ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 18ης Ιανουαρίου 2001 *

Στην υπόθεση C-83/99,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους M. Díaz-Llanos La Roche και C. Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Βασιλείου της Ισπανίας, εκπροσωπούμενου από τον S. Ortiz Vaamonde, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εφαρμόζοντας μειωμένο συντελεστή φόρου προστιθέμενης αξίας για την παροχή υπηρεσιών που συνίστανται στη διάθεση οδικής υποδομής στους χρήστες, παρέβη τις υποχρε-

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

ώσεις που υπέχει από το άρθρο 12 της έκτης οδηγίας 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 49), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/95/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1996 (ΕΕ L 338, σ. 89),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους A. La Pergola (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann και L. Sevón, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber,
γραμματέας: R. Grass,

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Σεπτεμβρίου 2000,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 8 Μαρτίου 1999, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εφαρμόζοντας μειωμένο συντελεστή φόρου προστιθέμενης αξίας (στο εξής: ΦΠΑ) για την παροχή υπηρεσιών που συνίστανται στη διάθεση οδικής υποδομής στους χρήστες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12 της έκτης οδηγίας 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 49), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/95/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1996 (ΕΕ L 338, σ. 89, στο εξής: έκτη οδηγία).

Νομικό πλαίσιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2 Κατά άρθρο 2, σημείο 1, της έκτης οδηγίας, υπόκεινται στον ΦΠΑ οι παραδόσεις αγαθών και οι παροχές υπηρεσιών που πραγματοποιούνται εξ επαχθούς αιτίας στο εσωτερικό της χώρας υπό υποκειμένου στον φόρο που ενεργεί υπό την ιδιότητα αυτή.

3 Το άρθρο 12, παράγραφος 3, στοιχείο α', της έκτης οδηγίας ορίζει:

«Ο κανονικός συντελεστής του φόρου προστιθέμενης αξίας ορίζεται από τα κράτη μέλη ως ποσοστό της φορολογητέας βάσεως και είναι ο ίδιος για τις παραδόσεις αγαθών και την παροχή υπηρεσιών. Από 1ης Ιανουαρίου 1997 μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1998 το ποσοστό δεν μπορεί να είναι κατώτερο του 15 %.

(...)

Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να εφαρμόζουν έναν ή δύο μειωμένους συντελεστές. Οι συντελεστές αυτοί ορίζονται ως ποσοστό της φορολογητέας βάσεως, μη δυνάμενο να είναι κατώτερο του 5 %, και εφαρμόζονται μόνο στις παραδόσεις αγαθών και στις παροχές υπηρεσιών των κατηγοριών που προβλέπονται στο παράρτημα Η.»

4 Το παράρτημα Η της έκτης οδηγίας, τιτλοφορούμενο «Πίνακας των παραδόσεων αγαθών και των παροχών υπηρεσιών που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ», μνημονεύει, ως πέμπτη κατηγορία, «τη μεταφορά των προσώπων και των συνοδευομένων αποσκευών».

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

5 Το βασιλικό διάταγμα 14/1997, της 29ης Αυγούστου 1997, και ο νόμος 9/1998, της 21ης Απριλίου 1998, περί τροποποιήσεως του νόμου 37/1992, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, περί του φόρου προστιθεμένης αξίας, προβλέπουν την εφαρμογή μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ ύψους 7 % για τα διόδια αυτοκινητοδρόμων, τα οποία υπέκειντο προηγουμένως στον κανονικό συντελεστή ύψους 16 %.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

6 Με έγγραφο της 22ας Δεκεμβρίου 1997, η Επιτροπή γνωστοποίησε στην Ισπανική Κυβέρνηση ότι θεωρούσε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εφαρμόζοντας μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ επί των παροχών υπηρεσιών που συνίστανται στη διάθεση οδικής υποδομής στους χρήστες, παρέβη το άρθρο 12 της έκτης οδηγίας. Σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, όχλησε την Ισπανική Κυβέρνηση να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί του θέματος εντός προθεσμίας δύο μηνών.

7 Με την από 24 Απριλίου 1998 απάντησή της, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε ότι η διάθεση προς χρήση των αυτοκινητοδρόμων μέσω καταβολής διοδίου αποτελεί αντικείμενο φορολογικής μεταχειρίσεως που διαφέρει σημαντικά ανάλογα με το κράτος μέλος, δεδομένου ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν τον ΦΠΑ για την ως άνω δραστηριότητα, και ότι, προκειμένου να αντισταθμίσουν την εντεύθεν στρέβλωση, οι ισπανικές αρχές αποφάσισαν να εφαρμόσουν μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ ύψους 7 % για την οικεία δραστηριότητα. Η Ισπανική Κυβέρνηση υπογράμμισε επίσης ότι η εφαρμογή του εν λόγω μειωμένου συντελεστή συνάδει προς τις διατάξεις του παραρτήματος Η, πέμπτη κατηγορία, της έκτης οδηγίας.

8 Εκτιμώντας ότι οι παρασχεθείσες από τις ισπανικές αρχές διευκρινίσεις δεν ήσαν ικανοποιητικές, η Επιτροπή απηύθυνε, με έγγραφο της 10ης Αυγούστου 1998, προς το Βασίλειο της Ισπανίας αιτιολογημένη γνώμη, επαναλαμβάνοντας την αιτίαση του εγγράφου της οχλήσεως και καλώντας το εν λόγω κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς την αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών.

9 Με την από 21 Οκτωβρίου 1998 απάντησή τους, οι ισπανικές αρχές αμφισβήτησαν το υποστατό της φερομένης παραβάσεως για τους ίδιους λόγους με εκείνους που είχε εκθέσει προηγουμένως το Βασίλειο της Ισπανίας.

10 Διαπιστώνοντας ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν συμμορφώθηκε προς την αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της ουσίας

11 Επιβάλλεται εκ προοιμίου να υπογραμμιστεί ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει, αφενός, ότι η διάθεση προς χρήση οδικής υποδομής μέσω καταβολής διοδίων συνιστά παροχή υπηρεσιών εξ επαχθούς αιτίας, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 1, της έκτης οδηγίας, και, αφετέρου, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, της έκτης οδηγίας, σύμφωνα με το οποίο οι ασκούμενες από οργανισμούς δημοσίου δικαίου δραστηριότητες ως δραστηριότητες δημοσίων αρχών δεν υπόκεινται στον ΦΠΑ, δεν τυγχάνει εφαρμογής επί των δραστηριοτήτων που ασκούν επιχειρηματίες ιδιωτικού δικαίου (βλ. αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2000 στην υπόθεση C-276/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2000, σ. I-6251, σκέψεις 36 και 46, στην υπόθεση C-358/97, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2000, σ. I-6301, σκέψεις 34 και 44, στην υπόθεση C-359/97, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 2000, σ. I-6355, σκέψεις 46 και 56, στην υπόθεση C-408/97, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2000, σ. I-6417, σκέψεις 30 και 40, και στην υπόθεση C-260/98, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 2000, σ. I-6537, σκέψεις 31 και 40).

12 Δεν αμφισβητείται ότι στην Ισπανία η δραστηριότητα που έγκειται στη διάθεση οδικής υποδομής στους χρήστες έναντι καταβολής διοδίων ασκείται όχι από οργανισμό δημοσίου δικαίου αλλά από επιχειρηματίες ιδιωτικού δικαίου.

13 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει, χωρίς, άλλωστε, να αμφισβητείται από το Βασίλειο της Ισπανίας, ότι η υπό κρίση δραστηριότητα αφορά υπαγόμενες στον ΦΠΑ παροχές υπηρεσιών και ασκείται στην Ισπανία από επιχειρηματίες οι οποίοι καταβάλλουν τον ΦΠΑ για την ως άνω δραστηριότητα.

14 Επομένως, το αντικείμενο της παρούσας προσφυγής άπτεται αποκλειστικά του ερωτήματος αν, εφαρμόζοντας μειωμένο και όχι κανονικό συντελεστή ΦΠΑ στις εν

λόγω παροχές υπηρεσιών, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 3, στοιχείο α', της έκτης οδηγίας.

15 Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, λαμβανομένης υπόψη της εξαιρετικής φύσεώς της, η αναγνωριζόμενη από την έκτη οδηγία ευχέρεια εφαρμογής μειωμένων συντελεστών μπορεί να τύχει εφαρμογής μόνον περιοριστικώς για τις κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα Η. Στην προκειμένη περίπτωση, η εξομοίωση της διαθέσεως προς χρήση αυτοκινητοδρόμου με παροχή υπηρεσιών αφορώσα τη μεταφορά προσώπων και συνοδευομένων αποσκευών αντίκειται προς την έκτη οδηγία.

16 Αντίθετα, η Ισπανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η διάθεση προς χρήση οδικής υποδομής στους ιδιώτες επιχειρηματίες μπορεί να εξομοιωθεί με τη δραστηριότητα μεταφοράς επιβατών και των αποσκευών τους και υπό την έννοια αυτή μπορεί να τύχει μειωμένου συντελεστή ΦΠΑ. Σύμφωνα με την εν λόγω κυβέρνηση, η ερμηνεία αυτή της έκτης οδηγίας δικαιολογείται από την ανάγκη αντισταθμίσεως των στρεβλώσεων ανταγωνισμού που υφίστανται οι εκμεταλλευόμενες του αυτοκινητοδρόμους της Ισπανίας εταιρίες λόγω του γεγονότος ότι άλλα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν τον ΦΠΑ στα διόδια αυτοκινητοδρόμων.

17 Συναφώς, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, ελλείψει ορισμού της δραστηριότητας «μεταφορά προσώπων και συνοδευομένων αποσκευών» σύμφωνα με το παράρτημα Η, πέμπτη κατηγορία, της έκτης οδηγίας, επιβάλλεται να ερμηνευθεί η εν λόγω διάταξη υπό το φως της αλληλουχίας στην οποία εντάσσεται στο πλαίσιο της έκτης οδηγίας και όχι σε συνάρτηση θεωρήσεων, όπως αυτές που επικαλείται η Ισπανική Κυβέρνηση, οι οποίες αφορούν αποκλίσεις ως προς την εφαρμογή της οδηγίας εντός των κρατών μελών.

18 Όπως προκύπτει από το άρθρο 12, παράγραφος 3, στοιχείο α', της έκτης οδηγίας, κατά παρέκκλιση από την αρχή, σύμφωνα με την οποία τυγχάνει εφαρμογής ο κανονικός συντελεστής, αναγνωρίζεται υπέρ των κρατών μελών η δυνατότητα εφαρμογής ενός ή δύο μειωμένων συντελεστών. Επιπλέον, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, οι μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ μπορούν να εφαρμόζονται αποκλειστικά επί των παραδόσεων αγαθών και επί των παροχών υπηρεσιών σύμφωνα με το παράρτημα Η.

19 Όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, οι παρεκκλίνουσες από αρχή διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά (βλ., ιδίως, αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1995 στην υπόθεση C-399/93, Oude Luttikhuis κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-4515, σκέψη 31, της 12ης Δεκεμβρίου 1998, C-92/96, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1998, σ. I-505, σκέψη 31, και της 7ης Σεπτεμβρίου 1999 στην υπόθεση C-216/97, Gregg, Συλλογή 1999, σ. I-4947, σκέψη 12).

20 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η έννοια της δραστηριότητας της «μεταφοράς προσώπων και συνοδευομένων αποσκευών» πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τη συνήθη των όρων αυτών σημασία.

21 Η διάθεση οδικής υποδομής σε χρήστες μέσω καταβολής διοδίων δεν έγκειται στην παροχή μεταφορικού μέσου, αλλά συνίσταται στο να επιτρέπει στους χρήστες που διαθέτουν όχημα να πραγματοποιούν διαδρομή υπό ευνοϊκότερες συνθήκες. Επομένως, η δραστηριότητα αυτή δεν μπορεί να εξομοιωθεί με δραστηριότητα μεταφοράς προσώπων και συνοδευομένων αποσκευών, κατά την έννοια του παραρτήματος Η, πέμπτη κατηγορία, της έκτης οδηγίας.

22 Για να δικαιολογήσει την παράβαση των εκ της έκτης οδηγίας υποχρεώσεων, η Ισπανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η διάρκεια των διαδικασιών που κίνησε η Επιτροπή εις βάρος των κρατών μελών που δεν επέβαλαν ΦΠΑ στη δραστηριότητα της διαθέσεως προς χρήση οδικών υποδομών ώθησε το Βασίλειο της Ισπανίας να σχηματίσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι η έκτη οδηγία δεν επέβαλε οπωσδήποτε την εφαρμογή του κανονικού συντελεστή ΦΠΑ επί της οικείας δραστηριότητας.

23 Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό της ακριβούς εκτάσεως των υποχρεώσεων

των κρατών μελών σε περίπτωση ερμηνευτικών αποκλίσεων (απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση 7/71, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή τόμος 1969-71, σ. 1049, σκέψη 49) και συνίσταται στην αντικειμενική διαπίστωση της αθετήσεως εκ μέρους κράτους μέλους των υποχρεώσεων που αυτό υπέχει από τη Συνθήκη ή από πράξη του παραγώγου δικαίου (βλ., ιδίως, απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998 στην υπόθεση C-71/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1998, σ. I-5991, σκέψη 14).

24 Εξάλλου, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι την αρχή του σεβασμού της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, φυσική συνέπεια της αρχής της ασφαλείας δικαίου, επικαλούνται κατά κανόνα οι ιδιώτες (επιχειρηματίες) οι οποίοι έχουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη που τους την ενέπνευσαν οι δημόσιες αρχές, ενώ επίκλησή της δεν μπορεί να γίνεται από κυβέρνηση προκειμένου να αποφύγει τις συνέπειες αποφάσεως του Δικαστηρίου περί αναγνωρίσεως της ακυρότητας κοινοτικής πράξεως (απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-177/99 και C-181/99, Ampafrance και Sanofi, Συλλογή 2000, σ. I-7013, σκέψη 67).

25 Ενόψει των προεκτεθέντων, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι κράτος μέλος δεν μπορεί, όταν πρόκειται για περίπτωση όπως η υπό κρίση, να επικαλείται την αρχή της τηρήσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης για να παρεμποδίσει την αντικειμενική διαπίστωση της εκ μέρους του αθετήσεως των υποχρεώσεων που υπέχει από τη Συνθήκη ή από πράξη του παραγώγου δικαίου, διότι η αποδοχή της δικαιολογίας αυτής θα προσέκρουε στον επιδιωκόμενο από τη βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης διαδικασία στόχο (βλ., προς την κατεύθυνση αυτή, αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 1985 στην υπόθεση 288/83, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1985, σ. 1761, σκέψη 22, και της 24ης Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση C-35/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1998, σ. I-5325, σκέψη 45).

26 Επομένως, η εκ μέρους του Βασιλείου της Ισπανίας επίκληση της αρχής της τηρήσεως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν είναι, σε κάθε περίπτωση, ικανή να παρεμποδίσει τη διαπίστωση της παραβάσεως που διέπραξε το οικείο κράτος μέλος στη συγκεκριμένη περίπτωση.

27 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, εφαρμόζοντας μειωμένο συντελεστή ΦΠΑ για την παροχή υπηρεσιών που συνί-

στανται στη διάθεση οδικής υποδομής σε χρήστες μέσω καταβολής διοδίων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 3, στοιχείο α', της έκτης οδηγίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

28 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη του Βασιλείου της Ισπανίας και αυτό ηττήθηκε ως προς τους ισχυρισμούς του πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Εφαρμόζοντας μειωμένο συντελεστή φόρου προστιθέμενης αξίας για την παροχή υπηρεσιών που συνίστανται στη διάθεση οδικής υποδομής σε χρήστες μέσω καταβολής διοδίων, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις

που υπέχει από το άρθρο 12, παράγραφος 3, στοιχείο α', της έκτης οδηγίας 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/95/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1996.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 18 Ιανουαρίου 2001.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

A. La Pergola