ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIEGBERT ALBER

της 8ης Οκτωβρίου 2002 [1]

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα διαδικασία για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την επιβολή διαφορετικών αεροπορικών τελών για τις πτήσεις εσωτερικού και εξωτερικού στην Ελλάδα. Το ζήτημα που τίθεται είναι αν τα τέλη αυτά συνάδουν προς τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2408/92 [2] καθώς και προς τα άρθρα 18 ΕΚ και 49 ΕΚ.

II — Νομικό πλαίσιο

1. *Ο κανονισμός 2408/92*

2. Ο εκδοθείς βάσει του άρθρου 80, παράγραφος 2, ΕΚ κανονισμός 2408/92 περιλαμβάνεται στο γνωστό ως «τρίτο πακέτο» συγκεντρωτικών μέτρων για την προοδευτική δημιουργία εσωτερικής αγοράς στον τομέα των εναέριων μεταφορών (βλ. την πρώτη αιτιολογική σκέψη). Ο κανονισμός αυτός προβλέπει ιδίως την ελεύθερη πρόσβαση των αεροπορικών εταιριών της Κοινότητας στα δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών (βλ. άρθρο 1).

3. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού προβλέπει:

«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.»

2. *Η ελληνική νομοθεσία*

4. Ο νόμος 2065/1992 [3] ορίζει στο άρθρο 40, όπως η παράγραφος 7 του άρθρου αυτού

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Κανονισμός (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).

3 — ΦΕΚ Α΄ 113.

συμπληρώθηκε με το άρθρο 27, παράγραφος 2Β, του νόμου 2668/1998[4], ότι:

«Επιβάλλεται τέλος εκσυχρονισμού και ανάπτυξης αεροδρομίων σε κάθε αναχωρούντα επιβάτη, άνω των δώδεκα ετών, με προορισμό εσωτερικό και εξωτερικό, από τα ελληνικά αεροδρόμια (κρατικά ή δημοτικά ή κοινοτικά ή ιδιωτικά) ως κάτωθι:

α. Για επιβάτες με τελικό προορισμό που απέχει από αεροδρόμιο αναχωρήσεως τους άνω των εκατό (100) χιλιομέτρων και όχι περισσότερο από των επτακοσίων πενήντα (750) χιλιομέτρων, τέλος σε δραχμές ισόποσο των δέκα (10) ευρωπαϊκών λογιστικών μονάδων (ECU).

β. Για επιβάτες με τελικό προορισμό που απέχει από το αεροδρόμιο αναχωρήσεως τους άνω των επτακοσίων πενήντα (750) χιλιομέτρων, τέλος σε δραχμές ισόποσο των είκοσι (20) ECU.»

4 — ΦΕΚ Α΄ 282.

III — Πραγματικά περιστατικά

5. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης ταξίδεψε αεροπορικώς από το Ηράκλειο στη Μασσαλία στις 10 Αυγούστου 1998 και για την πτήση αυτή κατέβαλε ως τέλος εκσυγχρονισμού και αναπτύξεως αεροδρομίων το ποσό των 6 900 δραχμών, το οποίο μετατρεπόμενο αντιστοιχεί σε 20 ευρώ περίπου. Ο προσφεύγων ζητεί από το Ελληνικό Δημόσιο να του επιστρέψει το ήμισυ του παραπάνω ποσού.

6. Κατά το αιτούν δικαστήριο, οι βαρυνόμενοι με το τέλος αυτό επιβάτες δεν λαμβάνουν κάποιου είδους αντιπαροχή. Αντιθέτως, πρόκειται για φορολογικό βάρος το οποίο εισπράττεται από τις αεροπορικές εταιρίες και κατατίθεται στην Τράπεζα της Ελλάδος. Σκοπός του φόρου αυτού είναι η εκτέλεση εργασιών και η κατασκευή εγκαταστάσεων στα αεροδρόμια καθώς και ο εκσυγχρονισμός τους.

7. Το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι η επιβολή διπλάσιου τέλους πλήττει κυρίως τις διεθνείς πτήσεις. Καμία πτήση του εσωτερικού δεν υπερβαίνει τα 750 χιλιόμετρα και μόνον μία πτήση του εξωτερικού, ήτοι η πτήση Κέρκυρα-Ρώμη καλύπτει απόσταση κάτω των 750 χιλιομέτρων.

8. Το αιτούν δικαστήριο απορρίπτει επίσης τα επιχειρήματα της Ελληνικής Κυβερνήσεως που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της

κύριας δίκης ότι το τέλος είναι ελάχιστο και δικαιολογημένο κατά τα λοιπά διότι επιβάλλεται στους επιβάτες διεθνών πτήσεων στους οποίους παρέχονται υπηρεσίες με μεγαλύτερη διάρκεια και ποσότητα. Και τούτο διότι ο χαρακτήρας του εν λόγω τέλους δεν είναι ανταποδοτικός. Αντιθέτως, με την επιβολή του επιδιώκεται η ικανοποίηση δημόσιου σκοπού.

9. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι ο προσφεύγων της κύριας δίκης φρονεί ότι η ελληνική ρύθμιση αντιβαίνει στο άρθρο 18 ΕΚ σύμφωνα με το οποίο κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, καθώς και στο άρθρο 49 ΕΚ το οποίο απαγορεύει κάθε περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεδομένου ότι με τη ρύθμιση αυτή εισάγεται δυσμενής διάκριση εις βάρος των διεθνών και, ως εκ τούτου, των ενδοκοινοτικών πτήσεων. Πέραν τούτου, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι η εν λόγω ρύθμιση αντιβαίνει στις διατάξεις του κανονισμού 2408/92 του Συμβουλίου, του οποίου το άρθρο 3 κατοχυρώνει υπέρ των κοινοτικών αεροπορικών εταιριών τη γενική ελευθερία προσβάσεως στις ενδοκοινοτικές μεταφορές, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι μεταφορές στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους. Ο προσφεύγων επικαλείται μεταξύ άλλων την απόφαση επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Γαλλίας[5]. Τέλος, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει στην απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων.

5 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-381/93, Επιτροπή κατά Γαλλίας, (Συλλογή 1994, σ. I-5145).

IV — Το προδικαστικό ερώτημα

10. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο υπέβαλε το ακόλουθο ερώτημα:

«Έχουν τα άρθρα 8Α [νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 18 ΕΚ] και 59 [νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 49 ΕΚ] της ΣυνθΕΕ και το άρθρο 3 παρ. 1 του κανονισμού [2408/1992] του Συμβουλίου την έννοια ότι απαγορεύεται εκ μέρους ενός κράτους μέλους η επιβολή διαφοροποιημένου φορολογικού βάρους σε εσωτερικές και ενδοκοινοτικές πτήσεις, με άμεσο αποτέλεσμα την επιβάρυνση των ενδοκοινοτικών πτήσεων με διπλάσιο ποσό φόρου, σε σχέση με τις πτήσεις εντός του κράτους μέλους;»

V — Παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία

11. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης κατέθεσε γραπτές προτάσεις που περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 5 Ιουλίου 2001. Εντούτοις, η προς τούτο προβλεπόμενη προθεσμία είχε ήδη λήξει στις 29 Ιουνίου 2001 και η γραπτή διαδικασία είχε ολοκληρωθεί στις 3 Ιουλίου 2001. Ως εκ τούτου, οι παρατηρήσεις αυτές δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη.

1. *Η Ελληνική Κυβέρνηση*

12. Η Ελληνική Κυβέρνηση παρατηρεί κατ' αρχάς ότι ποσοστό 65 % των εσόδων από την είσπραξη των τελών προορίζεται για την εκτέλεση έργων επεκτάσεως και εκσυγχρονισμού του αεροδρομίου στο οποίο εισπράττεται το τέλος. Το υπόλοιπο 35 % είναι στη διάθεση της κυβερνήσεως προκειμένου να χρησιμοποιηθεί προς εκτέλεση έργων σε οποιοδήποτε ελληνικό αεροδρόμιο.

13. Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αναλύει διεξοδικότερα το νομικό ζήτημα που θέτει η διάταξη περί παραπομπής. Προβάλλει απλώς ότι η νομοθετική ρύθμιση, για την οποία υποβλήθηκε το προδικαστικό ερώτημα, τροποποιήθηκε με το άρθρο 16 του νόμου 2892/2001, η ισχύς του οποίου άρχισε από 1ης Μαρτίου 2001, προκειμένου να εισπράττεται για όλες τις πτήσεις ένα ενιαίο αερολιμενικό τέλος εκσυγχρονισμού και αναπτύξεως των αεροδρομίων ύψους 12 ευρώ.

2. *Η Ιταλική Κυβέρνηση*

14. Η Ιταλική Κυβέρνηση φρονεί ότι η ελληνική νομοθεσία συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο. Στην πράξη, οι διεθνείς πτήσεις επιβαρύνονται με διπλάσιο τέλος σε σχέση με τις πτήσεις του εσωτερικού. Η διαφοροποίηση όμως αυτή στηρίζεται στην εφαρμογή του ουδέτερου κριτηρίου της αποστάσεως και όχι στο είδος των πτήσεων ή στην εθνικότητα της αεροπορικής εταιρίας ή στην ιθαγένεια των επιβατών.

15. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, το μέτρο δεν αντιβαίνει στο άρθρο 18 ΕΚ, δεδομένου ότι δεν πλήττει την ελεύθερη κυκλοφορία και το δικαίωμα εγκαταστάσεως. Αυτό θα μπορούσε ενδεχομένως να συμβεί στην περίπτωση κατά την οποία το τέλος λειτουργούσε αποτρεπτικά ή εισήγε δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των πολιτών άλλων κρατών μελών. Αυτό δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

16. Δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί ούτε προσβολή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Η διαφορετική μεταχείριση στηρίζεται στην εφαρμογή του ουδέτερου κριτηρίου της αποστάσεως και δεν συνιστά κεκαλυμμένη δυσμενή διάκριση. Το τέλος επηρεάζει απλώς την τιμή των αεροπορικών υπηρεσιών οι οποίες προσφέρονται σε δρομολόγια του εξωτερικού. Ωστόσο, αυτό δεν εμποδίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό ή την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών των εθνικών και των διεθνών αερομεταφορέων.

17. Η ελληνική ρύθμιση δεν αντιβαίνει ούτε στο άρθρο 3 του κανονισμού 2408/92. Κατά την Ιταλική Δημοκρατία δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η καταβολή του τέλους αποτελεί προϋπόθεση για τη χορήγηση αδείας για την παροχή αεροπορικών υπηρεσιών στα ενδοκοινοτικά δρομολόγια της Ελλάδος.

3. *Η Επιτροπή*

18. Η Επιτροπή τονίζει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92 κατοχύρωσε την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών. Ως εκ τούτου, κατά πάγια νομολογία, απαγορεύονται κάθε είδους εθνικά μέτρα τα οποία καθιστούν την παροχή υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών δυσχερέστερη από την παροχή υπηρεσιών εντός του κράτους μέλους [6]. Η επίμαχη ρύθμιση έχει ως αποτέλεσμα να επιβάλλεται στις διεθνείς πτήσεις τέλος ύψους 20 ευρώ, ενώ στις πτήσεις του εσωτερικού τέλος μόνο 10 ευρώ, γεγονός που καθιστά δυσχερέστερη την παροχή υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών.

19. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν είναι δικαιολογημένος. Η διαφορετική έκταση των υπηρεσιών που παρέχονται στις διάφορες πτήσεις προβάλλεται μόνο σ' ένα έγγραφο της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ). Στο έγγραφο αυτό αναφέρεται ότι ο αριθμός των μεταφερομένων ανά ώρα επιβατών είναι μεγαλύτερος στις πτήσεις του εσωτερικού απ' ό,τι στις διεθνείς πτήσεις. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι το επιχείρημα αυτό είναι πειστικό, δεδομένου ότι, όπως φαίνεται στην περίπτωση του αεροδρομίου των Αθηνών, ο αριθμός των μεταφερομένων επιβατών ποικίλλει ανάλογα με τον τερματικό σταθμό και όχι ανάλογα με το αν πρόκειται για πτήση του εσωτερικού ή του εξωτερικού.

6 — Η Επιτροπή παραπέμπει στην απόφαση που εκδόθηκε επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Γαλλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5).

20. Κατά τα λοιπά, το τέλος δεν έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα για την άμεση παροχή κάποιας υπηρεσίας. Από το άρθρο 14 της συμφωνίας για την ανάπτυξη του αεροδρομίου των Σπάτων προκύπτει ότι σκοπός της επιβολής τελών είναι η κάλυψη των δαπανών τόσο για την κατασκευή εγκαταστάσεων όσο και για τη διατήρηση του αεροδρομίου.

21. Ούτε οι δεσμεύσεις της Ελληνικής Κυβερνήσεως έναντι της εταιρίας που εκμεταλλεύεται το αεροδρόμιο των Σπάτων να μην τροποποιηθεί η ρύθμιση για την επιβολή τέλους κατά τέτοιο τρόπο ώστε να περιοριστούν οι πόροι που έχει στη διάθεσή της η εταιρία αυτή είναι δυνατόν να δικαιολογήσουν την επιβολή διαφορετικών τελών. Πρώτον, διότι είναι δυνατόν μια ρύθμιση για την επιβολή τελών, με την οποία δεν εισάγονται δυσμενείς διακρίσεις, να αποφέρει τα ίδια έσοδα και, δεύτερον, διότι δεν είναι δυνατόν μια τέτοια συμφωνία να μεταβάλει τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο.

VI — Εκτίμηση

1. *Ερμηνεία του άρθρου 49 ΕΚ και του άρθρου 3 του κανονισμού 2408/92 — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών*

α) Περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

22. Σκοπός του κανονισμού 2408/92 είναι να καθορίσει στον τομέα των αεροπορικών

μεταφορών τις προϋποθέσεις εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [7]. Ο κανονισμός αυτός πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΕΚ και βάσει της σχετικής νομολογίας [8].

23. Σύμφωνα με τη νομολογία, το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει την εφαρμογή οποιασδήποτε εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία, χωρίς αντικειμενική δικαιολογία, εμποδίζει τη δυνατότητα του παρέχοντος υπηρεσίες να ασκεί πράγματι το εν λόγω δικαίωμα. Το άρθρο αυτό απαγορεύει επίσης την εφαρμογή εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία καθιστά την παροχή υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών δυσχερέστερη από την παροχή υπηρεσιών που πραγματοποιείται αποκλειστικά στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους [9]. Αυτό συμβαίνει π.χ. στην περίπτωση κατά την οποία ορισμένες διασυνοριακές παροχές είναι ακριβότερες σε σχέση με τις αντίστοιχες παροχές στο εσωτερικό του κράτους [10].

24. Η επίδικη ελληνική ρύθμιση, η οποία καταργήθηκε εν τω μεταξύ, απαιτεί για πτήσεις από 100 έως 750 χιλιόμετρα την καταβολή τέλους ύψους 10 ευρώ και για πτήσεις άνω των 750 χιλιομέτρων την καταβολή τέλους ύψους 20 ευρώ. Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, όλες οι πτήσεις του εσωτερικού εμπίπτουν στην πρώτη κατηγορία και όλες οι ενδοκοινοτικές πτήσεις στη δεύτερη κατηγορία με εξαίρεση την πτήση Κέρκυρα-Ρώμη. Το τέλος που επιβάλλεται στις αντίστοιχες πτήσεις του εσωτερικού ανέρχεται στο ήμισυ του τέλους που επιβάλλεται στις ενδοκοινοτικές πτήσεις. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η επίδικη ελληνική κανονιστική ρύθμιση περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών την οποία κατοχυρώνουν το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92 καθώς και το άρθρο 49 ΕΚ.

25. Ας λεχθεί ακόμα συμπληρωματικώς ότι σύμφωνα με την ανωτέρω νομολογία, και αντίθετα με την άποψη που υποστήριξε στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας η Ιταλική Κυβέρνηση, είναι άνευ σημασίας το αν το μέτρο εισάγει δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας. Αρκεί το γεγονός ότι η διασυνοριακή ενδοκοινοτική παροχή είναι ακριβότερη σε σχέση με την αντίστοιχη αποκλειστικώς εθνική παροχή. Το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει την επιβολή περιορισμών και όχι μόνον τις δυσμενείς διακρίσεις.

β) Δικαιολογία του περιορισμού

26. Στη συνέχεια θα εξεταστεί αν ο διαπιστωθείς περιορισμός της ελεύθερης παροχής

7 — Απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 2001, C-361/98, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2001, σ. I-385, σκέψη 32). Βλ. επίσης τη διεξοδική ανάλυσή μου της νομικής αυτής απόψεως στις προτάσεις μου της 6ης Μαρτίου 2001 επί της υποθέσεως C-70/99, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (απόφαση της 26ης Ιουνίου 2001, Συλλογή 2001, σ. I-4845, I-4847, σημεία 27 έως 41).

8 — Απόφαση της 26ης Ιουνίου 2001, C-70/99, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4845, σκέψη 22).

9 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 16 επ.) και απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 27).

10 — Απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 28), και απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 28).

υπηρεσιών είναι ενδεχομένως δικαιολογημένος. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, είναι δυνατό να περιοριστεί μόνο με ρυθμίσεις οι οποίες δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος οι οποίες ισχύουν για όλα τα πρόσωπα ή τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Περαιτέρω, η εφαρμογή της οικείας εθνικής ρυθμίσεως δικαιολογείται μόνον όταν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκομένου με αυτήν σκοπού και εφόσον δεν είναι δεσμευτική πέραν του βαθμού που απαιτείται για την επίτευξη του σκοπού αυτού [11].

27. Δεν υπάρχουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι οι διατάξεις του ελληνικού δικαίου εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας όσον αφορά τους παρέχοντες υπηρεσίες. Η διάκριση πραγματοποιείται μόνον βάσει του μήκους της εναέριας διαδρομής. Ως προς το σημείο αυτό, συντρέχει η πρώτη από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, ήτοι το να ισχύει ο περιορισμός για όλα τα πρόσωπα και τις επιχειρήσεις.

28. Ωστόσο, είναι αμφίβολο το κατά πόσον η δυσμενής διάκριση δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος.

29. Η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα έσοδα από την είσπραξη των τελών διατίθενται για την εκτέλεση έργων και για τον εκσυγχρονισμό των αεροδρομίων. Τα δύο τρίτα των εισπραττομένων τελών καταβάλλονται στο αεροδρόμιο στο οποίο εισεπράχθη το τέλος και το ένα τρίτο τίθεται στη διάθεση του κράτους προκειμένου να διανεμηθεί σε όλα τα ελληνικά αεροδρόμια. Ωστόσο, όπως ορθώς τονίζει η Επιτροπή, οι οικονομικής φύσεως σκοποί δεν αποτελούν κατ' αρχήν, σύμφωνα με τη νομολογία, λόγους δημοσίας τάξεως κατά την έννοια του άρθρου 46 ΕΚ οι οποίοι θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τη διαφορετική μεταχείριση των εγχώριων και των διασυνοριακών υπηρεσιών [12]. Ο εκσυγχρονισμός και η εκτέλεση έργων στα ελληνικά αεροδρόμια θα ήταν δυνατό να χρηματοδοτηθεί εξίσου αποτελεσματικά με τα έσοδα από την επιβολή του αυτού ακριβώς τέλους τόσο στις πτήσεις του εσωτερικού όσο και στις ενδοκοινοτικές πτήσεις.

30. Η Επιτροπή παραθέτει ως πιθανή δικαιολογία το υποστηριζόμενο σε έγγραφο της ΥΠΑ ότι ο αριθμός των ανά ώρα μεταφερομένων επιβατών είναι υψηλότερος στις πτήσεις εσωτερικού απ' ό,τι στις διασυνοριακές πτήσεις.

31. Συναφώς, επιβάλλεται κατ' αρχάς η παρατήρηση ότι τα πραγματικά περιστατικά στα οποία στηρίζεται η διαπίστωση αυτή δεν είναι πέραν πάσης αμφισβητήσεως. Η Επιτροπή αμφισβητεί σε κάθε περίπτωση τα όσα

11 — Αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus (Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32), της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37), της 28ης Μαρτίου 1996, C-272/94, Guiot (Συλλογή 1996, σ. I-1905, σκέψεις 11 και 13), της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-108/96, Mac Quen κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-837, σκέψη 26), και της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-205/99, Analir κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-1271, σκέψεις 21 και 25).

12 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Collectieve Antennenvoorziening Gouda [«Mediawet»] (Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψη 11).

υποστηρίζει η ΥΠΑ και φρονεί ότι ο αριθμός των μεταφερομένων επιβατών δεν εξαρτάται από το είδος ή το μήκος της πτήσεως, αλλά από τον τερματικό σταθμό στον οποίο μεταφέρονται. Από τη διάταξη περί παραπομπής και από τις παρατηρήσεις των μετεχουσών στη διαδικασία κυβερνήσεων και της Επιτροπής δεν προκύπτουν σε καμία περίπτωση επαρκή στοιχεία για την ύπαρξη δικαιολογίας. Η Ελληνική Κυβέρνηση δεν παρέθεσε κάποια περαιτέρω αριθμητικά στοιχεία ή κάποια άλλα πραγματικά περιστατικά τα οποία να δικαιολογούν τη διαφοροποίηση των τελών ανάλογα με το μήκος της διαδρομής που διανύει το αεροπλάνο.

32. Αντιθέτως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το τέλος που επιβάλλεται στους επιβάτες δεν αντιστοιχεί σε κάποια άμεσα παρεχόμενη υπηρεσία. Αντιθέτως, με τα έσοδα από το τέλος αυτό χρηματοδοτούνται εργασίες γενικής φύσεως καθώς και ο εκσυγχρονισμός των ελληνικών αεροδρομίων. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι πρόκειται για φορολογικό βάρος το οποίο δεν έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα.

33. Όσον αφορά τις δεσμεύσεις της Ελληνικής Κυβερνήσεως έναντι της εταιρίας που εκμεταλλεύεται το αεροδρόμιο των Σπάτων, ισχύουν τα ανωτέρω λεχθέντα. Εκτιμήσεις οικονομικής φύσεως δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την επιβολή διαφορετικών τελών.

34. Επομένως, το συμπέρασμα που συνάγεται μέχρι στιγμής είναι ότι η επίδικη ελληνική ρύθμιση αντιβαίνει στην αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ και του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92.

2. Ερμηνεία του άρθρου 18 ΕΚ — Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ενώσεως

35. Το αιτούν δικαστήριο θέτει εξάλλου το ερώτημα αν το άρθρο 18 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνική ρύθμιση που έχει το περιεχόμενο της επίμαχης ελληνικής διατάξεως.

36. Το ερώτημα αυτό πρέπει να θεωρηθεί απαντημένο υπό το πρίσμα της μέχρι τούδε νομολογίας για τη σχέση του άρθρου 18 ΕΚ με τις λοιπές διατάξεις της Συνθήκης που απαγορεύουν τις δυσμενείς διακρίσεις. Στην απόφαση επί της υποθέσεως Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 43 ΕΚ αποτελεί ειδικότερη έκφραση του άρθρου 18 ΕΚ, το οποίο θεσπίζει κατά γενικό τρόπο το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ενώσεως να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών. Επομένως, στο μέτρο που τα πραγματικά περιστατικά εμπίπτουν σε μία από τις ειδικότερες διατάξεις της Συνθήκης, παρέλκει η έκδοση αποφάσεως σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 18 ΕΚ [13]. Δεδομένου ότι στην παρούσα υπόθεση, όπως ελέχθη ανωτέρω, τα πραγματικά περιστατικά εμπίπτουν στο άρθρο 49 ΕΚ, παρέλκει η ερμηνεία του άρθρου 18 ΕΚ.

13 — Απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-193/94, Σκαναβή και Χρυσανθακόπουλος (Συλλογή 1996, σ. I-929, σκέψη 22). Την ίδια άποψη διατυπώνει και ο γενικός εισαγγελέας Tizzano στις προτάσεις του της 25ης Απριλίου 2002 επί της υποθέσεως C-100/01, Oteiza Olazabal (απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2002, Συλλογή 2002, σ. I-10981, I-10983, σημείο 18, όσον αφορά τη σχέση του άρθρου 18 προς το άρθρο 39).

37. Επικουρικώς και μόνον, στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν δεχθεί αυτό το επιχείρημα που πηγάζει από τη συστηματική ερμηνεία της Συνθήκης, πρέπει να παρατηρηθεί ότι στην παρούσα υπόθεση είναι άκρως αμφίβολο το κατά πόσον τα πραγματικά περιστατικά της εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18 ΕΚ. Αν η διάταξη αυτή εκληφθεί κατά λέξη και ερμηνευθεί ως δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στα κράτη μέλη, είναι αμφίβολο αν το υπό εξέταση μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18 ΕΚ. Η ρύθμιση σχετικά με την επιβολή τέλους δεν αφορά τη διαμονή στην Ελλάδα ούτε θίγει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας εντός αυτού του κράτους μέλους.

38. Το άρθρο 18 ΕΚ μπορεί ενδεχομένως να εφαρμοστεί αν η διάταξη αυτή ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποτελεί δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε ολόκληρη την Ένωση και, επομένως, και μεταξύ των κρατών μελών [14]. Υπό το πρίσμα αυτό, επιβάλλεται κατ' αρχάς η παρατήρηση ότι η επίδικη ρύθμιση για την επιβολή τελών δεν αίρει το δικαίωμα μεταβάσεως σε άλλο κράτος μέλος. Εξακολουθεί να υπάρχει η δυνατότητα αναχωρήσεως από την Ελλάδα με κάποιο άλλο μέσο πέραν του αεροπλάνου. Ωστόσο, από το άρθρο 18 ΕΚ δεν μπορεί να συναχθεί ένα απεριόριστο δικαίωμα μετακινήσεως με ένα συγκεκριμένο μεταφορικό μέσο από ένα κράτος μέλος σ' ένα άλλο.

39. Έστω και αν ληφθεί υπόψη όμως το συγκεκριμένο μεταφορικό μέσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας μεταξύ των κρατών μελών καθίσταται δυσχερέστερη σε κάθε περίπτωση από το γεγονός ότι είναι δυνατή μόνον έναντι καταβολής ενός τέλους το οποίο είναι διπλάσιο από αυτό που καταβάλλεται για την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ελλάδος. Ωστόσο, το ύψος του απαιτουμένου εν προκειμένω τέλους των 20 ευρώ, σε σχέση με την τιμή του απαιτουμένου αντίστοιχου αεροπορικού εισιτηρίου, αποτελεί μάλλον αμελητέο ποσό. Το τέλος αυτό δεν δυσχεραίνει την άσκηση του δικαιώματος που απορρέει από το άρθρο 18 ΕΚ σε τέτοιο βαθμό ώστε ευλόγως να θεωρηθεί ότι υπάρχει προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της Ενώσεως.

40. Ωστόσο, μπορεί να αντιταχθεί προπάντων το ακόλουθο επιχείρημα στην ενδεχόμενη αντίθεση της διατάξεως περί επιβολής τελών προς το άρθρο 18 ΕΚ. Η διάταξη του άρθρου 18 ΕΚ αποτελεί ειδικότερη έκφραση της γενικής απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων που θέτει το άρθρο 12 ΕΚ [15]. Η επίδικη εν προκειμένω διάταξη για την επιβολή τελών δεν διακρίνει ωστόσο ανάλογα με την ιθαγένεια των επιβατών ούτε ανάλογα με την εθνικότητα της αεροπορικής εταιρίας. Το μόνο κριτήριο για την επιβολή του τέλους είναι η απόσταση που διανύει το αεροπλάνο. Το τέλος επιβάλλεται αδιακρίτως σε όλες τις πτήσεις άνω των 750 χιλιομέτρων. Αυτό όμως αποτελεί αντικειμενικό κριτήριο, του οποίου η εφαρμογή δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 18 ΕΚ δεν απαγορεύει την εφαρμογή της επίδικης ρυθμίσεως περί επιβολής τελών.

14 — Την άποψη αυτή διατύπωσε ο γενικός εισαγγελέας La Pergola στις προτάσεις του της 1ης Ιουλίου 1997 επί της υποθέσεως C-85/96, Martínez Sala (απόφαση της 12ης Μαΐου 1998, Συλλογή 1998, σ. I-2691, σ. I-2694, σημείο 18).

15 — Απόφαση της 12ης Μαΐου 1998, C-85/96, Martínez Sala (Συλλογή 1998, σ. I-2691, σκέψεις 62 έως 63), και απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψεις 30 έως 32).

VII — Πρόταση

41. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

Το άρθρο 59 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 49 ΕΚ) καθώς και το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2408/92 του Συμβουλίου πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι απαγορεύουν την εφαρμογή εθνικής νομοθετικής διατάξεως η οποία προβλέπει την επιβολή διαφορετικού φορολογικού βάρους στις πτήσεις του εσωτερικού και στις ενδοκοινοτικές πτήσεις, γεγονός το οποίο έχει ως έμμεση συνέπεια την επιβάρυνση των ενδοκοινοτικών πτήσεων με ένα τέλος το ύψος του οποίου είναι διπλάσιο εκείνου που επιβάλλεται στις πτήσεις εντός του κράτους μέλους.