ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 26ης Ιουνίου 2001 *

Στην υπόθεση C-70/99,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους F. Benyon και F. de Sousa Fialho, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένης από τον L. Fernandes και τις M. L. Duarte και F. Viegas, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, διατηρώντας, αφενός, τη διάταξη του άρθρου 10 του Decreto Regulamentar (κανονιστικού διατάγματος) 38/91, της 29ης Ιουλίου 1991 (*Diário da República* I, σειρά Β, αριθ. 172, της 29ης Ιουλίου 1991), κατά την οποία στις πτήσεις από την Πορτογαλία

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

προς άλλα κράτη μέλη ισχύουν υψηλότερα τέλη εξυπηρετήσεως επιβατών από εκείνα που ισχύουν στις πτήσεις εσωτερικού, και, αφετέρου, τη διάταξη του Decreto-Lei (νομοθετικού διατάγματος) 102/91, της 8ης Μαρτίου 1991 (*Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 56, της 8ης Μαρτίου 1991), όπως αυτή εφαρμόστηκε βάσει των μεταγενέστερων εκτελεστικών αποφάσεων, κατά την οποία στις πτήσεις από την Πορτογαλία προς άλλα κράτη μέλη ισχύει υψηλότερο τέλος ασφαλείας από εκείνο που ισχύει σε ορισμένες πτήσεις εσωτερικού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, 49 ΕΚ) και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Gulmann, πρόεδρο τμήματος, B. Σκουρή, J.-P. Puissochet (εισηγητή), R. Schintgen και τη N. Colneric, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: S. Alber
γραμματέας: L. Hewlett, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 11ης Ιανουαρίου 2001,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 6ης Μαρτίου 2001,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 26 Φεβρουαρίου 1999, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με αντικείμενο να διαπιστωθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, διατηρώντας, αφενός, τη διάταξη του άρθρου 10 του Decreto Regulamentar (κανονιστικού διατάγματος) 38/91, της 29ης Ιουλίου 1991 (*Diário da República* I, σειρά Β, αριθ. 172, της 29ης Ιουλίου 1991), κατά την οποία στις πτήσεις από την Πορτογαλία προς άλλα κράτη μέλη ισχύουν υψηλότερα τέλη εξυπηρετήσεως επιβατών από εκείνα που ισχύουν στις πτήσεις εσωτερικού, και, αφετέρου, τη διάταξη του Decreto-Lei (νομοθετικού διατάγματος) 102/91, της 8ης Μαρτίου 1991 (*Diário da República* I, σειρά Α, αριθ. 56, της 8ης Μαρτίου 1991), όπως εφαρμόστηκε βάσει των μεταγενέστερων εκτελεστικών αποφάσεων, κατά την οποία στις πτήσεις από την Πορτογαλία προς άλλα κράτη μέλη ισχύει υψηλότερο τέλος ασφαλείας από εκείνο που ισχύει σε ορισμένες πτήσεις εσωτερικού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, 49 ΕΚ) και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (ΕΕ L 240, σ. 8).

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

2 Το άρθρο 59, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης καθιερώνει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στα κράτη μέλη της Κοινότητας.

3 Ο κανονισμός 2408/92, νομική βάση του οποίου είναι το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 80, παράγραφος 2, ΕΚ), εντάσσεται στην τρίτη δέσμη μέτρων που θέσπισε το Συμβούλιο με σκοπό τη σταδιακή καθιέρωση της εσωτερικής αγοράς αερομεταφορών μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992. Ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει, μεταξύ άλλων, την ελεύθερη πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών.

4 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού, «με την επιφύλαξη του παρόντος κανονισμού, το(α) ενδιαφερόμενο(α) κράτος(η) μέλος(η) επιτρέπει(ουν) στους κοινοτικούς αερομεταφορείς να ασκούν δικαιώματα μεταφορών σε ενδοκοινοτικά δρομολόγια». Ο ίδιος κανονισμός περιέχει διατάξεις που εισάγουν εξαιρέσεις όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν στους αερομεταφορείς υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

5 Το άρθρο 10 του διατάγματος 38/91 καθιέρωσε την επιβολή τέλους εξυπηρετήσεως επιβατών, ο συντελεστής του οποίου εξαρτάται από το αν η αεροπορική γραμμή στην οποία εφαρμόζεται έχει προορισμό στο εσωτερικό της χώρας ή εκτός αυτής. Ο αρμόδιος για τις μεταφορές υπουργός, με αποφάσεις του, καθόρισε το ποσό των εν λόγω τελών αερολιμένα για τις πτήσεις, αφενός, από Λισαβόνα, Πόρτο και Φάρο και, αφετέρου, από Αζόρες. Οι εν λόγω αποφάσεις προβλέπουν διαφορετική τιμολόγηση ανάλογα με το αν πρόκειται για πτήση εσωτερικού ή εξωτερικού.

6 Το νομοθετικό διάταγμα 102/91 καθιέρωσε τέλος ασφαλείας επί κάθε εκδιδομένου εισιτηρίου με αναχώρηση από εθνικό αερολιμένα. Αρχικά, οι διατάξεις που θεσπίστηκαν για την εφαρμογή του προέβλεπαν διαφορετική τιμολόγηση ανάλογα με το αν επρόκειτο για πτήση εσωτερικού ή εξωτερικού. Κατόπιν της εκδόσεως της

Portaria (υπουργικής αποφάσεως) 240/98 του αρμοδίου για τις μεταφορές υπουργού, της 16ης Απριλίου 1998 (*Diário da República* I, σειρά Β, αριθ. 89, της 16ης Απριλίου 1998), το ποσό του τέλους αυτού ποικίλλει ανάλογα με το αν η πτήση είναι περιφερειακή, ενδοκοινοτική ή διεθνής. Ο κατάλογος των περιφερειακών πτήσεων, ο οποίος καθορίστηκε με υπουργική απόφαση, περιλαμβάνει τις πτήσεις που συνδέουν τους αερολιμένες των Αζορών και της Μαδέρας με άλλον εθνικό αερολιμένα.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

7 Η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι οι επίδικες διατάξεις, στον βαθμό που επιβάλλουν, για τις αναχωρήσεις από εθνικούς αερολιμένες, υψηλότερα τέλη εξυπηρετήσεως επιβατών για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις από εκείνα που ισχύουν για τις πτήσεις εσωτερικού ή υψηλότερα τέλη ασφαλείας από εκείνα που ισχύουν για ορισμένες πτήσεις εσωτερικού — χαρακτηριζόμενες ως περιφερειακές —, δεν ήταν συμβατές προς την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που καθιερώνουν τα άρθρα 59 της Συνθήκης και 62 της Συνθήκης ΕΚ (το οποίο καταργήθηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ), υπό το φως των οποίων έπρεπε, κατά την άποψή της, να ερμηνευθεί το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92, σχετικά με την ελεύθερη πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, απηύθυνε, στις 11 Δεκεμβρίου 1996, προς την Πορτογαλική Κυβέρνηση έγγραφο οχλήσεως, καλώντας την να υποβάλει παρατηρήσεις για το ζήτημα αυτό, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης.

8 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση, με την από 17 Μαρτίου απάντησή της, στην οποία ουδεμία διάκριση έκανε μεταξύ του τέλους εξυπηρετήσεως επιβατών και του τέλους ασφαλείας, υποστήριξε, αφενός, ότι οι απαιτούμενες για τις διεθνείς πτήσεις παροχές υπηρεσιών είναι σημαντικότερες από τις παροχές υπηρεσιών που απαιτούνται για τις πτήσεις εσωτερικού· ισχυρίστηκε, αφετέρου, ότι η ειδική μεταχείριση των επιβατών με προορισμό ή τόπο αναχωρήσεως τις αυτόνομες περιοχές των Αζορών και της Μαδέρας δικαιολογείται, διότι η συγκοινωνία με τις περιοχές αυτές συνιστά υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας και συντρέχουν λόγοι κοινωνικής πολιτικής, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης του πληθυσμού των περιοχών αυτών να μπορεί να μετακινείται στο εθνικό έδαφος με λογικούς οικονομικούς όρους.

9 Με έγγραφο της 30ής Ιουνίου 1998, η Επιτροπή απηύθυνε στην Πορτογαλική Κυβέρνηση την προβλεπόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης αιτιολογημένη γνώμη, καταλήγοντας στο ότι το οικείο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του και καλώντας το να λάβει μέτρα ρυθμίσεως εντός προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίηση της γνώμης αυτής. Η Επιτροπή, με το έγγραφο αυτό, υποστήριξε εκ νέου ότι η διασφαλιζόμενη με τον κανονισμό 2408/92 ελεύθερη πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών έπρεπε να ερμηνευθεί σύμφωνα με την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την οποία καθιερώνει το άρθρο 59 της Συνθήκης.

10 Επειδή οι πορτογαλικές αρχές δεν απάντησαν στην αιτιολογημένη γνώμη και δεν ενημέρωσαν την Επιτροπή σχετικά με τη λήψη μέτρων συμμορφώσεως, η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή.

Η προβαλλόμενη παράβαση και η εκτίμηση του Δικαστηρίου

11 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επιβολή εκ μέρους της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως υψηλότερων τελών αερολιμένα για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις από τα ισχύοντα για τις πτήσεις εσωτερικού ή τις περιφερειακές πτήσεις δεν είναι συμβατή με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών αερομεταφορών, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92, το οποίο, κατά την άποψή της, πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με τις γενικές αρχές που απορρέουν από το άρθρο 59 της Συνθήκης. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών αερομεταφορών στο εσωτερικό της Κοινότητας καθιερώθηκε με τη θέσπιση εκ μέρους του Συμβουλίου, στις 23 Ιουλίου 1992, της τρίτης δέσμης μέτρων, θεμελιώδες τμήμα των οποίων αποτελεί ο κανονισμός 2408/92, για τη διασφάλιση των αρχών του άρθρου 59 της Συνθήκης.

12 Η Επιτροπή, μεταφέροντας τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την τιμολόγηση των λιμενικών υπηρεσιών, ιδίως τις αποφάσεις της 17ης Μαΐου 1994, C-18/93,

Corsica Ferries (Συλλογή 1994, σ. I-1783), και της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-381/93, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1994, σ. I-5145), θεωρεί ότι μια εθνική κανονιστική ρύθμιση που εισάγει διάκριση μεταξύ των πτήσεων εσωτερικού και των πτήσεων με προορισμό άλλα κράτη μέλη, καθόσον παρέχει ειδικό πλεονέκτημα στις μεταφορές εσωτερικού, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών αερομεταφορών. Με την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, το Δικαστήριο τόνισε ότι, υπό το πρίσμα της ενιαίας αγοράς και προκειμένου να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση των στόχων της, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών απαγορεύει την εφαρμογή οποιασδήποτε εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως που έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται η παροχή υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών δυσχερέστερη απ' ό,τι η παροχή υπηρεσιών που πραγματοποιείται αποκλειστικώς στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους.

13 Έτσι, εφόσον οι επίδικες διατάξεις δεν δικαιολογούνται, κατά την Επιτροπή, από λόγους δημοσίου συμφέροντος, πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστούν παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Πορτογαλική Δημοκρατία από το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92.

Επί του νομότυπου της διαδικασίας

14 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, κατ' αρχάς, ότι η διαδικασία που κίνησε η Επιτροπή, ασκώντας την προσφυγή λόγω παραβάσεως που προβλέπει το άρθρο 169 της Συνθήκης, ήταν παράτυπη. Σύμφωνα με την Κυβέρνηση αυτή, εφόσον δεν υπάρχει εναρμόνιση των τελών αερολιμένα σε κοινοτικό επίπεδο και η πλειονότητα των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών προβλέπει τη διάκριση μεταξύ δρομολογίων εσωτερικού και διεθνών δρομολογίων, η Επιτροπή έπρεπε να ακολουθήσει τη διαδικασία του άρθρου 90 της Συνθήκης (νυν άρθρου 86 ΕΚ) και να εκδώσει οδηγία εναρμονίσεως.

15 Συγκεκριμένα, μόνον η έκδοση τέτοιας οδηγίας θα αποτελούσε αναγκαίο, επαρκές και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας μέτρο. Αντιθέτως, η προσαρμογή της νομοθεσίας ενός και μοναδικού κράτους μέλους, διά της ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως, θα δημιουργούσε κίνδυνο νοθεύσεως του ανταγωνισμού μεταξύ των

κοινοτικών αερομεταφορέων. Συναφώς, η Πορτογαλική Κυβέρνηση προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν την ενημέρωσε για το αν άσκησε ενδεχομένως προσφυγή για τον ίδιο λόγο κατ' άλλων κρατών μελών.

16 Επιπλέον, η Επιτροπή, έχοντας ήδη εφαρμόσει τη διαδικασία του άρθρου 90 σε υπόθεση σχετική με τα τέλη προσγειώσεως (βλ. απόφαση της 29ης Μαρτίου 2001, C-163/99, Πορτογαλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. I-2613), όφειλε, μεριμνώντας για τη συνοχή της δραστηριότητάς της και για να προωθήσει την κανονιστική της λειτουργία, να ακολουθήσει την ίδια διαδικασία και για τα λοιπά τέλη αερολιμένα.

17 Συναφώς, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, ανεξάρτητα από τις λοιπές εξουσίες που διαθέτει βάσει της Συνθήκης για να εξασφαλίζει την τήρηση του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή εκτιμά ελεύθερα κατά πόσον είναι σκόπιμο να στραφεί ή να μη στραφεί κατά κράτους μέλους, ασκώντας προσφυγή λόγω παραβάσεως, χωρίς να χρειάζεται να δικαιολογήσει την επιλογή της, οι λόγοι δε που προσδιορίζουν την επιλογή αυτή δεν ασκούν επιρροή επί του παραδεκτού της προσφυγής (βλ. υπ' αυτήν την έννοια, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, Star Fruit κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 291, σκέψεις 11 και 12, και της 18ης Ιουνίου 1998, C-35/96, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1998, σ. I-3851, σκέψη 27). Το Δικαστήριο οφείλει μόνο να εξετάσει αν η εφαρμοζόμενη διαδικασία μπορεί, κατ' αρχήν, να κινηθεί κατά της προβαλλομένης παραβάσεως.

18 Εν προκειμένω, όμως, δεν αμφισβητείται ότι η προσαπτόμενη στην Πορτογαλική Κυβέρνηση μη σύννομη συμπεριφορά μπορεί, αν αποδειχθεί το υπόστατό της, να συνιστά παράβαση. Συνεπώς, η παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως είναι νομότυπη. Επομένως, τα επιχειρήματα της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως ότι η Επιτροπή όφειλε να εκδώσει οδηγία εναρμονίσεως ή όφειλε να κινήσει διαδικασία ανάλογη με την παρούσα κατά άλλων κρατών μελών δεν ασκούν επιρροή.

Επί του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 2408/92

19 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το αντικείμενο των επίδικων διατάξεων δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 2408/92. Συγκεκριμένα, εκτιμά ότι ο εν λόγω κανονισμός, μολονότι απαγορεύει στα κράτη μέλη κάθε ρύθμιση ή πρακτική που περιορίζει την πρόσβαση σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, δεν ρυθμίζει τις προϋποθέσεις ασκήσεως της δραστηριότητας αερομεταφορών. Το τέλος εξυπηρετήσεως επιβατών και το τέλος ασφαλείας ανήκουν στις προϋποθέσεις ασκήσεως της δραστηριότητας αερομεταφορών.

20 Μια τέτοια διάκριση δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Καθόσον το ποσό των τελών αερολιμένα επηρεάζει ευθέως και αυτομάτως την τιμή του δρομολογίου, η διαφοροποίηση των τελών που βαρύνουν τους επιβάτες ασκεί άμεση επίδραση στο κόστος της μεταφοράς, ευνοώντας, εν προκειμένω, την πρόσβαση στις πτήσεις εσωτερικού ή στις περιφερειακές πτήσεις σε σχέση με τις ενδοκοινοτικές. Εξάλλου, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εφαρμογή διαφορετικών συντελεστών λιμενικών τελών ανάλογα με το αν πρόκειται για δρομολόγιο εσωτερικού ή ενδοκοινοτικό συνιστά παραβίαση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ήτοι περιορισμό της προσβάσεως στη θαλάσσια συγκοινωνία (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, ιδίως σκέψεις 10 και 14).

21 Σκοπός όμως του κανονισμού 2408/92 είναι ακριβώς, όπως προκύπτει από τις δύο πρώτες αιτιολογικές του σκέψεις, να εξαλείψει, όσον αφορά τις αερομεταφορές, τους περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών, την οποία ορίζουν τα άρθρα 74 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 70 ΕΚ) και 75 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 71 ΕΚ), κατ' εφαρμογή του άρθρου 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης, η οποία αναθέτει στο Συμβούλιο τη μέριμνα να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την αεροπλοΐα.

22 Έτσι, η σχετική με ζητήματα τελών αερολιμένα πορτογαλική νομοθεσία πρέπει να είναι σύμφωνη με τον κανονισμό 2408/92, όπως αυτός ερμηνεύεται υπό το φως της

αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που καθιερώνει το άρθρο 59 της Συνθήκης. Συγκεκριμένα, αντικείμενο του κανονισμού αυτού είναι επίσης να καθοριστούν, στον τομέα των αερομεταφορών, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω αρχής, ώστε το σύνολο των σχετικών με την πρόσβαση στην αγορά ζητημάτων να ρυθμιστεί με έναν και μοναδικό κανονισμό (απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2001, C-361/98, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. I-385, σκέψη 32).

Επί των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

23 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση, μολονότι θεωρεί ότι εν προκειμένω δεν έχει εφαρμογή ο κανονισμός 2408/92, δέχεται ότι η εθνική κανονιστική ρύθμιση πρέπει να είναι σύμφωνη με την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που καθιερώνει το άρθρο 59 της Συνθήκης.

24 Συναφώς, υποστηρίζει, αφενός, ότι οι επίδικες διατάξεις είναι συμβατές προς την αρχή αυτή, καθόσον δεν εισάγουν καμία διάκριση στηριζόμενη στην ιθαγένεια των αερομεταφορέων. Ισχυρίζεται, αφετέρου, ότι, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι οι επίδικες διατάξεις συνιστούν περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, τα μέτρα που θεσπίζουν δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, αναγκαίους και σύμφωνους με την αρχή της αναλογικότητας. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση τονίζει ότι το Δικαστήριο, με τη σκέψη 16 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Γαλλίας, δέχθηκε ρητά τη δυνατότητα αντικειμενικής δικαιολογήσεως σε ανάλογη περίπτωση, χωρίς όμως να τη λάβει υπόψη του στην υπόθεση αυτή.

25 Όσον αφορά την απουσία διακρίσεως στηριζομένης στην ιθαγένεια των αερομεταφορέων, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή δεν προβάλλει τέτοια παρα-

βίαση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οπότε η επιχειρηματολογία της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως ότι οι επίδικες διατάξεις εφαρμόζονται κατά τον ίδιο τρόπο σε όλους τους αερομεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι στην Κοινότητα δεν ασκεί επιρροή.

26 Συγκεκριμένα, η Επιτροπή προσάπτει στην Πορτογαλική Κυβέρνηση ότι, με το άρθρο 10 του διατάγματος 38/91 και με το νομοθετικό διάταγμα 102/91, κατέστησε την παροχή υπηρεσιών αερομεταφορών μεταξύ κρατών μελών δυσχερέστερη από την παροχή υπηρεσιών αερομεταφορών στο εσωτερικό κράτους μέλους, επίκριση που δεν σχετίζεται με διάκριση στηριζόμενη στην ιθαγένεια των αερομεταφορέων ή των επιβατών.

27 Όσον αφορά την επίκριση αυτή, δεν αμφισβητείται ότι οι επίδικες διατάξεις, μολονότι εφαρμόζονται χωρίς διάκριση σε όλους τους αερομεταφορείς, εισάγουν διάκριση μεταξύ, αφενός, των πτήσεων εσωτερικού ή των περιφερειακών πτήσεων και, αφετέρου, των πτήσεων με προορισμό άλλα κράτη μέλη. Κατά τις διατάξεις αυτές, το τέλος εξυπηρετήσεως επιβατών και το τέλος ασφαλείας για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις ισοδυναμούν το πρώτο με το τριπλάσιο του τέλους για τις πτήσεις εσωτερικού και το δεύτερο με το διπλάσιο του τέλους για τις περιφερειακές πτήσεις. Το άρθρο 59 της Συνθήκης, όμως, απαγορεύει την εφαρμογή οποιασδήποτε εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία, χωρίς να δικαιολογείται αντικειμενικώς, εμποδίζει τη δυνατότητα του παρέχοντος υπηρεσίες να ασκεί πράγματι την ελευθερία παροχής υπηρεσιών, καθώς και, υπό το πρίσμα μιας ενιαίας αγοράς, την εφαρμογή οποιασδήποτε κανονιστικής ρυθμίσεως που έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται η παροχή υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών δυσχερέστερη απ' ό,τι η παροχή υπηρεσιών που πραγματοποιείται αποκλειστικώς στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους (προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψεις 16 και 17).

28 Επιπλέον, το Δικαστήριο θεώρησε ότι υπάρχει περιορισμός στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όταν το επίδικο μέτρο καθιστά τις διασυνοριακές παροχές επαχθέστερες από τις παρεμφερείς παροχές στο εσωτερικό ενός κράτους (βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1986, σ. 3755,

σκέψη 28). Εν προκειμένω, οι επίδικες διατάξεις καθιστούν τη διασυνοριακή παροχή — για παράδειγμα την πτήση μεταξύ Λισαβόνας και Μαδρίτης — επαχθέστερη από την αντίστοιχη παροχή στο εσωτερικό του κράτους — για παράδειγμα την πτήση μεταξύ Λισαβόνας και Πόρτο — και, ως εκ τούτου, συνιστούν παραβίαση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, εκτός αν δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και τα μέτρα που θεσπίζουν είναι αναγκαία και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

29 Όσον αφορά, πρώτον, το τέλος εξυπηρετήσεως επιβατών, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δικαιολογεί τη διαφορετική αντιμετώπιση των πτήσεων εσωτερικού σε σχέση με τις ενδοκοινοτικές πτήσεις, λόγω των σημαντικότερων και διαφορετικής φύσεως υπηρεσιών που παρέχονται στους επιβάτες των ενδοκοινοτικών και των λοιπών διεθνών πτήσεων. Συναφώς, επισημαίνει ότι δεν μπορεί να γίνει παραπομπή στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις θαλάσσιες μεταφορές, λόγω της υπάρξεως δεσμεύσεων που ισχύουν μόνο για τις αερομεταφορές.

30 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση όμως, η οποία περιορίζεται να απαριθμήσει τις υπηρεσίες που παρέχονται στους επιβάτες εντός των αερολιμένων, δεν αποδεικνύει ότι οι υπηρεσίες αυτές είναι ουσιωδώς διαφορετικές από αυτές που παρέχονται εντός των λιμένων. Ακόμη, δεν αποδεικνύει γιατί η διαφορά μεταξύ των υπηρεσιών που παρέχονται στους επιβάτες ενδοκοινοτικών πτήσεων και αυτών που παρέχονται σε όσους μετακινούνται μεταξύ δύο αερολιμένων της Πορτογαλίας συνιστά επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος που δικαιολογεί τον τριπλασιασμό του τέλους εξυπηρετήσεως επιβατών για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις σε σχέση με τις πτήσεις εσωτερικού, ούτε πώς μια τέτοια διαφορά τιμολογήσεως μπορεί να θεωρηθεί αναγκαία και σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

31 Όσον αφορά, δεύτερον, το τέλος ασφαλείας, ο μειωμένος συντελεστής που εφαρμόζεται στις περιφερειακές πτήσεις δικαιολογείται, κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, από την ανάγκη να ευνοηθεί ο σκοπός περιφερειακής αναπτύξεως και ειδικής στηρίξεως των πλέον απομακρυσμένων περιοχών, για τις οποίες η μοναδική δυνατότητα είναι η αερομεταφορά. Οι πορτογαλικές αρχές αποβλέπουν κυρίως στη στήριξη των αυτόνομων περιοχών των Αζορών και της Μαδέρας.

32 Συναφώς, πρέπει κατ' αρχάς να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 4, του κανονισμού 2408/92, η αυτόνομη περιοχή των Αζορών εξαιρείται της εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού έως τις 30 Ιουνίου 1998. Η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη μόνον όταν διαπίστωσε ότι δεν πραγματοποιήθηκαν οι αναγκαίες από 1ης Ιουλίου 1998 τροποποιήσεις της πορτογαλικής νομοθεσίας. Κατά την ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2408/92, η εξαίρεση δικαιολογείται από την ανεπαρκή ανάπτυξη του συστήματος εναέριας κυκλοφορίας στις Αζόρες κατά την ημερομηνία εκδόσεως του κανονισμού. Έτσι, ο εν λόγω κανονισμός προέβλεπε ρητά ένα εισάγον εξαίρεση και προσωρινό μέτρο περιφερειακής προωθήσεως, το οποίο απέβλεπε στη σταδιακή προσαρμογή των περιοχών για τις οποίες ίσχυαν ειδικές δεσμεύσεις που απαγόρευαν την άμεση και απότομη εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων.

33 Ακολούθως, το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92 προβλέπει τη δυνατότητα προωθήσεως της αναπτύξεως ορισμένων περιοχών. Κατά το στοιχείο α' της διατάξεως αυτής, ένα κράτος μέλος μπορεί «να επιβάλλει υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών σε τακτικές αεροπορικές γραμμές προς αερολιμένα που εξυπηρετεί περιφερειακή περιοχή ή περιοχή ανάπτυξης που βρίσκεται στο έδαφός του». Κατά το στοιχείο η' της εν λόγω διατάξεως, προς τήρηση των υποχρεώσεων αυτών μπορεί να προβλεφθεί χρηματική αντιστάθμιση.

34 Αν όμως ο κανονισμός 2408/92 παρέχει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη δυνατότητα να επιβληθούν στους αερομεταφορείς τέτοιες υποχρεώσεις παροχής δημοσίων υπηρεσιών για τις οποίες μπορεί να προβλεφθεί χρηματικό αντίτιμο, οι υποχρεώσεις αυτές πρέπει να καθοριστούν εκ των προτέρων και το χρηματικό αντίτιμο να μπορεί να προσδιοριστεί για κάθε περίπτωση ως ειδική αντιστάθμιση για τις υποχρεώσεις αυτές.

35 Αφενός, δεν αμφισβητείται ότι η διαφορά του ποσού των τελών ασφαλείας μεταξύ περιφερειακών και ενδοκοινοτικών πτήσεων δεν εμπίπτει στο πλαίσιο των υποχρεώσεων παροχής δημοσίων υπηρεσιών, από τις οποίες μπορούν να επωφεληθούν οι αυτόνομες περιοχές. Συγκεκριμένα, ναι μεν η Πορτογαλική Κυβέρνηση εκθέτει την ανάγκη παροχής οικονομικής και κοινωνικής ενισχύσεως στις αυτόνομες περιοχές των Αζορών και της Μαδέρας, δεν αποδεικνύει όμως ούτε υποστηρίζει ότι έχει επιβάλει οποιαδήποτε υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας στις αεροπορικές εταιρίες που εξυπηρετούν τις περιοχές αυτές και, κυρίως, δεν αμφισβητεί ότι το

χορηγούμενο πλεονέκτημα δεν περιορίζεται στις πτήσεις με προορισμό τις αυτόνομες περιοχές, η κατάσταση των οποίων ίσως θα το δικαιολογούσε, αλλά ευνοεί ή μπορεί να ευνοήσει άλλες περιφερειακές πτήσεις, ο κατάλογος των οποίων καταρτίζεται με υπουργική απόφαση και ενδέχεται να τροποποιηθεί βάσει μη καθορισμένων κριτηρίων.

36 Αφετέρου, η Πορτογαλική Κυβέρνηση δεν αποδεικνύει, με την επιχειρηματολογία της, ότι υφίσταται επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος που να δικαιολογεί τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ήτοι την επιβολή περίπου δύο φορές χαμηλότερου τέλους ασφαλείας στις περιφερειακές πτήσεις σε σχέση με τις ενδοκοινοτικές.

37 Τέλος, το γεγονός που επικαλείται η Πορτογαλική Κυβέρνηση, ότι η εφαρμογή στις περιφερειακές πτήσεις του συντελεστή τελών που ισχύει στις ενδοκοινοτικές πτήσεις θα είχε ως αποτέλεσμα την υπερβολική επιβάρυνση της συνολικής τιμής των πρώτων, ουδεμία επιρροή ασκεί ως προς το βάσιμο της προσφυγής λόγω παραβάσεως, καθόσον, μεταξύ άλλων, η εναρμόνιση των συντελεστών των τελών αερολιμένα δεν συνεπάγεται υποχρεωτικά την επιλογή του χαμηλότερου συντελεστή.

38 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας, αφενός, με το άρθρο 10 του διατάγματος 38/91 υψηλότερα τέλη εξυπηρετήσεως επιβατών για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις από εκείνα που ισχύουν στις πτήσεις εσωτερικού και, αφετέρου, με το νομοθετικό διάταγμα 102/91 και τις σχετικές εκτελεστικές αποφάσεις υψηλότερο τέλος ασφαλείας για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις από εκείνο που ισχύει σε ορισμένες πτήσεις εσωτερικού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 59 της Συνθήκης και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92.

Επί των δικαστικών εξόδων

39 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή διατύπωσε σχετικό αίτημα και η Πορτογαλική Δημοκρατία ηττήθηκε, επιβάλλεται να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας, αφενός, με το άρθρο 10 του Decreto Regulamentar (κανονιστικού διατάγματος) 38/91, της 29ης Ιουλίου 1991, υψηλότερα τέλη εξυπηρετήσεως επιβατών για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις από εκείνα που ισχύουν στις πτήσεις εσωτερικού και, αφετέρου, με το Decreto-Lei (νομοθετικό διάταγμα) 102/91, της 8ης Μαρτίου 1991, και τις σχετικές εκτελεστικές αποφάσεις υψηλότερο τέλος ασφαλείας για τις ενδοκοινοτικές πτήσεις από εκείνο που ισχύει σε ορισμένες πτήσεις εσωτερικού,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, 49 ΕΚ) και 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2408/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών.

2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Gulmann Σκουρής Puissochet

Schintgen Colneric

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 26 Ιουνίου 2001.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

C. Gulmann