SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER
vom 8. Oktober 2002 [1]

I — Einleitung

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Erhebung unterschiedlicher Flughafengebühren für Inlands- und Auslandsflüge in Griechenland. Es geht um ihre Vereinbarkeit mit der Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 [2] sowie den Artikeln 18 und 49 EG.

II — Rechtlicher Rahmen

1. *Verordnung Nr. 2408/92*

2. Die auf der Rechtsgrundlage des Artikels 80 Absatz 2 EG erlassene Verordnung Nr. 2408/92 gehört zu den im so genannten „dritten Paket" zusammengefassten Maßnahmen zur schrittweisen Schaffung des Binnenmarktes für den Luftverkehr (vgl. den ersten Erwägungsgrund). Sie sieht namentlich den freien Zugang der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu den Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs vor (vgl. Artikel 1).

3. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung lautet:

„Vorbehaltlich dieser Verordnung wird Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft von den betroffenen Mitgliedstaaten die Genehmigung erteilt, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben."

2. *Griechische Gesetzgebung*

4. Das Gesetz Nr. 2065/1992 [3] bestimmt in Artikel 40, dessen Absatz 7 durch Artikel 27

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, ABl. L 240, S. 8.

3 — FEK (= Amtsblatt der griechischen Regierung) A' 113.

Absatz 2B des Gesetzes Nr. 2668/1998 [4] hinzugefügt worden ist:

„7. Von jedem über 12 Jahre alten Passagier, der von (staatlichen oder kommunalen oder gemeinschaftlichen oder privaten) griechischen Flughäfen mit Bestimmungsort im Inland oder im Ausland abreist, wird eine Flughafenmodernisierungs- und -entwicklungsabgabe wie folgt erhoben:

a. für Reisende mit einem Endbestimmungsort, der von ihrem Abgangsflughafen mehr als 100 km und weniger als 750 km entfernt ist, eine Gebühr im Gegenwert in Drachmen von 10 Europäischen Rechnungseinheiten (ECU);

b. für Reisende mit einem Endbestimmungsort, der von ihrem Abgangsflughafen mehr als 750 km entfernt ist, eine Gebühr im Gegenwert in Drachmen von 20 ECU."

4 — FEK A' 282.

III — Sachverhalt

5. Für einen Flug von Heraklion nach Marseille am 10. August 1998 zahlte der Kläger des Ausgangsverfahrens eine Flughafenmodernisierungs- und -entwicklungsabgabe in Höhe von 6 900 GRD, was umgerechnet ca. 20 EUR entspricht. Er begehrt vom griechischen Staat die Erstattung der Hälfte dieses Betrages.

6. Nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts wird den Passagieren für die von ihnen erhobene Abgabe keine Gegenleistung erbracht. Es handelt sich vielmehr um eine Steuer, die von den Fluggesellschaften eingezogen und an die griechische Staatsbank überwiesen wird. Sie dient der Durchführung von Arbeiten und der Beschaffung von Anlagen für Flughäfen und zu deren Modernisierung.

7. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Abgabe in doppelter Höhe vor allem internationale Flüge betrifft. Kein inländischer Flug gehe über mehr als 750 km, und nur ein Auslandsflug, nämlich von Korfu nach Rom, bleibe unter der Schwelle von 750 km.

8. Der Vorlagebeschluss weist auch die von der griechischen Regierung im nationalen Gerichtsverfahren vorgetragenen Argumente zurück, die Abgabe sei geringfügig

und im Übrigen gerechtfertigt, weil gegenüber Passagieren von Auslandsflügen Dienstleistungen von größerer Dauer und in größerem Umfang erbracht würden. Denn für die Abgabe werde keinerlei konkrete Gegenleistung erbracht. Vielmehr würde mit der steuerlichen Belastung die Erfüllung staatlicher Ziele verfolgt.

9. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens in der griechischen Regelung einen Verstoß gegen Artikel 18 EG sieht, wonach jeder Bürger das Recht habe, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und gegen Artikel 49 EG, der jede Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit verbietet, da mit dieser Regelung eine verdeckte Diskriminierung zulasten der internationalen und damit auch der innergemeinschaftlichen Flüge geschaffen werde. Ferner macht der Kläger geltend, die in Rede stehende Regelung verstoße gegen die Vorschriften der Verordnung Nr. 2408/92 des Rates, durch deren Artikel 3 eine allgemeine Freiheit des Zugangs zum innergemeinschaftlichen Verkehr, zu dem auch der Inlandsverkehr eines Mitgliedstaats gehöre, zugunsten der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft begründet werde. Er beruft sich unter anderem auf das Urteil in der Rechtssache Kommission/Frankreich.[5] Schließlich rügt er noch einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot.

5 — Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-381/93 (Kommission/Frankreich, Slg. 1994, I-5145).

IV — Vorlagefrage

10. In diesem Zusammenhang hat das Gericht folgende Frage vorgelegt:

„Sind die Artikel 8a (nach Änderung jetzt 18 EG) und 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) sowie Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 des Rates dahin auszulegen, dass es verboten ist, dass ein Mitgliedstaat inländische und innergemeinschaftliche Flüge mit einer unterschiedlichen steuerlichen Belastung belegt, was unmittelbar dazu führt, dass innergemeinschaftliche Flüge mit einem Abgabenbetrag belastet werden, der im Verhältnis zu den Flügen innerhalb des Mitgliedstaats doppelt so hoch ist?"

V — Stellungnahmen der Beteiligten

11. Der Kläger des Ausgangsverfahrens hat mit einem am 5. Juli 2001 beim Gerichtshof eingegangenen Schriftsatz eine Stellungnahme abgegeben. Die hierfür eingeräumte Frist war jedoch bereits am 29. Juni abgelaufen und das schriftliche Verfahren am 3. Juli abgeschlossen worden. Diese Stellungnahme kann daher nicht mehr berücksichtigt werden.

1. *Griechische Regierung*

12. Die griechische Regierung weist zunächst darauf hin, dass 65 % der Einnahmen aus den Gebühren für den Ausbau und die Modernisierung des Flughafens verwendet werden, an dem die Gebühr erhoben wurde. Die verbleibenden 35 % stünden der Regierung zur Verfügung, um damit Arbeiten auf irgendeinem der griechischen Flughäfen vornehmen zu können.

13. Die griechische Regierung geht nicht näher auf die durch den Vorlagebeschluss aufgeworfenen rechtlichen Fragen ein. Sie stellt lediglich dar, dass die vorgelegte rechtliche Regelung durch Artikel 16 des Gesetzes Nr. 2892/2001, das am 1. März 2001 in Kraft getreten sei, dahin gehend geändert worden sei, dass nunmehr einheitlich für alle Flüge eine Flughafenmodernisierungs- und -entwicklungsabgabe in Höhe von 12 EUR erhoben werde.

2. *Italienische Regierung*

14. Die italienische Regierung ist der Meinung, die griechische Gesetzgebung sei mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. In der Tat würden die internationalen Flüge mit einer doppelt so hohen Abgabe belastet wie die Inlandsflüge. Aber die Differenzierung beruhe auf der Anwendung des neutralen Kriteriums der Entfernung und nicht auf der Natur der Flüge oder der Nationalität der Fluggesellschaft oder der Passagiere.

15. Die Maßnahme verstoße nicht gegen Artikel 18 EG, da sie die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht nicht beeinträchtige. Dies könnte allenfalls dann der Fall sein, wenn die Gebühr eine abschreckende Höhe hätte oder die Bürger anderer Mitgliedstaaten diskriminierte. Beides sei nicht der Fall.

16. Auch eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit könne nicht festgestellt werden. Die unterschiedliche Behandlung beruhe auf der Anwendung eines neutralen Kriteriums, der Entfernung, und beinhalte keine versteckte Diskriminierung. Die Gebühr beeinflusse lediglich die Preise der Flugdienstleistungen, die auf Auslandsstrecken angeboten würden. Dies hindere jedoch nicht den freien Wettbewerb oder die Dienstleistungsfreiheit der nationalen und internationalen Fluganbieter.

17. Ebenso wenig sei die Regelung mit Artikel 3 der Verordnung Nr. 2408/92 unvereinbar. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass die Entrichtung der Gebühr eine Bedingung für den Erhalt der Genehmigung sei, auf den innergemeinschaftlichen Strecken von Griechenland aus Flugdienstleistungen anzubieten.

3. *Kommission*

18. Die Kommission hebt hervor, dass Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 die Dienstleistungsfreiheit im Flugverkehr eingeführt hat. Infolgedessen seien nach der Rechtsprechung alle nationalen Maßnahmen verboten, die die Erbringung von Dienstleistungen im zwischenstaatlichen Verkehr im Verhältnis zum innerstaatlichen Verkehr erschwerten.[6] Die fragliche Gebührenregelung führe dazu, dass zwischenstaatliche Flüge mit 20 EUR innerstaatliche hingegen nur mit 10 EUR belastet würden, weshalb die zwischenstaatliche Dienstleistung erschwert werde.

19. Die Kommission hält die Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit auch nicht für gerechtfertigt. Der unterschiedliche Umfang der für die verschiedenen Flüge zu erbringenden Leistungen werde nur in einem Dokument der Zivilluftfahrtbehörde (YPA) erwähnt. Hierin werde erwähnt, dass die Anzahl der pro Stunde abgefertigten Passagiere bei Inlandsflügen höher ist als bei grenzüberschreitenden Flügen. Die Kommission hält diese Darstellung aber nicht für überzeugend, da, wie sie am Beispiel des Athener Flughafens erläutert, die Zahl der abgefertigten Passagiere je nach Abfertigungsterminal variiert und nicht nach Inlands- und Auslandsflügen.

6 — Die Kommission beruft sich auf das Urteil in der Rechtssache Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 5).

20. Im Übrigen werde für die Gebühr keinerlei unmittelbare Gegenleistung erbracht. Aus Artikel 14 des Abkommens über die Entwicklung des Flughafens Spáta ergebe sich, dass die Gebühren die Kosten für den Ausbau und die Unterhaltung des Flughafens insgesamt mit abdecken sollen.

21. Auch die Verpflichtung der griechischen Regierung gegenüber der Trägergesellschaft des Flughafens Spáta, die Gebührenregelung nicht in einer Weise zu ändern, dass die der Flughafengesellschaft zur Verfügung stehenden Mittel beschränkt werden, stelle keine Rechtfertigung für die unterschiedlichen Gebühren dar. Erstens könne eine nichtdiskriminierende Gebührenregelung die gleichen Erträge erwirtschaften und zweitens könne eine derartige Vereinbarung nicht die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergebenden Verpflichtungen modifizieren.

VI — Würdigung

1. *Auslegung des Artikels 49 EG und des Artikels 3 der Verordnung Nr. 2408/92 — Dienstleistungsfreiheit*

a) Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit

22. Die Verordnung Nr. 2408/92 verfolgt das Ziel, die Anwendungsbedingungen des

Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs im Luftverkehr festzulegen.[7] Sie ist im Lichte des Artikels 49 EG und seiner Auslegung durch die Rechtsprechung zu interpretieren.[8]

23. Nach der Rechtsprechung steht Artikel 49 EG der Anwendung einer nationalen Regelung entgegen, die die Möglichkeit für einen Dienstleistungserbringer, von dieser Freiheit tatsächlich Gebrauch zu machen, ohne objektive Rechtfertigung beschränkt. Er schließt auch die Anwendung einer nationalen Regelung aus, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert.[9] Eine derartige Erschwerung liegt zum Beispiel vor, wenn eine grenzüberschreitende Dienstleistung im Verhältnis zu vergleichbaren innerstaatlichen Dienstleistungen teurer ist.[10]

24. Die streitige griechische Regelung, die inzwischen aufgehoben worden ist, verlangte für Flüge von 100 bis 750 km eine Gebühr in Höhe von 10 EUR und für Flüge über 750 km in Höhe von 20 EUR. Nach den Feststellungen des Gerichts fallen alle Inlandsverbindungen in die Kategorie bis 750 km und alle innergemeinschaftlichen Verbindungen mit Ausnahme der Strecke Korfu—Rom in die zweite. Die für die gleichwertige Inlandsleistung erhobene Gebühr beträgt die Hälfte der Gebühr für innergemeinschaftliche Flüge. Infolgedessen ist festzustellen, dass von der streitigen griechischen Regelung eine Beschränkung der von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 sowie von Artikel 49 EG geschützten Dienstleistungsfreiheit im Flugverkehr ausgeht.

25. Nur ergänzend sei darauf hingewiesen, dass es nach der oben zitierten Rechtsprechung entgegen der von der italienischen Regierung in diesem Verfahren vertretenen Auffassung nicht darauf ankommt, ob in der Maßnahme eine Diskriminierung aufgrund der Nationalität vorliegt. Es genügt, dass die grenzüberschreitende innergemeinschaftliche Leistung gegenüber der vergleichbaren rein nationalen Leistung verteuert wird. Artikel 49 EG statuiert ein Beschränkungsverbot und kein reines Diskriminierungsverbot.

b) Rechtfertigung der Beschränkung

26. Im Folgenden ist zu erörtern, ob die festgestellte Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs eventuell gerecht-

7 — Urteil vom 18. Januar 2001 in der Rechtssache C-361/98 (Italien/Kommission, Slg. 2001, I-385, Randnr. 32). Vgl. auch meine ausführliche Begründung für diese Rechtsauffassung in den Schlussanträgen vom 6. März 2001 in der Rechtssache C-70/99 (Kommission/Portugal, Slg. 2001, I-4845, I-4847, Nrn. 27 bis 41).

8 — Urteil vom 26. Juni 2001 in der Rechtssache C-70/99 (Kommission/Portugal, Slg. 2001, I-4845, Randnr. 22).

9 — Urteil in der Rechtssache Kommission/Frankreich (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 16 f.); Urteil in der Rechtssache Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 27).

10 — Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84 (Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 3755, Randnr. 28); Urteil in der Rechtssache Kommission/Portugal (zitiert in Fußnote 8, Randnr. 28).

fertigt ist. Der freie Dienstleistungsverkehr kann als tragender Grundsatz des Vertrages nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind und für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten. Ferner ist die fragliche nationale Regelung nur dann gerechtfertigt, wenn sie geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. [11]

27. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die griechischen Vorschriften zu einer Diskriminierung der Dienstleistungserbringer aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit führen. Die Unterscheidung erfolgt allein anhand der Entfernung der Flugstrecke. Insoweit ist die erste der oben genannten Bedingungen, dass die Beschränkung für alle Personen und Unternehmen gilt, erfüllt.

28. Fraglich ist jedoch, inwieweit die Diskriminierung aus Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist.

29. Die griechische Regierung führt an, dass die aus der Gebührenerhebung erwirtschafteten Erträge dem Ausbau und der Modernisierung der Flughäfen zugute kommen. Zwei Drittel der erhobenen Gebühren fließen an den Flughafen, von dem sie eingezogen wurden, und ein Drittel steht der Regierung zur Verteilung unter allen griechischen Flughäfen zur Verfügung. Wie die Kommission aber zutreffend hervorhebt, stellen wirtschaftliche Ziele nach der Rechtsprechung grundsätzlich keine Gründe der öffentlichen Ordnung im Sinne des Artikels 46 EG dar, die eine unterschiedliche Behandlung von inländischen und grenzüberschreitenden Dienstleistungen rechtfertigen könnten. [12] Die Modernisierung und der Ausbau der griechischen Flughäfen könnten genauso gut mit einem Gebührenaufkommen finanziert werden, das nationale und innergemeinschaftliche Flüge gleichbehandelt.

30. Die Kommission erwähnt als möglichen Rechtfertigungsgrund die Darstellung des YPA, dass die Anzahl der pro Stunde abgefertigten Passagiere bei Inlandsflügen höher ist als bei grenzüberschreitenden Flügen.

31. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die dieser Feststellung zugrunde liegenden Tatsachen nicht unstreitig sind. Die Kommission bezweifelt jedenfalls die Aussage des YPA und ist der Meinung, die Anzahl der abgefertigten Passagiere hänge nicht

11 — Urteil vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92 (Kraus, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 32); Urteil vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94 (Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnr. 37); Urteil vom 28. März 1996 in der Rechtssache C-272/94 (Guiot, Slg. 1996, I-1905, Randnrn. 11 und 13); Urteil vom 1. Februar 2001 in der Rechtssache C-108/96 (Mac Quen, Slg. 2001, I-837, Randnr. 26); Urteil vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache C-205/99 (Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnrn. 21 und 25).

12 — Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89 (Collectieve Antennevoorziening Gouda [„Mediawet"], Slg. 1991, I-4007, Randnr. 11).

von der Art oder Strecke des Fluges, sondern von dem Terminal ab, an dem abgefertigt werde. Aus dem Vorlagebeschluss und den Stellungnahmen der beteiligten Regierungen und der Kommission ergeben sich jedenfalls keine ausreichenden Anhaltspunkte für eine Rechtfertigung. Die griechische Regierung hat keine weiteren Zahlenangaben oder sonstige Tatsachen vorgetragen, die eine unterschiedliche Gebührenbelastung nach der Länge der Flugstrecken rechtfertigten.

32. Es ist vielmehr festzustellen, dass dem Passagier für die von ihm erhobene Gebühr keinerlei unmittelbare Gegenleistung erbracht wird. Die Gebühr dient vielmehr dem allgemeinen Ausbau und der Modernisierung der griechischen Flughäfen. Das vorlegende Gericht stellt hierzu fest, dass es sich um eine Steuer handelt, der keine Gegenleistung gegenübersteht.

33. In Bezug auf die Verpflichtung der griechischen Regierung gegenüber der Trägergesellschaft des Flughafens Spáta kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Wirtschaftliche Erwägungen sind nicht geeignet, unterschiedliche Gebührenbelastungen zu rechtfertigen.

34. Als Zwischenergebnis ist damit festzuhalten, dass die fragliche griechische Regelung mit dem Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit im Sinne des Artikels 49 EG und des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 unvereinbar ist.

2. Auslegung des Artikels 18 EG — Freizügigkeit für Unionsbürger

35. Das vorlegende Gericht stellt des Weiteren die Frage, ob Artikel 18 EG dahin gehend auszulegen sei, dass er einer nationalen Regelung wie der hier fraglichen griechischen Regelung entgegensteht.

36. Diese Frage dürfte im Lichte der bisherigen Rechtsprechung zum Verhältnis des Artikels 18 EG zu anderen Nichtdiskriminierungsvorschriften des Vertrages obsolet sein. Im Urteil in der Rechtssache Skanavi und Chryssanthakopoulos hat der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 18 EG, in dem das Recht eines jeden Unionsbürgers, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, in allgemeiner Form niedergelegt ist, in Artikel 43 EG einen besonderen Ausdruck findet. Soweit der Sachverhalt unter eine der spezielleren Vorschriften des Vertrages fällt, braucht über die Auslegung des Artikels 18 EG nicht entschieden zu werden. [13] Da im vorliegenden Fall, wie oben erörtert, Artikel 49 EG den Sachverhalt erfasst, erübrigt sich eine Stellungnahme zu Artikel 18 EG.

13 — Urteil vom 29. Februar 1996 in der Rechtssache C-193/94 (Skanavi und Chryssanthakopoulos, Slg. 1996, I-929, Randnr. 22). Im gleichen Sinne die Schlussanträge des Generalanwalts Tizzano vom 25. April 2002 in der Rechtssache C-100/01 (Ministre de l'Intérieur gegen Oteiza Olazabal, Urteil vom 26. November 2002, Slg. 2002, I-10981, Randnr. 18, in Bezug auf das Verhältnis zwischen Artikel 18 und Artikel 39).

37. Nur hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof nicht diesem systematischen Argument folgen sollte, ist anzumerken, dass es im vorliegenden Fall überaus fraglich ist, inwieweit der Anwendungsbereich des Artikels 18 EG überhaupt berührt ist. Nimmt man diese Bestimmung wörtlich und versteht man sie als Recht, sich in einem der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erscheint bereits fraglich, ob die hier zu untersuchende Maßnahme den Anwendungsbereich des Artikels 18 EG berührt. Die Gebührenregelung betrifft weder den Aufenthalt in Griechenland noch das Recht, sich innerhalb dieses Mitgliedstaats frei zu bewegen.

38. Der Anwendungsbereich des Artikels 18 EG könnte allenfalls dann berührt sein, wenn man die Vorschrift als Recht versteht, sich in der gesamten Union, also auch zwischen den Mitgliedstaaten, frei zu bewegen und aufzuhalten. [14] Unter diesem Aspekt ist zunächst einmal festzustellen, dass die streitige Gebührenregelung das Recht auf Grenzübertritt in einen anderen Mitgliedstaat nicht ausschließt. Es besteht weiterhin die Möglichkeit, Griechenland auf anderem Wege als per Flug zu verlassen. Dass aber Artikel 18 EG ein uneingeschränktes Recht gewährt, sich mit einem bestimmten Fortbewegungsmittel von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu bewegen, ist nicht erkennbar.

39. Selbst wenn man aber auf die konkret betroffene Fortbewegungsart abstellt, ist zu beachten, dass die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten allenfalls dadurch erschwert wird, dass sie nur gegen Entrichtung einer Gebühr möglich ist, die doppelt so hoch ist wie in dem Fall, in dem die Freizügigkeit innerhalb Griechenlands ausgeübt wird. Jedoch erscheint die Höhe der hier geforderten Gebühr, 20 EUR, im Verhältnis zum Preis für das erforderliche entsprechende Flugticket eher eine zu vernachlässigende Größenordnung darzustellen. Sie erschwert die Ausübung des Rechts aus Artikel 18 EG nicht in einem Maße, dass es gerechtfertigt erscheint, eine Beeinträchtigung des Rechts auf Freizügigkeit in der Union anzunehmen.

40. Gegen eine eventuelle Unvereinbarkeit der Gebührenvorschrift mit Artikel 18 EG spricht jedoch vor allem folgende Erwägung. Die Vorschrift ist eine spezielle Ausprägung des in Artikel 12 EG verankerten allgemeinen Diskriminierungsverbots. [15] Die hier fragliche Gebührenvorschrift unterscheidet aber nicht nach der Nationalität des Passagiers und auch nicht des Transportunternehmens. Alleiniges Fälligkeitskriterium ist die Entfernung, über die geflogen wird. Die Gebühr wird unterschiedslos für alle Flugreisen über 750 km verlangt. Dies ist aber ein objektives Kriterium, dessen Anwendung nicht zu einer Diskriminierung führt. Infolgedessen bleibt festzuhalten, dass Artikel 18 EG der Anwendung der streitigen Gebührenregelung nicht entgegensteht.

14 — In diesem Sinne Generalanwalt La Pergola in seinen Schlussanträgen vom 1. Juli 1997 in der Rechtssache C-85/96 (Martínez Sala, Slg. 1998, I-2691, I-2694, Nr. 18).

15 — Urteil vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache C-85/96 (Martínez Sala, Slg. 1998, I-2691, Randnrn. 62 bis 63); Urteil vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-184/99 (Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193, Randnrn. 30 bis 32).

VII — Ergebnis

41. Aufgrund der vorstehenden Überlegungen wird vorgeschlagen, auf die Vorlagefrage folgendermaßen zu antworten:

Artikel 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG) sowie Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2408/92 des Rates sind dahin auszulegen, dass sie der Anwendung einer nationalen Vorschrift entgegenstehen, die inländische und innergemeinschaftliche Flüge mit einer unterschiedlichen steuerlichen Belastung belegt, was unmittelbar dazu führt, dass innergemeinschaftliche Flüge mit einem Abgabenbetrag belastet werden, der im Verhältnis zu den Flügen innerhalb des Mitgliedstaats doppelt so hoch ist.