

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

M. POIARES MADURO

της 9ης Ιουλίου 2009<sup>1</sup>

1. Η αρχή ότι τα αυτόνομα δικονομικά συστήματα των κρατών μελών καλούνται να κατοχυρώνουν την προστασία των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο μετριάζεται ιστορικά από την υποχρέωση των εθνικών δικαίων να σέβονται τις κοινοτικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Η αρχή της αποτελεσματικότητας, αφενός, επιβάλλει οι εθνικές διαδικαστικές ρυθμίσεις να εξασφαλίζουν την ουσιαστική προστασία των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο. Η αρχή της ισοδυναμίας, αφετέρου, επιβάλλει να επιφυλάσσεται από το εθνικό δίκαιο σε κάθε ένδικη διαδικασία που άπτεται της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου τουλάχιστον εξίσου ευνοϊκή μεταχείριση με αυτήν που ισχύει για παρόμοια διαδικασία στηριζόμενη στο εθνικό δίκαιο. Επομένως, για να επιβληθεί υποχρέωση ίσης διαδικαστικής μεταχειρίσεως, πρέπει να διαπιστωθεί ότι τα δύο ένδικα βοηθήματα είναι συγκρίσιμα. Η παρούσα υπόθεση καταδεικνύει ότι η σχετική εκτίμηση ενδέχεται να παρουσιάζει δυσχέρειες.

### I — Η κύρια δίκη και το προδικαστικό ερώτημα

2. Το προδικαστικό ερώτημα αφορά κατ' ουσίαν το αν το γεγονός ότι η προσφυγή λόγω ευθύνης του κράτους υπόκειται σε

διαφορετικούς διαδικαστικούς κανόνες ανάλογα με το αν θεμελιώνεται σε νομοθετική παράβαση συνταγματικής ή κοινοτικής διατάξεως συνάδει με τις κοινοτικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

3. Το ερώτημα αυτό υποβλήθηκε από το τμήμα διοικητικών διαφορών του Tribunal Supremo (Ισπανία) στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL και της Administración del Estado, η οποία απέρριψε το αίτημα της προσφεύγουσας για καταβολή αποζημιώσεως λόγω ευθύνης του ισπανικού Δημοσίου που προέκυψε από την διά της νομοθετικής οδού παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

4. Αφετηρία της διαφοράς αποτέλεσε ισπανικός νόμος της 28ης Δεκεμβρίου 1992, όπως τροποποιήθηκε με νόμο της 30ής Δεκεμβρίου 1997, ο οποίος περιορίζει το δικαίωμα υποκειμένου στον φόρο για έκπτωση του φόρου προστιθέμενης αξίας (στο εξής: ΦΠΑ) αφορώντος την αγορά αγαθών ή υπηρεσιών με χρήματα προερχόμενα από επιδοτήσεις και ο οποίος της επέβαλλε να υποβάλλει περιοδικές δηλώσεις, όπου υποχρεούτο να υπολογίζει τα ποσά ΦΠΑ εισρών και εκρών και να προβαίνει στην καταβολή του υπολοίπου της εκκαθαρίσεως (διαδικασία εκκαθαρίσεως από τον ίδιο τον φορολογούμενο). Πρέπει, ωστόσο, να διευκρινιστεί ότι ο υποκείμενος στον φόρο δικαιούται, με βάση

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

την ισπανική νομοθεσία<sup>2</sup>, να ζητήσει τη διόρθωση των εκκαθαρίσεων στις οποίες έχει προβεί ο ίδιος και, εφόσον συντρέχει περίπτωση, να απαιτήσει την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών υπό τον όρο ότι θα το πράξει εντός τεσσάρων ετών.

5. Όταν ο περιορισμός του δικαιώματος εκπτώσεως του ΦΠΑ που προβλέπει ο νόμος της 28ης Δεκεμβρίου 1992 κρίθηκε αντίθετος προς τα άρθρα 17, παράγραφος 2, και 19 της έκτης οδηγίας 77/388/ΕΟΚ<sup>3</sup>, η προσφεύγουσα της κυρίας δικής, η οποία είχε προβεί η ίδια στην εκκαθάριση των οφειλών της από ΦΠΑ για τις χρήσεις 1999 και 2000 και το δικαίωμα της οποίας για διόρθωση και αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθέντων είχε παραγραφεί όταν εκδόθηκε η προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, υπέβαλε αίτηση με αντικείμενο την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη, η οποία κατά τους υπολογισμούς της ανερχόταν στο ποσόν των 1228 366,39 ευρώ, ποσόν αντιστοιχούν στον ΦΠΑ που το ισπανικό Δημόσιο εισέπραξε παρανόμως καθώς και στις επιστροφές που η ίδια θα μπορούσε να είχε αξιώσει για τις ίδιες αυτές χρήσεις.

6. Στις 12 Ιανουαρίου 2007, το Consejo de Ministros απέρριψε την εν λόγω αίτηση, θεωρώντας ότι το γεγονός ότι η αιτούσα δεν αμφισβήτησε τις εκκαθαρίσεις της ΦΠΑ εντός της προβλεπόμενης τετραετούς προθεσμίας διέρρηξε τον άμεσο αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της καταγγελλόμενης παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου και της προβαλλό-

μενης ζημίας. Με άλλα λόγια, κατά το Consejo de Ministros, αποκλειστική αιτία της ζημίας ήταν η απουσία αμφισβήτησεως. Για να δικαιολογήσει την απόφασή του, το Consejo de Ministros στηρίχθηκε σε δύο αποφάσεις του Tribunal Supremo της 29ης Ιανουαρίου 2004 και της 24ης Μαΐου 2005 από τις οποίες προκύπτει ότι οι αγωγές αποζημιώσεως λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου υπόκεινται στον κανόνα της προηγούμενης εξαντλήσεως των βοηθημάτων, διοικητικών και ενδίκων, που μπορούν να ασκηθούν κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως, η οποία εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν εθνικής νομοθετικής διατάξεως που υποτίθεται ότι είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο.

7. Στις 6 Ιουνίου 2007, η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunal Supremo κατά της αποφάσεως του Consejo de Ministros με την οποία είχε απορριφθεί η αίτησή της περί αποζημιώσεως. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν συμβιβάζεται με τις κοινοτικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας η εν λόγω προϋπόθεση της προηγούμενης εξαντλήσεως των ενδίκων και διοικητικών βοηθημάτων από την οποία εξαρτάται η δυνατότητα κινήσεως διαδικασιών για την αναγνώριση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Το δικαστήριο επισημαίνει, πράγματι, ότι η προσφυγή περί αναγνώρισεως της ευθύνης του κράτους λόγω της αντισυνταγματικότητας ενός νόμου δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι το ζημιωθέν πρόσωπο έχει προσβάλει προηγουμένως την εις βάρος του πράξη που στηρίχθηκε στον εν λόγω νόμο.

8. Υπό τις συνθήκες αυτές, υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Είναι αντίθετη προς τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας η υιοθέ-

2 — Γενικός φορολογικός νόμος αριθ. 58/2003, της 17ης Δεκεμβρίου 2003.

3 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — Κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 49, στο εξής: έκτη οδηγία ΦΠΑ). Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2005, C-204/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2005, σ. I-8389).

τηση διαφορετικών λύσεων εκ μέρους του Tribunal Supremo, στις αποφάσεις του της 29ης Ιανουαρίου 2004 και της 24ης Μαΐου 2005, κατά την εκδίκαση αγωγών αποζημιώσεως λόγω ευθύνης του κράτους από την άσκηση της νομοθετικής του εξουσίας, οι οποίες αφορούν διοικητικές πράξεις, αναλόγως του αν οι πράξεις αυτές εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν νόμου που έχει κριθεί αντισυνταγματικός ή διατάξεων που κρίθηκαν αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο;»

να αποφαινεται αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο μόνον εθνικές διοικητικές και νομοθετικές ρυθμίσεις και όχι αποφάσεις ανωτάτων δικαστηρίων όπως είναι το Tribunal Supremo, αφού το τελευταίο μπορεί το ίδιο να μεταστρέψει τη νομολογία του προκειμένου να την καταστήσει σύμφωνη με τις κοινοτικές επιταγές, οπότε το παρόν προδικαστικό ερώτημα δεν είναι αναγκαίο για την επίλυση της εκκρεμούς ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου διαφοράς αλλά προσομοιάζει με αίτημα παροχής νομικών συμβουλών.

## II — Νομική εκτίμηση

9. Προτού δοθούν στο αιτούν δικαστήριο οι απαντήσεις που είναι αναγκαίες για την εκτίμηση του συμβατού των επιμάχων αποφάσεων του Tribunal Supremo με τις κοινοτικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, πρέπει να απαντηθούν οι ενστάσεις της Ισπανικής Κυβερνήσεως σχετικά με το παραδεκτό του παρόντος προδικαστικού ερωτήματος.

### A — Το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος

10. Κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, το υποβληθέν από το αιτούν δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο, καθότι το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής, είναι αρμόδιο

11. Είναι προφανές ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή η επιχειρηματολογία της Ισπανικής Κυβερνήσεως σχετικά με το παραδεκτό της προδικαστικής παραπομπής.

12. Αφενός, πρέπει να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι, μολονότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να κρίνει, στο πλαίσιο της προδικαστικής παραπομπής, αν οι επίδικες διατάξεις συμβιβάζονται με τους κοινοτικούς κανόνες, εναπόκειται σ' αυτό, αφού αναδιατυπώσει ενδεχομένως το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο όλα τα στοιχεία ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου που θα μπορούσαν να του χρησιμεύσουν για να εκτιμήσει τα αποτελέσματα των κοινοτικών διατάξεων<sup>4</sup>. Στην προκειμένη περίπτωση, με την αίτησή του, το Tribunal Supremo καλεί το Δικαστήριο να ερμηνεύσει

<sup>4</sup> — Βλ. αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-58/98, Corsten (Συλλογή 1998, σ. I-7919, σκέψη 24), και της 9ης Ιουλίου 2002, C-181/00, Flightline (Συλλογή 2000, σ. I-6139, σκέψη 20).

τις κοινοτικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, προκειμένου να του επιτραπεί να εκτιμήσει αν η νομολογία του είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο.

13. Αφετέρου, δεν υφίσταται προφανώς κανένας περιορισμός όσον αφορά τη φύση των εθνικών κανόνων που μπορούν να τεθούν έμμεσα υπό αμφισβήτηση στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής με αντικείμενο την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου. Σε αντίθεση προς τα υποστηριζόμενα από την Ισπανική Κυβέρνηση, οι κανόνες αυτοί μπορούν κάλλιστα να έχουν νομολογιακή προέλευση. Άλλωστε, δεν είναι η πρώτη φορά που καλείται το Δικαστήριο να αποφανθεί έμμεσα, στο πλαίσιο διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής, αν εθνικές δικαστικές αποφάσεις είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο<sup>5</sup>. Θα προσθέσω, τέλος, ότι, σε κάθε περίπτωση, ένα ερώτημα που αφορά εθνικό νομολογιακό προηγούμενο μπορεί ούτως ή άλλως να αναδιατυπωθεί ώστε να αναφέρεται στις εθνικές διατάξεις με βάση τις οποίες το εθνικό δικαστήριο διατύπωσε τους οικείους νομολογιακούς κανόνες. Με άλλα λόγια, το υποβληθέν εν προκειμένω προδικαστικό ερώτημα μπορεί να θεωρηθεί ότι αφορά το αν η εκ μέρους του Tribunal Supremo ερμηνεία των εθνικών κανόνων περί δικαστικής αναγνωρίσεως της ευθύνης του κράτους συμβιβάζεται με τις κοινοτικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

14. Τέλος, κατ' αρχήν, εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της μέλλουσας να εκδοθεί δικαστικής αποφάσεως, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις

ιδιομορφίες της υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα μιας προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο, οπότε, εφόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο υποχρεούται να απαντήσει<sup>6</sup>. Σε εξαιρετικές μόνον περιπτώσεις μπορεί το Δικαστήριο να αρνηθεί να απαντήσει και να κρίνει το προδικαστικό ερώτημα απαράδεκτο, ιδίως όταν είναι προφανές ότι το υποβληθέν ερώτημα δεν ανταποκρίνεται σε αντικειμενική ανάγκη για την επίλυση της διαφοράς που εκκρεμεί στο πλαίσιο της κύριας δίκης<sup>7</sup>. Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Μολονότι το Tribunal Supremo είναι όντως ελεύθερο να μεταστρέψει το ίδιο τη νομολογία του για να την προσαρμόσει, ενδεχομένως, στις επιταγές του κοινοτικού δικαίου, έκρινε αναγκαίο να υποβάλει ερώτημα στο Δικαστήριο σχετικά με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας προκειμένου να μπορέσει να εκτιμήσει τη δική του ερμηνεία. Δεν είναι δε προφανές ότι πρόκειται για περίπτωση όπου θα ήταν εύλογο να ανατρέψει το Δικαστήριο «το τεκμήριο της λυσιτελείας» το οποίο ισχύει για τα αφορώντα την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων<sup>8</sup>.

15. Επομένως, το παρόν προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται παραδεκτώς.

5 — Βλ. απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-224/01, Köbler (Συλλογή 2003, σ. I-10239).

6 — Βλ. αποφάσεις της 13ης Μαρτίου 2001, C-379/98, PreussenElektra (Συλλογή 2001, σ. I-2099, σκέψη 38), της 15ης Μαΐου 2003, C-300/01, Salzmann (Συλλογή 2003, σ. I-4899, σκέψεις 29 και 30), Flightline, προπαρατεθείσα (σκέψη 21) και της 23ης Απριλίου 2009, C-261/07, VTB-VAB και Galatea (Συλλογή 2009, σ. I-2949, σκέψη 32).

7 — Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, C-18/93, Corsica Ferries (Συλλογή 1994, σ. I-1783, σκέψη 14).

8 — Η πλέον πρόσφατη απειρίθμιση των περιπτώσεων αυτών περιέχεται στην απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, C-210/06, Cartesio (Συλλογή 2008, σ. I-9641, σκέψη 67). Νομίτερα, βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, C-222/05 έως C-225/05, van der Weerd κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-4233, σκέψη 22).

## B — Η αρχή της αποτελεσματικότητας

16. Το να εξαρτάται η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία της δια της νομοθετικής οδού παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου από την προηγούμενη εξάντληση των διαθέσιμων διοικητικών και ενδίκων βοηθημάτων κατά της βλαπτικής διοικητικής πράξεως η οποία εκδόθηκε με βάση τον αντίθετο προς το κοινοτικό δίκαιο νόμο δεν προσκρούει αφεαυτού στην αρχή της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας.

17. Είναι αληθές ότι, κατά πάγια νομολογία, η θεμελίωση του δικαιώματος αποζημιώσεως που απορρέει από την αρχή της ευθύνης του κράτους για τις ζημίες που προκαλούνται εις βάρος των ιδιωτών από τις εκ μέρους του παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου εξαρτάται αποκλειστικά από τη συνδρομή τριών προϋποθέσεων: ο παραβιασθείς νομικός κανόνας πρέπει να έχει ως σκοπό την παροχή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παραβίασή του να είναι αρκούντως σοβαρή και να υπάρχει άμεσος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παραβίασεως και της ζημίας την οποία υπέστη ο ενδιαφερόμενος<sup>9</sup>. Η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών είναι «αναγκαία και επαρκής» για να θεμελιώσει υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποκαταστάσεως της ζημίας<sup>10</sup>. Επομένως, θα μπορούσε να συναχθεί εκ πρώτης όψεως ότι ένα κράτος μέλος δεν επιτρέπεται να εξαρτά το δικαίωμα αποζημιώσεως από τον όρο ότι ο ενδιαφερόμενος αμφισβήτησε προηγουμένως τη νομιμότητα της πράξεως συνεπεία της οποίας

προκλήθηκε η ζημία της οποίας ζητεί αποκατάσταση, αφού, άλλως, παραβιάζεται η αρχή της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας, θεμελίου της αρχής της ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου<sup>11</sup>.

18. Εντούτοις, η επίμαχη νομολογία του Tribunal Supremo βασίζεται στο ότι το ζημιωθέν πρόσωπο θα είχε επιτύχει την αποκατάσταση ολόκληρης της ζημίας αν είχε αμφισβητήσει εγκαίρως το κύρος της πράξεως συνεπεία της οποίας προκλήθηκε η ζημία.

19. Κατά γενική αρχή, κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών<sup>12</sup>, για τον καθορισμό του ύψους της αποζημιώσεως ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς επέδειξε εύλογη επιμέλεια προκειμένου να περιορίσει την έκταση της ζημίας, ήτοι αν χρησιμοποίησε εγκαίρως όλα τα μέσα παροχής έννομης προστασίας που είχε ευλόγως στη διάθεσή του ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της<sup>13</sup>.

9 — Βλ., προσφάτως, απόφαση της 24ης Μαρτίου 2009, C-445/06, Danske Slagterier (Συλλογή 2009, σ. I-2119, σκέψεις 19 και 20).

10 — Βλ. αποφάσεις Köbler, προπαρατεθείσα (σκέψη 57), και της 5ης Μαρτίου 1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du pêcheur και Factortame (Συλλογή 1996, σ. I-1029, σκέψη 66).

11 — Βλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-5357).

12 — Βλ. απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3061, σκέψη 33).

13 — Βλ. αποφάσεις Brasserie du pêcheur και Factortame, προπαρατεθείσα (σκέψεις 84 και 85), της 8ης Μαρτίου 2001, C-397/98 και C-410/98, Metallgesellschaft κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-1727, σκέψη 101), της 13ης Μαρτίου 2007, C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (Συλλογή 2007, σ. I-2107, σκέψη 124), και Danske Slagterier, προπαρατεθείσα (σκέψεις 60 έως 62).

20. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει, αφενός, ότι το παραδεκτό της αγωγής που αφορά την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας μπορεί να εξαρτάται από την εξάντληση των προβλεπόμενων για την ακύρωση του εθνικού μέτρου που οδήγησε στην πρόκληση της ζημίας ενδίκων βοηθημάτων του εσωτερικού δικαίου, εφόσον τα εν λόγω εθνικά ένδικα βοηθήματα καταλήγουν στην αποκατάσταση της ζημίας<sup>14</sup>, και, αφετέρου, ότι η αγωγή αποζημίωσης που στρέφεται κατά της Κοινότητας είναι απαράδεκτη όταν αφορά την ίδια παράνομη πράξη και επιδιώκει τα ίδια οικονομικά αποτελέσματα με την προσφυγή ακυρώσεως της βλαπτικής πράξεως του κοινοτικού οργάνου την οποία το ζημιωθέν πρόσωπο δεν φρόντισε να ασκήσει εμπροθέσμως<sup>15</sup>. Αυτό ισχύει, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, οσάκις το ποσόν της αιτούμενης αποζημίωσης αντιστοιχεί στο ποσόν το οποίο εισέπραξε, κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, η εθνική ή η κοινοτική αρχή. Το Δικαστήριο αντιτείνει, κατά κάποιο τρόπο, σε τέτοιες περιπτώσεις, ένσταση ασκήσεως παράλληλου ένδικου βοηθήματος, καθόσον η αγωγή προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων –ήτοι, με άλλα λόγια, η προσφυγή ακυρώσεως της εθνικής ή της κοινοτικής πράξεως επιβολής φόρου–, ενώπιον της αρμόδιας εθνικής ή κοινοτικής αρχής θα είχε καταστήσει δυνατή την αποκατάσταση της ζημίας με ικανοποιητικό τρόπο<sup>16</sup>, η δε αγωγή αποζημίωσης υποκρύπτει στην πραγματικότητα αγωγή επιστροφής των αχρεωστήτως καταβληθέντων.

21. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι «οι προϋποθέσεις θεμελιώσεως της ευθύνης του Δημοσίου για τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου δεν πρέπει, ελλείψει ειδικής δικαιολογίας, να διαφέρουν από τις προϋποθέσεις που διέπουν την ευθύνη της Κοινότητας υπό ανάλογες συνθήκες. Συγκεκριμένα, η προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το αν τη ζημία την έχει προκαλέσει εθνική ή κοινοτική αρχή»<sup>17</sup>.

22. Επανερχόμενος στη διαφορά που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, πρέπει να τονίσω ότι η ζημία της οποίας ζητείται η αποκατάσταση συνίσταται ακριβώς στο ποσόν του ΦΠΑ, προσαυξημένο με τους νομίμους τόκους, το οποίο η προσφεύγουσα της κυρίας δικής υποχρεώθηκε να καταβάλει κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Στην περίπτωση αυτή, θα αρκούσε η προσφεύγουσα, προκειμένου να εξαλείψει τη ζημία που υπέστη, να ασκήσει αγωγή προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων φόρων, στηριζόμενη στο άμεσο αποτέλεσμα των παραβιασθεισών διατάξεων της έκτης οδηγίας ΦΠΑ<sup>18</sup>. Γίνεται όντως παγίως δεκτό στη νομολογία ότι το δικαίωμα του φορολογουμένου να απαιτήσει την επιστροφή φόρων που εισέπραξε κράτος μέλος παραβιάζοντας το κοινοτικό δίκαιο

14 — Βλ. αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 175/84, Krohn Import-Export κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 753, σκέψη 27), της 29ης Σεπτεμβρίου 1987, 81/86, De Boer Buizen κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 3677, σκέψη 9), και της 30ης Μαΐου 1989, 20/88, Roquette frères κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 1553, σκέψη 15).

15 — Βλ. αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1981, 543/79, Birke κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (Συλλογή 1981, σ. 2669, σκέψη 28), και 799/79, Bruckner κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (Συλλογή 1981, σ. 2697, σκέψη 19), διάταξη της 26ης Οκτωβρίου 1995, C-199/94 P και C-200/94 P, Pevasa και Inpesca κατά Επιτροπής (Συλλογή 1995, σ. I-3709, σκέψεις 26 έως 28), και απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, C-310/97 P, Επιτροπή κατά AssiDomän Kraft Products κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-5363, σκέψη 59).

16 — Βλ. απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2001, C-150/99, Stockholm Lindöpark (Συλλογή 2001, σ. I-493, σκέψη 35).

17 — Απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame, προπαρατεθείσα (σκέψη 42), απόφαση της 4ης Ιουλίου 2000, C-352/98 P, Bergaderm και Goupil κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-5291, σκέψη 41).

18 — Πράγματι, έχει αναγνωρισθεί άμεσο αποτέλεσμα στο άρθρο 17, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας (βλ. απόφαση της 6ης Ιουλίου 1995, C-62/93, BP Soupergaz, Συλλογή 1995, σ. I-1883, σκέψεις 32 έως 36).

αποτελεί συνέπεια και συμπλήρωμα των δικαιωμάτων που παρέχει στους διοικουμένους η έχουσα άμεσο αποτέλεσμα διάταξη που παραβιάστηκε<sup>19</sup>. Συνεπώς, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης θα μπορούσε, όπως της επιτρέπει η ισπανική νομοθεσία, να είχε ζητήσει, εντός της προβλεπόμενης τετραετούς προθεσμίας, τη διόρθωση των υπολογισθεισών από την ίδια εκκαθαρίσεων ΦΠΑ για τις χρήσεις 1999 και 2000 και την επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ΦΠΑ για τις χρήσεις αυτές, πράγμα που παρέλειψε να πράξει. Επομένως, εξαρτώντας, υπό τις συνθήκες αυτές, το παραδεκτό της προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους της επίδικης νομοθεσίας συνεπεία παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου από την προηγούμενη αμφισβήτηση του κύρους της διοικητικής πράξεως από την οποία προκλήθηκε η ζημία, η οποία εκδόθηκε με βάση τον αντικείμενο στο κοινοτικό δίκαιο εθνικό νόμο, το Tribunal Supremo εξαρτά απλώς την προσφυγή λόγω ευθύνης από την άσκηση αγωγής προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων την οποία είχε τη δυνατότητα να ασκήσει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης.

23. Από τα προηγθέντα συνάγεται ότι το να εξαρτάται το παραδεκτό της προσφυγής λόγω ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία της διά της νομοθετικής οδού παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου από το αν το ζημωθέν πρόσωπο προσέβαλε προηγουμένως τη διοικητική πράξη που εκδόθηκε δυνάμει του εν λόγω νόμου δεν είναι, κατ' αρχήν, αντίθετο στην αρχή της αποτελεσματικότητας, καθότι, αν είχε αμφισβητήσει εγκαίρως το κύρος της βλαπτικής πράξεως, ο ζημωθείς θα είχε επιτύχει αποκατάσταση του συνόλου της ζημίας την οποία επικαλείται.

24. Ωστόσο, για να τηρείται η αρχή της αποτελεσματικότητας, η προσφυγή λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους συνεπεία της διά της νομοθετικής οδού παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου θα πρέπει να μην υποβάλλεται από το εθνικό δίκαιο σε διαδικαστικούς κανόνες που καθιστούν στην πράξη αδύνατη ή εξαιρετικά δύσκολη την άσκησή της<sup>20</sup>.

25. Επομένως, το ερώτημα που τίθεται είναι αν η προθεσμία τεσσάρων ετών από της υποβολής των εκκαθαρίσεων από τον υποκείμενο στον φόρο την οποία προβλέπει το ισπανικό δίκαιο για την υποβολή της αιτήσεως διορθώσεως καθιστά πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση της αγωγής προς επιστροφή των καταβληθέντων κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου φόρων.

26. Σχετικώς, το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει την επιβολή ευλόγων αποκλειστικών προθεσμιών για την άσκηση της αγωγής προς

19 — Βλ., επί παραδείγματι, αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, *San Giorgio* (Συλλογή 1983, σ. 3595, σκέψη 12), και *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation* (προπαρατεθείσα).

20 — Όπως επισημαίνεται κατ' επανάληψη στη νομολογία. Βλ. επί παραδείγματι, όσον αφορά την αγωγή λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, αποφάσεις της 10ης Ιουλίου 1997, C-261/95, *Palmisani* (Συλλογή 1997, σ. I-4025, σκέψη 27), της 12ης Δεκεμβρίου 2006, C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation* (Συλλογή 2006, σ. I-11753, σκέψη 219), όσον αφορά δε την αγωγή προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, αποφάσεις *Metallgesellschaft κ.λπ., προπαρατεθείσα* (σκέψη 85) και *Test Claimants in the FII Group Litigation, προπαρατεθείσα* (σκέψη 203).

επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων εν ονόματι της ασφαλείας δικαίου, η οποίο προστατεύει τόσο τον φορολογούμενο όσο και την οικεία φορολογική αρχή<sup>21</sup>. Τέτοιες εύλογες προθεσμίες δεν μπορούν να θεωρηθούν αντίθετες προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, παρά το ότι, εξ ορισμού, η παρέλευσή τους συνεπάγεται την απόρριψη του οικείου ενδίκου βοηθήματος<sup>22</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε εύλογη, προκειμένου για αγωγή προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, εθνική αποκλειστική προθεσμία τριών ετών από της ημερομηνίας καταβολής των οικείων φόρων<sup>23</sup>.

27. Επομένως, κατά μείζονα λόγο, τετραετής προθεσμία, όπως η προβλεπόμενη στην ισπανική νομοθεσία, ανταποκρίνεται στη αρχή της αποτελεσματικότητας, παρά το ότι είχε ήδη παρέλθει και, συνεπώς, καθιστούσε πλέον αδύνατη την υποβολή αιτήσεως διορθώσεως των εκκαθαρίσεων του ΦΠΑ που αφορούσαν τις χρήσεις 1999 και 2000 όταν το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του με την οποία διαπίστωσε ότι ο ισπανικός νόμος δεν συμβιβάζεται με τις διατάξεις της έκτης οδηγίας ΦΠΑ. Πράγματι, η αγωγή προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων δεν εξαρτάται από την προηγούμενη εκ μέρους του Δικαστηρίου διαπίστωση ότι η επιβολή του φόρου αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο, αφού η αρχή της υπεροχής του τελευταίου υποχρεώνει τη διοίκηση και τα εθνικά δικαστήρια να μην εφαρμόζουν τον φορολογικό νόμο ο οποίος θεωρούν ότι αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο, με δική τους

πρωτοβουλία, χωρίς να αναμένουν τη σχετική διαπίστωση του Δικαστηρίου<sup>24</sup>.

### Γ — Η αρχή της ισοδυναμίας

28. Το ζητούμενο εν προκειμένω είναι αν οι διάφοροι διαδικαστικοί κανόνες από τους οποίους το ισπανικό δίκαιο εξαρτά την προσφυγή λόγω ευθύνης του κράτους της επίδικης νομοθεσίας ανάλογα με το αν η εν λόγω προσφυγή θεμελιώνεται στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου ή στη μη συμμόρφωση προς το Σύνταγμα, αντίκεινται στην αρχή της ισοδυναμίας. Πράγματι, ο όρος της προηγούμενης εξαντλήσεως των διαθέσιμων διοικητικών και ενδίκων βοηθημάτων κατά της ζημιόγону διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του νόμου επιβάλλεται μόνο σε σχέση με τις λόγω ευθύνης του κράτους που συνδέονται με τη δια της νομοθετικής οδού παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και όχι σε σχέση με τις θεμελιούμενες στη δια της νομοθετικής οδού παραβίαση του Συντάγματος. Επομένως, οι διαδικαστικοί κανόνες που διέπουν τις πρώτες είναι εκ πρώτης όψεως αυστηρότεροι από τους κανόνες που διέπουν τις δεύτερες.

29. Όμως, η αρχή της ισοδυναμίας επιτάσσει οι προϋποθέσεις που επιβάλλει το εθνικό δίκαιο όσον αφορά την αποκατάσταση της ζημίας όταν η αγωγή αποζημιώσεως θεμελιώ-

21 — Βλ. αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe-Zentralfinanz και Rewe-Zentral (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5), της 17ης Ιουλίου 1997, C-90/94, Haahr Petroleum (Συλλογή 1997, σ. 1-4085, σκέψη 48), της 17ης Νοεμβρίου 1998, C-228/96, Aprile (Συλλογή 1998, σ. 1-7141, σκέψη 19), της 28ης Νοεμβρίου 2000, C-88/99, Roquette Frères (Συλλογή 2000, σ. 1-10465, σκέψη 22).

22 — Βλ. αποφάσεις της 2ας Δεκεμβρίου 1997, C-188/95, Fantask κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. 1-6783, σκέψη 48), και της 28ης Νοεμβρίου 2000, Roquette Frères, προπαρατεθείσα (σκέψη 23).

23 — Βλ. απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, C-231/96, Edis (Συλλογή 1998, σ. 1-4951, σκέψεις 39 και 49).

24 — Βλ. αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, 106/77, Simmenthal (Συλλογή τόμος 1978, σ. 239), και της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88, Costanzo (Συλλογή 1989, σ. 1839, σκέψη 31). Μολονότι είναι γνωστό ότι επί του παρόντος στην Ισπανία υπάρχει αντιπαράθεση όσον αφορά το περιεχόμενο και τις συγκεκριμένες λεπτομέρειες εφαρμογής της εν λόγω κοινοτικής υποχρέωσης (βλ. απόφαση του Tribunal Constitucional αριθ. 58/2004 της 19ης Απριλίου 2004), σχολιασμός Alonso Garcia, R., *CMLR*, 2005, σ. 535, Martín Rodríguez, P. J., *Revista Espanola de Derecho Constitucional*, 2004, σ. 315.



νεται στο κοινοτικό δίκαιο να μην είναι λιγότερο ευνοϊκές απ' ό,τι όταν η αγωγή αποζημιώσεως στηρίζεται στο εθνικό δίκαιο<sup>25</sup>, επιπλέον δε ο επίμαχος διαδικαστικός κανόνας να ισχύει αδιακρίτως τόσο για τα ένδικα βοηθήματα που στηρίζονται στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου όσο και για εκείνα που στηρίζονται σε παραβιάσεις του εθνικού δικαίου, διευκρινιζόμενου, ωστόσο, ότι το κράτος μέλος δεν υποχρεούται να εκτείνει στο σύνολο των αγωγών αποζημιώσεως που στηρίζονται στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου το πλέον ευνοϊκό καθεστώς του όσον αφορά τις αξιώσεις αποζημιώσεως<sup>26</sup>.

30. Για να μπορεί να τύχει εφαρμογής η αρχή της ισοδυναμίας, πρέπει οι δύο αξιώσεις να είναι παρεμφερείς<sup>27</sup>. Για να διαπιστωθεί αν συμβαίνει αυτό, πρέπει να συγκριθούν από την άποψη του σκοπού, της αιτίας και των ουσιωδών στοιχείων τους<sup>28</sup>. Δεδομένου, επομένως, ότι έχουν, προφανώς, τον αυτό σκοπό (αποκατάσταση της ζημίας) και την αυτή αιτία (τον παράνομο χαρακτήρα της ζημιογόνας συμπεριφοράς), πρέπει να εξετάζεται αν η προσφυγή λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία της δια της νομοθετικής οδού παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου διαφέρει, ως προς τα ουσιώδη στοιχεία της<sup>29</sup>, από την προσφυγή λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία θεσπίσεως αντισυνταγματικού νόμου, ώστε να δικαιολογείται η

διαφορετική διαδικαστική μεταχείριση την οποία τους επιφυλάσσει το ισπανικό δίκαιο.

31. Στην προσπάθειά του να δικαιολογήσει τη διαφορετική διαδικαστική μεταχείριση των δύο ενδίκων βοηθημάτων περί ευθύνης, το αιτούν δικαστήριο προβάλλει διάφορα επιχειρήματα τα οποία, στην ουσία, βασίζονται στο γεγονός ότι η προηγούμενη αμφισβήτηση της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως είναι, σε αντίθεση με την αμφισβήτηση πράξεως που εκδόθηκε δυνάμει νόμου που αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο, πρακτικά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής στην περίπτωση που η εν λόγω πράξη εκδόθηκε δυνάμει αντισυνταγματικού νόμου, οπότε το να αποτελεί η εν λόγω αμφισβήτηση προαπαιτούμενο της προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους της επίδικης νομοθεσίας συνεπεία παραβίασεως του Συντάγματος θα στερούσε την προσφυγή από οποιαδήποτε αποτελεσματικότητα. Με λίγα λόγια, θα ήταν δυσκολότερο για τον διοικούμενο να αμφισβητήσει τη συνταγματικότητα ενός νόμου απ' ό,τι να αμφισβητήσει το συμβατό ενός νόμου με το κοινοτικό δίκαιο.

32. Αυτό θα συνέβαινε, κατ' αρχάς, λόγω των διαφορετικών αποτελεσμάτων που παράγουν οι αποφάσεις του Tribunal Constitucional με τις οποίες κηρύσσεται αντισυνταγματικός ένας ισπανικός νόμος και των αποτελεσμάτων των προδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου από τις οποίες προκύπτει το ασύμβατο ενός εθνικού νόμου με το κοινοτικό δίκαιο. Η κήρυξη ενός νόμου ως αντισυνταγματικού συνεπάγεται την ακυρότητα του εν λόγω νόμου, ήτοι την εξαφάνισή του *ex tunc*, ενώ, αντίθετα, μια απόφαση του Δικαστηρίου, από την οποία προκύπτει ότι ένας εθνικός νόμος δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, δεν συνεπάγεται, αφεαυτής, την

25 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Brasserie du pêcheur και Factortame (σκέψη 67), Palmisani (σκέψη 27) και Danske Slagterier (σκέψη 31).

26 — Βλ., στην κατεύθυνση αυτή, προκειμένου για αγωγή προς επιστροφή των αχρεωστήτως καταβληθέντων, απόφαση Edis, προπαρατεθείσα (σκέψη 36). Σημειώνεται ότι το Δικαστήριο χρησιμοποιεί αδιακρίτως τις δύο μεθόδους, μολονότι δεν είναι, ίσως, εντελώς ισοδύναμες (βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1998, C-326/96, Levez, Συλλογή 1998, σ. I-7835, σκέψεις 37 και 41).

27 — 'Ητοι «συγκρίσιμες» (βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση van der Weerd κ.λπ., προπαρατεθείσα, σημείο 15).

28 — Βλ. απόφαση της 16ης Μαΐου 2000, C-78/98, Preston κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-3201, σκέψη 57).

29 — Βλ. ομοίως, απόφαση Palmisani, προπαρατεθείσα (σκέψη 38).

ακυρότητα του εν λόγω νόμου. Αυτό είναι αληθές.

33. Ωστόσο, το επιχείρημα αυτό σχετικά με τα αναδρομικά αποτελέσματα της κηρύξεως της ακυρότητας ενός αντισυνταγματικού νόμου αντιφάσκει προς τη λογική της επιχειρηματολογίας που ανέπτυξε το Tribunal Supremo για να δικαιολογήσει την ευνοϊκότερη μεταχείριση των προσφυγών λόγω ευθύνης συνεπεία αντισυνταγματικότητας των νόμων σε σχέση με τη μεταχείριση των προσφυγών λόγω ευθύνης συνεπεία ασυμβάτου των νόμων προς το κοινοτικό δίκαιο. Το εν λόγω επιχείρημα συνηγορεί μάλλον υπέρ της (μεγαλύτερης) αποτελεσματικότητας των διοικητικών και ενδίκων βοηθημάτων κατά της βλαπτικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του αντισυνταγματικού νόμου και επιβάλλει, κατά συνέπεια, εν ονόματι της αρχής της ισοδυναμίας, την προηγούμενη εξάντληση των εν λόγω βοηθημάτων ως προαπαιτούμενο και της προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία της δια της νομοθετικής οδού παραβίασεως του Συντάγματος.

34. Το επιχείρημα αυτό υστερεί, περαιτέρω, και ως προς την πραγματική του θεμελίωση. Κατά πάγια νομολογία<sup>30</sup>, οι προδικαστικές αποφάσεις με τις οποίες ερμηνεύονται κοινοτικές διατάξεις έχουν και αυτές, κατ' αρχήν, αναδρομικά αποτελέσματα, λαμβανομένου υπόψη του αναγνωριστικού χαρακτήρα τους: η ερμηνεία που δίδεται από το Δικαστήριο σε κανόνα του κοινοτικού δικαίου δια φωτίζει και διευκρινίζει το περιεχόμενο και τη σημασία του κανόνα αυτού, όπως αυτός πρέπει ή θα έπρεπε να νοείται και να εφαρμόζεται από της ενάρξεως ισχύος του, οπότε, τα αποτελέσματα της εν λόγω ερμηνείας ανατρέχουν, καταρχήν, στην ημερο-

μηνία ενάρξεως ισχύος του ερμηνευόμενου κανόνα και ο ούτως ερμηνευθείς κανόνας πρέπει να εφαρμόζεται ακόμη και σε έννομες σχέσεις που δημιουργήθηκαν πριν από την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Εξάλλου, όπως αναφέρει το αιτούν δικαστήριο και όπως επισήμανε η Ισπανική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η ακυρότητα του ισπανικού αντισυνταγματικού νόμου δεν συνεπάγεται αυτομάτως την ακυρότητα των διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν δυνάμει του εν λόγω νόμου. Εναπόκειται δε στο εθνικό δικαστήριο το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς να καθορίσει τις συνέπειες της ακυρότητας του αντισυνταγματικού νόμου σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Επομένως, ο διοικούμενος πρέπει, επικαλούμενος τη διαπίστωση της ακυρότητας του αντισυνταγματικού νόμου, να ζητήσει την ακύρωση των διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν δυνάμει του νόμου αυτού και μπορεί, ενδεχομένως, να προσκρούσει, για λόγους ασφαλείας δικαίου, στην ένσταση του οριστικού δεδικασμένου, αν δεν ζητήσει την ακύρωση εντός των νομίμων προθεσμιών. Με άλλα λόγια, μετά την πάροδο της προθεσμίας παραγραφής, ένας ιδιώτης δεν μπορεί πλέον να αμφισβητήσει το εκκαθαριστικό του σημείωμα, ακόμη και αν επικαλεστεί την κήρυξη του φορολογικού νόμου ως αντισυνταγματικού. Ομοίως, αν το ίδιο το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει τη δυνατότητα αυτή, το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει στη διοίκηση να αναθεωρήσει μια απόφαση, ακόμη και αν αυτή έχει καταστεί οριστική μετά την πάροδο ευλόγων προθεσμιών για την προσβολή της, προκειμένου να εξασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου όπως αυτό ερμηνεύθηκε με μεταγενέστερη προδικαστική απόφαση, ανεξαρτήτως των ex tunc αποτελεσμάτων της εν λόγω αποφάσεως<sup>31</sup>. Συνεπώς, δεν υφίσταται αξιόλογη διαφορά ως προς τα αποτελέσματα μεταξύ μιας αποφάσεως του

30 — Βλ., πλέον πρόσφατα, απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, C-2/06, Kempster (Συλλογή 2008, σ. I-411, σκέψεις 35 και 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

31 — Βλ. απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2004, C-453/00, Kühne & Heitz (Συλλογή 2004, σ. I-837).

ισπανικού Tribunal Constitucional που κηρύσσει αντισυνταγματικό έναν εθνικό νόμο και των προδικαστικών αποφάσεων του Δικαστηρίου περί ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου.

35. Η δεύτερη διαφορά στην οποία αναφέρθηκε το Tribunal Supremo, ότι η προηγούμενη αμφισβήτηση της ζημιογόνου πράξεως καθίσταται ευχερέστερη αν η εν λόγω πράξη εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν αντίθετου στο κοινοτικό δίκαιο νόμου, απ' ό,τι στην περίπτωση που εκδόθηκε δυνάμει αντισυνταγματικού νόμου, συνδέεται με το τεκμήριο συνταγματικότητας το οποίο ισχύει για τους ισπανικούς νόμους. Το γεγονός αυτό έχει, πράγματι, δύο συνέπειες.

36. Η πρώτη συνέπεια είναι ότι ο ιδιώτης δεν δικαιούται να ασκήσει προσφυγή με αντικείμενο την αναγνώριση της αντισυνταγματικότητας του νόμου. Μπορεί μόνο να καλέσει το επιληφθέν δικαστήριο, αλλά σε καμία περίπτωση να το υποχρεώσει, να παραπέμψει το ζήτημα στο Tribunal Constitucional. Αντίθετα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου υποχρεώνει το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο, εφόσον υποβληθεί σχετικό αίτημα ενός από τους διαδίκους, να μην εφαρμόσει νόμο ο οποίος αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο<sup>32</sup>. Ωστόσο, η διαπίστωση ότι ένας νόμος δεν συμβιβάζεται με κοινοτικό κανόνα εξαρτάται συχνά από την ερμηνεία που αρμόζει στον εν λόγω κανόνα και η προδικαστική παραπομπή στο Δικαστήριο που χωρεί, ενδεχομένως, για να διευκρινιστεί η εν λόγω ερμηνεία, είναι, και αυτή, ανεξάρτητη από οποιαδήποτε πρωτοβουλία των διαδίκων και εξαρτάται εξ ολοκλήρου από την εκτίμηση του εθνικού δικαστηρίου όσον αφορά το λυσιτελές και την αναγκαιότητα

της παραπομπής<sup>33</sup>. Βεβαίως, τα εθνικά δικαστήρια τα οποία αποφαινόμενα σε τελευταίο βαθμό δικαιοδοσίας οφείλουν, κατά το άρθρο 234 ΕΚ, εφόσον τίθεται ζήτημα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου, να το παραπέμψουν στο Δικαστήριο. Γνωρίζουμε, ωστόσο, ότι η θεωρία της σαφούς πράξεως<sup>34</sup> απαλλάσσει, σε ορισμένες περιπτώσεις και υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το εθνικό δικαστήριο του τελευταίου βαθμού δικαιοδοσίας της εν λόγω υποχρέωσης παραπομπής. Από την άλλη πλευρά, η ελευθερία των ισπανικών δικαστηρίων να παραπέμψουν στο Συνταγματικό Δικαστήριο ζητήματα συνταγματικότητας του νόμου δεν είναι τόσο ευρεία. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τα άρθρα 163 του ισπανικού Συντάγματος και 35 του Οργανισμού του Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, όπως ερμηνεύονται από το ίδιο το Tribunal Constitucional<sup>36</sup>, οι ιδιώτες μπορούν, αμφισβητώντας τη συνταγματικότητα ενός νόμου ενώπιον του επιληφθέντος της διαφοράς της κύριας δίκης δικαστηρίου, να υποχρεώσουν το εν λόγω δικαστήριο να προβεί σε προκαταρκτική εξέταση και, εφόσον εκτιμήσει, και αυτό, ότι ο νόμος είναι αντισυνταγματικός, να παραπέμψει το ζήτημα της συνταγματικότητάς του στο Tribunal Constitucional. Επομένως, οι δυνατότητες αμφισβήτησεως ενώπιον του δικαστηρίου που έχει επιληφθεί της κύριας διαφοράς της συνταγματικότητας του νόμου ή του συμβατού του εν λόγω νόμου με το κοινοτικό δίκαιο δεν διαφέρουν σημαντικά<sup>37</sup>. Θα προσθέσω, εξάλλου, ότι, στην περίπτωση που ο διάδικος δεν επιτυγχάνει την παραπομπή από το εθνικό δικαστήριο του ζητή-

33 — Βλ., προσφάτως, απόφαση Cartesio, προπαρατεθείσα (σκέψεις 90 και 91), απόφαση Kempter, προπαρατεθείσα (σκέψεις 41 και 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 — Την οποία καθιέρωσε το Δικαστήριο. Βλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, 283/8, Cifit κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 3415).

35 — Νόμος αριθ. 2/1979 περί του Οργανισμού του Tribunal Constitucional, της 3ης Οκτωβρίου 1979 (BOE της 5ης Οκτωβρίου 1979, σ. 23180).

36 — Βλ. απόφαση 67/1988 της 18ης Απριλίου 1988.

37 — Βλ. επίσης, στο πλαίσιο αυτό, Alonso Garcia, R., «La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del Derecho Comunitario», QDL n° 19, 2009.

32 — Βλ. απόφαση Simmenthal (προπαρατεθείσα).

ματος της συνταγματικότητας του νόμου στο Tribunal Constitucional, εξακολουθεί να έχει τη δυνατότητα να υποβάλει το ζήτημα αυτό απευθείας στο Tribunal Constitucional ασκώντας ατομική προσφυγή περί αντισυνταγματικότητας [recours d'amparo], ενώ, προφανώς, δεν διαθέτει ανάλογο μέσο απευθείας αμφισβήτησεως του συμβατού του νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο ούτε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ούτε ενώπιον του Δικαστηρίου.

37. Η δεύτερη συνέπεια του τεκμηρίου συνταγματικότητας του οποίου απολαμβάνουν οι ισπανικοί νόμοι είναι ότι η διοίκηση υποχρεούται να τους εφαρμόζει. Από αυτή δε προκύπτει τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται δυνάμει των νόμων αυτών. Με άλλα λόγια, κάθε διοικητική προσφυγή που στρέφεται κατά διοικητικής πράξεως με βάση την αντισυνταγματικότητα του νόμου τον οποίο η εν λόγω πράξη θέτει σε εφαρμογή είναι καταδικασμένη σε αποτυχία. Αντίθετα, η αρχή της υπέρτερης ισχύος του κοινοτικού δικαίου υποχρεώνει όχι μόνον το εθνικό δικαστήριο αλλά και τις εθνικές διοικητικές αρχές να μην εφαρμόζουν νόμους που αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο<sup>38</sup> και, κατά συνέπεια, να κάνουν δεκτές διοικητικές ενστάσεις που στρέφονται κατά διοικητικού μέτρου υιοθετηθέντος δυνάμει τέτοιων νόμων.

38. Πάντως, οι δύο αυτές καταστάσεις δεν είναι στην πραγματικότητα συγκρίσιμες. Το τεκμήριο συνταγματικότητας των εθνικών νόμων απορρέει από την υπέρτερη ιεραρχικώς θέση της νομοθετικής εξουσίας έναντι της διοικητικής εξουσίας όσον αφορά την ερμηνεία του Συντάγματος. Μόνον ο συνταγματικός δικαστής μπορεί να ανατρέψει το τεκμήριο αυτό στο πλαίσιο ενός κεντρικού συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας. Πρόκειται για τη συνέπεια της διακρίσεως των εξουσιών στο πλαίσιο της συνταγ-

ματικής έννομης τάξεως του συγκεκριμένου κράτους. Όμως, όταν η διοίκηση καλείται να λάβει θέση σε περίπτωση συγκρούσεως μεταξύ εθνικού και κοινοτικού κανόνα, δεν ενεργεί πλέον αποκλειστικά στο πλαίσιο της εσωτερικής συνταγματικής έννομης τάξεως της. Αντίθετα, βρίσκεται αντιμέτωπη με δύο αντιπαρατιθέμενες νομοθετικές βουλήσεις, απορρέουσες από δύο διαφορετικές, αν και στο πλαίσιο ολοκληρώσεως, έννομες τάξεις για τις οποίες ισχύουν διαφορετικά τεκμήρια νομιμότητας. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η συμμόρφωση με τους εθνικούς νόμους που επιβάλλεται στη διοίκηση στο πλαίσιο της εθνικής συνταγματικής τάξεως δεν μπορεί να μεταφερθεί άνευ ετέρου στο πλαίσιο των σχέσεων μεταξύ της εθνικής και της κοινοτικής έννομης τάξεως. Αφεαυτής, η υποχρέωση της εθνικής διοικήσεως να μην εφαρμόζει τους κάθε είδους εθνικούς κανόνες που δεν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο δεν απορρέει από ένα υποθετικό αντίστροφο τεκμήριο ασυμβατό του εθνικού δικαίου προς το κοινοτικό δίκαιο. Αντίθετα, επειδή ακριβώς οι κοινοτικές πράξεις απολαμβάνουν, στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξεως, τεκμηρίου εγκυρότητας το οποίο ισοδυναμεί με το τεκμήριο που ισχύει για τους εθνικούς νόμους στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξεως, οσάκις τελεί ενώπιον συγκρούσεως μεταξύ του κοινοτικού δικαίου και ενός εθνικού νόμου, η διοίκηση πρέπει να έχει στη διάθεσή της ένα κριτήριο που θα της επιτρέπει να λάβει θέση επί της συγκρούσεως. Το κριτήριο δε αυτό απαντά στην αρχή της υπεροχής των κοινοτικών κανόνων. Κατά συνέπεια, οσάκις η διοίκηση απέχει της εφαρμογής ενός εθνικού κανόνα που αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο, δεν ανατρέπει το τεκμήριο της εγκυρότητας των εθνικών κανόνων ούτε θέτει εν αμφιβόλω την εθνική συνταγματική αρχή της διακρίσεως των εξουσιών. Αντίθετα, βρίσκεται προ ενός ισοδύναμου τεκμηρίου κύρους του κοινοτικού κανόνα και δίδει λύση στη σύγκρουση αυτή με βάση την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Κατά τα λοιπά, μολονότι τα δεδομένα είναι διαφορετικά και οι δύο καταστάσεις μπορούν δύσκολα να συγκρι-

38 — Βλ. αποφάσεις Costanzo, προπαρατεθείσα (σκέψη 31), και της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-198/01, CIF (Συλλογή 2003, σ. I-8055, σκέψη 49).

θούν στο επίπεδο των αρχών, σε πρακτικό επίπεδο, το συμπέρασμα είναι ότι ο διοικούμενος απολαύει, ενώπιον της διοικήσεως, ορισμένης προστασίας έναντι των αντικειμένων στο κοινοτικό δίκαιο νόμων αλλ' όχι και έναντι των αντισυνταγματικών εθνικών νόμων.

39. Ωστόσο, δεν είναι βέβαιο ότι οι περισσότερο περιορισμένες δυνατότητες που διαθέτουν οι διοικούμενοι προκειμένου να αμφισβητήσουν τη συνταγματικότητα ενός νόμου λόγω του ισχύοντος τεκμηρίου της συνταγματικότητάς του σε σύγκριση με τις δυνατότητες αμφισβητήσεως του συμβατού ενός νόμου με το κοινοτικό δίκαιο δικαιολογούν το να εξαρτάται η άσκηση προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους της επίδικης νομοθεσίας συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου από την προηγούμενη εξάντληση όλων των ενδίκων και διοικητικών βοηθημάτων που είναι δυνατό να ασκηθούν κατά της ζημιογόνου διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε δυνάμει του νόμου, ενώ δεν απαι-

τείται το ίδιο για την άσκηση προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία παραβιάσεως του Συντάγματος.

40. Στην πραγματικότητα, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, η προστασία κατά του ασύμβατου προς το κοινοτικό δίκαιο νόμου είναι αναμφισβήτητα ισχυρότερη από εκείνη έναντι του αντισυνταγματικού νόμου μόνον ενώπιον της διοικήσεως. Ωστόσο, η διαφορά αυτή δεν δικαιολογεί το να εξαρτάται η άσκηση της προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία της δια της νομοθετικής οδού παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου από την προηγούμενη εξάντληση όλων των βοηθημάτων *τόσο διοικητικών όσο και ενδίκων* κατά της διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε δυνάμει του εν λόγω νόμου, ενώ δεν επιβάλλεται τέτοια προϋπόθεση προκειμένου για προσφυγή λόγω ευθύνης συνεπεία παραβιάσεως του Συντάγματος με την έκδοση αντισυνταγματικού νόμου, ειδήλλως υπάρχει κίνδυνος παραβιάσεως της κοινοτικής αρχής της ισοδυναμίας.

### III — Συμπέρασμα

41. Με βάση τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υπέβαλε το Tribunal Supremo πρέπει να δοθεί η εξής απάντηση:

«1) Το να εξαρτάται η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία της δια της νομοθετικής οδού παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου από την προηγούμενη αμφισβήτηση της διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του εθνικού νόμου δεν αντίκειται στην αρχή της αποτελεσματικότητας, εφόσον, αν ο διοικούμενος είχε αμφισβητήσει εγκαίρως το κύρος της εν λόγω διοικητικής πράξεως, θα είχε αποζημιωθεί για το σύνολο της ζημίας την οποία ισχυρίζεται ότι υπέστη.

- 2) Το να εξαρτάται η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής λόγω ευθύνης του κράτους συνεπεία της δια της νομοθετικής οδού παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου από την προηγούμενη αμφισβήτηση του κύρους της διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του εθνικού νόμου αντίκειται στην αρχή της ισοδυναμίας, καθόσον η προσφυγή λόγω ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του Συντάγματος δια της υιοθέτησεως αντισυνταγματικού νόμου δεν υπόκειται στην ίδια προϋπόθεση και τα μέσα προσβολής της διοικητικής πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογήν του νόμου δεν διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με το αν αμφισβητείται η συνταγματικότητα ή το σύμφωνο του εν λόγω νόμου με το κοινοτικό δίκαιο.»