CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 8 de Outubro de 2002 [1]

I — Introdução

1. O presente processo de decisão a título prejudicial refere-se à aplicação de diversas taxas aeroportuárias em voos domésticos e internacionais na Grécia. Trata-se de avaliar a sua compatibilidade com o Regulamento (CEE) n.º 2408/92 [2], bem como com os artigos 18.º CE e 49.º CE.

II — Quadro jurídico

1. *O Regulamento n.º 2408/92*

2. O Regulamento n.º 2408/92, adoptado nos termos do artigo 80.º, n.º 2, CE, pertence ao conjunto de medidas incluídas no chamado «terceiro pacote» para a criação progressiva do mercado interno para os transportes aéreos (cfr. o primeiro considerando). Ele prevê, nomeadamente, o livre acesso das empresas de transportes aéreos da Comunidade às rotas dentro da Comunidade (artigo 1.º).

3. O n.º 1 do artigo 3.º estabelece:

«[s]em prejuízo do disposto no presente regulamento, as transportadoras aéreas comunitárias serão autorizadas pelo(s) Estado(s)-Membro(s) interessado(s) a exercer direitos de tráfego nas rotas do interior da Comunidade.»

2. *A legislação grega*

4. A Lei n.º 2065/1992 [3], no seu artigo 40.º, cujo n.º 9 foi aditado pelo artigo 27.º,

1 — Língua original: alemão.

2 — Regulamento do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias (JO L 240, p. 8).

3 — FEK (*Jornal Oficial do Governo helénico*) A' 113.

n.º 2B, da Lei n.º 2668/1998[4], estabelece:

«7. É devida uma taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos por cada passageiro, de idade superior a 12 anos, à partida dos aeroportos helénicos (estatais ou municipais, públicos ou privados) com um destino interno ou internacional, nos seguintes termos:

a) Para os passageiros cujo destino final diste do seu aeroporto de partida mais de cem (100) e menos do que setecentos e cinquenta (750) quilómetros, a taxa devida em dracmas será equivalente a dez (10) unidades monetárias europeias (ECU).

b) Para os passageiros cujo destino final diste do seu aeroporto de partida mais de setecentos e cinquenta (750) quilómetros, a taxa devida em dracmas será equivalente a vinte (20) unidades monetárias europeias (ECU).»

4 — FEK A' 282.

III — Matéria de facto

5. O recorrente no processo principal pagou por uma viagem de avião de Heraklion para Marselha, em 10 de Agosto de 1998, uma taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos no montante de 6 900 GRD, o que corresponde a cerca de 20 euros. O recorrente no processo principal reclama do Estado helénico a restituição de metade deste montante.

6. Segundo as declarações do tribunal de reenvio, não existe qualquer contrapartida pela taxa cobrada aos passageiros. Trata-se antes de um imposto que é cobrado pelas companhias de aviação e transferido para o banco do Estado grego. Ele destina-se à execução de obras e à construção de instalações para aeroportos e à sua modernização.

7. O tribunal de reenvio salienta que a taxa que é cobrada em dobro atinge sobretudo os voos internacionais. Nenhum voo doméstico ultrapassa 750 quilómetros e apenas um voo internacional, isto é, entre Corfu e Roma, se situa aquém dos 750 quilómetros.

8. O pedido prejudicial refuta também o argumento expendido pelo Governo helénico no processo no tribunal nacional, de

que a taxa é insignificante e justificada porque, relativamente aos passageiros de voos internacionais, são prestados serviços de maior duração e de maior âmbito. Com efeito, à taxa não corresponde nenhuma contraprestação concreta. Pelo contrário, a tributação fiscal prossegue fins estatais.

9. Resulta do pedido prejudicial que o recorrente do processo principal vê na regulamentação helénica uma violação do artigo 18.° CE, nos termos do qual qualquer cidadão goza do direito de circular livremente e permanecer no território dos Estados-Membros, e do artigo 49.° CE, que proíbe as restrições à livre prestação de serviços, pois, com esta regulamentação, é instituída uma discriminação dissimulada prejudicial para os voos internacionais e, portanto, também para os voos intracomunitários. Além disso, o recorrente alega que a regulamentação em causa viola as disposições do Regulamento n.° 2408/92 do Conselho, que, no seu artigo 3.°, estabelece uma liberdade geral de acesso ao tráfego no interior da Comunidade, ao qual pertence igualmente o tráfego interno de um Estado-Membro, instituída em benefício das companhias de aviação da Comunidade. Invoca, entre outros, o acórdão proferido no processo Comissão/França [5]. Finalmente, alega ainda uma violação da proibição de discriminação.

5 — Acórdão de 5 de Outubro de 1994 (C-381/93, Colect., p. I-5145).

IV — A questão prejudicial

10. Neste contexto, o tribunal nacional colocou a seguinte questão:

«Os artigos 8.°-A e 59.° do Tratado CE, tal como o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2408/92 do Conselho, devem ser interpretados no sentido de que proíbem que um Estado-Membro faça incidir uma imposição fiscal diferente sobre os voos internos e intracomunitários, o que tem como resultado directo que os voos intracomunitários são onerados com um montante duplo de imposição em relação aos voos internos do Estado-Membro?»

V — Argumentos das partes

11. O recorrente no processo principal apresentou alegações constantes de um articulado entrado no Tribunal de Justiça em 5 de Julho de 2001. Contudo, o prazo fixado para esse efeito já tinha expirado no dia 29 de Junho e a fase escrita do processo encerrado em 3 de Julho. Estas alegações não podem, portanto, ser tidas em consideração.

1. *O Governo helénico*

12. O Governo helénico alega, desde logo, que 65% das receitas da taxa são aplicadas na construção e modernização dos aeroportos em que a taxa foi cobrada. Os remanescentes 35% ficam ao dispor do governo para poder financiar obras em qualquer dos aeroportos gregos.

13. O Governo helénico não se pronuncia concretamente sobre as questões de direito colocadas na decisão de reenvio. Limita-se a afirmar que a regulamentação legal em causa foi alterada pelo artigo 16.° da Lei n.° 2892/2001, que entrou em vigor em 1 de Março de 2001, e que a partir de então é aplicável a todos os voos unicamente uma taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos no montante de 12 euros.

2. *O Governo italiano*

14. O Governo italiano é de opinião de que a legislação helénica é compatível com o direito comunitário. De facto, os voos internacionais são onerados com uma taxa que corresponde ao dobro da aplicada aos voos domésticos. Mas a diferenciação baseia-se na aplicação do critério neutro da distância, e não na natureza do voo ou da nacionalidade das companhias aéreas ou dos passageiros.

15. Esta medida não viola o artigo 18.° CE, pois não limita a liberdade de circulação nem o direito de permanência. Poderia ser esse o caso se a taxa fosse de um montante exagerado ou se discriminasse cidadãos de outros Estados-Membros. E não é esse o caso.

16. Também não se pode afirmar que existe violação da liberdade de prestação de serviços. A diferença de tratamento baseia-se na aplicação de um critério neutro, a distância, pelo que não contém qualquer discriminação dissimulada. A taxa influencia apenas os preços de serviços aéreos prestados em rotas internacionais, mas isso não impede a livre concorrência nem a livre prestação de serviços das companhias aéreas nacionais e internacionais.

17. Nem tão pouco a legislação helénica é incompatível com o Regulamento n.° 2408/92. Não existem indícios de que a cobrança da taxa seja uma condição para obter a autorização para prestar serviços de transporte aéreo nas rotas intracomunitárias na Grécia.

3. *A Comissão*

18. A Comissão salienta que o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2408/92 introduziu a liberdade de prestação de serviços nos transportes aéreos. Consequentemente, segundo a jurisprudência, são proibidas todas as medidas nacionais que tornem mais difícil a prestação de serviços na circulação inter-estatal do que no interior de um Estado [6]. A legislação que prevê a taxa controvertida em apreço tem por efeito onerar os voos inter-estatais com uma taxa de 20 euros ao passo que aos voos domésticos é aplicável uma taxa de apenas 10 euros, razão por que a prestação de serviços inter-estatal é dificultada.

19. A Comissão considera igualmente injustificada a restrição à liberdade de prestação de serviços. A diferente extensão das prestações efectuadas consoante os diferentes voos só é mencionada num documento do Instituto da Aviação Civil (YPA). Nele é referido que o número de passageiros embarcados por hora em voos domésticos é mais elevado do que nos voos internacionais. A Comissão não considera, no entanto, este facto decisivo, pois, como o exemplo do aeroporto de Atenas demonstra, o número de passageiros embarcados varia consoante o terminal de embarque e não conforme se trate de voos domésticos ou internacionais.

6 — A Comissão invoca o acórdão Comissão/França (já referido na nota 5).

20. Além disso, não existe nenhuma contraprestação directa para a taxa cobrada. Resulta do artigo 14.° do acordo sobre o desenvolvimento do aeroporto de Spáta que as taxas devem cobrir, simultaneamente, os custos de modernização e de manutenção do aeroporto.

21. Também a obrigação do governo helénico para com a sociedade concessionária do aeroporto de Spáta de não alterar a regulamentação que prevê a taxa, de modo a que os meios postos ao dispor da sociedade concessionária do aeroporto não possam ser restringidos, não é justificação para a existência de taxas diferentes. Em primeiro lugar, uma regulamentação não discriminatória das taxas pode proporcionar receitas iguais e, em segundo lugar, semelhante acordo não pode modificar as obrigações decorrentes do direito comunitário.

VI — Apreciação

1. *Interpretação do artigo 49.° CE e do artigo 3.° do Regulamento n.° 2408/92 — Liberdade de prestação de serviços*

a) Restrição à liberdade de prestação de serviços

22. O Regulamento n.° 2408/92 tem como objectivo estabelecer as condições de apli-

cação do princípio da livre prestação de serviços ao transporte aéreo [7]. Ele deve ser interpretado à luz do artigo 49.° CE e da sua interpretação jurisprudencial [8].

23. Segundo a jurisprudência, o artigo 49.° CE opõe-se à aplicação de uma regulamentação nacional que limite, sem justificação objectiva, a possibilidade de um prestador de serviços exercer efectivamente esta liberdade. Ele exclui igualmente a aplicação de uma regulamentação nacional que dificulte a realização de prestações de serviços entre Estados-Membros relativamente às prestações de serviços realizadas apenas no interior de um Estado-Membro [9]. Esse tipo de dificuldade verifica-se, por exemplo, quando uma prestação de serviços transfronteiriça é mais cara se comparada com uma prestação de serviços semelhante realizada num só Estado [10].

24. A regulamentação helénica em litígio, entretanto revogada, aplicava a voos de 100 a 750 quilómetros de distância uma taxa de 10 euros e a voos de mais de 750 quilómetros uma taxa de 20 euros. Segundo as averiguações do tribunal nacional, todas as ligações domésticas se incluem na categoria de voos inferiores a 750 quilómetros e todas as ligações intracomunitárias, com excepção da rota Corfu-Roma, na segunda. A taxa aplicada a uma prestação interna equivalente cifra-se em metade da taxa aplicável a voos intracomunitários. Em consequência, deve declarar-se que da regulamentação helénica em análise decorre uma restrição à liberdade de prestação de serviços no transporte aéreo, protegida pelo n.° 1 do artigo 3.° do Regulamento n.° 2408/92, bem como pelo artigo 49.° CE.

25. A título meramente subsidiário acrescente-se que, nos termos da jurisprudência acima referida e contra a opinião expendida pelo Governo italiano neste processo, não é relevante que a medida apresente uma discriminação baseada na nacionalidade. É suficiente que a prestação de serviços intracomunitária transfronteiriça seja encarecida em comparação com a prestação nacional equivalente. O artigo 49.° CE institui uma proibição de restrições e não uma simples proibição de discriminação.

b) Justificação da restrição

26. Seguidamente deve discutir-se se a constatada restrição à livre prestação de

7 — Acórdão de 18 de Janeiro de 2001, Itália/Comissão (C-361/98, Colect., p. I-385, n.° 32). V. também a fundamentação pormenorizada da minha posição nas conclusões de 6 de Março de 2001 apresentadas no processo Comissão/Portugal (acórdão de 26 de Junho de 2001, C-70/99, Colect., pp. I-4845, p. I-4847, n.os 27 a 41).

8 — Acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 7, n.° 22).

9 — Acórdão Comissão/França (já referido na nota 5, n.os 16 e segs.). Acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 7, n.° 27).

10 — Acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3755, n.° 28), e Comissão/Portugal (já referido na nota 7, n.° 28).

serviços não será eventualmente justificada. A liberdade de prestação de serviços, como princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada através de regulamentações que sejam justificadas por razões imperativas de interesse geral e que sejam aplicáveis a todas as pessoas ou empresas que exerçam a sua actividade no território do Estado que as adopta. Além disso, a medida nacional restritiva só é justificada se for adequada para garantir a concretização do objectivo prosseguido e não ultrapassar o que é necessário para o atingir [11].

27. Não existem indícios de que as disposições legais gregas conduzam a uma discriminação do prestador de serviços com base na sua nacionalidade. A diferenciação resulta apenas da distância da rota. Assim, verifica-se a primeira das citadas condições, de que a restrição seja aplicável a todas as pessoas e empresas.

28. Discutível é, contudo, saber em que medida a discriminação é justificada com base no interesse geral.

29. O Governo helénico alega que as receitas resultantes da cobrança da taxa revertem a favor do desenvolvimento e da modernização dos aeroportos. Dois terços das taxas revertem para os aeroportos em que foram cobradas e o outro terço fica à disposição do governo para ser distribuído entre todos os aeroportos gregos. Mas como pertinentemente salienta a Comissão, os objectivos económicos, segundo a jurisprudência, não constituem, em princípio, motivos de ordem pública no sentido do artigo 46.° CE, que pudessem justificar um tratamento diferente das prestações de serviços internas e das transfronteiriças [12]. A modernização e a ampliação de aeroportos gregos podem ser financiadas com uma taxa que assegure uma igualdade de tratamento entre voos nacionais e voos intracomunitários.

30. A Comissão menciona como possível motivo de justificação os dados apresentados pelo YPA, segundo os quais o número de passageiros embarcados por hora nos voos domésticos é mais elevado do que nos voos transfronteiriços.

31. Relativamente a esta questão deve considerar-se que o factos que estão na base desta consideração não são incontroversos. A Comissão duvida em todo o caso da declaração do YPA e é de opinião de que

11 — Acórdãos de 31 de Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663, n.° 32); de 30 de Novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, Colect., p. I-4165, n.° 37); de 28 de Março de 1996, Guiot (C-272/94, Colect., p. I-1905, n.os 11 e 13); de 1 de Fevereiro de 2001, Mac Quen e o. (C-108/98, Colect., p. I-837, n.° 26); e de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o. (C-205/99, Colect., p. I-1271, n.os 21 e 25).

12 — Acórdão de 25 de Julho de 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda («Mediawet») (C-288/89, Colect., p. I-4007, n.° 11).

o número de passageiros embarcados não depende do tipo ou rota do voo, mas do terminal em que é feito o embarque. Da decisão de reenvio, das alegações dos Governos que são parte neste processo e da Comissão não resulta qualquer indício suficiente da existência de uma justificação. O Governo helénico não forneceu mais números ou outros elementos de facto que justifiquem uma diferente tributação segundo a extensão da rota.

32. Pelo contrário, há que declarar que os passageiros não recebem qualquer contraprestação directa pela taxa que lhes é cobrada. A taxa serve antes de mais os objectivos de desenvolvimento e modernização dos aeroportos helénicos. O tribunal de reenvio declara em termos inequívocos que se trata de um imposto que não tem qualquer contrapartida.

33. No que se refere à obrigação do Governo helénico relativamente à sociedade concessionária do aeroporto de Spáta, podemos remeter para as observações *supra*. Motivações económicas não são adequadas para justificar tributações diferenciadas.

34. Como conclusão provisória deve portanto declarar-se que a regulamentação helénica em causa é incompatível com o princípio da livre prestação de serviços na acepção do artigo 49.° CE e do artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 2408/92.

2. *Interpretação do artigo 18.° CE — Liberdade de circulação dos cidadãos da União*

35. O tribunal de reenvio coloca ainda a questão de saber se o artigo 18.° CE deve ser interpretado no sentido de proibir uma regulamentação nacional como a regulamentação grega aqui em causa.

36. Esta questão pode considerar-se obsoleta à luz da jurisprudência existente sobre a relação do artigo 18.° CE com outras disposições do Tratado que proíbem a discriminação. No acórdão proferido no processo Skanavi e Chryssanthakoupoulos, o Tribunal declarou que o artigo 18.° CE, que enuncia de forma geral o direito de qualquer cidadão da União a deslocar-se livremente e a permanecer no território dos Estados-Membros, tem no artigo 43.° CE uma configuração específica. Na medida em que a matéria de facto se enquadre numa disposição específica do Tratado não é necessário decidir sobre a interpretação do seu artigo 18.° [13]. Uma vez que no caso em apreço, como já atrás referido, o artigo 49.° CE se aplica à matéria de facto, é supérflua uma tomada de posição quanto ao artigo 18.° CE.

13 — Acórdão de 29 de Fevereiro de 1996 (C-193/94, Colect., p. I-929, n.° 22). No mesmo sentido, conclusões do advogado-geral A. Tizzano apresentadas em 25 de Abril de 2002 no processo Oteiza Olazabal (C-100/01, ainda não publicado na Colectânea, n.° 18, a propósito da relação do artigo 18.° CE com o artigo 39.° CE).

37. A título meramente subsidiário, para o caso de o Tribunal não seguir este argumento sistemático, deve observar-se que, no caso em apreço, é largamente discutível em que medida se trata do âmbito de aplicação do artigo 18.° CE. Se este artigo for tomado à letra e se for entendido como o direito de se deslocar para um Estado-Membro e aí permanecer, parece discutível que a medida aqui em discussão se inclua no campo de aplicação do artigo 18.° CE. A regulamentação que prevê a taxa não diz respeito nem à permanência na Grécia nem ao direito à livre deslocação neste Estado-Membro.

38. Poderia, em todo o caso, tratar-se do âmbito de aplicação do artigo 18.° CE se esta disposição fosse entendida no sentido de que consagra o direito à livre deslocação no conjunto da União, ou seja, à deslocação entre os Estados-Membros e a neles permanecer [14]. A este respeito, deve assinalar-se, em primeiro lugar, que a regulamentação que prevê a taxa controvertida não exclui o direito de atravessar a fronteira em direcção a outro Estado-Membro. Além disso, continua a ser possível abandonar a Grécia por outro meio diferente do avião. Não se pode, no entanto aceitar que o artigo 18.° CE reconhece um direito ilimitado de circular de um Estado-Membro para outro através de um meio de transporte determinado.

39. Mesmo ponde de parte o tipo de transporte em questão, há que observar que o exercício do direito de livre circulação entre Estados-Membros é, em todo o caso, dificultado quando esse exercício só pode ter lugar mediante o pagamento de uma taxa duas vezes mais elevada do que no caso de essa liberdade ser exercida na Grécia. Todavia, o montante da taxa exigida, 20 euros, parece insignificante em comparação com o preço do bilhete de avião correspondente. Não dificulta o exercício do direito decorrente do artigo 18.° CE a ponto de parecer justificada a tese de que foi lesado o direito de livre circulação na União.

40. Todavia, contra uma eventual incompatibilidade da disposição fiscal com o artigo 18.° CE milita, sobretudo, o seguinte: esta disposição constitui uma expressão específica da proibição geral de discriminação contida no artigo 12.° CE. Porém, a disposição fiscal aqui em causa não opera qualquer distinção da nacionalidade dos passageiros nem das empresas de transporte. O único critério aplicado é a distância de voo percorrida. A taxa é exigida sem qualquer diferenciação para todos os voos superiores a 750 quilómetros. Ora, este critério é um critério objectivo que não conduz a uma discriminação. Por consequência, deve manter-se que o artigo 18.° CE não se opõe à regulamentação fiscal em litígio [15].

14 — Neste sentido, v. conclusões do advogado-geral A. La Pergola apresentadas em 1 de Julho de 1997 no processo Martínez Sala (acórdão de 12 de Maio de 1998, C-85/96, Colect., pp. I-2691, I-2694, n.° 18).

15 — Acórdãos Martínez Sala (já referido na nota 14, n.os 62 a 63), e de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/89, Colect., p. I-6193, n.os 30 a 32).

VII — Conclusão

41. Com base nas considerações que precedem, proponho que se responda à questão prejudicial da seguinte forma:

«O artigo 59.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.° CE), bem como o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional que impute um encargo fiscal diferente para os voos domésticos e para os voos intracomunitários, o que, directamente, conduz a que os voos intracomunitários sejam onerados com um encargo fiscal que corresponde ao dobro daquele que onera os voos domésticos desse Estado-Membro.»