

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 14ης Δεκεμβρίου 2000 *

Στην υπόθεση C-446/98,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Supremo Tribunal Administrativo (Πορτογαλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Fazenda Pública

και

Câmara Municipal do Porto,

παρισταμένου του:

Ministério Público,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 5, 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),

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

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

γενικός εισαγγελέας: S. Alber

γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- η Fazenda Pública, εκπροσωπούμενη από την M. A. Moreira, νομική συνεργάτιδα στη Νομική και Δικαστική Υπηρεσία της Γενικής Διευθύνσεως Εισφορών και Φόρων του Υπουργείου Οικονομικών,
- η Câmara Municipal do Porto, εκπροσωπούμενη από τον A. Nogueira dos Santos, solicitador,
- η Πορτογαλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους L. Fernandes, διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της Γενικής Διευθύνσεως Κοινοτικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, Â. Seíça Neves, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, και την T. Lemos, νομική συνεργάτιδα στο Κέντρο Φορολογικών Μελετών της Γενικής Διευθύνσεως Εισφορών και Φόρων του Υπουργείου Οικονομικών,
- η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους W.-D. Plessing, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, και C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor στο ίδιο υπουργείο,
- η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την C. Pesendorfer, Oberrätin στην Καγκελαρία,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον E. Traversa, νομικό σύμβουλο, και την T. Figueira, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον V. Guimarães, νομικό συνεργάτη στο Κέντρο Φορολογικών Μελετών της Γενικής Διευθύνσεως Εισφορών και Φόρων του Υπουργείου Οικονομικών, και της Επιτροπής, εκπροσωπούμενης από τον E. Traversa και την T. Figueira, κατά τη συνεδρίαση της 18ης Μαΐου 2000,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 29ης Ιουνίου 2000,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με διάταξη της 28ης Οκτωβρίου 1998, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 7 Δεκεμβρίου 1998, το Supremo Tribunal Administrativo υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 234 ΕΚ), επτά προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 5, 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, στο εξής: έκτη οδηγία).

- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκλυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Câmara Municipal do Porto (Δήμου Porto, στο εξής: CMP) και της Fazenda Pública (Πορτογαλικού Δημοσίου), σχετικά με την υποχρέωση της CMP να καταβάλλει φόρο προστιθεμένης αξίας (στο εξής: ΦΠΑ) για τις δραστηριότητες της μισθώσεως χώρων σταθμεύσεως αυτοκινήτων.

Η έκτη οδηγία

- 3 Το άρθρο 4 της έκτης οδηγίας ορίζει τον υποκείμενο στον ΦΠΑ. Όσον αφορά τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, η παράγραφος 5 ορίζει:

«Τα κράτη, οι περιφέρειες, οι νομοί, οι δήμοι και κοινότητες και οι λοιποί οργανισμοί δημοσίου δικαίου δεν θεωρούνται ως υποκείμενοι στον φόρο για τις δραστηριότητες ή πράξεις, τις οποίες πραγματοποιούν ως δημόσια εξουσία, έστω και αν, επ' ευκαιρία αυτών των δραστηριοτήτων ή πράξεων, εισπράττουν δικαιώματα, τέλη, εισφορές ή άλλες επιβαρύνσεις.

Εν τούτοις, όταν πραγματοποιούν τέτοιες δραστηριότητες ή πράξεις, πρέπει να θεωρούνται ως υποκείμενοι σε φόρο για τις δραστηριότητες ή πράξεις αυτές κατά το μέτρο που η μη υπαγωγή τους στον φόρο θα οδηγούσε σε σημαντικές στρεβλώσεις των όρων του ανταγωνισμού.

Οπωσδήποτε, οι προαναφερθέντες οργανισμοί θεωρούνται ως υποκείμενοι σε φόρο, ιδίως για τις πράξεις, που απαριθμούνται στο παράρτημα Δ, και κατά το μέτρο που οι πράξεις αυτές δεν είναι αμελητέες.

Τα κράτη μέλη δύνανται να θεωρούν ως δραστηριότητες δημοσίας αρχής, τις δραστηριότητες των προαναφερθέντων οργανισμών, που απαλλάσσονται δυνάμει των άρθρων 13 και 28.»

- 4 Το άρθρο 13 της έκτης οδηγίας προβλέπει ότι ορισμένες δραστηριότητες ή πράξεις απαλλάσσονται από τον ΦΠΑ. Μεταξύ των δραστηριοτήτων και πράξεων αυτών, το άρθρο 13, Β, στοιχείο β', μνημονεύει τις μισθώσεις ακινήτων, εξαιρέσει ορισμένων πράξεων, μεταξύ των οποίων η μίσθωση χώρων για τη στάθμευση αυτοκινήτων.
- 5 Το παράρτημα Δ της έκτης οδηγίας απαριθμεί δεκατρείς κατηγορίες δραστηριοτήτων που δεν έχουν σχέση με την επίδικη στην κύρια δίκη δραστηριότητα.

Η πορτογαλική νομοθεσία

- 6 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του πορτογαλικού Κώδικα ΦΠΑ ορίζει ότι το Δημόσιο και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεν υπόκεινται στον ΦΠΑ όταν συνάπτουν πράξεις στο πλαίσιο της ασκήσεως δημοσίας εξουσίας, έστω και αν για τις πράξεις αυτές εισπράττουν τέλη ή οποιαδήποτε άλλη αντιπαροχή, άπαξ η μη υπαγωγή τους στον φόρο δεν προκαλεί στρεβλώσεις του ανταγωνισμού.
- 7 Το άρθρο 2, παράγραφος 3, του Κώδικα ΦΠΑ ορίζει ότι το Δημόσιο και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου υπόκεινται, ούτως ή άλλως, στον ΦΠΑ, οσάκις ασκούν ορισμένες δραστηριότητες και για τις εξ αυτών απορρέουσες φορολογητέες πράξεις, εκτός εάν αποδεδειγμένα τις ασκούν σε αμελητέο βαθμό.

- 8 Τέλος, το άρθρο 2, παράγραφος 4, του Κώδικα ΦΠΑ ορίζει ότι, προς εφαρμογή των παραγράφων 2 και 3 του ίδιου άρθρου, ο Υπουργός Οικονομικών και Προγραμματισμού ορίζει, κατά περίπτωση, τις δραστηριότητες που δύνανται να προκαλέσουν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή που ασκούνται σε αμελητέο βαθμό.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 9 Η πορτογαλική φορολογική αρχή απαίτησε από την CMP το ποσό 98 953 911 εσκούδων, αντιπροσωπεύον τον ΦΠΑ επί των εισπράξεων των παρκομέτρων και περιφραγμένων χώρων σταθμεύσεως του Δήμου του Porto για τα έτη 1991 και 1992, καθώς και για το χρονικό διάστημα από Ιανουάριο έως Απρίλιο του 1993.
- 10 Η CMP, φρονώντας ότι δεν υπέκειτο σε ΦΠΑ, διότι ενεργούσε στο πλαίσιο της ασκήσεως δημοσίας εξουσίας, άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως του νόμου ενώπιον του Tribunal Tributário de Primeira Instância do Porto, κατά των εκκαθαριστικών πράξεων της Υπηρεσίας Διαχειρίσεως του ΦΠΑ.
- 11 Με την απόφασή του, το Tribunal Tributário δέχθηκε την προσφυγή κατά το μέρος που αφορούσε τις εισπράξεις τις οποίες είχε πραγματοποιήσει η CMP από την εκμετάλλευση του περιφραγμένου χώρου σταθμεύσεως της Trindade, που βρίσκεται σε χώρο της δημοσίας περιουσίας του Δήμου, και από την εκμετάλλευση των παρκομέτρων που είναι εγκατεστημένα επί της δημοσίας οδού. Αντιθέτως, το Tribunal απέρριψε την προσφυγή ως αβάσιμη καθ' όσον αφορούσε τις εισπράξεις από την εκμετάλλευση περιφραγμένων χώρων σταθμεύσεως που ανήκαν στην ιδιωτική περιουσία του Δήμου.
- 12 Δεδομένου ότι κανείς από τους διαδίκους δεν αποδέχθηκε την πρωτόδικη απόφαση κατά το μέτρο που του ήταν δυσμενής, την προσέβαλε έκαστος ενώπιον του Supremo Tribunal Administrativo.

- 13 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Supremo Tribunal Administrativo αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Καταλαμβάνει η — χρησιμοποιούμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ (έκτης οδηγίας) — έκφραση “δραστηριότητες ή πράξεις, τις οποίες πραγματοποιούν ως δημόσια εξουσία” την εκμίσθωση χώρων προοριζομένων για τη στάθμευση οχημάτων (χώρων επί των οδών ή περιφραγμένων χώρων σταθμεύσεως) στην οποία προβαίνουν οι δημόσιες αρχές (δήμος);
- 2) Μπορεί ο Υπουργός Οικονομικών κράτους μέλους να ορίζει σε ποιες περιπτώσεις συντρέχει σημαντική στρέβλωση των όρων του ανταγωνισμού, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 4, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας;
- 3) Εάν υποτεθεί ότι η εθνική διάταξη που αναθέτει στον Υπουργό Οικονομικών την αρμοδιότητα να ορίζει σε ποιες περιπτώσεις συντρέχει σημαντική στρέβλωση των όρων του ανταγωνισμού είναι αντισυνταγματική μεν, λόγω προσβολής της αρχής της φορολογικής νομιμότητας, αλλά σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο (την έκτη οδηγία), υποχρεούται ο εθνικός δικαστής να συμμορφωθεί προς το Σύνταγμά του ή υποχρεούται να συμμορφωθεί, προ πάντων, προς το κοινοτικό δίκαιο, δυνάμει της αρχής της υπεροχής αυτού έναντι των Συνταγμάτων;
- 4) Θεωρούνται οπωσδήποτε οι δημόσιες αρχές ως υποκείμενες σε φόρο, άπαξ οι δραστηριότητες τις οποίες ασκούν δεν είναι αμελητέες, ή υπόκεινται σε φόρο μόνον ως προς τις απαριθμούμενες στο παράρτημα Δ δραστηριότητες ή πράξεις, στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας;

- 5) Δύναται ένας εθνικός νόμος να εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Οικονομικών να ορίζει τις περιπτώσεις των δραστηριοτήτων των οποίων η άσκηση είναι αμελητέα;
- 6) Δύναται, κατά το προαναφερθέν άρθρο 4, παράγραφος 5, τελευταίο εδάφιο, ένα κράτος μέλος να θεωρεί τη δραστηριότητα της μισθώσεως χώρων προοριζομένων για τη στάθμευση οχημάτων, όταν ασκείται από Δήμο, ως δραστηριότητα δημοσίας αρχής, λαμβάνοντας υπόψη τη διάταξη του άρθρου 13, Β, στοιχείο β', σημείο 2, της έκτης οδηγίας;
- 7) Εάν οι διάδικοι της κύριας δίκης δεν έχουν εγείρει ζητήματα ερμηνείας ή εφαρμογής της έκτης οδηγίας, δύναται ο εθνικός δικαστής, χωρίς ιδιαίτερες διατυπώσεις, να ερμηνεύσει και εφαρμόσει τις διατάξεις της οδηγίας αυτής κατά τον χρόνο εκδόσεως της τελικής του αποφάσεως;»

Επί του πρώτου ερωτήματος

- 14 Με το πρώτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν η μίσθωση χώρων για τη στάθμευση αυτοκινήτων αποτελεί δραστηριότητα που, εφόσον ασκείται από οργανισμό δημοσίου δικαίου, μπορεί να θεωρηθεί ως ασκούμενη από αυτόν ως φορέα δημοσίας εξουσίας, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας.
- 15 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως επανειλημμένα έχει κρίνει το Δικαστήριο, από την εξέταση αυτής της διατάξεως υπό το φως των σκοπών της έκτης οδηγίας καθίσταται προφανές ότι, για να εφαρμοστεί ο κανόνας της απαλλαγής, πρέπει να πληρούνται σωρευτικά δύο προϋποθέσεις, δηλαδή οι δραστηριότητες να ασκούνται από οργανισμό δημοσίου δικαίου και να αποτελούν εκδήλωση δημοσίας εξουσίας (βλ. ιδίως απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, Συλλογή 1991, σ. I-4247, σκέψη 18).

- 16 Ως προς τη δεύτερη από τις παραπάνω προϋποθέσεις, ο προσδιορισμός της εκτάσεως της απαλλαγής των οργανισμών δημοσίου δικαίου από τον φόρο γίνεται με βάση τον τρόπο ασκήσεως των δραστηριοτήτων (αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1989, 231/87 και 129/88, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., Συλλογή 1989, σ. 3233, σκέψη 15, και της 15ης Μαΐου 1990, C-4/89, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-1869, σκέψη 10).
- 17 Έτσι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ως δραστηριότητες που ασκούνται ως εκδήλωση δημοσίας εξουσίας, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, νοούνται όσες ασκούν οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο του νομικού καθεστώτος που τους προσιδιάζει, και όχι οι δραστηριότητες τις οποίες ασκούν υπό τις ίδιες νομικές προϋποθέσεις με τις ισχύουσες για τους ιδιώτες επιχειρηματίες (βλ. ιδίως αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-276/97, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2000, σ. I-6251, σκέψη 40, C-358/97, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 2000, σ. I-6301, σκέψη 38, C-359/97, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 2000, σ. I-6355, σκέψη 50, C-408/97, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 2000, σ. I-6417, σκέψη 35, και C-260/98, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 2000, σ. I-6537, σκέψη 35).
- 18 Στη διαφορά της κύριας δίκης, η δραστηριότητα την οποία ασκεί η CMP — η οποία αποτελεί οργανισμό δημοσίου δικαίου κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, της έκτης οδηγίας — συνίσταται στο να διαθέτει στους οδηγούς αυτοκινήτων, έναντι χρηματικής αντιπαροχής, χώρους σταθμεύσεως είτε επί της δημοσίας οδού, είτε σε περιφραγμένους χώρους σταθμεύσεως κείμενους σε οικόπεδα της δημοσίας περιουσίας του Δήμου, σε οικόπεδα της ιδιωτικής του περιουσίας ή ακόμη και σε οικόπεδα ανήκοντα σε ιδιώτες.
- 19 Για να κριθεί αν τη δραστηριότητα αυτή την ασκεί η CMP ως δημόσια αρχή, επισημαίνεται κατ' αρχάς ότι κριτήριο δεν αποτελεί το αντικείμενο ή ο σκοπός της δραστηριότητας αυτής (προαναφερθείσα απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., σκέψη 13).
- 20 Ομοίως, ούτε το αν η CMP έχει ή όχι την κυριότητα των οικοπέδων επί των οποίων ασκεί την επίδικη στην κύρια δίκη δραστηριότητα, ούτε το αν τα εν λόγω οικόπεδα

ανήκουν στη δημόσια ή την ιδιωτική της περιουσία αποτελεί κριτήριο για το αν ασκεί τη δραστηριότητα αυτή ως εκδήλωση δημοσίας εξουσίας.

- 21 Για να προσδιορίσει το αιτούν δικαστήριο αν η δραστηριότητα αυτή ασκείται στο πλαίσιο νομικού καθεστώτος προσιδιάζοντας σε οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή αν, αντιθέτως, ασκείται υπό τις ίδιες νομικές προϋποθέσεις που ισχύουν και για τους ιδιώτες επιχειρηματίες, το αιτούν δικαστήριο οφείλει — σύμφωνα με την παρατιθέμενη στις σκέψεις 16 και 17 της παρούσας αποφάσεως νομολογία — να αναλύσει συνολικά τον τρόπο ασκήσεως της επίδικης στην κύρια δίκη δραστηριότητας, όπως ορίζεται από το εθνικό δίκαιο.
- 22 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, αν η άσκηση δραστηριότητας όπως η επίδικη στην κύρια δίκη ενέχει τη χρήση προνομίων δημοσίας αρχής — συνιστάμενη, π.χ., στο να επιτρέπει ή να περιορίζει τη στάθμευση επί οδού δημοσίας κυκλοφορίας ή να επιβάλλει πρόστιμα λόγω υπεργβάσεως του χρόνου επιτρεπομένης σταθμεύσεως — η δραστηριότητα αυτή υπόκειται σε καθεστώς δημοσίου δικαίου.
- 23 Εν όψει όμως της φύσεως της απαιτούμενης εδώ αναλύσεως, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να χαρακτηρίσει την οικεία δραστηριότητα βάσει του κριτηρίου το οποίο ερμηνευτικώς συνάγει το Δικαστήριο (προαναφερθείσες αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., σκέψη 16, και της 15ης Μαΐου 1990, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., σκέψη 11).
- 24 Επομένως, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η μίσθωση χώρων για τη στάθμευση αυτοκινήτων αποτελεί δραστηριότητα που, εφόσον ασκείται από οργανισμό δημοσίου δικαίου, συνιστά εκδήλωση δημοσίας εξουσίας, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, αν ασκείται στο πλαίσιο νομικού καθεστώτος προσιδιάζοντας στους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Αυτό ισχύει όταν η δραστηριότητα αυτή ενέχει τη χρήση προνομίων δημοσίας αρχής.

Επί του τετάρτου ερωτήματος

- 25 Με το τέταρτο ερώτημα — που ενδείκνυται να εξετασθεί αμέσως μετά το πρώτο —, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας έχει την έννοια ότι οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου θεωρούνται κατ' ανάγκην ως υποκείμενοι στον φόρο για τις μη αμελητέες δραστηριότητες τις οποίες ασκούν ή αν ο αμελητέος ή μη χαρακτήρας των δραστηριοτήτων αυτών ισχύει μόνο για τις δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα Δ της έκτης οδηγίας.
- 26 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας έχει την έννοια ότι αναγνωρίζει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να εξαιρούν από την υποχρεωτική φορολόγηση τις δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα Δ, κατά το μέτρο που οι δραστηριότητες αυτές είναι αμελητέες, χωρίς όμως η άσκηση της ευχέρειας αυτής να είναι υποχρεωτική (προαναφερθείσα απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., σκέψη 27).
- 27 Από την παραπάνω ερμηνεία προκύπτει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να λαμβάνουν υπόψη τον αμελητέο χαρακτήρα δραστηριοτήτων ή πράξεων επιτελουμένων από οργανισμούς δημοσίου δικαίου, ώστε να τις εξαιρούν της επιβολής ΦΠΑ, μόνον ως προς τις δραστηριότητες ή πράξεις που απαριθμούνται στο παράρτημα Δ.
- 28 Επομένως, στο τέταρτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας έχει την έννοια ότι οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου δεν θεωρούνται κατ' ανάγκην ως υποκείμενοι στον φόρο για τις μη αμελητέες δραστηριότητες τις οποίες ασκούν. Μόνον όταν οι οργανισμοί αυτοί ασκούν δραστηριότητα ή προβαίνουν σε πράξη από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα Δ της έκτης οδηγίας, το κριτήριο του αμελητέου χαρακτήρα της δραστηριότητας ή της πράξεως αυτής μπορεί να ληφθεί υπόψη, ώστε — αν κατά το εθνικό δίκαιο γίνεται χρήση της παρεχόμενης από το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας ευχέρειας — να τις αποκλείσει από την υπαγωγή στον ΦΠΑ όταν αυτή είναι αμελητέα.

Επί του δευτέρου και του πέμπτου ερωτήματος

- 29 Με το δεύτερο και το πέμπτο ερώτημα — που ενδείκνυται να συνεξετασθούν —, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν ο εθνικός νόμος μπορεί να εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Οικονομικών κράτους μέλους να ορίζει αφενός μεν τις δραστηριότητες που δύνανται να προκαλέσουν σημαντική στρέβλωση του ανταγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, αφετέρου δε τις δραστηριότητες των οποίων η άσκηση είναι αμελητέα, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας.
- 30 Υπενθυμίζεται κατ' αρχάς ότι, κατά το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ), η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών.
- 31 Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας — κατά το οποίο τα κράτη μέλη υποχρεούνται να φορολογούν τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, εάν η μη υπαγωγή τους στον φόρο θα οδηγούσε σε σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, — αντιθέτως, δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να μεταφέρουν κατά γράμμα το κριτήριο αυτό στο εθνικό τους δίκαιο ούτε να καθορίσουν ποσοτικά όρια για τη μη επιβολή του φόρου (προαναφερθείσα απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1989, *Comune di Carpaneto Piacentino* κ.λπ., σκέψη 23).
- 32 Ομοίως, μεταξύ των διαφόρων μέσων που μπορούν να οδηγήσουν στα επιδιωκόμενα από το άρθρο 4, παράγραφος 5, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας αποτελέσματα, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιλέξουν να αναθέσουν σε μια διοικητική αρχή να προσδιορίσει σε ποιες περιπτώσεις η ασκούμενη από οργανισμό δημοσίου δικαίου δραστηριότητα μπορεί να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται σημαντικές στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή ότι είναι αμελητέα και να εφαρμόζει τα κριτήρια αυτά επί των συγκεκριμένων περιπτώσεων, υπό τον όρον ότι οι ατομικές του αποφάσεις υπόκεινται στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων.

- 33 Το ανωτέρω συμπέρασμα δεν αναιρεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, την οποία επικαλείται η Επιτροπή και κατά την οποία απλή διοικητική πρακτική που από τη φύση της μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη (βλ. ιδίως απόφαση της 8ης Ιουλίου 1999, C-203/98, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1999, σ. I-4899, σκέψη 14).
- 34 Συγκεκριμένα, η περίπτωση του κράτους μέλους που προβαίνει στη μεταφορά της οδηγίας στην εθνική του έννομη τάξη αφήνοντας στην εθνική διοίκηση την εξουσία να εφαρμόζει κατά τη διάκρισή της τις διατάξεις της, χωρίς να θέτει όρια στην εξουσία εκτιμήσεως της διοικητικής αρχής, διαφέρει της εξεταζομένης ενταύθα, κατά την οποία ο εθνικός νομοθέτης, αφού περιλάβει σε διάταξη αναγκαστικού χαρακτήρα τα κριτήρια της οδηγίας, αφήνει στη διοικητική αρχή τη μέριμνα να τα εφαρμόζει.
- 35 Επομένως, στο δεύτερο και στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο εθνικός νόμος μπορεί να εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Οικονομικών κράτους μέλους να ορίζει αφενός μεν τις δραστηριότητες που δύναται να προκαλέσουν σημαντική στρέβλωση του ανταγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, αφετέρου δε τις δραστηριότητες των οποίων η άσκηση είναι αμελητέα, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, υπό τον όρον ότι οι ατομικές του αποφάσεις υπόκεινται στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων.

Επί του τρίτου ερωτήματος

- 36 Με το τρίτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο, κατ' ουσίαν, αν, σε περίπτωση που η εθνική διάταξη, η οποία αναθέτει στον Υπουργό Οικονομικών την αρμοδιότητα να προσδιορίζει ποιες δραστηριότητες δύναται να προκαλέσουν σημαντική στρέβλωση του ανταγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, είναι αντισυνταγματική μεν, αλλά σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο, ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να συμμορ-

φωθεί προς το Σύνταγμά του ή να εφαρμόσει την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου.

37 Παρατηρείται κατ' αρχάς ότι η έκτη οδηγία ουδόλως επιβάλλει στα κράτη μέλη να επιλέγουν, μεταξύ των πιθανών τρόπων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, εκείνη που καθιστά μια διοικητική αρχή αρμόδια να διευκρινίζει την έννοια της σημαντικής στρεβλώσεως του ανταγωνισμού.

38 Συνεπώς, κάθε κράτος μέλος μπορεί να εφαρμόζει διαφορετικούς τρόπους μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο που να συνάδουν προς τις διατάξεις τόσο της έκτης οδηγίας όσο και του Συντάγματός του.

39 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το άρθρο 4, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας δεν είναι — όπως υποθέτει το αιτούν δικαστήριο — ασυμβίβαστο προς το εθνικό Σύνταγμα. Επομένως, η απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα παρέρχεται.

Επί του έκτου ερωτήματος

40 Με το έκτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας έχει την έννοια ότι η μη φοροαπαλλαγή της μισθώσεως χώρων προοριζομένων για τη στάθμευση οχημάτων, η οποία απορρέει από το άρθρο 13, Β, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής, απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεωρούν τη δραστηριότητα αυτή, όταν ασκείται από οργανισμό δημοσίου δικαίου, ως εκδήλωση δημοσίας εξουσίας.

- 41 Συναφώς, πρέπει κατ' αρχάς να υπομνησθεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας — εκτός από τις μη υποκείμενες στον φόρο δυνάμει του πρώτου εδαφίου της διατάξεως αυτής δραστηριότητες των οργανισμών δημοσίου δικαίου — παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλείουν τη φορολόγηση των οργανισμών δημοσίου δικαίου για τις δραστηριότητες που απαλλάσσονται από τον ΦΠΑ ιδίως δυνάμει του άρθρου 13 της εν λόγω οδηγίας (βλ. απόφαση της 6ης Φεβρουαρίου 1997, C-247/95, Marktgemeinde Welden, Συλλογή 1997, σ. I-779, σκέψη 19).
- 42 Επομένως, σκοπός του άρθρου 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας δεν είναι να περιορίσει το ευεργέτημα της μη υπαγωγής στον ΦΠΑ, το οποίο απορρέει από το πρώτο εδάφιο της διατάξεως αυτής, αλλ' αντιθέτως επιτρέπει στα κράτη μέλη να επεκτείνουν το ευεργέτημα αυτό σε ορισμένες δραστηριότητες ασκούμενες από οργανισμούς δημοσίου δικαίου που, χωρίς να ασκούνται από τους οργανισμούς αυτούς ως δημόσια εξουσία, μπορούν ωστόσο να θεωρηθούν ως τέτοιες δυνάμει του τετάρτου εδαφίου της διατάξεως αυτής.
- 43 Όταν οι δραστηριότητες αυτές εξομοιώνονται προς δραστηριότητες τις οποίες ασκούν οργανισμοί δημοσίου δικαίου ως δημόσια εξουσία, πρέπει — για να τύχουν της απαλλαγής του άρθρου 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας — να συγκεντρώνουν και τις προϋποθέσεις του δευτέρου εδαφίου της διατάξεως αυτής (βλ. προαναφερθείσα απόφαση της 6ης Φεβρουαρίου 1997, Marktgemeinde Welden, σκέψη 21).
- 44 Η δραστηριότητα της μισθώσεως χώρων για τη στάθμευση αυτοκινήτων αποκλείεται από τις απαλλασσόμενες κατά το άρθρο 13, Β, στοιχείο β', της έκτης οδηγίας δραστηριότητες δυνάμει του σημείου 2 της διατάξεως αυτής, οπότε δεν μπορεί να εξομοιωθεί, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, προς δραστηριότητα αποτελούσα εκδήλωση δημοσίας εξουσίας, κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου της διατάξεως αυτής, εάν δεν πληροί αφ' εαυτής την προϋπόθεση αυτή.

- 45 Κατά συνέπεια, όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας στην παράγραφο 92 των προτάσεών του, από τον συνδυασμό των άρθρων 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, και 13, Β, στοιχείο β', σημείο 2, της έκτης οδηγίας δεν συνάγεται ότι η διάθεση χώρων σταθμεύσεως δεν συνιστά σε καμμία περίπτωση άσκηση δημοσίας εξουσίας, εφόσον, οσάκις τη δραστηριότητα αυτή ασκεί οργανισμός δημοσίου δικαίου ως δημόσια εξουσία, αυτός απαλλάσσεται του φόρου βάσει μόνον του άρθρου 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας, χωρίς να είναι αναγκαία η προσφυγή στο τέταρτο εδάφιο της διατάξεως αυτής.
- 46 Επομένως, στο έκτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας έχει την έννοια ότι η μη φοροαπαλλαγή της μισθώσεως χώρων προοριζομένων για τη στάθμευση οχημάτων, η οποία απορρέει από το άρθρο 13, Β, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής, δεν εμποδίζει τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου που ασκούν τη δραστηριότητα αυτή να απαλλάσσονται του ΦΠΑ ως προς αυτήν, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου της διατάξεως αυτής.

Επί του εβδόμου ερωτήματος

- 47 Το έβδομο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να γίνει αντιληπτό υπό την έννοια ότι το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ο εθνικός δικαστής μπορεί να αποφασίσει αυτεπαγγέλτως να υποβάλει στο Δικαστήριο ερώτημα περί ερμηνείας της έκτης οδηγίας, μετά δε την υποβολή του, αν οφείλει να αντλήσει τις συνέπειες της αποφάσεως του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της κύριας δίκης.
- 48 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, τα εθνικά δικαστήρια έχουν, αναλόγως της περιπτώσεως, την ευχέρεια ή την υποχρέωση ν' απευθύνουν στο Δικαστήριο, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατ' αίτηση των διαδίκων της κύριας δίκης, ερώτημα ως προς την ερμηνεία ή το κύρος του κοινοτικού δικαίου, αν κρίνουν ότι η απόφαση του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής τους αποφάσεως (βλ. ιδίως αποφάσεις της 16ης Ιανουαρίου 1974, 166/73, Rheinmühlen, Συλλογή τόμος 1974, σ. 17, σκέψη 3, και της 16ης Ιουνίου 1981, 126/80, Salonia, Συλλογή 1981, σ. 1563, σκέψη 7). Η ευχέρεια αυτή της αυτεπάγγελτης

εγέρσεως ζητήματος κοινοτικού δικαίου προϋποθέτει ότι ο εθνικός δικαστής έχει την επιλογή είτε να εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο αφήνοντας, εν ανάγκη, ανεφάρμοστο το εθνικό δίκαιο, είτε να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο κατά τρόπο συμβαδίζοντα προς το κοινοτικό δίκαιο (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991, C-87/90 έως C-89/90, Verholen κ.λπ., Συλλογή 1991, σ. I-3757, σκέψη 13).

- 49 Υπενθυμίζεται επίσης ότι, κατά πάγια νομολογία, η προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου δεσμεύει το εθνικό δικαστήριο όσον αφορά την επίλυση της διαφοράς στην κύρια δίκη (βλ. ιδίως απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1977, 52/76, Benedetti, Συλλογή τόμος 1977, σ. 63, και διάταξη της 5ης Μαρτίου 1986, 69/85, Wünsche Handelsgesellschaft, Συλλογή 1986, σ. 947, σκέψη 13).
- 50 Επομένως, στο έβδομο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο εθνικός δικαστής έχει, αναλόγως της περιπτώσεως, την ευχέρεια ή την υποχρέωση ν' απευθύνει — ακόμη και αυτεπαγγέλτως — στο Δικαστήριο ερώτημα περί ερμηνείας της έκτης οδηγίας, αν κρίνει ότι η απόφαση του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του αποφάσεως, άπαξ δε υποβάλει το ερώτημα αυτό, δεσμεύεται από την απόφαση του Δικαστηρίου όταν αποφαίνεται οριστικώς επί της διαφοράς της κύριας δίκης.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 51 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η η Πορτογαλική, η Γερμανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 28ης Οκτωβρίου 1998 το Supremo Tribunal Administrativo, αποφαίνεται:

- 1) Η μίσθωση χώρων για τη στάθμευση αυτοκινήτων αποτελεί δραστηριότητα που, εφόσον ασκείται από οργανισμό δημοσίου δικαίου, συνιστά εκδήλωση δημοσίας εξουσίας, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, 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, αν ασκείται στο πλαίσιο νομικού καθεστώτος προσιδιάζοντος στους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Αυτό ισχύει όταν η δραστηριότητα αυτή ενέχει τη χρήση προνομίων δημοσίας αρχής.

- 2) Το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας 77/388 έχει την έννοια ότι οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου θεωρούνται κατ' ανάγκην ως υποκείμενοι στον φόρο για τις μη αμελητέες δραστηριότητες τις οποίες ασκούν. Μόνον όταν οι οργανισμοί αυτοί ασκούν δραστηριότητα ή προβαίνουν σε πράξη από τις απαριθμούμενες στο παράρτημα Δ της έκτης οδηγίας 77/388, το κριτήριο του αμελητέου χαρακτήρα της δραστηριότητας ή της πράξεως αυτής μπορεί να ληφθεί υπόψη, ώστε — αν κατά το εθνικό δίκαιο γίνεται χρήση της παρεχόμενης από το άρθρο 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας 77/388 ευχέρειας — να τις αποκλείσει από την υπαγωγή στον φόρο προστιθεμένης αξίας όταν αυτή είναι αμελητέα.

- 3) Ο εθνικός νόμος μπορεί να εξουσιοδοτεί τον Υπουργό Οικονομικών κράτους μέλους να ορίζει αφενός μεν τις δραστηριότητες που δύνανται να προκαλέσουν σημαντική στρέβλωση του ανταγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, της έκτης οδηγίας 77/388, αφετέρου δε τις δραστηριότητες των οποίων η άσκηση είναι αμελητέα, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας, υπό τον όρον ότι οι ατομικές του αποφάσεις υπόκεινται στον έλεγχο των εθνικών δικαστηρίων.
- 4) Το άρθρο 4, παράγραφος 5, τέταρτο εδάφιο, της έκτης οδηγίας 77/388 έχει την έννοια ότι η μη φοροαπαλλαγή της μισθώσεως χώρων προοριζομένων για τη στάθμευση οχημάτων, η οποία απορρέει από το άρθρο 13, Β, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής, δεν εμποδίζει τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου που ασκούν τη δραστηριότητα αυτή να απαλλάσσονται του φόρου προστιθεμένης αξίας ως προς αυτήν, όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του πρώτου και του δευτέρου εδαφίου της διατάξεως αυτής.
- 5) Ο εθνικός δικαστής έχει, αναλόγως της περιπτώσεως, την ευχέρεια ή την υποχρέωση ν' απευθύνει — ακόμη και αυτεπαγγέλτως — στο Δικαστήριο ερώτημα περί ερμηνείας της έκτης οδηγίας 77/388, αν κρίνει ότι η απόφαση του Δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού είναι αναγκαία για την έκδοση της δικής του αποφάσεως, άπαξ δε υποβάλει το ερώτημα αυτό, δεσμεύεται από την απόφαση του Δικαστηρίου όταν αποφαινεται οριστικώς επί της διαφοράς της κύριας δίκης.

La Pergola

Edward

Jann

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 14 Δεκεμβρίου 2000.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass

A. La Pergola