33 ovan som kommissionens talan ska prövas.

- 35 Kommissionen har till stöd för sin talan framställt två anmärkningar varav den ena rör ett åsidosättande av likvärdighetsprincipen och den andra ett åsidosättande av effektivitetsprincipen. Konungariket Spanien har i första hand genmält att talan ska ogillas av det skälet att kommissionen har gjort en ofullständig bedömning av de i Spanien tillgängliga rättsmedel som gör det möjligt att få ersättning för skada som orsakats av staten till följd av ett åsidosättande av unionsrätten, inbegripet i egenskap av lagstiftare, vilket innebär att talan i sin helhet saknar grund. Konungariket Spanien har i andra hand hävdats att det saknas grund för båda dessa anmärkningar.
- 36 Konungariket Spaniens huvudargument ska prövas innan kommissionens anmärkningar prövas.

2. Kommissionens fokusering på vissa bestämmelser i den nationella lagstiftningen

a) Parternas argument

- 37 Enligt Konungariket Spanien har kommissionen endast gjort en ofullständig analys av de rättsmedel som föreskrivs i den spanska rättsordningen för att avhjälpa myndigheters åsidosättanden av unionsrätten. Den bedömning som lagts fram till stöd för förevarande talan är följaktligen otillräcklig för att fastställa det påstådda fördragsbrottet och innebär en rättsstridig omkastning av bevisbördan.
- 38 För det första utgör möjligheten att hålla staten ansvarig i egenskap av lagstiftare en ”mekanism för att fullborda det spanska rättssystemet” (*cláusula de cierre del sistema*), som kan ses som en kompletterande eller slutlig åtgärd och som inte kan betraktas isolerad. Hela systemet för ersättning för skador som orsakats av offentliga myndigheter i Spanien måste beaktas vid bedömningen av huruvida lagstiftningen om statens ansvar för skador som vållats enskilda på grund av en överträdelse av unionsrätten strider mot principerna om effektivitet och likvärdighet, vilket kommissionen inte har gjort.
- 39 I spansk rätt föreskrivs således för det första en rad förfaranden som gör det möjligt att begära ersättning för offentliga myndigheters skadliga handlingar, utöver de fall då staten ska hållas ansvarig. Dessa förfaranden avser för det första möjligheten att erhålla ersättning i en förvaltningsrättslig talan mot den åtgärd som orsakat skadan enligt artikel 31.2, artikel 32.2 och artikel 71.1 d i lag 29/1998, för det andra förfarandet för omprövning *ex officio* av förvaltningsrättsliga akter enligt artikel 106.4 i lag 39/2015 och för det tredje, förfarandet för återbetalning av felaktigt inbetalda belopp på skatteområdet enligt artikel 221 och följande artiklar i allmänna skattelagen.
- 40 Inom ramen för dessa förfaranden finns det inte någon begränsning med avseende på vare sig återopandets av unionsrätten eller möjligheten för en nationell domstol att meddela beslut om huruvida unionsrätten har iakttagits eller att bevilja full ersättning. Konungariket Spanien har i detta avseende hänvisat till artikel 4-bis i lag 6/1985, till Tribunal Supremos (Högsta domstolen, Spanien) dom av den 7 februari 2012 (mål 419/2010, dom 1425/2012, ES:TS:2012:1425), i vilken sökanden tillerkändes rätt till återbetalning av de belopp som betalats för finansieringen av en social subvention med motiveringen att den aktuella förordningen tillämpade en bestämmelse i ett kungligt lagdekret som på grund av att den stred mot unionsrätten hade förklarats icke tillämplig, och till praxis från Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen, Spanien).

- 41 Konungariket Spanien har vidare hänvisat till det förfarande för utvidgning av verkningarna av en dom som föreskrivs i artikel 37.3 och i artiklarna 110 och 111 i lag 29/1998. Under förutsättning att de villkor som anges i dessa bestämmelser är uppfyllda gör detta förfarande det möjligt att fastställa statens ansvar till följd av en dom från EU-domstolen, i vilken det fastställs att en nationell bestämmelse är oförenlig med unionsrätten.
- 42 Slutligen har enskilda, i enlighet med artikel 106 i konstitutionen, möjlighet att få ersättning för åtgärder som offentliga myndigheter vidtagit och som vållat dem skada som ska betraktas som olaglig, det vill säga en skada som den skadelidande inte har någon lagstadgad skyldighet att själv bära, när det finns ett orsakssamband mellan skadan och myndighetens verksamhet och talan väcks inom den föreskrivna preskriptionsfristen. Detta förfarande inleds med stöd av artikel 32 i lag 40/2015.
- 43 I artikel 32.1 i denna lag föreskrivs en möjlighet till ersättning för skada som lidits till följd av den offentliga förvaltningens normala eller felaktiga verksamhet – där begreppet ”offentlig verksamhet” ska förstås som administrativa åtgärder i vid mening, det vill säga myndighetens agerande, inbegripet rent faktiska åtgärder eller underlåtenheter – och en möjlighet till ersättning för skada som orsakats av, för det första, rättsakter som har antagits med tillämpning av lagar eller förordningar som är förenliga med konstitutionen eller med allmän rätt, i händelse av ett personligt och särskilt allvarligt umbärande, för det andra genom rättsakter antagna med tillämpning av förordningar som förklarats rättsstridiga, oberoende av om rättsstridigheten grundar sig på nationell rätt eller unionsrätten, och för det tredje, genom förvaltningsrättsliga akter vars rättsstridighet har fastställts i ett administrativt förfarande eller ett förvaltningsrättsligt domstolsförfarande, oberoende av om rättsstridigheten grundar sig på nationell rätt eller unionsrätten.
- 44 Artikel 32.4 i nämnda lag gör det vidare möjligt att erhålla ersättning för skada som orsakats av rättsakter som antagits med tillämpning av lagar som har förklarats strida mot konstitutionen, medan det i artikel 32.5 däri föreskrivs en rätt till ersättning för skada som orsakats av rättsakter som antagits med tillämpning av lagar som EU-domstolen har förklarat vara oförenliga med unionsrätten.
- 45 Möjligheten att erhålla skadestånd på grund av statens ansvar i egenskap av lagstiftare, såsom den regleras i dessa punkter 4 och 5, utgör således endast ett specifikt och kompletterande rättsmedel som erbjuds enskilda som redan har väckt en annan talan som lett till ett negativt beslut där den aktuella bestämmelsens oförenlighet med antingen konstitutionen eller unionsrätten inte beaktas.
- 46 För det andra visar en jämförande analys av reglerna om statens skadeståndsansvar i Spanien och systemet för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar att det under inga omständigheter går att dra slutsatsen att effektivitetsprincipen har åsidosatts på grund av att det har införts ett specifikt kompletterande rättsmedel, såsom det som föreskrivs i artikel 32.5 i lag 40/2015, eftersom det spanska systemet är mer fördelaktigt för medborgarna än bestämmelserna om unionens skadeståndsansvar. I synnerhet kan en talan om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar inte användas för att kringgå den omständigheten att en talan om ogiltigförklaring som avser samma rättsstridighet och har samma ekonomiska syften inte kan upptas till sakprövning. Artikel 32.5 i lag 40/2015 däremot erbjuder personer vars talan har ogillats genom ett avgörande som vunnit laga kraft ytterligare ett rättsmedel, utöver möjligheten att väcka talan vid förvaltningsdomstol som redan den gör det möjligt att kombinera en talan om

ogiltigförklaring med en begäran om skadestånd. Konungariket Spanien har därför gjort gällande att effektivitetsprincipen inte kan tolkas på olika sätt beroende på om den skadevällande handlingen har utförts av en medlemsstat eller av en unionsinstitution.

- 47 För det tredje skulle, i avsaknad av harmonisering på unionsnivå, det stora utrymme för skönmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över när det gäller att fastställa sina system för utomobligatoriskt ansvar ha inneburit att kommissionen, före sin bedömning av huruvida de aktuella principerna hade åsidosatts i Spanien, var skyldig att beakta hela det spanska systemet för ersättning för skada som staten vållat och EU-domstolens praxis om medlemsstaternas och unionens skadeståndsansvar.
- 48 För det fjärde är kommissionens resonemang tankefel som innebär att talan i sin helhet saknar grund. Syftet med artikel 32.5 i lag 40/2015 är nämligen att göra det möjligt att få ersättning för en skada i situationer som blivit slutgiltiga för att de redan har prövats genom ordinära rättsmedel och ogillats, eftersom de erbjuder en rätt till ersättning som annars inte hade funnits. Även om unionsrätten tillåter en nationell domstol att underlåta att tillämpa en lag på grund av att den är oförenlig med unionsrätten, ger den inte nämnda domstol behörighet att ogiltigförklara en lagbestämmelse med allmängiltig verkan (*erga omnes*) om den nationella rättsordningen inte föreskriver någon sådan befogenhet. Unionsrätten kräver inte heller att ersättning ska utgå till alla enskilda på vilka en rättsregel som en nationell domstol, oavsett vilken, har förklarat strida mot unionsrätten har tillämpats utan endast att möjligheten att erhålla skadestånd vid åsidosättande av denna rätt erbjuds enligt principerna om effektivitet och likvärdighet. Spansk rätt föreskriver sådana möjligheter.
- 49 Den omständigheten att en nationell domstol, vid vilken en enskild väckt talan, i en dom har slagit fast att en lagbestämmelse är oförenlig med unionsrätten kan emellertid inte utgöra ett tillräckligt skäl för att en annan enskild, på grundval av denna dom, ska kunna väcka talan om skadestånd mot staten enligt artikel 32.5 i lag 40/2015. Ett sådant tillvägagångssätt skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen. Verkan av en förklaring om oförenlighet blir allmängiltig (*erga omnes*) endast genom en dom från EU-domstolen eller Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) eller i vissa fall då bestämmelser i förordningar ogiltigförklaras av de domstolar som har getts denna behörighet. Kommissionen gör ingen åtskillnad mellan en talan om skadestånd och systemet för statens skadeståndsansvar.
- 50 Det vore således felaktigt att, såsom kommissionen gjorde under det administrativa förfarandet, hävda att en medborgare, enbart på grund av att en annan medborgare har erhållit en dom i vilken en lagbestämmelse har förklarats strida mot unionsrätten, med stöd av denna dom kan väcka talan om skadestånd mot staten med stöd av artikel 32.5 i lag 40/2015. Detta rättsmedel är endast tillgängligt när det i en dom från EU-domstolen slagits fast att en sådan bestämmelse är oförenlig med unionsrätten, och detta just på grund av att en sådan dom har allmängiltig verkan (*erga omnes*).
- 51 Kommissionen kan under alla omständigheter inte med stöd av effektivitetsprincipen ifrågasätta det sätt på vilket systemet för statens skadeståndsansvar är strukturerat i den spanska rättsordningen, som inte föreskriver någon möjlighet att vid domstol väcka en direkt talan om skadestånd mot staten. En enskild som vill få ersättning för en skada som myndigheter vållat bör alltid först vända sig till myndigheten för att denna ska erkänna sitt ansvar och, i förekommande fall, för att denna ska bifalla ansökan om ersättning, oavsett om detta ansvar följer av en åtgärd vidtagen av myndigheten, domstolarna eller lagstiftaren. Vid uttryckligt eller tyst avslag på en

sådan begäran ska den enskilde väcka talan vid förvaltningsdomstol, vilken har till uppgift att bedöma lagenligheten av det beslut genom vilket detta ansvar har förkastats. Det är i allmänhet inom ramen för ett sådant förfarande som rättsstridigheten fastställs och ersättning erhålls.

- 52 Statens ansvar till följd av en dom från EU-domstolen om oförenlighet, enligt artikel 32.5 i lag nr 40/2015, utgör en annan möjlighet till ersättning, som är kompletterande, inte exklusiv och står öppen för personer vars yrkanden tidigare ogillats. Förekomsten av detta rättsmedel hindrar inte i något fall de nationella domstolarna från att underlåta att tillämpa lagar som strider mot unionsrätten och bevilja skadestånd inom ramen för en motsvarande talan eller genom en separat skadeståndstalan. Att detta rättsmedel är kompletterande bekräftas av artikel 32.3 i denna lag, som introducerar nämnda rättsmedel genom adverbet ”även”.
- 53 Kommissionen har gjort gällande att den omständigheten att det eventuellt finns andra rättsmedel som är förenliga med principerna om effektivitet och likvärdighet inte utgör någon garanti för att det system som är tillämpligt på statens ansvar i egenskap av lagstiftare är förenligt med dessa principer. Även om de ifrågasatta bestämmelserna ska prövas i sitt sammanhang, är syftet med denna bedömning att avgöra huruvida dessa bestämmelser, och inte samtliga rättsmedel i den nationella rättsordningen, är ägnade att säkerställa att det finns lämpliga och effektiva medel för att se till att de rättigheter som följer av unionsrätten iakttas när lagstiftaren åsidosätter unionsrätten. På grund av dessa bestämmelser är alla spanska domstolar, oavsett nivå, emellertid skyldiga att avslå sådana yrkanden om statens utomobligatoriska ansvar som inte stöds av en tidigare dom från EU-domstolen eller att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen innan sådana yrkanden kan bifallas, och detta gäller även om de inte har någon sådan skyldighet enligt artikel 267 FEUF.
- 54 De olika förfaranden som Konungariket Spanien har hänvisat till har andra syften än ett förfarande som syftar till att ålägga staten ansvar i egenskap av lagstiftare på grund av en överträdelse av unionsrätten, vilket är det enda som är aktuellt i förevarande mål. Dessa olika förfaranden saknar därför relevans i förevarande mål.
- 55 När det särskilt gäller effektivitetsprincipen får den indirekta möjligheten att erhålla ersättning vid myndighetens ansvar verkan först när EU-domstolen redan har slagit fast att den aktuella lagbestämmelsen strider mot unionsrätten. Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att det rättsliga organ som har till uppgift att pröva en talan mot förvaltningsrättsliga akter, enligt den spanska rättsordningen, inte är behörigt att avgöra frågan huruvida lagbestämmelser strider mot unionsrätten. Om den förvaltningsrättsliga akt som strider mot unionsrätten är förenlig med den nationella lagstiftningen, kan denna domstol följaktligen inte, i enlighet med artikel 32.5 i lag 40/2015, fastställa ersättning för den skada som överträdelsen orsakat utan att ställa en tolkningsfråga, vilket strider mot effektivitetsprincipen.
- 56 Artikel 32.5 i lag 40/2015 kan inte betraktas som en kompletterande bestämmelse, eftersom den specifikt reglerar ersättning för skada som orsakats av en lagbestämmelse som visar sig strida mot unionsrätten. Om en medlemsstat beslutar att avskilja statens ansvar i egenskap av lagstiftare från det allmänna systemet för statens ansvar genom att föreskriva särskilda bestämmelser, måste dessa under alla omständigheter iakttas principerna om effektivitet och likvärdighet.
- 57 Vad beträffar villkoren för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar saknar även dem relevans i förevarande mål. Det är endast de processuella kraven i artikel 32.5 i lag 40/2015 som ifrågasätts på grundval av effektivitetsprincipen, eftersom de materiella villkoren i denna bestämmelse ifrågasätts mot bakgrund av likvärdighetsprincipen.

b) EU-domstolens bedömning

- 58 EU-domstolen konstaterar inledningsvis att även om Konungariket Spaniens resonemang, enligt redogörelsen i punkterna 37–52 ovan, skulle vara välgrundat, påverkar det endast bedömningen av den anmärkning som avser åsidosättandet av effektivitetsprincipen. Kommissionens anmärkning avseende åsidosättandet av likvärdighetsprincipen utgör nämligen endast en jämförelse mellan ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare på grund av ett åsidosättande av unionsrätten, enligt artikel 32.5 i lag 40/2015, med en ansvarstalan mot staten i egenskap av lagstiftare på grundval av ett åsidosättande av konstitutionen, enligt artikel 32.4 i denna lag. Vid prövningen av den andra anmärkningen saknar det således under alla omständigheter betydelse att det i spansk rätt i förekommande fall dessutom föreskrivs andra rättsmedel som möjliggör för enskilda att få ersättning för skador som myndigheter vållat till följd av en överträdelse av unionsrätten.
- 59 Med detta sagt ska det vad för det första gäller Konungariket Spaniens resonemang enligt punkterna 38–45 ovan, erinras om följande. Det följer av EU-domstolens fasta praxis att effektivitetsprincipen innebär att varje prövning av huruvida en nationell processuell bestämmelse medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten måste ske med beaktande av den aktuella bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet, förfarandets förlopp och särdrag i de olika nationella rättsinstanserna. I förekommande fall ska de principer som ligger till grund för det nationella domstolväsendet beaktas, såsom skyddet av rätten till försvar och säkerställandet av ett korrekt rättsligt förfarande (dom av den 6 oktober 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkterna 36 och 37 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 60 Detta innebär emellertid inte att kommissionen, varje gång den anser att en nationell processuell bestämmelse som är tillämplig på ett rättsmedel som en medlemsstat infört åsidosätter effektivitetsprincipen, är skyldig att systematiskt undersöka samtliga befintliga rättsmedel i medlemsstatens rättsordning för att visa att dess ståndpunkt är välgrundad. Prövningen av huruvida effektivitetsprincipen har iakttagits kräver nämligen inte, enligt denna rättspraxis, att samtliga befintliga rättsmedel i en medlemsstat analyseras, utan en kontextuell analys av den bestämmelse som påstås strida mot denna princip, vilket, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 40 i sitt förslag till avgörande, kan innebära en bedömning av andra processuella bestämmelser som är tillämpliga på det rättsmedel vars effektivitet ifrågasätts eller av sådana som är tillämpliga på rättsmedel som har samma syfte som det förstnämnda rättsmedlet.
- 61 I förevarande fall avser kommissionens anmärkning angående ett åsidosättande av effektivitetsprincipen endast vissa förfaranden i de bestämmelser som avses i punkt 25 ovan och som är tillämpliga på en talan om skadestånd mot staten för överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas i egenskap av lagstiftare.
- 62 Av detta följer att Konungariket Spaniens resonemang enligt redogörelsen i punkterna 38–45 ovan inte visar att anmärkningen avseende ett åsidosättande av effektivitetsprincipen saknar grund annat än om ett eller flera av de förfaranden eller rättsmedel som medlemsstaten har åberopat möjliggör för enskilda att få ersättning för skada som lagstiftaren vållat dem till följd av ett åsidosättande av unionsrätten.

- 63 Vad för det första gäller de förfaranden som anges i punkt 39 ovan, konstaterar EU-domstolen att möjligheten att erhålla ersättning för en eventuell skada inom ramen för ett överklagande till förvaltningsdomstol, såsom föreskrivs i artikel 31.2 och artikel 71.1 d i lag 29/1998, till sin art skiljer sig från systemet för statens ansvar i egenskap av lagstiftare.
- 64 Konungariket Spanien har visserligen, beträffande den situation där för det första skadan följer av att lagstiftaren har vidtagit eller underlåtit att vidta en åtgärd i strid med unionsrätten, och där det för det andra föreligger en förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas, i sina inlagor och vid förhandlingen bland annat hänvisat till den dom från Tribunal Supremo (Högsta domstolen) som nämns i punkt 40 ovan. Hänvisningen var ägnad att ge stöd för dess ståndpunkt att nämnda domstol har fastställt att förvaltningsdomstolarna är behöriga att pröva huruvida en lagbestämmelse är förenlig med unionsrätten, i syfte att förklara den icke tillämplig i det enskilda fallet på grund av en eventuell oförenlighet, och följaktligen bifalla en förvaltningsrättslig talan mot den förvaltningsrättsliga akt vari bestämmelsen tillämpas, samt i förekommande fall inom ramen för ett sådant förfarande återställa sökandens rättsliga situation, i detta fall genom att återbetala felaktigt inbetalda belopp.
- 65 Det kan således inte uteslutas att det rättsmedel som föreskrivs i artikel 31.2 i lag 29/1998 ger en enskild som lidit skada till följd av en handling eller underlåtenhet som lagstiftaren gjort sig skyldig till i strid med unionsrätten, möjlighet att i vissa fall få sina rättigheter enligt unionsrätten återställda.
- 66 Det ska emellertid erinras om att det inte följer av handlingarna i målet att det förhåller sig på det viset i samtliga situationer där en enskild orsakas skada till följd av en åtgärd från lagstiftarens sida, bland annat när den unionsrättsliga bestämmelse som påstås ha åsidosatts, på grund av att den saknar direkt effekt, inte innebär att den ifrågasatta lagbestämmelsen ska frångås (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 68) eller när skadan beror på lagstiftarens underlåtenhet att vidta en åtgärd.
- 67 Det är förvisso sant att Konungariket Spanien under förhandlingen bekräftat att det i spansk rätt inte görs någon åtskillnad beroende på om den unionsrättsliga bestämmelsen i fråga har direkt effekt eller inte, och att EU-domstolen har erkänt att en nationell domstol, enbart med stöd av inhemsk rätt, kan frångå bestämmelser i nationell rätt som strider mot en unionsrättslig bestämmelse som saknar direkt effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 33). I avsaknad av en förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas, är detta rättsmedel emellertid inte tillgängligt för enskilda, i den meningen att de inte kan använda nämnda rättsmedel för ett erhålla ersättning för skada som, trots att den uppkommit på grund av en handling eller en underlåtenhet från den nationella lagstiftarens sida, inte har materialiserats i en förvaltningsrättslig akt eller när begäran om erkännande inte kan utmynna i att en sådan förvaltningsrättslig akt antas med stöd av artikel 31.2 i lag 29/1998.
- 68 Vad slutligen gäller de argument som återges i punkt 51 ovan, har Konungariket Spanien gjort gällande att det inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 31.2 i lag 29/1998 "nästan alltid" var möjligt att framställa yrkanden om ersättning för en skada som uppkommit till följd av lagstiftarens åsidosättande av unionsrätten. Konungariket Spanien har således underförstått medgett att så inte alltid är fallet. Den omständigheten att en enskild kan framkalla antagandet av en förvaltningsrättslig akt genom att vända sig till myndigheten med en begäran om ersättning innebär inte heller att lagstiftaren ådrar sig skadeståndsansvar i samtliga situationer som avses i den rättspraxis som anges i punkterna 30 och 31 ovan. Konungariket Spanien har nämligen själv i

sina skriftliga inlagor hänvisat till Tribunal Supremos (Högsta domstolen) dom av den 18 november 2020 (mål 404/2019, ES:TS:2020:3936) av vilken det framgår att den bestämmelse som strider mot unionsrätten ska ha gett upphov till den förvaltningsrättsliga verksamhet som orsakat den skada för vilken ersättning söks.

- 69 Av samtliga de skäl som anges i punkterna 64–68 ovan finner domstolen att förekomsten av ett sådant förvaltningsrättsligt rättsmedel som föreskrivs i artikel 31.2 i lag 29/1998 inte är tillräckligt för att kommissionens första anmärkning omedelbart ska kunna avfärdas.
- 70 På samma sätt kan varken rättsmedlet i artikel 32.2 i lag 29/1998, som endast avser myndighetens rättsstridiga ageranden, eller förfarandet för återbetalning av felaktigt inbetalda belopp på skatteområdet, i artikel 221 och följande artiklar i den allmänna skattelagen, som endast avser att möjliggöra för enskilda att få tillbaka belopp som myndigheten eventuellt har uppburit på ett rättsstridigt sätt, anses vara tillräckliga i detta hänseende. Deras räckvidd är nämligen begränsad till mycket specifika områden som inte täcker in alla situationer där statens ansvar i egenskap av lagstiftare på grund av ett åsidosättande av unionsrätten kan göras gällande och ge rätt till skadestånd.
- 71 Det förfarande för prövning ex officio av förvaltningsrättsliga akter som föreskrivs i artikel 106.4 i lag 39/2015, möjliggör för en myndighet som ogiltigförklarar en rättsakt eller en bestämmelse att i samma beslut fastställa den ersättning som berörda personer ska tillerkännas. Det framgår emellertid av ordalydelsen i denna bestämmelse att denna möjlighet endast erbjuds i fråga om skador som orsakats av offentliga myndigheter och det finns inget som tyder på att enskilda kan få ersättning för skador som dessa lidit till följd av att lagstiftaren har vidtagit eller underlåtit att vidta en åtgärd i strid med unionsrätten.
- 72 Vad vidare gäller det förfarande enligt vilket verkningarna av ett avgörande kan utvidgas, enligt artikel 110.1 i lag 29/1998, möjliggör detta förfarande att verkningarna av ett lagakraftvunnet avgörande om fastställande av ett enskilt rättsförhållande till förmån för en person utvidgas, på de villkor som anges i denna bestämmelse, till att omfatta andra personer som befinner sig i samma rättsliga situation. För att denna möjlighet ska kunna utnyttjas krävs emellertid att detta rättsförhållande först har fastställts. Även om det godtogs att detta förfarande gör det möjligt att utvidga fastställandet av den nationella lagstiftarens ansvar för ett åsidosättande av unionsrätten till att avse berörda parter som befinner sig i samma rättsliga situation som de personer som har gynnats av en dom om fastställande av detta ansvar gentemot dem, kräver genomförandet av detta förfarande för utvidgning att ansvaret har fastställts i förväg i samband med en tidigare talan. Detta förfarande kan således inte kompensera för de brister som kommissionen påpekat inom ramen för sin första anmärkning.
- 73 Detsamma gäller den möjlighet att utvidga verkningarna av ett avgörande som föreskrivs i artikel 37.3 och artikel 111 i lag nr 29/1998, vilken i huvudsak endast är tillämplig på mål vars handläggning vilandeförklarats i avvaktan på att ett konnext mål som getts prioritet slutgiltigt avgörs.
- 74 Vad slutligen gäller det rättsmedel som just gör det möjligt att hålla staten skadeståndsansvarig, påpekar EU-domstolen, i likhet med vad Konungariket Spanien har anfört, att artikel 32 i lag 40/2015 anger de olika fall där sådant ansvar kan göras gällande. Det är emellertid endast artikel 32.3–32.6 i lagen som specifikt avser statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare.

- 75 I artikel 32.1 i nämnda lag föreskrivs således en möjlighet för enskilda att få ersättning från offentliga myndigheter för varje skada på deras egendom eller rättigheter om detta är en följd av den offentliga förvaltningens normala eller felaktiga verksamhet, utom vid force majeure eller vid skada som den enskilde enligt lag själv ska stå för. I bestämmelsen preciseras nämligen att ett upphävande av förvaltningsrättsliga akter eller bestämmelser på administrativ väg eller genom ett förvaltningsrättsligt avgörande, inte i sig ger rätt till skadestånd.
- 76 Även om detta rättsmedel således kan anses utgöra det ordinära rättsmedlet för en skadeståndstalan mot staten, förutsätter ett inledande av detta förfarande att det rör sig om ”den offentliga förvaltningens verksamhet”, ett begrepp som inte avser lagstiftaren. Detta rättsmedel omfattar således inte ersättning för skador som direkt orsakats av en handling eller underlåtenhet från den nationella lagstiftarens sida till följd av ett åsidosättande av unionsrätten, när dessa skador inte kan tillskrivas en verksamhet som bedrivs av offentliga myndigheter.
- 77 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 57 i sitt förslag till avgörande skulle de särskilda bestämmelser om statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare som föreskrivs i artikel 32.3–32.6 i lag 40/2015 vara överflödiga om det rättsmedel som föreskrivs i artikel 32.1 i denna lag redan gjorde det möjligt att hålla staten skadeståndsansvarig för skador som orsakats av den nationella lagstiftaren.
- 78 När det gäller artikel 32.3 första stycket i nämnda lag, som Konungariket Spanien vid förhandlingen framhöll som det ordinära rättsmedlet för att föra talan om statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare, inbegripet för överträdelse av unionsrätten som denna kan tillskrivas, ska det, såsom medlemsstaten har angett, påpekas att det i artikel 32.3 andra stycket i denna lag anges att staten i egenskap av lagstiftare ”även” kan hållas ansvarig om villkoren i punkterna 4 och 5 i denna artikel är uppfyllda. Såsom medlemsstaten har gjort gällande följer härav att de rättsmedel som föreskrivs i de två sistnämnda punkterna utgör ytterligare eller kompletterande rättsmedel med hjälp av vilka en talan om statens skadeståndsansvar kan föras, bland annat i händelse av överträdelse av unionsrätten, utöver det ordinära rättsmedel som föreskrivs i artikel 32.3 första stycket i denna lag.
- 79 I detta första stycke uppställs emellertid som villkor för att kunna erhålla skadestånd enligt detta att en sådan möjlighet föreskrivs i den lagstiftningsakt som orsakat skadorna och att de villkor som uppställs i denna rättsakt är uppfyllda. Förutom den omständigheten att denna möjlighet genast framstår som obefintlig när skadan beror på en underlåtenhet från lagstiftarens sida, räcker det att rätten till ersättning enligt nämnda stycke är underkastad villkor för att utesluta att den åtgärd som föreskrivs i samma stycke kan anses utgöra ett rättsmedel som kan avhjälpa de brister som kommissionen har gjort gällande i fråga om effektiviteten hos systemet för statens ansvar i egenskap av lagstiftare för de överträdelse av unionsrätten som denna kan tillskrivas.
- 80 Den omständighet som Konungariket Spanien åberopade vid förhandlingen, att Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har gjort en vid tolkning av artikel 32.3 första stycket i lag 40/2015 och tillämpat den på ett flexibelt sätt i syfte att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskilda, påverkar inte konstaterandet i föregående punkt.
- 81 Även om räckvidden av nationella lagar och andra författningar ska bedömas med beaktande av de nationella domstolarnas tolkning av dessa (dom av den 8 juni 1994, kommissionen/Förenade kungariket, C-382/92, EU:C:1994:233, punkt 36 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien, C-433/13, EU:C:2015:602, punkt 81 och där angiven rättspraxis), är det nämligen inte tillräckligt att det föreligger rättspraxis, även om det rör

sig om praxis från en högsta domstol. Med beaktande av den grundläggande karaktären hos statens skadeståndsansvar för åsidosättanden av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 59) och även med beaktande av övervägandena i punkt 76 ovan, är förekomsten av sådan rättspraxis inte tillräcklig för att tydligt och klart garantera att artikel 32.3 första stycket i lag 40/2015 erbjuder ett rättsmedel som innebär att den kritik som kommissionen framfört inom ramen för sin första anmärkning omedelbart ska förkastas.

- 82 Eftersom inget av de förfaranden eller rättsmedel som Konungariket Spanien har åberopat i punkterna 38–45 ovan faktiskt gör det möjligt för enskilda att föra talan om skadestånd mot staten och få ersättning för de skador de lidit till följd av de överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas denna stat, kan kommissionen inte kritiseras för att ha koncentrerat sin bedömning på artikel 32.5 i lag 40/2015, jämförd med artikel 32.3, 32.4 och 32.6 i samma lag, samt på artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 och 67.1 tredje stycket i lag 39/2015, eftersom dessa bestämmelser är de enda nationella bestämmelser som specifikt föreskriver en möjlighet att inleda ett sådant förfarande.
- 83 Vad för det andra gäller kommissionens underlåtenhet att beakta bestämmelserna om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, följer det av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 59 ovan att bedömningen av huruvida en processuell bestämmelse är förenlig med effektivitetsprincipen förutsätter att denna bedömning inte görs i förhållande till bestämmelser som föreskrivs i andra rättssystem, utan med beaktande av bestämmelsens funktion i förfarandet som helhet – med beaktande av dess förlopp och särdrag – i de olika nationella instanserna i den berörda medlemsstaten. Följaktligen kan Konungariket Spaniens ifrågasättande av effektiviteten hos de unionsrättsliga bestämmelserna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar i vilket fall som helst inte leda till att kommissionens första anmärkning omedelbart ska underkännas.
- 84 För det tredje innebär inte det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har när de fastställer sina system för ansvar för skador som enskilda personer orsakats till följd av överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten att de vid utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning är befriade från att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten (se, analogt, dom av den 18 maj 2021, Asociația "Forumul Judecătorilor din România" m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 111 och där angiven rättspraxis). De är därför fortfarande skyldiga att bland annat iaktta effektivitetsprincipen vid utövandet av denna befogenhet.
- 85 För det fjärde, vad gäller de argument som det redogjorts för i punkterna 48–51 ovan, konstaterar EU-domstolen att kommissionen inte har för avsikt att ifrågasätta det sätt på vilket statens skadeståndsansvar är strukturerat i den spanska rättsordningen. Förevarande talan syftar nämligen endast till att fastställa huruvida systemet för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare, såsom det föreskrivs i de omtvistade bestämmelserna, gör det möjligt för enskilda att, med iakttagande av effektivitets- och likvärdighetsprinciperna, få ersättning för skada som den nationella lagstiftaren orsakat dem till följd av en överträdelse av unionsrätten.
- 86 Inget av de förfaranden eller rättsmedel som Konungariket Spanien har hänvisat till, enligt punkterna 38–45 ovan, gör det möjligt att direkt fastställa att så är fallet och den allmänna bestämmelse som, enligt vad Konungariket Spanien påstått under förhandlingen, är relevant i detta avseende, nämligen artikel 32.3 första stycket i lag 40/2015, erbjuder inte, såsom nämnts i punkterna 79–81 ovan, en faktisk möjlighet att i samtliga situationer där ett åsidosättande av unionsrätten ska ersättas, enligt den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 30 och 31 ovan,

väcka talan om skadestånd mot staten egenskap av lagstiftare. Därför krävs det att det enda rättsmedel som föreskrivs för det ändamålet vid överträdelse av unionsrätten, nämligen det som avses i artikel 32.5 i denna lag, är uppbyggt på ett sådant sätt att det i praktiken inte blir omöjligt eller orimligt svårt att erhålla skadestånd.

- 87 Eftersom det följer av det ovan anförda att kommissionen inte kan klandras för att ha inriktat förevarande talan enbart på bestämmelserna i spansk rätt om statens ansvar för överträdelse av unionsrätten som denna kan tillskrivas i egenskap av lagstiftare, kan kommissionens bedömning inte anses ha medfört en rättsstridig omkastning av bevisbördan.
- 88 Med beaktande av samtliga dessa överväganden medför inte heller den omständigheten att statens ansvar i egenskap av lagstiftare, såsom det utformats i de omtvistade bestämmelserna, utgör en ”mekanism för att fullborda det spanska rättssystemet”, att kommissionens talan, i den mån den syftar till att ifrågasätta effektiviteten av enbart detta ansvarssystem, omedelbart ska ogillas.
- 89 Av det ovan anförda följer att de argument som Konungariket Spanien i första hand har anfört inte kan godtas och att prövningen av förevarande talan ska fullföljas genom en bedömning av kommissionens anmärkningar.

3. Den första anmärkningen: Åsidosättandet av effektivitetsprincipen

a) Bestämmelserna i artikel 32 i lag 40/2015

- 90 Kommissionen har gjort gällande att de tre kumulativa villkoren i artikel 32.5 i lag 40/2015 för att få ersättning för skador som den spanska lagstiftaren har orsakat enskilda på grund av en överträdelse av unionsrätten, betraktade var för sig eller tillsammans, i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

1) Den första delen: Angående villkoret att EU-domstolen ska ha förklarat att den tillämpade bestämmelsen är oförenlig med unionsrätten

i) Parternas argument

- 91 Kommissionen har inledningsvis påpekat att den omständigheten att rätt till ersättning för skador som staten orsakat i egenskap av lagstiftare, på grund av en överträdelse av unionsrätten, förutsätter att det föreligger ett avgörande från EU-domstolen i vilket den tillämpade lagbestämmelsen förklaras oförenlig med unionsrätten följer av artikel 32.5 i lag 40/2015, i den mån det i denna bestämmelse föreskrivs att skadan ska ha orsakats av ”tillämpningen av en bestämmelse som förklarats strida mot unionsrätten”, jämförd med artikel 32.6 i samma lag och artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015, vilka hänvisar till publiceringen i *Europeiska unionens officiella tidning* av det avgörande i vilket det fastställs att unionsrätten har åsidosatts.
- 92 Kommissionen har i detta avseende för det första gjort gällande att det endast är EU-domstolens avgöranden i mål om fördragsbrott som innehåller en förklaring om att nationell rätt strider mot unionsrätten. Även om det antas att varje avgörande från EU-domstolen är tillräckligt för att uppfylla det villkor som avses under denna första del av anmärkningen, framgår det av fast rättspraxis att det inte är absolut nödvändigt att EU-domstolen har fastställt att det föreligger en

tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten och att det strider mot effektivitetsprincipen att göra ersättning för skada som orsakats av en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat beroende av kravet på ett föregående avgörande från EU-domstolen.

- 93 För det andra bör de domstolar som är behöriga att pröva en skadeståndstalan mot staten, inbegripet i egenskap av lagstiftare, själva vara behöriga att, i det aktuella målet, pröva samtliga förutsättningar för statens skadeståndsansvar, inbegripet villkoret om åsidosättande av unionsrätten, utan att behöva grunda sig på en tidigare dom från EU-domstolen och utan att nödvändigtvis behöva begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen eller avvakta ett avgörande från EU-domstolen i ett fördragsbrottsförfarande. Detta innebär inte att varje domstol måste kunna ogiltigförklara en nationell bestämmelse med allmängiltig verkan (*erga omnes*).
- 94 För det tredje har kommissionen påpekat att Konungariket Spanien har medgett att detta rättsmedel endast kan användas om det finns ett föregående avgörande från EU-domstolen, men att motivet till detta är att när en nationell domstol har ogillat överklagandet av det förvaltningsbeslut som har orsakat skadan, är ett avgörande från EU-domstolen med allmängiltig verkan (*erga omnes*) nödvändigt för att inom ramen för en senare skadeståndstalan kunna upphäva rättskraften hos det avgörande som meddelats av denna domstol och säkerställa rättssäkerheten. Det följer emellertid av domen av den 30 september 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), att en dom genom vilken en talan mot en förvaltningsrättslig akt ogillas äger rättskraft vid en domstol, oberoende av vilken, enbart med avseende på giltigheten av den förvaltningsrättsliga akten och inte med avseende på huruvida det föreligger en rätt till skadestånd.
- 95 Konungariket Spanien har gjort gällande att det enligt spansk rätt inte i något fall krävs att EU-domstolen dessförinnan har meddelat ett avgörande för att ersättning ska kunna utgå för skador som uppkommit till följd av ett åsidosättande av unionsrätten. Vad gäller en talan vid förvaltningsdomstol, en talan om återbetalning av felaktigt inbetalda skatter eller en talan om statens ansvar för offentliga myndigheters handlanden görs ingen åtskillnad eller specificering i det avseendet.
- 96 Samtliga spanska domstolar kan förklara att en lagbestämmelse är oförenlig med unionsrätten och kan, när de konstaterar att en rättsakt, en handling eller en underlåtenhet från den nationella lagstiftarens sida är rättsstridig på grund av att den är oförenlig med unionsrätten, underlåta att tillämpa den och, i förekommande fall, bevilja nödvändig ersättning till följd av ogiltigförklaringen av en rättsakt, en handling eller fastställandet av att en handling eller en underlåtenhet är rättsstridig, utan att det krävs ett föregående avgörande från EU-domstolen i vilket denna oförenlighet fastställs. Den omständigheten att ett särskilt fall, som har samband med ett avgörande från EU-domstolen i vilket en lagbestämmelse förklaras oförenlig med unionsrätten, föreskrivs i artikel 32.5 i lag 40/2015, frántar inte de spanska domstolarna denna behörighet. Dessutom kan en enskild om han eller hon anser att samtliga skador som denne orsakats inte har ersatts, trots att vederbörande har fått den rättsstridiga rättsakten ogiltigförklarad, begära skadestånd av myndigheten i enlighet med artikel 4 bis i lag 6/1985 och lag 29/1998.
- 97 Genom artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs dessutom i spansk rätt att även i de fall då yrkandet om ogiltigförklaring av den förvaltningsrättsliga akten har ogillats, och denna därmed vinner laga kraft, kan denna slutgiltiga karaktär vid ett senare tillfälle avhjälpas genom en talan om

skadestånd. För att på detta sätt kringgå rättskraften hos ett avslagsbeslut från en spansk domstol krävs det emellertid en dom från EU-domstolen, och detta utan att effektivitetsprincipen åsidosätts.

- 98 Kommissionen har missförstått på vilket sätt systemet med statens skadeståndsansvar fungerar i Spanien och den omprövningsbehörighet som förvaltningsdomstolarna utövar. Genom sina särskilda krav syftar artikel 32.5 i lag nr 40/2015 endast till att förhindra att en enskild kan återuppta ett skadeståndsförfarande enbart av det skälet att en annan enskild, vid en annan nationell domstol, har haft framgång med sin talan. Endast en dom med allmängiltig verkan (*erga omnes*) kan ge upphov till en sådan "omprövningsverkan" av andra domar, utan att rättssäkerheten åsidosätts. I den spanska rättsordningen är det endast vissa domstolar som är behöriga att med allmängiltig verkan (*erga omnes*) ogiltigförklara en allmängiltig bestämmelse.
- 99 Ett krav på införande av ett självständigt rättsmedel avseende utomobligatoriskt ansvar för skador som orsakats av den nationella lagstiftaren till följd av ett åsidosättande av unionsrätten, utan att beakta den individualiserade tillämpningen av den aktuella lagbestämmelsen och utan hänsyn till iakttagandet av någon som helst frist för att väcka en sådan talan, skulle gå långt utöver de krav som följer av effektivitetsprincipen och urholka medlemsstaternas behörighet att reglera statens utomobligatoriska ansvar.
- 100 Kommissionen har även misstagit sig vad gäller den typ av beslut som avses i artikel 32.5 i lag nr 40/2015. Begreppet "*incumplimiento*" ska inte förstås som "fördragsbrott", utan som "åsidosättande" eller "överträdelse". I denna bestämmelse hänvisas således inte enbart till en dom som EU-domstolen meddelat i en talan väckt enligt artikel 258 FEUF.

ii) Domstolens bedömning

- 101 I artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs att, när skadan är en följd av tillämpningen av en regel som förklarats stå i strid med unionsrätten kan den enskilde erhålla ersättning om denne vid vilken instans som helst har mottagit ett slutgiltigt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har vållat skadan. Ersättningsmöjligheten förutsätter att den enskilde har åberopat det åsidosättande av unionsrätten som därefter konstaterats, och förutsatt att de villkor som föreskrivs i leden a–c i denna bestämmelse är uppfyllda. Det är vidare ostridigt mellan parterna att ordet "regel" i nämnda bestämmelse, precis som i artikel 32.4 i denna lag, ska förstås som "lagbestämmelse".
- 102 I artikel 34.1 i lag 40/2015 anges i sin tur, i andra stycket, att i de fall av ansvar som avses i artikel 32.5 i denna lag kan ersättning utgå för skador som inträffat inom fem år före dagen för offentliggörandet av det beslut i vilken en regel förklaras strida mot unionsrätten, såvida inte annat föreskrivs i beslutet, medan det i artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 anges att rätten att begära ersättning i dessa fall preskriberas ett år efter offentliggörandet av nämnda beslut i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 103 Härav följer att kommissionen med rätta har hävdats att det i de omtvistade bestämmelserna, såsom ett villkor för att en enskild ska kunna få ersättning för en skada som denne har orsakats till följd av en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren, uppställs att detta åsidosättande tidigare har fastställts av EU-domstolen.

- 104 EU-domstolen har tidigare slagit fast att det skulle strida mot principen om unionsrättens effektivitet om skadestånd gjordes beroende av ett krav på att EU-domstolen tidigare fastställt en sådan överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 95). Domstolen har även slagit fast att ersättning för skada som orsakats av en medlemsstats överträdelse av unionsrätten inte får villkoras av att domstolen dessförinnan ska ha fastställt att ett sådant åsidosättande föreligger i en dom i ett mål om förhandsavgörande (dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 105 Det följer dessutom av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 30 ovan att dessa principer är giltiga oberoende av vilket nationellt organ det är vars handling eller underlåtenhet har orsakat överträdelsen av unionsrätten.
- 106 Vid bedömningen av huruvida förevarande delanmärkning är välgrundad saknar det följaktligen betydelse huruvida de omtvistade bestämmelserna, såsom kommissionen har hävdad, kräver att domstolen har meddelat ett avgörande i vilket det fastställs att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt unionsrätten eller om dessa bestämmelser, såsom medlemsstaten har hävdad, ska förstås så, att de avser varje avgörande av EU-domstolen av vilket det går att sluta sig till att en handling eller underlåtenhet från den spanska lagstiftarens sida är oförenlig med unionsrätten. Det framgår nämligen av den rättspraxis som det erinras om i punkt 104 ovan att ersättning för skada som orsakats av en medlemsstat, inbegripet i egenskap av lagstiftare, på grund av ett åsidosättande av unionsrätten, med mindre än att effektivitetsprincipen åsidosätts, i vilket fall som helst inte kan vara beroende av att EU-domstolen dessförinnan har meddelat ett avgörande i vilket det fastställs att den berörda medlemsstaten har åsidosatt unionsrätten eller av vilket det framgår att den handling eller underlåtenhet som orsakat skadan är oförenlig med unionsrätten.
- 107 Det ska emellertid i detta syfte bedömas huruvida det, såsom Konungariket Spanien har gjort gällande, finns andra rättsmedel som gör det möjligt att hålla staten skadeståndsansvarig i egenskap av lagstiftare, utan att det inom ramen för dessa rättsmedel krävs att EU-domstolen dessförinnan har meddelat ett sådant avgörande.
- 108 Det har i punkterna 63–82 ovan redan konstaterats att inget av de förfaranden eller rättsmedel som Konungariket Spanien har hänvisat till, enligt punkterna 95 och 96 eller 38–45 i denna dom, garanterar att en enskild, i samtliga de situationer där skadestånd ska utgå för en överträdelse av unionsrätten enligt den rättspraxis som avses i punkterna 30 och 31 i förevarande dom, kan erhålla lämplig ersättning för skada som denne orsakats till följd av en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren.
- 109 Argumenten ovan i punkterna 97–99, som i huvudsak motsvarar de argument som redan har underkänts i punkterna 85, 86 och 88 i denna dom, kan av samma skäl inte heller de godtas.
- 110 I den mån Konungariket Spanien i huvudsak har gjort gällande att kommissionen i förevarande talan söker få fastställt att det ska inrättas ett rättsmedel som gör det möjligt för var och en att föra talan om skadestånd mot staten i egenskap av lagstiftare utan hänsyn till individuella bedömningar eller iakttagande av frister för att väcka en sådan talan, konstaterar domstolen att dessa argument grundar sig på ett felaktigt antagande vad gäller omfattningen av förevarande talan och att de därför måste underkännas.

111 Även om kommissionen genom förevarande talan vill försäkra sig om att en enskild som lidit skada till följd av ett åsidosättande av unionsrätten som kan tillskrivas den spanska lagstiftaren kan erhålla ersättning för sin skada även om det inte föreligger någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas, har denna institution inte på något sätt ifrågasatt villkoret i artikel 32.2 i lag 40/2015, att den skada för vilken ersättning begärs bland annat ska vara relaterad till en viss person eller en grupp av personer, ett villkor som enligt punkt 3 andra stycket i denna artikel även är tillämplig på en talan enligt artikel 32.5 i denna lag.

112 Kommissionen har inte heller bestritt att en talan om statens ansvar i egenskap av lagstiftare kan omfattas av en preskriptionstid, eftersom det är förenligt med effektivitetsprincipen att fastställa rimliga frister för att väcka talan, även om utgången av dessa frister per definition medför att talan helt eller delvis ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2019, Flausch m.fl., C-280/18, EU:C:2019:928, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

113 Mot bakgrund av dessa omständigheter ska talan bifallas såvitt avser den första anmärkningens första del.

2) Den andra delen: Angående villkoret att den skadelidande ska ha erhållit ett slutligt avslagsbeslut från en domstol, oavsett vilken, i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan

i) Parternas argument

114 Kommissionen har gjort gällande att unionsrätten visserligen inte utgör hinder för tillämpning av en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att en enskild inte kan erhålla ersättning för en skada som vederbörande uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att förhindra genom att använda sig av ett rättsmedel. Detta gäller dock endast under förutsättning att användningen av detta rättsmedel inte ger upphov till orimliga svårigheter och rimligen kan krävas av den skadelidande. Kravet i artikel 32.5 i lag 40/2015 är dock absolut och ovillkorligt, varför det strider mot effektivitetsprincipen.

115 Varken den omständigheten att en skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare utgör en kompletterande mekanism till det ordinarie systemet för statens skadeståndsansvar, att det är nödvändigt att skydda rättssäkerheten eller att det i Spanien finns andra förfaranden för att göra gällande de rättigheter som följer av unionsrätten avhjälpes detta åsidosättande av effektivitetsprincipen.

116 Myndigheter antar dessutom ofta föreskrifter och förordningar genom tillämpning av lagbestämmelser, utan att ha något utrymme för skönsmässig bedömning, och de nationella lagstiftarna befinner sig i en särställning i förhållande till unionsrätten, eftersom de måste iaktta samtliga bestämmelser i unionens primär- och sekundärrätt. De nationella lagstiftarnas direkta åsidosättanden av unionsrätten är således varken ovanliga eller svåra att föreställa sig.

117 Det är för övrigt irrelevant ur effektivitetshänsyn att det slutliga avgörande som krävs kan ha meddelats av vilken domstol som helst, eftersom det är själva kravet på ett sådant avgörande som är oförenligt med denna princip och det inte föreskrivs något undantag för de fall där anlitaandet av det rättsmedel som krävs skulle medföra orimliga svårigheter för skadelidande eller rimligen inte kan begäras av dem.

- 118 Konungariket Spanien har gjort gällande att det villkor som avses under den första anmärkningens andra del har uppställts på grund av att systemet med statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare är av kompletterande karaktär samt på grund av behovet av att kunna förena principen om ersättning för skador som lagstiftaren har vållat med rättssäkerhetsprincipen. En skada skulle svårligen kunna ha orsakats av en handling från lagstiftarens sida i avsaknad av en förvaltningsrättslig genomförandeakt och det är, för att fastställa huruvida det föreligger en rätt till skadestånd, under alla omständigheter nödvändigt att från fall till fall bedöma huruvida den lidna skadan är ersättningsgrundande, eftersom en fastställelse av att en bestämmelse är oförenlig med unionsrätten inte automatiskt ger upphov till en rätt till ersättning.
- 119 När anmärkningen avser en lags oförenlighet med unionsrätten, ska den enskilde motivera skälen till att denna lag orsakat honom eller henne skada och visa att den har orsakats av ”att lagen tillämpats”. Om det saknas stöd för att det föreligger en ”skadeståndgrundande händelse” är det inte möjligt att väcka skadeståndstalan vid domstol. Enskilda kan inte göra gällande att lagar med begränsad tidsmässig verkan som visar sig vara oförenliga med unionsrätten ger upphov till en i tiden obegränsad rätt till ersättning.
- 120 Även om det krävs ett slutgiltigt avslagsbeslut i den föregående talan, är det inte nödvändigt att rättsmedlen har uttömts, eftersom det slutliga avgörandet enligt artikel 32.5 i lag 40/2015 kan ha erhållits ”vid vilken instans som helst”.
- 121 Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har slutligen under alla omständigheter tolkat det aktuella villkoret på ett sätt som är fördelaktigt för enskilda, vilket säkerställer att effektivitetsprincipen iakttas.

ii) Domstolens bedömning

- 122 I artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs att om skadan orsakats av att en lagbestämmelse som har förklarats strida mot unionsrätten har tillämpats, kan ersättning endast utgå om den enskilde vid vilken instans som helst har erhållit ett slutligt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan.
- 123 När det gäller en medlemsstats ansvar för åsidosättanden av unionsrätten har EU-domstolen tidigare slagit fast att en nationell domstol kan pröva om den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att undvika skadan eller begränsa dess omfattning och om den skadelidande i god tid har använt sig av alla de rättsmedel som står till hans eller hennes förfogande. Enligt en allmän princip som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar ska nämligen den skadelidande visa skälig omsorg för att begränsa skadans omfattning, med risk för att annars själv behöva stå för den. Det skulle dock strida mot effektivitetsprincipen att ålägga personer som lidit skada att systematiskt gå igenom samtliga rättsmedel som står till deras förfogande även när detta leder till orimliga svårigheter eller inte rimligen kan krävas av dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, punkterna 60–62 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 oktober 2018, Kantarev, C-571/16, EU:C:2018:807, punkterna 140–142 och där angiven rättspraxis).
- 124 Tillämpningen av en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att en enskild inte kan erhålla ersättning för en skada som vederbörande uppsåtligen eller av oaktsamhet har underlåtit att förhindra genom att använda sig av ett rättsmedel strider visserligen inte mot unionsrätten, men

detta gäller följaktligen endast under förutsättning att användningen av detta rättsmedel inte ger upphov till orimliga svårigheter och rimligen kan krävas av den skadelidande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 2009, Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 69).

- 125 I förevarande fall, såsom generaladvokaten även har påpekat i punkt 82 i sitt förslag till avgörande, är detta just vad som föreskrivs i artikel 32.5 i lag 40/2015. Genom att i rätt tid bestrida den förvaltningsrättsliga akt som har orsakat skadan kan den berörda enskilde i princip undvika att en skada uppkommer eller åtminstone begränsa dess omfattning.
- 126 Dessutom krävs det inte enligt denna bestämmelse att den enskilde har uttömt alla rättsmedel som står till hans eller hennes förfogande, utan endast att ett slutgiltigt beslut har fattats i en talan mot denna förvaltningsrättsliga akt, i vilken instans som helst, vilket gör det lättare att uppfylla detta villkor.
- 127 EU-domstolen konstaterar emellertid, i likhet med kommissionen, att när skadan har orsakats av en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida i strid med unionsrätten, utan att det finns någon förvaltningsrättslig akt som den enskilde kan angripa, medför denna bestämmelse att det blir omöjligt att få ersättning, eftersom en skadelidande i ett sådant fall inte kan väcka talan vid domstol, såsom krävs enligt denna bestämmelse. Med beaktande av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 124 ovan är det uteslutet att en enskild skadelidande som befinner sig i en sådan situation, genom ett aktivt beteende är skyldig att framkalla antagandet av en förvaltningsrättslig akt som vederbörande senare kan bestrida, eftersom en sådan rättsakt under alla omständigheter inte skulle kunna anses ha orsakat den påstådda skadan.
- 128 Artikel 32.5 i lag 40/2015 strider följaktligen mot effektivitetsprincipen, i den mån det i denna bestämmelse inte föreskrivs något undantag för fall där anlitaandet av det rättsmedel som den föreskriver skulle ge upphov till orimliga svårigheter eller rimligen inte kan begäras av den skadelidande, vilket är fallet när skadan beror på en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida som strider mot unionsrätten, och det inte finns någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas.
- 129 Påståendet att en skada endast med svårighet kan uppkomma, på ett sådant omedelbart sätt, till följd av en handling eller underlåtenhet från den nationella lagstiftarens sida påverkar inte denna bedömning. Den omständigheten att effektivitetsprincipen, i avsaknad av sådana undantag som beskrivits i föregående punkt, sällan skulle kränkas motiverar inte åsidosättandet av denna princip. Med hänsyn till de specifika skyldigheter som åligger de nationella lagstiftarna i fråga om införlivande av unionsrätten med nationell rätt, är det faktiskt inte heller ovanligt att deras verksamhet, på ett omedelbart sätt, ger upphov till skada för enskilda.
- 130 På samma sätt innebär den omständigheten att det, enligt effektivitetsprincipen, inte kan krävas att en talan först väcks i syfte att undvika eller begränsa skadan i de fall där detta skulle ge upphov till orimliga svårigheter eller rimligen inte kan begäras av den skadelidande, att den enskilde som vill göra gällande statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare är befriad från skyldigheten att, inom ramen för en talan i detta syfte, visa att de nödvändiga villkoren för att detta ansvar ska aktualiseras i det enskilda fallet är uppfyllda. Konungariket Spaniens argument, enligt punkterna 118 och 119 ovan, kan följaktligen inte godtas.
- 131 Påståendet att Tribunal Supremo (Högsta domstolen) skulle tolka det omtvistade villkoret på ett sätt som är fördelaktigt för enskilda ska underkännas av samma skäl som de som angetts i punkt 81 ovan.

132 Talan ska således bifallas såvitt avser den första anmärkningens andra del, i den mån det i artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs att ersättning för skada som vållats enskilda av den spanska lagstiftaren villkoras av att den skadelidande, vid vilken instans som helst, har erhållit ett slutgiltigt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan, utan att det föreskrivs något undantag för fall där skadan är en direkt följd av en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida som strider mot unionsrätten, och det inte finns någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas.

3) Den tredje delen: Villkoret att den skadelidande måste ha åberopat ett åsidosättande av unionsrätten i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan

i) Parternas argument

133 Kommissionen har gjort gällande att villkoret att den skadelidande ska ha åberopat ett åsidosättande av unionsrätten i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som har orsakat skadan tycks begränsa rätten till skadestånd till fall där den unionsrättsliga bestämmelse som överträtts har direkt effekt, medan statens skadeståndsansvar kan aktualiseras även vid överträdelse av en unionsrättslig bestämmelse som saknar sådan verkan.

134 Kommissionen anser att eftersom enskilda, när den åsidosatta unionsbestämmelsen saknar direkt effekt, inte kan erhålla skydd för sina rättigheter vid de nationella domstolarna genom att underlåta att tillämpa nationell rätt och tillämpa unionsrätten, skulle det vara överflödigt att beträffande denna typ av bestämmelser kräva att den skadelidande ska ha åberopat åsidosättandet av unionsrätten i ett tidigare rättsligt förfarande. Detta villkor gör det således orimligt svårt att få ersättning för skada som den nationella lagstiftaren orsakat till följd av ett åsidosättande av unionsrätten.

135 Detta konstaterande påverkas inte av att enskilda kan åberopa varje unionsrättslig bestämmelse i ett mål om ogiltigförklaring av en förvaltningsrättslig akt, eftersom de nationella domstolarna endast är skyldiga att underlåta att tillämpa en nationell åtgärd och direkt skydda de rättigheter som följer av unionsrätten när det rör sig om unionsrättsliga bestämmelser med direkt effekt.

136 Konungariket Spanien har vidhållit att detta villkor har införts på grund av att systemet med statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare är kompletterande till sin karaktär och att det är nödvändigt att förena principen om ersättning för skador som vållats av lagstiftaren med rättssäkerhetsprincipen. Skyldigheten att inom ramen för en föregående talan åberopa ett åsidosättande av unionsrätten är således inte orimlig, eftersom varje sökande är skyldig att utöva sina rättigheter med omsorg och artikel 32.5 i lag nr 40/2015 föreskriver en möjlighet att återuppta en talan om skadestånd i situationer som blivit slutgiltiga.

137 Spansk rätt begränsar dessutom inte alls rätten till skadestånd till fall där den åsidosatta unionsrättsliga bestämmelsen har direkt effekt. Eftersom denna hypotes saknar stöd i de ifrågasatta bestämmelserna och i kommissionens bevisning, kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna del. Under alla omständigheter innebär inte skyldigheten för en enskild att på förhand väcka talan genom att åberopa ett åsidosättande av unionsrätten att endast en bestämmelse med direkt effekt kan åberopas inom ramen för denna talan, eftersom argument om att spansk rätt är oförenlig med unionsrätten kan anföras oberoende av huruvida den åberopade unionsrättsliga bestämmelsen har direkt effekt. Tribunal Supremo (Högsta domstolen) har vidare tolkat denna skyldighet på ett sätt som är till fördel för enskilda.

ii) Domstolens bedömning

- 138 I artikel 32.5 i lag 40/2015 föreskrivs, bland de villkor som ska vara uppfyllda för att en enskild ska kunna få ersättning för en skada som har uppkommit till följd av ett åsidosättande av unionsrätten som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren, att den enskilde, i en tidigare talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan, måste ha åberopat det åsidosättande av unionsrätten som senare erkänts.
- 139 Det ska inledningsvis preciseras att det endast är nödvändigt att pröva denna del i den mån väckandet av en sådan talan vederbörligen kan åläggas enskilda skadelidande, med hänsyn till övervägandena i punkterna 125–128 ovan.
- 140 Genom denna del har kommissionen endast bestritt att den allmänna skyldighet som kan åläggas den skadelidande i syfte att undvika skadan eller begränsa dess omfattning, att i den talan som föregår skadeståndstalan åberopa ett åsidosättande av unionsrätten, är förenlig med effektivitetsprincipen. Den skadelidande kan nämligen inte vinna framgång med ett sådant åberopande när den berörda unionsrättsliga bestämmelsen saknar direkt effekt, då åberopandet av en sådan bestämmelse i avsaknad av direkt effekt inte kan leda till att skadan undviks eller begränsas.
- 141 En nationell domstol har således, såsom kommissionen har anført, inte någon skyldighet att, enbart med stöd av unionsrätten, underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot en unionsrättslig bestämmelse för det fall att sistnämnda bestämmelse saknar direkt effekt (dom av den 24 juni 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 68), vilket dock inte hindrar att nämnda domstol, liksom varje behörig nationell förvaltningsmyndighet, har möjlighet att med stöd av nationell rätt lämna en bestämmelse i nationell rätt utan avseende, när den strider mot en bestämmelse i unionsrätten som saknar direkt effekt (dom av den 18 januari 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 33).
- 142 De unionsrättsliga bestämmelsernas tvingande karaktär medför dessutom, även när de saknar direkt effekt, en skyldighet för nationella domstolar att göra en tolkning av nationell rätt som är konform med dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395, punkterna 6 och 8, och dom av den 21 januari 2021, *Whiteland Import Export*, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 30). Denna skyldighet begränsas av allmänna rättsprinciper, bland annat rättssäkerhetsprincipen och principen om icke-retroaktivitet, och kan inte tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2006, *Adeneler m.fl.*, C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 110, och dom av den 18 januari 2022, *Thelen Technopark Berlin*, C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 28).
- 143 Mot bakgrund av dessa omständigheter kan kommissionens argument inte godtas, i den mån kommissionen härigenom påstår att endast unionsrättsliga bestämmelser som har direkt effekt med framgång kan åberopas i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan. Det är nämligen inte uteslutet, vilket Konungariket Spanien för övrigt har bekräftat vid förhandlingen, att den nationella domstolens befogenheter inte påverkas av huruvida den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen har direkt effekt eller inte och att nämnda domstol har större befogenheter enligt nationell rätt än enligt unionsrätten. En unionsrättslig bestämmelse som saknar direkt effekt kan dessutom, beroende på omständigheterna, åberopas för att få till stånd en tolkning av nationell rätt som är förenlig med unionsrätten.

144 För fullständighetens skull ska det emellertid påpekas att kravet på att den skadelidande – redan innan en talan väcks mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakar skadan i syfte att undvika eller begränsa denna skada – ska ha åberopat ett åsidosättande av unionsrätten som sedermera erkänns, för att inte riskera att förlora rätten till ersättning för den lidna skadan, kan utgöra en orimlig processuell börda som strider mot effektivitetsprincipen. Det kan nämligen i ett sådant skede vara orimligt svårt eller till och med omöjligt att förutse vilken överträdelse av unionsrätten som EU-domstolen slutligen kommer att fastställa.

145 Mot denna bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första anmärkningens tredje del.

b) Bestämmelserna i artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 och i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015

1) Parternas argument

146 Kommissionen har gjort gällande att effektivitetsprincipen även åsidosätts genom dels artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015, enligt vilken rätten att begära ersättning preskriberas ett år efter offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av det beslut i vilket den aktuella lagbestämmelsen förklaras strida mot unionsrätten, dels artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015, enligt vilken ersättning endast kan utgå för skador som uppkommit inom fem år före tidpunkten för detta offentliggörande, såvida inte annat föreskrivs i nämnda beslut.

147 För det första skulle det inte vara godtagbart att låta talefristen börja löpa från ett datum som är beroende av ett avgörande från EU-domstolen som inte är nödvändigt för att en nationell domstol ska kunna dels fastställa att staten har ådragit sig skadeståndsansvar, dels förplikta den berörda medlemsstaten att ersätta en skada som uppkommit till följd av en överträdelse av unionsrätten. Detta skulle få till verkan att EU-domstolens förhandsavgörande blev en förutsättning för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare, vilket för övrigt bekräftas av lydelsen i artikel 32.5 i lag 40/2015, och detta i strid med domstolens praxis.

148 För det andra strider begränsningen av den ersättningsgilla skadan till att endast avse skada som uppkommit inom fem år före tidpunkten för offentliggörandet av det beslut i vilket den aktuella bestämmelsen förklarades strida mot unionsrätten mot effektivitetsprincipen, av två skäl. Dels kan en sådan frist inte fastställas utifrån ett datum som är beroende av ett avgörande från EU-domstolen som inte kan krävas. Dels skulle en sådan begränsning strida mot principen om full ersättning för skadan, vilken ingår som en del av effektivitetsprincipen, eftersom det enligt EU-domstolens praxis krävs full ersättning för skadan, inbegripet dröjsmålsränta.

149 Även om unionsrätten i princip inte utgör hinder för att en preskriptionstid på fem år tillämpas på fordringar mot staten, förutsatt att den är tillämplig på liknande fordringar enligt nationell rätt, är det i förevarande fall uppenbart att eftersom det system som inrättats genom artikel 32.5 och 32.6 i lag 40/2015 kräver en lång domstolsprocess, är det mer än sannolikt att mer än fem år förflyter innan EU-domstolen meddelar sitt avgörande. På grund av tidsåtgången för det förfarande som föreskrivs i artikel 32.5 i lag nr 40/2015 skulle ett beaktande av hänvisningen i artikel 34.1 andra stycket i denna lag kunna hindra full ersättning för den lidna skadan.

- 150 Preciseringsen, att tidsbegränsningen för rätten till ersättning för skador är fem år ”såvida inte annat föreskrivs” i det beslut i vilket lagbestämmelsen förklaras strida mot unionsrätten återfinns inte i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015, utan i artikel 32.6 i samma lag. Den avser således inte en möjlighet för den nationella domstol som har att pröva en skadeståndstalan, utan endast innehållet i ett avgörande från EU-domstolen.
- 151 Konungariket Spanien har för det första, vad gäller den tidpunkt då preskriptionstiden för den aktuella talan börjar löpa, genmält att eftersom kravet på en föregående dom från EU-domstolen inte strider mot effektivitetsprincipen, kan kommissionens kritik i detta avseende inte godtas. I vilket fall som helst kan varje spansk domstol förklara att en lagbestämmelse strider mot unionsrätten, utan att EU-domstolen har uttalat sig om detta.
- 152 Eftersom skadan i förevarande fall följer av en rättsregel med allmän verkan, kan denna frist inte börja löpa förrän det avgörande vari det fastställs att denna rättsregel är rättsstridig offentliggörs. Offentliggörandet utgör nämligen den enda möjligheten att få kännedom om denna rättsstridighet och därmed om skadan. Ett offentliggörande i en officiell tidning är ett av de mest effektiva sätten att få kännedom om en rättslig händelse.
- 153 Den omständigheten att fristen börjar löpa från och med dagen för domens offentliggörande innebär inte heller att en talan inte kan väckas före detta datum genom ordinära rättsmedel eller med stöd av de allmänna bestämmelser om myndigheternas ansvar som anges i artikel 106 i konstitutionen och regleras i artikel 32.1 i lag 40/2015.
- 154 Vad för det andra gäller tidsbegränsningen för rätten till ersättning för skador, har Konungariket Spanien gjort gällande att det framgår av punkterna 68 och 69 i domen av den 21 december 2016, Gutiérrez Naranjo m.fl. (C-154/15, C-307/15 och C-308/15, EU:C:2016:980), att det, trots en förklaring om oförenlighet med unionsrätten, är nödvändigt att beakta de slutgiltiga rättsförhållandena. I detta hänseende har Konungariket Spanien än en gång understrukt att artikel 32.5 i lag nr 40/2015, liksom artikel 32.4 i denna lag, avser ytterligare ett fall där en frist ånyo börjar löpa som annars, med tillämpning av ordinära rättsmedel, skulle ha löpt ut, vilket gör det möjligt att erhålla skadestånd i de fall där det i princip inte går att få någon ersättning. Denna artikel 32.5 innehåller således en rättsregel som är till fördel för enskilda och som gör det möjligt att väcka talan om skadestånd där det framtida avgörandet kan komma att strida mot ett avgörande som redan har vunnit laga kraft.
- 155 Under alla omständigheter skulle en enskild kunna erhålla full ersättning för sin skada genom att vidta lämpliga åtgärder innan de preskriberas. Konungariket Spanien har härvid hänvisat till artikel 34.1 första stycket i lag 40/2015, som är tillämplig på det allmänna fallet avseende offentliga myndigheters ansvar enligt artikel 32.1 i denna lag.
- 156 I rättspraxis föreskrivs för övrigt inte att ersättning ska utgå för alla skador som har samband med redan preskriberade akter. Det skulle vara oproportionerligt att kräva fullständig ersättning för lagar som varit i kraft i årtionden. Fullständig gottgörelse är inte en absolut princip och det finns anledning att beakta de potentiella följderna för statskassan.
- 157 Eftersom det i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 preciseras att den ska tillämpas ”såvida inte annat föreskrivs i [det beslut genom vilket bestämmelsen förklaras strida mot unionsrätten]”, kan den domstol som prövar en talan om skadestånd anpassa ersättningen till omständigheterna och besluta att inte tillämpa den tidsbegränsning för rätten till ersättning för skador som föreskrivs i denna bestämmelse.

2) Domstolens bedömning

- 158 Vad för det första gäller den del av kommissionens resonemang som avser artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015, ska det påpekas att det i denna bestämmelse föreskrivs att rätten att begära ersättning i de fall av ansvar som anges i artikel 32.5 i lag 40/2015 preskriberas ett år efter det att beslutet om fastställande av att en lagbestämmelse strider mot unionsrätten har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Kommissionen har dessutom endast anfört kritik mot artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 i den mån det i denna bestämmelse fastställs när preskriptionstiden för en talan om skadestånd mot staten i egenskap av lagstiftare ska börja löpa för överträdelse av unionsrätten som denna kan tillskrivas.
- 159 Ersättning för en skada som en enskild orsakats på grund av ett åsidosättande av unionsrätten kan inte, såsom konstaterats i punkt 106 i förevarande dom, med mindre än att effektivitetsprincipen åsidosätts, underkastas villkoret att det finns ett avgörande från EU-domstolen i vilket det konstateras att den berörda medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett fördragsbrott mot unionsrätten eller av vilket det framgår att den handling eller underlåtenhet som gett upphov till skadan är oförenlig med unionsrätten. Offentliggörandet av ett sådant beslut kan därför inte heller, utan att denna princip åsidosätts, vara den enda möjliga startpunkten för när preskriptionstiden för att väcka talan om lagstiftarens ansvar för de åsidosättanden av unionsrätten som denna kan tillskrivas ska börja löpa.
- 160 Konungariket Spanien kan i detta hänseende inte vinna framgång med sitt påstående att en skadelidande kan få full ersättning för sin skada med stöd av de ordinära rättsmedlen och det allmänna ansvarssystemet för offentliga myndigheter som avses i artikel 32.1 i lag 40/2015. Såsom framgår av punkterna 63–82 ovan utgör inga andra av de förfaranden eller rättsmedel som Konungariket Spanien har åberopat en garanti för att statens skadeståndsansvar för överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren kan göras gällande i samtliga fall en enskild drabbas av skada till följd av en sådant åsidosättande från lagstiftarens sida. Vidare utgör förekomsten av ett sådant beslut, enligt själva ordalydelsen i de ifrågasatta bestämmelserna, ett villkor som måste vara uppfyllt redan innan en sådan talan kan väckas.
- 161 Vidare är den del av kommissionens argumentation som avser tidpunkten för när preskriptionstiden enligt artikel 67.1 tredje stycket i lag 39/2015 börjar löpa välgrundad i den mån denna bestämmelse endast omfattar de fall då EU-domstolen har meddelat ett beslut om fastställande av att den tillämpade lagbestämmelsen är oförenlig med unionsrätten.
- 162 Vad för det andra gäller tidsbegränsningen för ersättningsgilla skador ska det erinras om att det i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 föreskrivs att ersättning, i det fall av ansvar som avses i artikel 32.5 i denna lag, kan utgå för skador som inträffat inom fem år före dagen för offentliggörandet av det beslut där den aktuella rättsregeln förklaras strida mot unionsrätten, såvida inte annat föreskrivs i detta beslut.
- 163 Det kan således konstateras att denna bestämmelse, i de fall där staten är skadeståndsansvarig i egenskap av lagstiftare för överträdelse av unionsrätten som denna kan tillskrivas, medför att rätten till ersättning begränsas för skador som inträffat inom fem åren före dagen för offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av det beslut genom vilket domstolen fastställde att Konungariket Spanien hade gjort sig skyldigt till ett fördragsbrott eller av vilket det framgår att den handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida som orsakat skadan är oförenlig med unionsrätten.

- 164 I avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området ska bestämmelserna om omfattning och bedömning av en skada som vållats av en överträdelse av unionsrätten fastställas i enlighet med varje medlemsstats nationella rättsordning, varvid dock effektivitetsprincipen ska iakttas i den nationella lagstiftning i vilken dessa bestämmelser fastställs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 november 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 93 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 juli 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, punkt 39). Domstolen har således vid upprepade tillfällen slagit fast att ersättningen för skador som orsakats enskilda personer genom överträdelser av unionsrätten måste vara tillräcklig för den skada som lidits (se dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 82, och dom av den 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 46), i den meningen att den i förekommande fall ska ge full kompensation för lidna skador (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 augusti 1993, Marshall, C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 26, och dom av den 15 april 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, punkt 49).
- 165 I förevarande fall räcker det att konstatera att, genom att i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 föreskriva att ersättning för skada som lagstiftaren har vållat enskilda på grund av en överträdelse av unionsrätten endast kan utgå om skadan har inträffat inom fem år före dagen för offentliggörandet av ett avgörande från EU-domstolen i vilket det fastställs att Konungariket Spanien har gjort sig skyldigt till en överträdelse av unionsrätten eller av vilket det framgår att den handling eller den underlåtenhet från lagstiftarens sida som har orsakat skadorna strider mot unionsrätten, hindrar Konungariket Spanien enskilda skadelidande från att, i samtliga fall, kunna erhålla ersättning för sina skador.
- 166 Förutom att ersättning för en skada som lagstiftaren orsakat till följd av ett åsidosättande av unionsrätten under inga omständigheter får villkoras av att det föreligger ett sådant beslut, innebär detta villkor nämligen – med beaktande av tidsåtgången för det förfarande vid vars utgång ett sådant beslut meddelas, det vill säga fördragsbrottsförfarande, i den mening som avses i artikel 258 FEUF, eller ett förfarande för förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF – att det i praktiken är omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd. Dessutom förlängs förfarandet genom tillämpningen av artikel 32.5 i lag nr 40/2015, som artikel 34.1 i denna lag hänvisar till, och som kräver ett slutligt avslagsbeslut meddelat i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan.
- 167 Detta villkor strider således även mot effektivitetsprincipen. Konungariket Spanien kan, av samma skäl som anges i punkterna 85, 86 och 88 samt i punkterna 63–82 ovan, inte med framgång åberopa argumentet att artikel 32.5 i lag nr 40/2015 utgör ett kompletterande rättsmedel, eller hänvisa till andra förfaranden eller rättsmedel.
- 168 På samma sätt hjälper inte hänvisningen i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015 till att ”annat” eventuellt ”föreskrivs i beslutet” denna medlemsstat, eftersom det entydigt framgår av denna bestämmelse att ordet ”beslut”, när det gäller skada till följd av en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas lagstiftaren, hänvisar till ”beslut ... där en regel förklaras strida mot unionsrätten”, det vill säga ett avgörande från EU-domstolen.
- 169 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar EU-domstolen att den del av kommissionens resonemang som avser den tidsbegränsning för ersättningsgilla skador som föreskrivs i artikel 34.1 andra stycket i lag 40/2015, är välgrundad.

- 170 Följaktligen ska talan delvis bifallas såvitt avser den första anmärkningen om åsidosättande av effektivitetsprincipen.

4. Den andra grunden: Åsidosättandet av likvärdighetsprincipen

a) Parternas argument

- 171 Kommissionen har genom sin andra anmärkning gjort gällande att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt likvärdighetsprincipen genom att i artikel 32.5 a och b i lag 40/2015, som villkor för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare vid överträdelse av unionsrätten, föreskriva att den rättsregel som har överträtts ska ha till syfte att ge enskilda rättigheter och att denna överträdelse måste vara tillräckligt klar.
- 172 Enligt kommissionen följer det av EU-domstolens praxis att likvärdighetsprincipen är relevant för att bedöma inte bara de processuella villkor som gäller för en skadeståndstalan mot staten för skada som denna orsakar på grund av överträdelser av unionsrätten, utan även de materiella villkoren för att väcka en sådan talan. Följaktligen saknar det betydelse att artikel 32.5 i lag 40/2015 innehåller de tre villkor som enligt EU-domstolens praxis är tillräckliga för att en medlemsstat ska ådra sig skadeståndsansvar för skada som den vållar enskilda på grund av åsidosättanden av unionsrätten, eftersom nationell rätt inte utan att åsidosätta likvärdighetsprincipen kan uppställa dessa tre villkor annat än om de även är tillämpliga på liknande ersättningskrav av inhemsk karaktär.
- 173 I förevarande fall föreskrivs emellertid inte de två villkor som nämns i punkt 171 ovan i artikel 32.4 i lag 40/2015 vad gäller statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare för åsidosättanden av konstitutionen, trots att det följer av domen av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39), att likvärdighetsprincipen innebär att en talan om statens skadeståndsansvar på grund av en lagbestämmels åsidosättande av unionsrätten, mot bakgrund av dess föremål och väsentliga beståndsdelar, är jämförbar med en talan som väcks på grundval av att en lagbestämmelse – i enlighet med vad Tribunal Constitucional (Författningsdomstolen) har fastställt – åsidosätter konstitutionen.
- 174 Konungariket Spanien har gjort gällande att kommissionens andra anmärkning saknar grund, eftersom de två aktuella taleformerna inte kan anses likna varandra. De fall där en lag är författningsstridig kan skilja sig avsevärt från de fall där en rättsregel är oförenlig med unionsrätten. Vissa fall av författningsstridighet avser nämligen inte alltid kränkningar av enskildas rättigheter. Det föreligger dessutom en väsentlig skillnad mellan statens ansvar till följd av en överträdelse av unionsrätten och det ansvar som följer av att en lag förklaras författningsstridig, eftersom en sådan förklaring innebär att lagen blir ogiltig med retroaktiv verkan (*ex tunc*), vilket innebär att förvaltningsrättsliga akter som antagits med stöd av en lag som senare förklarats författningsstridig även de är ogiltiga. Så är inte fallet med ett avgörande från EU-domstolen om fastställande av fördragsbrott eller i ett mål om begäran om förhandsavgörande.
- 175 Även om det antas att dessa två taleformer liknar varandra, utgör artikel 32.5 i lag 40/2015 endast en kodifiering av de villkor som fastställts i EU-domstolens praxis i syfte att öka rättssäkerheten. Dessa villkor ingår i systemet för statens skadeståndsansvar i Spanien, även i de fall av ansvar som följer av att en lagbestämmelse förklarats författningsstridig. Det rör sig således i vilket fall som helst om en rent formell skillnad.

b) Domstolens bedömning

- 176 I enlighet med vad som redan har angetts i punkt 33 ovan är det, med förbehåll för den rätt till skadestånd som grundas direkt på unionsrätten när de villkor som anges i punkt 31 ovan är uppfyllda, inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som det ankommer på medlemsstaten att ersätta följderna av den skada som medlemsstaten har vållat genom att åsidosätta unionsrätten.
- 177 I avsaknad av unionsbestämmelser på området, ankommer det nämligen på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Likvärdighetsprincipen kräver emellertid att de villkor som fastställs i nationell rätt i fråga om skadestånd inte är mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl., C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkterna 41–43 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 maj 2011, Iaia m.fl., C-452/09, EU:C:2011:323, punkt 16 och där angiven rättspraxis).
- 178 Likvärdighetsprincipen syftar således till att, vid avsaknad av unionsbestämmelser på området, begränsa medlemsstaternas processuella autonomi vid genomförandet av unionsrätten. Härav följer, vad avser statens ansvar för överträdelser av unionsrätten, att denna princip endast inträder när detta ansvar görs gällande med stöd av unionsrätten och därmed när villkoren för en sådan talan, enligt vad som anges i punkt 31 ovan, är uppfyllda (se, analogt, dom av den 9 december 2010, Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie m.fl., C-586/08, EU:C:2010:751, punkt 92).
- 179 Såsom även generaladvokaten har påpekat i punkt 122 i sitt förslag till avgörande kan denna princip inte ge upphov till en skyldighet för medlemsstaterna att tillåta att rätt till skadestånd uppkommer på förmånligare villkor än dem som följer av EU-domstolens praxis.
- 180 I förevarande fall är syftet med kommissionens andra anmärkning inte att ifrågasätta de villkor under vilka principen om statens skadeståndsansvar vid överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas genomförs i Spanien, enligt EU-domstolens klargörande av denna princip. I stället avser nämnda anmärkning att ifrågasätta själva villkoren för att staten ska ådra sig skadeståndsansvar för överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas, såsom de definieras i spansk rätt, och som för övrigt är identiska med de villkor som uppställs i EU-domstolens praxis.
- 181 Såsom framgår av konstaterandet i punkt 179 ovan är likvärdighetsprincipen inte tillämplig i ett sådant fall, vilket gäller även om förutsättningarna för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare vid överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas är mindre förmånliga än villkoren för statens skadeståndsansvar i egenskap av lagstiftare vid överträdelser av konstitutionen.
- 182 EU-domstolen har dessutom vid upprepade tillfällen klargjort att detta skadeståndsansvar, även om medlemsstaterna kan föreskriva att deras skadeståndsansvar ska aktualiseras på mindre restriktiva villkor än dem som angetts av EU-domstolen, ska anses ha aktualiserats på grundval av nationell rätt och inte på grundval av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 66, och dom av den 8 juli 2021, Koleje Mazowieckie, C-120/20, EU:C:2021:553, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

- 183 Likvärdighetsprincipen kan i allmänhet inte tolkas så, att den ålägger en medlemsstat en skyldighet att utvidga sitt mest fördelaktiga nationella system till att omfatta samtliga fall av talan som väckts inom ett visst rättsområde (dom av den 26 januari 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales*, C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 184 Det ska vidare påpekas att EU-domstolen, såsom kommissionen har angett, upprepade gånger visserligen har slagit fast att såväl de materiella som de formella förutsättningar som fastställs i de nationella lagstiftningarna i fråga om skadestånd för skador som orsakats av medlemsstaterna på grund av överträdelser av unionsrätten inte får vara mindre förmånliga än dem som avser liknande nationella ersättningsanspråk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 1991, *Francovich m.fl.*, C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428, punkt 43, dom av den 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 98 och 99 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 17 april 2007, *AGM-COS.MET*, C-470/03, EU:C:2007:213, punkt 89 och där angiven rättspraxis). Det framgår emellertid av själva ordalydelsen i denna rättspraxis att denna precisering alltid avser de villkor som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd när rätten till skadestånd har uppkommit på grundval av unionsrätten.
- 185 Härav följer att den andra anmärkningen bygger på en felaktig tolkning av EU-domstolens praxis. Talan kan därför inte vinna bifall såvitt avser denna anmärkning.
- 186 Mot bakgrund av samtliga överväganden ovan konstaterar EU-domstolen att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt effektivitetsprincipen genom att anta och bibehålla de omtvistade bestämmelserna, i den mån det i dessa bestämmelser föreskrivs att rätten till ersättning för skador som den spanska lagstiftaren har orsakat enskilda på grund av ett åsidosättande av unionsrätten är underställd följande villkor:
- Det ska finnas ett avgörande från EU-domstolen i vilket den tillämpade lagregeln förklaras oförenlig med unionsrätten.
 - Den skadelidande ska, inför vilken instans som helst, ha fått ett slutligt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan, utan att det föreskrivs något undantag för de fall då skadan är en direkt följd av en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida, som strider mot unionsrätten, och det inte finns någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas.
 - Det uppställs en preskriptionstid på ett år räknat från offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av det beslut i vilket EU-domstolen förklarar en lagregel oförenlig med unionsrätten, utan att täcka in de fall där det inte föreligger något sådant beslut.
 - Ersättning kan endast utgå för skador som uppkommit inom fem år före dagen för detta offentliggörande, såvida inte annat föreskrivs i nämnda beslut.

IV. Rättegångskostnader

- 187 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna ska, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, vardera parten bära sina rättegångskostnader.

188 Kommissionen och Konungariket Spanien har båda yrkat att den andra parten ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom var och en har tappat målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina respektive rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt effektivitetsprincipen genom att anta och bibehålla artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket 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 tredje stycket i Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lag 39/2015 om det allmänna förvaltningsrättsliga förfarandet), av den 1 oktober 2015, i den mån det i dessa bestämmelser föreskrivs att rätten till ersättning för skador som den spanska lagstiftaren har orsakat enskilda på grund av ett åsidosättande av unionsrätten är underställd följande villkor:

- Det ska finnas ett avgörande från EU-domstolen i vilket den tillämpade lagregeln förklaras oförenlig med unionsrätten.
- Den skadelidande ska, inför vilken instans som helst, ha fått ett slutligt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan, utan att det föreskrivs något undantag för de fall då skadan är en direkt följd av en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida, som strider mot unionsrätten, och det inte finns någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas.
- Det uppställs en preskriptionstid på ett år räknat från offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av det beslut i vilket EU-domstolen förklarar en lagregel oförenlig med unionsrätten, utan att täcka in de fall där det inte föreligger något sådant beslut.
- Ersättning kan endast utgå för skador som uppkommit inom fem år före dagen för detta offentliggörande, såvida inte annat föreskrivs i nämnda beslut.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Konungariket Spanien ska bära sina respektive rättegångskostnader.

Underskrifter