# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 8. oktober 2002 [1]

## I — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse drejer sig om opkrævningen af forskellige lufthavnsafgifter i Grækenland for indenrigs- og udenrigsflyvninger. Spørgsmålet går ud på, om disse afgifter er forenelige med forordning (EØF) nr. 2408/92 [2] samt artikel 18 EF og 49 EF.

## II — Relevante retsforskrifter

1. *Forordning nr. 2408/92*

2. Forordning nr. 2408/92, der er udstedt med hjemmel i artikel 80, stk. 2, EF, er en del af den såkaldte »tredje pakke« af sammenfattede foranstaltninger til gradvis at oprette et indre marked for lufttransport (jf. første betragtning). Forordningen fastslår navnlig, at der skal være fri adgang for Fællesskabets luftfartsselskaber til flyruterne inden for Fællesskabet (jf. artikel 1).

3. I forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmes følgende:

»Medmindre andet følger af denne forordning, tillader den(de) berørte medlemsstat(er) EF-luftfartsselskaber at udøve trafikrettigheder på ruter inden for Fællesskabet.«

2. *Græsk lovgivning*

4. Artikel 40 i lov nr. 2065/1992 [3], hvis stk. 7 blev tilføjet ved artikel 27, stk. 2B, i

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets forordning af 23.7.1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet, EFT L 240, s. 8.

3 — FEK (*Den Hellenske Republiks Lovtidende*) A' 113.

lov nr. 2668/1998[4] (herefter »lov nr. 2065/1992«), bestemmer:

»7. Enhver passager på over 12 år, der rejser fra græske lufthavne (statslige, kommunale eller private), til en destination i Grækenland eller i udlandet, pålægges følgende afgift til modernisering og udvikling af lufthavne:

a) For passagerer, hvis endelige destination ligger over 100 km, men højst 750 km fra afrejselufthavnen: en afgift i drakmer svarende til 10 ECU.

b) For passagerer, hvis endelige destination ligger over 750 km fra afrejselufthavnen: en afgift i drakmer svarende til 20 ECU.«

4 — FEK A' 282.

## III — De faktiske omstændigheder

5. Den 10. august 1998 betalte sagsøgeren i hovedsagen for en rejse med fly fra Heraklion til Marseille 6 900 GRD i afgift til modernisering og udvikling af lufthavne, hvilket omregnet svarer til omkring 20 EUR. Sagsøgeren har krævet, at den græske stat tilbagebetaler ham halvdelen af dette beløb.

6. Ifølge den nationale ret får passagererne ingen modydelse for den opkrævede afgift. Det drejer sig langt snarere om en afgift, som opkræves af luftfartsselskaberne og overføres til den græske statsbank. Afgiften anvendes til udførelse af arbejde og levering af udstyr i lufthavnene samt til modernisering af lufthavnene.

7. Den nationale ret har påpeget, at afgiften er dobbelt så høj for navnlig internationale flyvninger. Ingen indenrigsflyvning er på over 750 km, og kun én international flyvning, nemlig den mellem Korfu og Rom, er på under 750 km.

8. I forelæggelseskendelsen tilbagevises også de af den græske regering i hovedsagen fremførte argumenter om, at afgiften er

ubetydelig og i øvrigt begrundet, eftersom passagererne på internationale flyvninger servicemæssigt er begunstiget både i tid og omfang. For der er ingen konkret modydelse for afgiften. Tværtimod er det opfyldelsen af statslige mål, der er hensigten med den skattelignende afgift.

9. Af forelæggelseskendelsen fremgår, at sagsøgeren i hovedsagen finder de græske bestemmelser stridende mod artikel 18 EF, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og af artikel 49 EF, der forbyder enhver restriktion, som hindrer fri udveksling af tjenesteydelser, da der med den pågældende bestemmelse skabes en skjult forskelsbehandling til skade for internationale flyvninger og dermed også flyvninger inden for Fællesskabet. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at den omhandlede bestemmelse indebærer en tilsidesættelse af bestemmelserne i forordning nr. 2408/92, der særlig ved artikel 3 indfører en generel fri adgang til flyvninger inden for Fællesskabet, hvilket også omfatter indenrigsflyvninger i en medlemsstat, til fordel for EF-luftfartsselskaber. Sagsøgeren har blandt andet påberåbt sig dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [5]. Endelig har han gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

5 — Dom af 5.10.1994, sag C-381/93, Sml. I, s. 5145.

## IV — Det præjudicielle spørgsmål

10. På denne baggrund har den nationale ret forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EF-traktatens artikel 8 A og 59 (efter ændring nu artikel 18 EF og 49 EF) samt artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 fortolkes således, at det er forbudt en medlemsstat at pålægge indenlandske flyvninger og flyvninger inden for Fællesskabet forskellige afgiftsbyrder med det direkte resultat, at flyvninger inden for Fællesskabet belastes med en afgift, der er dobbelt så stor som afgiften på flyvninger inden for medlemsstaten?«

## V — Parternes indlæg

11. Sagsøgeren i hovedsagen har afgivet et skriftligt indlæg, som indgik til Domstolen den 5. juli 2001. Den relevante frist udløb imidlertid allerede den 29. juni, og den skriftlige forhandling var afsluttet den 3. juli. Dette indlæg med sit indhold kan derfor ikke tages i betragtning.

1. *Den græske regering*

12. Den græske regering har indledningsvis påpeget, at 65% af indtægterne fra afgiften anvendes til modernisering og udvikling af den lufthavn, hvor afgiften opkræves. De resterende 35% står til rådighed for regeringen, for at den dermed kan udføre arbejde på en hvilken som helst græsk lufthavn.

13. Den græske regering er ikke kommet nærmere ind på de i forelæggelseskendelsen rejste retlige spørgsmål. Den har alene anført, at den bestemmelse, som er genstand for forelæggelseskendelsen, er blevet ændret ved artikel 16 i lov nr. 2892/2001, som trådte i kraft den 1. marts 2001, således at der nu på alle flyvninger opkræves den samme afgift på 12 EUR til modernisering og udvikling af lufthavne.

2. *Den italienske regering*

14. Den italienske regering finder den græske lovgivning forenelig med fællesskabsretten. De internationale flyvninger blev ganske rigtigt belastet med en afgift, der var dobbelt så høj som den på indenrigsflyvningerne, men forskelsbehandlingen beroede på anvendelsen af et neutralt afstandskriterium, ikke på flyvningernes karakter eller på luftfartsselskabets eller passagerernes nationalitet.

15. Tiltaget tilsidesætter ikke artikel 18 EF, eftersom det ikke udgør nogen hindring for den frie bevægelighed eller for opholdsretten. Dette kunne højst have været tilfældet, hvis afgiften havde været afskrækkende høj eller diskriminerede andre medlemsstaters borgere. Ingen af delene foreligger.

16. En restriktion, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser, kan heller ikke anses for at foreligge. Forskelsbehandlingen beror på anvendelsen af et neutralt afstandskriterium, der ikke rummer nogen skjult forskelsbehandling. Afgiften har kun haft indflydelse på priserne på luftfartstjenesteydelser, som leveres på internationale ruter. Dette udgør dog ikke nogen restriktion, der hindrer den fri konkurrence eller den frie udveksling af tjenesteydelser, som leveres af nationale og internationale luftfartsselskaber.

17. Lige så lidt er bestemmelsen uforenelig med artikel 3 i forordning nr. 2408/92. Der er ingen holdepunkter for at hævde, at betaling af afgiften er en betingelse for, at der meddeles tilladelse til at levere luftfartstjenesteydelser på ruter fra Grækenland til andre medlemsstater.

3. *Kommissionen*

18. Kommissionen har understreget, at den frie udveksling af tjenesteydelser inden for luftfart blev indført ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92. I henhold til retspraksis er alle nationale foranstaltninger, der gør det vanskeligere at præstere luftransportydelser på internationale flyvninger i forhold til på indenrigsflyvninger, forbudt i medfør af denne bestemmelse [6]. Den omtvistede afgiftsbestemmelse indebærer, at internationale flyvninger belastes med 20 EUR i modsætning til bare 10 EUR på indenrigsflyvninger, hvorved leveringen af tjenesteydelser på de internationale flyvninger gøres vanskeligere.

19. Kommissionen mener heller ikke, at restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser er begrundet. Forskellen i den service, man får på de forskellige flyvninger, er kun blevet nævnt i et tjenstligt dokument hidrørende fra luftfartsvæsenet (YPA). Heri anføres det, at antallet af passagerer, som pr. time checker ind til indenrigsflyvninger, er højere end antallet af passagerer, der pr. time checker ind til internationale flyvninger. Kommissionen finder imidlertid ikke denne opgørelse overbevisende, eftersom antallet af passagerer, der checker ind, som i det af Kommissionen fremhævede tilfælde med Athens lufthavn, varierer afhængig af afgangsterminal og ikke af, om det er indenrigs- eller udenrigsflyvninger.

6 — Kommissionen har i denne forbindelse påberåbt sig dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig (nævnt i fodnote 5).

20. Desuden får man på ingen måde nogen umiddelbar modydelse. Af artikel 14 i aftalen om udvikling af Spátas lufthavn fremgår det, at afgifterne skal dække de samlede udgifter for udvidelsen og vedligeholdelsen af lufthavnen.

21. Heller ikke den græske regerings forpligtelse i forhold til det selskab, som ejer Spátas lufthavn, om ikke at ændre afgiftsbestemmelsen på en sådan måde, at de midler, der står til luftfartsselskabets rådighed, begrænses, udgør nogen begrundelse for de forskellige afgifter. For det første kunne man med en afgiftsbestemmelse, som ikke var udtryk for forskelsbehandling, opnå en tilsvarende indtægt, og for det andet kan en sådan aftale ikke fritage en medlemsstat fra sine fællesskabsretlige forpligtelser.

## VI — Stillingtagen

1. *Fortolkning af artikel 49 EF og af artikel 3 i forordning nr. 2408/92 — den frie udveksling af tjenesteydelser*

a) Restriktioner for fri udveksling af tjenesteydelser

22. Forordning nr. 2408/92 har til formål inden for luftfartsområdet at fastlægge

betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser [7]. Forordningen skal fortolkes i lyset af artikel 49 EF og dennes fortolkning i retspraksis [8].

23. I henhold til retspraksis er artikel 49 EF til hinder for anvendelse af en national bestemmelse, som udgør en restriktion, der hindrer tjenesteyderens mulighed for at gøre brug af denne frihed, hvis ikke den begrundes objektivt. Retspraksis udelukker også anvendelsen af en national bestemmelse, som gør det vanskeligere at levere tjenesteydelser mellem medlemsstater end inden for den enkelte medlemsstat [9]. En sådan vanskeliggørelse foreligger eksempelvis, når en grænseoverskridende tjenesteydelse er dyrere i forhold en tilsvarende tjenesteydelse inden for en enkelt stat [10].

24. I medfør af de omtvistede græske bestemmelser, som i mellemtiden er blevet ophævet, opkrævedes en afgift svarende til 10 EUR på flyvninger mellem 100 og 750 km, og en afgift svarende til 20 EUR på flyvninger over 750 km. Ifølge det, den nationale ret har fundet frem til, falder alle indenrigsflyruter ind under kategorien af flyvninger op til 750 km, og med undtagelse af flydistancen mellem Korfu og Rom falder alle flyruter inden for Fællesskabet ind under den anden kategori. Den for de ækvivalente indenrigsydelser opkrævede afgift udgjorde halvdelen af ydelsen opkrævet på flyruter inden for Fællesskabet. Følgeligt kan det konstateres, at de omtvistede græske bestemmelser udgør en restriktion, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser på luftfartsområdet som sikret i både artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92 og artikel 49 EF.

25. Supplerende skal det blot bemærkes, at det ifølge den ovennævnte retspraksis, i modsætning til det, den italienske regering har givet udtryk for i sagen, ikke kommer an på, om foranstaltningerne indebærer en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Det er tilstrækkeligt, at den grænseoverskridende ydelse inden for Fællesskabet bliver dyrere sammenlignet med en tilsvarende ydelse, der leveres inden for en enkelt stat. Artikel 49 EF udgør et forbud mod restriktioner, og ikke noget forbud mod ren og skær forskelsbehandling.

b) Begrundelse for restriktionen

26. I det følgende skal det undersøges, om den fastslåede restriktion, der hindrer den

7 — Dom af 18.1.2001, sag C-361/98, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 385, præmis 32. Se også min udførlige begrundelse for denne retsopfattelse i forslag til afgørelse af 6.3.2001 i sagen Kommissionen mod Portugal, hvori der blev afsagt dom den 26.6.2001, sag C-70/99, Sml. I, s. 4845, navnlig s. 4847, punkt 27-41.

8 — Dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 7, præmis 22.

9 — Dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 5, præmis 16 ff. Dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 7, præmis 27.

10 — Dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 28, og dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, nævnt i fodnote 7, præmis 28.

frie udveksling af tjenesteydelser, eventuelt kan begrundes. Som et grundlæggende princip i traktaten kan den frie udveksling af tjenesteydelser kun begrænses gennem bestemmelser, der er begrundet i tvingende almene hensyn og er gældende i forhold til alle personer og virksomheder, som virker inden for den omhandlede medlemsstats område. Endvidere kan den pågældende nationale bestemmelse kun anses for begrundet, hvis den er egnet til at sikre det tilsigtede formål, og ikke går ud over det, som er nødvendigt til opnåelse af dette formål [11].

27. Der er ingen holdepunkter for at hævde, at de græske bestemmelser indebærer en forskelsbehandling på grundlag af tjenesteyderens nationalitet. Forskelsbehandlingen beror alene på flyrutens længde. For så vidt er den første af de ovennævnte betingelser, nemlig at restriktionen gælder i forhold til alle personer og virksomheder, opfyldt.

28. Spørgsmålet er imidlertid, i hvilket omfang forskelsbehandlingen er begrundet i almene hensyn.

29. Den græske regering anfører, at de indtægter, som opnås gennem opkrævningen af afgifterne, kommer lufthavnene til gode i form af modernisering og udvikling. To tredjedele af de opkrævede afgifter går til den lufthavn, hvor afgiften er opkrævet, og en tredjedel står til rådighed for regeringen til fordeling på alle græske lufthavne. Som Kommissionen rammende har fremhævet, kan økonomiske hensyn imidlertid ifølge retspraksis ikke betragtes som hensyn til den offentlige orden, der i artikel 46's forstand kan begrunde en forskelsbehandling mellem tjenesteydelser, som der leveres i en enkelt stat, og tjenesteydelser, der er grænseoverskridende [12]. Modernisering og udvikling af de græske lufthavne kunne akkurat lige så vel finansieres gennem afgiftsindtægter, der ikke skelnede mellem flyvninger inden for medlemsstaten og inden for Fællesskabet.

30. Som en mulig begrundelse har Kommissionen nævnt YPA's opgørelse, hvoraf ses, at antallet af passagerer, der pr. time checker ind til indenrigsflyvninger, er højere end antallet af passagerer, som pr. time checker ind til udenrigsflyvninger.

31. Indledningsvis skal det hertil bemærkes, at de faktiske omstændigheder, som denne afgørelse hviler på, ikke er ubestridt. Kommissionen har i hvert fald betvivlet YPA's oplysninger og er af den opfattelse,

11 — Dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 37, af 28.3.1996, sag C-272/94, Guiot, Sml. I, s. 1905, præmis 11 og 13, af 1.2.2001, sag C-108/96, MacQuen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 26, og af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 21 og 25.

12 — Dom af 25.7.1991, sag C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda [»Mediawet«], Sml. I, s. 4007, præmis 11.

at antallet af passagerer, som checker ind, ikke afhænger af flyvningens art eller rute, men derimod af afgangsterminalen, hvor man checker ind. I hvert fald følger der ingen tilstrækkelig begrundelse i hverken forelæggelseskendelsen, eller i de opfattelser, som de involverede regeringer og Kommissionen har fremlagt. Den græske regering har ikke fremlagt andre tal eller oplysninger om de faktiske forhold, der kunne begrunde en afgiftsforskel beroende på flyrutens længde.

32. Det må tværtimod fastslås, at passageren, hos hvem afgiften opkræves, på ingen måde får nogen umiddelbar modydelse. Afgiften tjener derimod til modernisering og udvikling af de græske lufthavne. Den nationale ret har hertil fastslået, at det drejer sig om en skat, for hvilken der ikke modtages nogen modydelse.

33. Hvad angår den græske regerings forpligtelse i forhold til det selskab, som ejer Spátas lufthavn, henvises til det, der er anført ovenfor. Økonomiske hensyn er ikke egnede til at begrunde forskellige afgiftsbyrder.

34. Som foreløbigt resultat kan det derfor fastslås, at de omtvistede græske bestemmelser er uforenelige med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92.

*2. Fortolkning af artikel 18 EF — unionsborgernes frie bevægelighed*

35. Den nationale ret har desuden forelagt spørgsmålet, om artikel 18 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser som de her omtvistede græske bestemmelser.

36. På baggrund af den hidtil gældende retspraksis vedrørende forholdet mellem artikel 18 EF og andre traktatbestemmelser om forbud mod forskelsbehandling burde spørgsmålet være forældet. I dommen i sagen Skanavi og Chryssanthakopoulos har Domstolen fastslået, at artikel 18 EF, hvori det generelle princip om, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, har fundet særligt udtryk i artikel 43 EF. For så vidt som de faktiske omstændigheder er omfattet af sidstnævnte traktatbestemmelse, er det ikke nødvendigt, at Domstolen udtaler sig om fortolkningen af artikel 18 EF [13]. Da de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, som nævnt ovenfor, omfattes af artikel 49 EF, er en stillingtagen til artikel 18 EF overflødig.

13 — Dom af 29.2.1996, sag C-193/92, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 22. Se tilsvarende generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse fremsat den 25.4.2002 i Oteiza Olazabal-sagen, hvori der blev afsagt dom den 26.11.2002, sag C-100/01, Sml. I, s. 10981, punkt 18 vedrørende forholdet mellem artikel 18 EF og 39 EF.

37. For det tilfælde, at Domstolen ikke skulle tiltræde dette systematiske ræsonnement, skal det bemærkes, at det i det foreliggende tilfælde er særdeles tvivlsomt, i hvilket omfang anvendelsesområdet for artikel 18 overhovedet er berørt. Hvis man tager denne bestemmelse for pålydende og opfatter den som en ret til frit at færdes og opholde sig på en hvilken som helst medlemsstats område, opstår der straks tvivl om, hvorvidt den her omhandlede foranstaltning falder ind under anvendelsesområdet for artikel 18 EF. Afgiftsbestemmelsen vedrører hverken ophold i Grækenland eller retten til frit at bevæge sig inden for denne medlemsstats område.

38. Anvendelsesområdet for artikel 18 EF kunne højst være berørt, hvis man opfatter artikel 18 som retten til frit at færdes og opholde sig på hele Unionens område, altså mellem medlemsstaterne [14]. Ud fra denne betragtning skal det indledningsvis bemærkes, at den omtvistede afgiftsbestemmelse ikke udelukker retten til at krydse en grænse til en anden medlemsstat. Muligheden for at forlade Grækenland på anden måde end med fly foreligger stadigvæk. Det er dog svært at se, at artikel 18 EF skulle sikre en uindskrænket ret til at færdes fra en medlemsstat til en anden med et bestemt transportmiddel.

39. Selv hvis man ser bort fra den konkret omhandlede transportform, skal man imidlertid være opmærksom på, at udøvelsen af retten til fri bevægelighed mellem medlemsstaterne alligevel vanskeliggøres, når den kun er mulig mod betaling af en afgift, der er dobbelt så høj, som hvis retten til fri bevægelighed var blevet udøvet inden for Grækenlands område. Dog må den her opkrævede afgifts størrelse på 20 EUR betragtes som en ubetydelig størrelse i forhold til prisen på den respektive flybillet. Derved vanskeliggøres udøvelsen af retten i medfør af artikel 18 EF ikke i en sådan grad, at der klart må antages at foreligge en restriktion, der hindrer den frie bevægelighed i Unionen.

40. Det, der frem for alt taler imod en eventuel uforenelighed mellem afgiftsbestemmelserne og artikel 18 EF, er følgende overvejelse. Bestemmelsen er en særlig udmøntning af det i artikel 12 EF forankrede almindelige forbud mod forskelsbehandling [15]. De her omhandlede afgiftsbestemmelser indebærer imidlertid ingen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hverken passagerernes eller luftfartsselskabernes. Det eneste afgørende kriterium er den tilbagelagte afstand. Afgiften opkræves uden forskel på alle flyrejser over 750 km. Dette er imidlertid et objektivt kriterium, hvis anvendelse ikke indebærer nogen forskelsbehandling. Følgelig ses artikel 18 EF ikke at være til hinder for anvendelsen af de omtvistede afgiftsbestemmelser.

14 — I overensstemmelse hermed er generaladvokat La Pergolas forslag til afgørelse fremsat den 1.7.1997 i Martínez Sala-sagen, hvori der blev afsagt dom den 12.5.1998, sag C-85/96, Sml. I, s. 2691, på s. 2694, punkt 18.

15 — Martínez Sala-dommen, nævnt i fodnote 14, præmis 62 og 63, og dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 30-32.

## VII — Forslag til afgørelse

41. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål som følger:

»EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) samt artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet skal fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af nationale bestemmelser, der pålægger indenlandske flyvninger og flyvninger inden for Fællesskabet forskellige afgiftsbyrder med det direkte resultat, at flyvninger inden for Fællesskabet belastes med en afgift, der er dobbelt så stor som afgiften på flyvninger inden for medlemsstaten.«