CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIEGBERT ALBER

van 8 oktober 2002 [1]

I — Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële procedure heeft betrekking op de heffing van Griekse luchthavenbelastingen die verschillen voor binnenlandse en buitenlandse vluchten. Het gaat om de verenigbaarheid met verordening (EEG) nr. 2408/92 [2] en de artikelen 18 en 49 EG.

II — Rechtskader

1. *Verordening nr. 2408/92*

2. Verordening nr. 2408/92, vastgesteld op basis van artikel 84, lid 2, van het Verdrag, maakt deel uit van het derde „pakket" maatregelen die de Raad heeft getroffen om geleidelijk de interne markt voor het luchtvervoer tot stand te brengen (zie de eerste overweging van de considerans). Zij voorziet met name in de vrije toegang van de communautaire luchtvaartmaatschappijen tot de intracommunautaire luchtroutes (zie artikel 1).

3. Artikel 3, lid 1, van de verordening bepaalt:

„Met inachtneming van deze verordening wordt door de betrokken lidstaat (lidstaten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen."

2. *Griekse wetgeving*

4. Artikel 40 van wet 2065/1992 [3], waaraan lid 7 is toegevoegd bij artikel 27, lid 2B

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Verordening van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240, blz. 8).

3 — FEK (Publicatieblad van de Griekse regering) A'113.

van wet 2668/1998 [4], bepaalt:

„7. Er wordt een belasting voor de modernisering en ontwikkeling van luchthavens opgelegd aan iedere passagier van meer dan twaalf jaar oud, die op een Griekse (nationale, gemeentelijke of particuliere) luchthaven vertrekt naar een binnenlandse of buitenlandse bestemming, en wel als volgt:

a. Voor passagiers wier eindbestemming meer dan 100 kilometer en minder dan 750 kilometer van de luchthaven van vertrek gelegen is, is zij gelijk aan de tegenwaarde in drachmen van 10 ECU.

b. Voor passagiers wier eindbestemming meer dan 750 kilometer van de luchthaven van vertrek gelegen is, is zij gelijk aan de tegenwaarde in drachmen van 20 ECU."

4 — FEK A'282.

III — Feiten

5. Voor een vlucht van Heraklion naar Marseille op 10 augustus 1998 heeft verzoeker in het hoofdgeding een belasting voor de modernisering en ontwikkeling van luchthavens betaald ten bedrag van 6900 GRD, omgerekend circa 20 EUR. Hij vordert van de Griekse staat teruggaaf van de helft van dit bedrag.

6. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter krijgen de passagiers voor de van hen geheven belasting geen tegenprestatie. Het gaat hier veeleer om een belasting, die door de luchtvaartmaatschappijen wordt geïnd en afgedragen aan de Griekse staat. Zij dient ter financiering van de uitvoering van werkzaamheden en het aanleggen van uitrustingen op luchthavens en de modernisering daarvan.

7. De verwijzende rechter wijst erop, dat de dubbele belasting vooral geldt voor internationale vluchten. Geen binnenlandse vlucht betreft een afstand van meer dan 750 km en slechts één buitenlandse vlucht, die van Corfu naar Rome, blijft onder de drempel van 750 km.

8. De verwijzende rechter verwerpt ook het door de Griekse regering in de procedure voor de nationale rechter aangevoerde

argument, dat de belasting van geringe hoogte is en voor het overige gerechtvaardigd op grond dat aan passagiers van buitenlandse vluchten diensten van langere duur en grotere omvang worden verricht. Voor de belasting wordt immers generlei concrete tegenprestatie verricht. Veeleer worden met de belastingheffing openbare doelen nagestreefd.

9. Blijkens de verwijzingsbeschikking is de Griekse regeling volgens verzoeker in strijd met artikel 18 EG, volgens hetwelk iedere burger van de Unie het recht heeft, vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, en met artikel 49 EG, dat iedere beperking op het vrij verrichten van diensten verbiedt. De regeling leidt immers tot een verkapte discriminatie ten nadele van internationale en daarmee ook intracommunautaire vluchten. Voorts is de litigieuze regeling volgens verzoeker in strijd met verordening nr. 2408/92 van de Raad, die in artikel 3 voorziet in een algemene vrijheid van toegang tot intracommunautaire luchtroutes, waartoe ook behoren de binnenlandse luchtroutes van een lidstaat, ten gunste van de communautaire luchtvaartmaatschappijen. Hij beroept zich onder meer op het arrest in de zaak Commissie/Frankrijk.[5] Tenslotte beroept hij zich nog op schending van het discriminatieverbod.

5 — Arrest van 5 oktober 1994 (C-381/93, Jurispr. blz. I-5145).

IV — Prejudiciële vraag

10. In deze context heeft de verwijzende rechter de volgende vraag gesteld:

„Moeten de artikelen 8 A en 59 EG-Verdrag en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2408/92 van de Raad aldus worden begrepen, dat het een lidstaat verboden is, op binnenlandse en intracommunautaire vluchten een gedifferentieerde fiscale last te leggen, met als rechtstreeks gevolg dat intracommunautaire vluchten dubbel zo zwaar worden belast als de vluchten binnen de lidstaat?"

V — Standpunten van partijen

11. Verzoeker in het hoofdgeding heeft bij een op 5 juli 2002 bij het Hof ingediende memorie een standpunt ingenomen. De hiervoor gestelde termijn was echter al op 29 juni verstreken en de schriftelijke behandeling was op 3 juli gesloten. Met deze opmerkingen kan derhalve geen rekening worden gehouden.

1. *De Griekse regering*

12. De Griekse regering wijst er om te beginnen op, dat 65 % van de inkomsten uit de belasting wordt besteed aan de uitbreiding en de modernisering van de luchthavens waar de belasting wordt geheven. Het restant van 35 % staat ter beschikking van de Griekse regering, die daarmee werkzaamheden op andere luchthavens financiert.

13. De Griekse regering gaat niet nader in op de door de verwijzingsbeschikking opgeworpen rechtsvragen. Zij geeft enkel te kennen, dat de litigieuze regeling bij artikel 16 van de wet nr. 2892/2001, die op 1 maart 2001 in werking is getreden, in dier voege is gewijzigd dat thans eenvormig voor alle vluchten een belasting voor de modernisering en ontwikkeling van de luchthavens van 12 EUR wordt geheven.

2. *De Italiaanse regering*

14. Volgens de Italiaanse regering is de Griekse wetgeving verenigbaar met het gemeenschapsrecht. Weliswaar worden internationale vluchten twee keer zo zwaar belast als binnenlandse, maar de differentiatie berust op de toepassing van het neutrale criterium afstand en niet op de aard van de vluchten of de nationaliteit van de luchtvaartmaatschappijen of de passagiers.

15. De maatregel is niet in strijd met artikel 18 EG, daar zij het vrije verkeer en het recht van verblijf niet beperkt. Dit zou eventueel het geval zijn, wanneer het bedrag van de belasting de reiziger zou afschrikken of onderdanen van andere lidstaten zou discrimineren. Van beide is geen sprake.

16. Van een belemmering van het vrije verrichten van diensten is evenmin sprake. Het verschil in behandeling berust op de toepassing van een neutraal criterium, de afstand, en bevat geen verkapte discriminatie. De belasting beïnvloedt enkel de prijs van de dienstverrichting op buitenlandse vluchten. Dit verhindert evenwel niet de vrije mededinging of het vrij verrichten van diensten voor binnenlandse en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen.

17. De regeling is evenmin onverenigbaar met artikel 3 van verordening nr. 2408/92. Er zijn geen aanwijzingen, dat de afdracht van de belasting een voorwaarde is voor het verkrijgen van de vergunning om op intracommunautaire luchtroutes vanuit Griekenland luchtvaartdiensten aan te bieden.

3. *De Commissie*

18. De Commissie betoogt dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2408/92 het vrij verrichten van diensten in het luchtverkeer heeft ingevoerd. Ingevolge de bepalingen ervan zijn volgens de rechtspraak alle nationale maatregelen verboden die het verrichten van diensten in het tussenstaatse verkeer ten opzichte van het binnenlandse verkeer bemoeilijken. [6] De litigieuze belastingregeling leidt ertoe dat de belasting voor tussenstaatse vluchten 20 EUR bedraagt en voor binnenlandse vluchten 10 EUR, hetgeen de tussenstaatse dienstverrichting bemoeilijkt.

19. De Commissie ziet ook geen rechtvaardiging voor deze beperking van het vrij verrichten van diensten. Het verschil in bedrag van de voor de verschillende vluchten te verrichten prestaties wordt enkel in een document van de burgerluchtvaartautoriteiten (YPA) vermeld. Hierin wordt verklaard, dat het aantal per uur afgehandelde passagiers bij binnenlandse vluchten hoger is dan bij internationale vluchten. Deze verklaring is voor de Commissie evenwel niet overtuigend, aangezien bijvoorbeeld op de luchthaven van Athene het aantal afgehandelde passagiers per terminal varieert en niet naar gelang het binnenlandse of internationale vluchten betreft.

6 — De Commissie beroept zich op het arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 5).

20. Voor het overige wordt voor de belasting geen rechtstreekse tegenprestatie verricht. Uit artikel 14 van de overeenkomst over de ontwikkeling van de luchthaven van Spata blijkt, dat de belasting de kosten voor de uitbreiding en het onderhoud van de luchthaven volledig moet medefinancieren.

21. Ook de verplichting van de Griekse regering tegenover de luchthaven Spata, de belastingregeling niet in dier voege te wijzigen dat de luchthavenmaatschappij minder middelen tot haar beschikking zal krijgen, vormt geen rechtvaardiging voor het verschil in belasting. In de eerste plaats kan een niet-discriminerende belastingregeling dezelfde opbrengsten opleveren en in de tweede plaats kan een dergelijke afspraak geen wijziging brengen in de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen.

VI — Beoordeling

1. *Uitlegging van artikel 49 EG en artikel 3 van verordening nr. 2408/92 — Vrij verrichten van diensten*

a) Beperking van vrij verrichten van diensten

22. Verordening nr. 2408/92 heeft tot doel, de toepassingsvoorwaarden voor het begin-

sel van het vrij verrichten van diensten in de luchtvaart vast te leggen. [7] Zij moet worden uitgelegd in het licht van artikel 49 en de rechtspraak. [8]

23. Volgens de rechtspraak staat artikel 49 EG in de weg aan een nationale regeling die de mogelijkheid voor een dienstverrichter, van deze vrijheid daadwerkelijk gebruik te maken, zonder objectieve rechtvaardiging beperkt. Het sluit ook de toepassing uit van een nationale regeling die de verrichting van diensten tussen lidstaten moeilijker maakt dan de verrichting van diensten binnen één lidstaat. [9] Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer een grensoverschrijdende dienstverrichting duurder is dan vergelijkbare dienstverrichtingen binnenslands. [10]

24. De litigieuze Griekse regeling, die inmiddels is ingetrokken, verlangde voor vluchten tussen 100 en 750 km een belasting van 10 EUR; voor langere vluchten bedroeg de belasting 20 EUR. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter vallen alle binnenlandse verbindingen onder de categorie tot 750 km en alle intracommunautaire, behalve het traject Corfu-Rome, onder de tweede. De voor de gelijkwaardige binnenlandse prestatie geheven belasting bedraagt de helft van de belasting voor intracommunautaire vluchten. Derhalve moet worden vastgesteld, dat de litigieuze Griekse regeling een beperking legt op het door artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2408/92 alsmede artikel 49 EG beschermde vrij verrichten van diensten in het luchtvaartverkeer.

25. Slechts aanvullend zij erop gewezen, dat het volgens de hiervóór aangehaalde rechtspraak, in tegenstelling tot de in deze procedure door de Italiaanse regering verdedigde opvatting, niet relevant is of de maatregel een discriminatie op grond van nationaliteit bevat. Voldoende is dat de grensoverschrijdende intracommunautaire verrichting duurder wordt gemaakt dan vergelijkbare, zuiver nationale verrichtingen. Artikel 49 bevat een beperkingsverbod en geen zuiver discriminatieverbod.

b) Rechtvaardiging van de beperking

26. Thans moet worden nagegaan, of de vastgestelde beperking van het vrij verrich-

7 — Arrest van 18 januari 2001, Italië/Commissie (C-361/98, Jurispr. blz. I-385, punt 32). Zie ook mijn uitgebreide motivering voor deze rechtsopvatting in mijn conclusie van 6 maart 2001 in de zaak Commissie/Portugal (arrest van 26 juni 2001, C-70/99, Jurispr. blz. I-4845, blz. I-4847, punten 27—41).

8 — Arrest Commissie/Portugal, aangehaald in voetnoot 7, punt 22.

9 — Arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 5, punten 16 e.v. Arrest Commissie/Portugal, aangehaald in voetnoot 7, punt 27.

10 — Arrest van 4 december 1986, Commissie/Duitsland (205/84, Jurispr. blz. I-3755, punt 28); arrest Commissie/Portugal, aangehaald in voetnoot 7, punt 28.

ten van diensten eventueel gerechtvaardigd is. Het vrij verrichten van diensten kan als fundamenteel beginsel van het Verdrag slechts worden beperkt door regelingen die om dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd zijn en gelden voor alle op het grondgebied van de ontvangende lidstaat werkzame personen of ondernemingen. Bovendien is de betrokken nationale regeling enkel dan gerechtvaardigd, wanneer zij de verwezenlijking van het ermee beoogde doel waarborgt en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. [11]

27. Er bestaan geen aanwijzingen, dat de Griekse voorschriften tot discriminatie van de dienstverrichters op grond van hun nationaliteit leiden. Er wordt slechts onderscheid gemaakt op basis van de afstand. In zoverre is de eerste van de hiervoor genoemde voorwaarden, te weten dat de beperking voor alle personen en ondernemingen geldt, vervuld.

28. Het is evenwel de vraag, in hoeverre de discriminatie gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang.

29. De Griekse regering merkt op dat de opbrengsten van de belastingheffing ten goede komen aan de uitbreiding en de modernisering van de luchthavens. Twee derde van de geheven bedragen is bestemd voor de luchthaven die ze int, en één derde stelt de regering ter beschikking ter verdeling over alle Griekse luchthavens. Zoals de Commissie evenwel terecht opmerkt, vormen economische doeleinden volgens de rechtspraak in beginsel geen reden van openbare orde in de zin van artikel 46 EG, die een verschil in behandeling van binnenlandse en grensoverschrijdende diensten kan rechtvaardigen. [12] De modernisering en de uitbreiding van de Griekse luchthavens kunnen ook worden bekostigd met een belasting die binnenlandse en intracommunautaire vluchten gelijk behandelt.

30. De Commissie vermeldt als mogelijke rechtvaardigingsgrond de verklaring van het YPA dat het aantal per uur afgehandelde passagiers bij binnenlandse vluchten groter is dan bij grensoverschrijdende vluchten.

31. Dienaangaande moet om te beginnen worden vastgesteld, dat de aan deze vaststelling ten grondslag liggende feiten niet onomstreden zijn. De Commissie trekt de verklaring van het YPA in elk geval in

11 — Arresten van 31 maart 1993, Kraus (C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32); 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37); 28 maart 1996, Guiot (C-272/94, Jurispr. blz. I-1905, punten 11 en 13); 1 februari 2001, Mac Quen (C-108/96, Jurispr. blz. I-837, punt 26), en 20 februari 2001, Analir e.a. (C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punten 21 en 25).

12 — Arrest van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, „Mediawet" (C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punt 11).

twijfel en is van oordeel, dat het aantal afgehandelde passagiers niet afhangt van de aard of het traject van de vlucht, maar van de betrokken terminal. De verwijzingsbeschikking en de standpunten van de betrokken regeringen en de Commissie bevatten hoe dan ook onvoldoende aanwijzingen voor een rechtvaardiging. De Griekse regering heeft geen verdere cijfers of andere feiten genoemd die een verschil in belasting naar gelang van de lengte van het traject rechtvaardigen.

32. Veeleer moet worden vastgesteld dat de passagier voor de door hem betaalde belasting geen rechtstreekse tegenprestatie ontvangt. De belasting dient ter financiering van de uitbreiding en de modernisering van de Griekse luchthavens. De verwijzende rechter stelt hiertoe vast, dat het gaat om een belasting waar geen tegenprestatie tegenover staat.

33. Wat de verplichting van de Griekse regering tegenover de exploitatiemaatschappij van de luchthaven Spata betreft, kan naar bovenstaande opmerkingen worden verwezen. Economische overwegingen kunnen geen rechtvaardiging vormen voor verschillen in belastingheffing.

34. In dit stadium kan derhalve worden geconcludeerd dat de litigieuze Griekse regeling onverenigbaar is met het beginsel van vrije dienstverrichting in de zin van artikel 49 EG en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2408/92.

2. Uitlegging van artikel 18 EG — Vrij verkeer van de burgers van de Unie

35. De verwijzende rechter stelt vervolgens de vraag, of artikel 18 EG aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als de thans in geding zijnde.

36. Deze vraag is gelet op de bestaande rechtspraak over de verhouding van artikel 18 EG tot andere non-discriminatievoorschriften wellicht overbodig. In het arrest Skanavi en Chryssanthakopoulos heeft het Hof beslist dat artikel 18 EG, dat het recht van iedere burger van de Unie om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven, op algemene wijze formuleert, in artikel 43 EG een bijzondere uitdrukking vindt. Waar de casus in het hoofdgeding onder die laatste bepaling valt, behoeft geen uitspraak te worden gedaan over de uitlegging van artikel 18 EG.[13] Aangezien in het onderhavige geval, zoals hiervoor is uiteengezet, artikel 49 EG van toepassing is, hoeft ten aanzien van artikel 18 EG geen standpunt te worden ingenomen.

13 — Arrest 29 februari 1996 (C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punt 22). In dezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Tizzano van 25 april 2002 in de zaak Oteiza Olazabal, (C-100/01, aanhangig bij het Hof, punt 18, betreffende de verhouding tussen artikel 18 en artikel 39).

37. Slechts subsidiair, voorzover het Hof dit systematisch argument niet mocht aanvaarden, moet worden opgemerkt dat het in casu ten zeerste de vraag is, in hoeverre het toepassingsgebied van artikel 18 EG eigenlijk wel aan de orde is. Wanneer men deze bepaling letterlijk opvat in de zin van het recht om op het grondgebied van de lidstaten vrij te reizen en te verblijven, lijkt het reeds twijfelachtig of de thans in geding zijnde maatregel het toepassingsgebied van artikel 18 EG raakt. De belastingregeling betreft noch het verblijf in Griekenland noch het recht, zich binnen deze lidstaat vrij te verplaatsen.

38. Het toepassingsgebied van artikel 18 EG zou hooguit aan de orde kunnen zijn, wanneer men het aldus verstaat dat het betrekking heeft op het recht, in de gehele Unie, dus ook tussen lidstaten, vrij te reizen en te verblijven. [14] In dit opzicht moet om te beginnen worden vastgesteld, dat de litigieuze regeling het recht op grensoverschrijding naar een andere lidstaat niet uitsluit. Voorts kan men Griekenland ook anders dan per vliegtuig verlaten. Evenwel kan in artikel 18 EG geen onbeperkt recht worden gezien, zich met een bepaald vervoermiddel van de ene naar de andere lidstaat te begeven.

39. Ook wanneer men alleen kijkt naar het in het concrete geval gekozen vervoermiddel, moet in aanmerking worden genomen dat de uitoefening van het recht op vrij verkeer tussen de lidstaten in het ergste geval wordt beperkt doordat zij alleen mogelijk is tegen betaling van een belasting die twee keer zo hoog is dan wanneer men zich vrij verplaatst binnen Griekenland. Het bedrag van de in casu gevorderde belasting, 20 EUR, is evenwel in verhouding tot de prijs van het te betalen vliegticket veeleer te verwaarlozen. De uitoefening van het in artikel 18 EG neergelegde recht wordt er niet zodanig door bemoeilijkt dat het gerechtvaardigd is om van een aantasting van het recht op vrij verkeer in de Unie te spreken.

40. Tegen een eventuele onverenigbaarheid van de belasting met artikel 18 EG pleit echter vooral het volgende argument. Deze bepaling is een bijzondere uitdrukking van het in artikel 12 EG verankerde algemene discriminatieverbod. [15] De litigieuze regeling maakt echter geen onderscheid op grond van de nationaliteit van de passagiers of van de vervoersmaatschappij. Het enige criterium is de afstand. De belasting wordt zonder onderscheid geheven voor alle vluchten vanaf 750 km. Dit is een objectief criterium, waarvan de toepassing niet tot discriminatie leidt. Derhalve moet worden geconcludeerd dat artikel 18 EG de toepassing van de litigieuze regeling niet belet.

14 — Zie in die zin advocaat-generaal La Pergola in zijn conclusie van 1 juli 1997 in de zaak Martínez Sala, (arrest van 12 mei 1998, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, inzonderheid blz. I-2694, punt 18).

15 — Arrest Martínez Sala, aangehaald in voetnoot 14, punten 62 en 63, en arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punten 30—32).

VII — Conclusie

41. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

Artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) alsook artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen de toepassing van een nationale bepaling die voor binnenlandse en intracommunautaire vluchten een verschillende belasting oplegt, met als rechtstreeks gevolg dat intracommunautaire vluchten dubbel zo zwaar worden belast als vluchten binnen de lidstaat.