JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
8 päivänä lokakuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Nyt esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö koskee Kreikassa kotimaan lennoilta ja kansainvälisiltä lennoilta kannettavia erisuuruisia maksuja. Kyse on näiden maksujen yhteensopivuudesta asetuksen N:o 2408/92 [2] sekä EY 18 ja EY 49 artiklan kanssa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

1. *Asetus N:o 2408/92*

2. Asetuksen N:o 2408/92 oikeudellisena perustana on EY 80 artiklan 2 kohta. Asetus on osa niin sanottua kolmatta toimenpidepakettia, jolla on tarkoitus toteuttaa lentoliikenteen sisämarkkinat asteittain (ks. johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale). Asetuksessa säädetään muun muassa yhteisön lentoliikenteen harjoittajien vapaasta pääsystä yhteisön sisäisille lentoliikenteen reiteille (ks. 1 artikla).

3. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, jäsenvaltioiden on sallittava yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien käyttää liikenneoikeuksia yhteisön sisäisillä reiteillä."

2. *Kreikan lainsäädäntö*

4. Lain 2065/1992 [3] 40 §:n 9 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna lain

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8).

3 — Fullo Efimeridas Kuverniseos (jäljempänä FEK) A' 113.

2668/1998 [4] 27 §:n 2 b momentilla, säädetään seuraavaa:

"Jokaiselta kreikkalaisilta (valtion tai kuntien tai julkisilta tai yksityisiltä) lentokentiltä lähtevältä yli 12 vuotta vanhalta matkustajalta, jonka määränpää on kotimaassa tai ulkomailla, kannetaan lentokenttien nykyaikaistamis- ja kehittämismaksu seuraavasti:

a) Matkustajilta, joiden lopullinen määränpää on lähtökentältä yli 100 kilometrin mutta alle 750 kilometrin päässä, maksun määrä on summa, joka vastaa 10:tä ecua drakmoissa.

b) Matkustajilta, joiden lopullinen määränpää on lähtökentältä yli 750 kilometrin päässä, maksun määrä on summa, joka vastaa 20:tä ecua drakmoissa."

4 — FEK A' 282.

III Tosiseikat

5. Nyt esillä olevan asian kantaja maksoi Iraklionista Marseilleen 10.8.1998 tekemältään lennolta nykyaikaistamis- ja kehittämismaksua 6 900 Kreikan drakmaa, mikä vastaa noin 20:tä euroa. Kantaja vaatii Kreikan valtiota palauttamaan hänelle tästä summasta puolet.

6. Kansallisen tuomioistuimen mukaan matkustajilta kannettava maksu ei ole vastike suoritetusta palvelusta. Se on pikemminkin veronluonteinen maksu, jonka lentoliikenteen harjoittajat kantavat ja talletttavat Kreikan valtion pankkiin. Maksu käytetään lentokenttien rakennusurakoiden ja varustehankintojen rahoittamiseen ja lentokenttien nykyaikaistamiseen.

7. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että kannettavan maksun suuruus on kaksinkertainen nimenomaisesti kansainvälisillä lennoilla. Mikään kotimaan lento ei ole pituudeltaan yli 750 kilometriä, ja ainoastaan yksi kansainvälinen lento (Korfulta Roomaan) on pituudeltaan alle 750 kilometriä.

8. Ennakkoratkaisupyynnössä myös hylätään Kreikan hallituksen kansallisessa tuomioistuimessa esittämä väite, jonka

mukaan maksu on vähämerkityksinen ja lisäksi perusteltu siksi, että kansainvälisten lentojen matkustajille tarjotaan pidempikestoisia ja laajempia palveluja. Kyseessä olevalla maksulla ei kuitenkaan ole konkreettista vastiketta. Lisäksi veronluonteisella maksulla vastataan pikemminkin valtion tarpeisiin.

9. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi pääasian kantajan katsovan, että Kreikan lainsäädäntö on ristiriidassa EY 18 artiklan kanssa, sillä kyseisen artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, ja EY 49 artiklan kanssa, sillä kyseisessä artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat kansalaisen vapautta tarjota palveluja. Kantajan mukaan Kreikan lainsäädäntö aiheuttaa peiteltyä syrjintää, joka kohdistuu kansainvälisiin ja siten myös yhteisön sisäisiin lentoihin. Lisäksi kantaja väittää, että kyseisellä lainsäädännöllä rikotaan neuvoston asetuksen N:o 2408/92 säännöksiä, sillä tämän asetuksen 3 artiklan mukaan yhteisössä toimivilla lentoliikenteen harjoittajilla on yleinen pääsy yhteisön sisäiseen liikenteeseen, joka käsittää myös jäsenvaltioiden sisäisen liikenteen. Kantaja vetoaa muun muassa asiassa komissio vastaan Ranska annettuun tuomioon.[5] Lopuksi kantaja väittää, että syrjintäkieltoa on rikottu.

5 — Asia C-381/93, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5145, Kok. Ep. XVI, s. I-225).

IV Ennakkoratkaisukysymys

10. Kansallinen tuomioistuin esitti tässä yhteydessä seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 18 artikla), EY:n perustamissopimuksen 59 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja neuvoston asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että niissä kielletään jäsenvaltioita kantamasta kotimaan lennoilta erisuuruista veronluonteista maksua kuin yhteisön sisäisiltä lennoilta siten, että tämän välittömänä seurauksena yhteisön sisäisiltä lennoilta kannettava maksu on kaksinkertainen jäsenvaltion sisäisiltä lennoilta kannettavaan maksuun verrattuna?"

V Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

11. Pääasian kantaja on 5.7.2001 yhteisöjen tuomioistuimeen saapuneessa kirjelmässään esittänyt huomautuksensa. Määräaika kirjelmän jättämiselle oli kuitenkin jo päättynyt 29.6.2001, ja kirjallinen menettely oli päättynyt 3.7.2001. Kyseisiä huomautuksia ei näin ollen voida enää ottaa huomioon.

1. *Kreikan hallitus*

12. Kreikan hallitus toteaa ensinnäkin, että 65 prosenttia maksutuloista käytetään sen lentokentän kehittämis- ja nykyaikaistamistöihin, jolla maksu kannetaan. Loput 35 prosenttia on hallituksen käytettävissä, ja se käyttää nämä varat jollakin Kreikan lentokentällä tehtäviin töihin.

13. Kreikan hallitus ei tarkastele lähemmin ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjä oikeudellisia kysymyksiä. Se toteaa ainoastaan, että ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevaa lainsäädäntöä on muutettu 1.3.2001 voimaan tulleen lain 2892/2001 16 §:llä siten, että 12 euron suuruista lentokenttien nykyaikaistamis- ja kehittämismaksua kannetaan vastedes yhdenmukaisesti kaikilta lennoilta.

2. *Italian hallitus*

14. Italian hallitus katsoo, että Kreikan lainsäädäntö on yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Se myöntää, että kansainvälisiltä lennoilta kannettava maksu on kaksi kertaa suurempi kuin kotimaan lennoilta kannettava maksu. Erilaisten maksujen kantaminen perustuu kuitenkin neutraaliin, matkan pituutta koskevaan kriteeriin eikä lennon lajiin taikka lentoliikenteen harjoittajan tai matkustajan kansallisuuteen.

15. Italian hallituksen mukaan toimenpide ei ole ristiriidassa EY 18 artiklan kanssa, koska se ei koske liikkumisen vapautta eikä oleskeluoikeutta. Näin voisi kuitenkin olla silloin, jos maksu olisi huomattavan suuri tai jos maksu olisi syrjivä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan. Maksu ei kuitenkaan ole kumpaakaan näistä.

16. Myöskään ei voida todeta, että palvelujen tarjoamisen vapautta olisi rikottu. Erilainen kohtelu perustuu neutraaliin kriteeriin, matkan pituuteen, eikä siihen liity peiteltyä syrjintää. Maksu vaikuttaa ainoastaan ulkomaan reiteillä tarjottavien lentoliikennepalvelujen hintoihin. Tämä ei kuitenkaan haittaa vapaata kilpailua taikka kansallisten tai kansainvälisten lentoliikenteen harjoittajien palvelujen tarjoamisen vapautta.

17. Italian hallituksen mukaan kyseinen lainsäädäntö on yhteensopiva myös asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan kanssa. Ei ole mitään perusteita katsoa, että maksun suorittaminen olisi ehtona luvalle tarjota lentoliikennepalveluja Kreikasta lähtevillä yhteisön sisäisillä lennoilla.

3. *Komissio*

18. Komissio korostaa, että asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdalla otettiin käyttöön palvelujen tarjoamisen vapaus lentoliikennepalvelujen alalla. Tämän seurauksena oikeuskäytännössä kiellettiin kaikki kansalliset toimenpiteet, joiden vaikutuksesta jäsenvaltioiden välinen liikennepalvelujen tarjoaminen muodostuu vaikeammaksi kuin jäsenvaltion sisäinen liikennepalvelujen tarjoaminen.[6] Riidanalainen maksua koskeva lainsäädäntö johtaa siihen, että kansainvälisiltä lennoilta kannetaan 20 euron suuruinen maksu kun taas kotimaan lennoilta kannettava maksu on vain 10 euroa. Näin ollen jäsenvaltioiden välisten palvelujen tarjoaminen muodostuu vaikeammaksi.

19. Komissio katsoo, ettei myöskään palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen ole perusteltua. Eri lennoilla tarjottavien palvelujen laajuus mainitaan ainoastaan Kreikan siviili-ilmailuviraston (YPA) asiakirjassa. Asiakirjasta käy ilmi, että lähtöselvityksen tunnin aikana tekevien matkustajien määrä on suurempi kotimaan lennoilla kuin kansainvälisillä lennoilla. Komissio ei pidä tätä tietoa vakuuttavana, koska esimerkiksi Ateenan lentokentällä lähtöselvityksen tekevien matkustajien määrä vaihtelee lähtöterminaalin mukaan eikä sen mukaan, onko kyseessä kotimaan lento vai kansainvälinen lento.

6 — Komissio viittaa edellä alaviitteessä 5 mainitussa asiassa komissio v. Ranska annettuun tuomioon.

20. Lisäksi maksusta ei saada mitään välitöntä vastiketta. Spátan lentokentän kehittämisestä tehdyn sopimuksen 14 artiklasta käy ilmi, että maksuilla on tarkoitus kattaa lentokentän rakennus- ja ylläpitokustannukset.

21. Erisuuruisia maksuja ei voida perustella myöskään Kreikan hallituksen Spátan lentokenttää ylläpitävälle yhtiölle antamalla sitoumuksella olla muuttamatta maksujärjestelmää siten, että kyseisen yhtiön käytettävissä olevien varojen määrä pienenisi. Ensinnäkin myös syrjimättömällä maksujärjestelmällä voitaisiin hankkia vastaavat tulot, ja toiseksi tällaisella sopimuksella ei voida muuttaa yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita.

VI Asian arviointi

1. *EY 49 artiklan ja asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan tulkinta — palvelujen tarjoamisen vapaus*

a) Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen

22. Asetuksessa N:o 2408/92 vahvistetaan palvelujen tarjoamisen vapauden peri-

aatteen soveltamista koskevat säännöt lentoliikenteen alalla. [7] Asetuksen tulkinnan on perustuttava EY 49 artiklaan, sellaisena kuin sitä on tulkittu oikeuskäytännössä. [8]

23. Oikeuskäytännön mukaan kaikkien sellaisten kansallisten säännöstöjen soveltaminen, joissa ilman objektiivista oikeuttamisperustetta rajoitetaan palvelujen tarjoajan mahdollisuutta tehokkaasti käyttää tätä vapautta, on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa. Myös kaiken sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltaminen, jonka vaikutuksesta jäsenvaltioiden välinen palvelujen tarjoaminen muodostuu vaikeammaksi kuin puhtaasti jäsenvaltion sisäinen palvelujen tarjoaminen, on ristiriidassa kyseisen oikeuskäytännön kanssa. [9] Palvelujen tarjoamisen vaikeuttamisesta on kyse esimerkiksi silloin, kun rajat ylittävästä palvelusta aiheutuu enemmän kustannuksia kuin vastaavasta valtion sisäisestä palvelusta. [10]

24. Kreikan riidanalaisen lainsäädännön, joka on sittemmin kumottu, mukaan 100—750 kilometriä pitkiltä lennoilta kannettiin 10 euron suuruista maksua ja yli 750 kilometriä pitkiltä lennoilta 20 euron maksua. Kansallisen tuomioistuimen mukaan kaikki kotimaan lennot ovat pituudeltaan alle 750 kilometriä ja kaikki kansainväliset lennot Korfun ja Rooman välistä yhteyttä lukuun ottamatta ovat pituudeltaan yli 750 kilometriä. Samanarvoisesta kotimaassa suoritetusta palvelusta kannettu maksu on puolet pienempi kuin kansainvälisillä lennoilla. Näin ollen on todettava, että Kreikan riidanalaisella lainsäädännöllä rajoitetaan lentoliikenteen alalla asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan ja EY 49 artiklan mukaista palvelujen tarjoamisen vapautta.

25. Ainoastaan toissijaisesti voidaan todeta, että edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan ja vastoin Italian hallituksen tässä asiassa ilmaisemaa kantaa, asiassa ei ole merkitystä sillä, ilmeneekö maksun kantamisessa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Riittää, että rajat ylittävä yhteisön sisäinen palvelu on vastaavaa yksinomaan kansallista palvelua kalliimpi. EY 49 artiklassa kielletään myös palvelujen tarjoamisen rajoittaminen, ei pelkästään syrjintä.

b) Perusteet palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiselle

26. Seuraavaksi tarkastellaan, onko todettu palvelujen tarjoamisen vapauden

7 — Asia C-361/98, Italia v. komissio, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, I-385, 32 kohta). Ks. myös tätä oikeudellista näkemystä koskevat yksityiskohtaiset perusteluni asiassa C-70/99, komissio v. Portugali, 6.3.2001 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-4845, erityisesti I-4847, ratkaisuehdotuksen 27—41 kohta).

8 — Asia C-70/99, komissio v. Portugali, tuomio 26.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4845, 22 kohta).

9 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia komissio v. Ranska, tuomion 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 27 kohta.

10 — Asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 28 kohta) ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 28 kohta.

rajoittaminen mahdollisesti perusteltua. Palvelujen tarjoamisen vapautta, joka on yksi perustamissopimuksen perusperiaatteista, voidaan rajoittaa lainsäädännöllä ainoastaan silloin, kun kyseistä lainsäädäntöä voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja kun sitä sovelletaan kaikkiin henkilöihin ja yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella. Jotta kyseinen lainsäädäntö olisi tällä tavoin perusteltu, sen on oltava omiaan takaamaan siinä asetetun tavoitteen toteuttaminen, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. [11]

27. Mikään ei viittaa siihen, että Kreikan lainsäädäntö syrjisi palvelujen tarjoajia niiden kansalaisuuden perusteella. Erisuuruiset maksut perustuvat ainoastaan lentomatkan pituuteen. Näin ollen asiassa täyttyy ensimmäinen edellä mainituista edellytyksistä, jonka mukaan lainsäädäntöä on sovellettava kaikkiin henkilöihin ja yrityksiin.

28. Epäselvää on kuitenkin, missä määrin syrjintä on perusteltua yleisen edun kannalta.

29. Kreikan hallitus huomauttaa, että maksuista saatavat tulot käytetään lentokenttien rakentamiseen ja nykyaikaistamiseen. Maksuista kaksi kolmasosaa osoitetaan sille lentokentälle, jolla maksut kannetaan, ja yksi kolmasosa osoitetaan hallituksen käyttöön jaettavaksi kaikille Kreikan lentokentille. Kuten komissio perustellusti korostaa, taloudelliset tavoitteet eivät voi periaatteessa olla EY 46 artiklassa tarkoitettuja yleiseen järjestykseen liittyviä perusteita, joilla voitaisiin perustella kotimaassa suoritettavien palvelujen ja jäsenvaltioiden rajat ylittävien palvelujen erilaista kohtelua. [12] Kreikan lentokenttien nykyaikaistaminen ja rakentaminen voitaisiin yhtä lailla rahoittaa maksuilla, joita kannettaisiin tasapuolisesti kotimaan lennoilta ja kansainvälisiltä lennoilta.

30. Komissio mainitsee, että palvelujen tarjoamisen vapautta voitaisiin mahdollisesti perustella YPA:n toteamuksella, jonka mukaan lähtöselvityksen tunnin aikana tekevien matkustajien määrä on suurempi kotimaan lennoilla kuin kansainvälisillä lennoilla.

31. Tämän osalta on todettava ensinnäkin, etteivät YPA:n väitteiden taustalla olevat tosiseikat ole kiistattomia. Komissio epäilee joka tapauksessa YPA:n lausunnon paikkansapitävyyttä ja katsoo, ettei lähtö-

11 — Asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta); asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta); asia C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1905, 11 ja 13 kohta); asia C-108/96, Mac Quen, tuomio 1.2.2001 (Kok. 2001, s. I-837, 26 kohta) ja asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1271, 21 ja 25 kohta).

12 — Asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4007, Kok. Ep. XI, s. I-343, 11 kohta).

selvityksen tekevien matkustajien määrä riipu lennon lajista tai lentoreitistä vaan siitä terminaalista, jossa lähtöselvitys tehdään. Ennakkoratkaisupyynnöstä tai asianosaisten hallitusten ja komission kannanotoista ei kuitenkaan käy ilmi riittäviä perusteita erisuuruisille maksuille. Kreikan hallitus ei ole esittänyt lukumääriä koskevia täydentäviä tietoja tai muita tosiseikkoja, jotka oikeuttaisivat kantamaan lentoreittien pituuden mukaan määräytyviä erisuuruisia maksuja.

32. Lisäksi on todettava, ettei matkustaja saa häneltä kannetulle maksulle mitään välitöntä vastiketta. Maksulla sen sijaan rahoitetaan Kreikan lentokenttien yleisiä rakennus- ja nykyaikaistamistöitä. Kansallinen tuomioistuin katsoo tämän osalta, että kyseessä on vastikkeeton veroluonteinen maksu.

33. Kreikan hallituksen Spátan lentokenttää ylläpitävälle yhtiölle antaman sitoumuksen osalta voidaan viitata edellä esitettyihin arvioihin. Taloudellisilla näkökohdilla ei voida perustella erisuuruisia maksuja.

34. Välipäätelmänä voidaan näin ollen todeta, että tarkastelun kohteena oleva Kreikan lainsäädäntö on ristiriidassa EY 49 artiklan ja asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohdan mukaisen palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen kanssa.

2. EY 18 artiklan tulkinta — unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus

35. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee lisäksi, onko EY 18 artiklaa tulkittava siten, että nyt tarkastelun kohteena olevan Kreikan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö on ristiriidassa sen kanssa.

36. Tätä kysymystä on pidettävä vanhentuneena sellaisen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella, joka koskee EY 18 artiklan suhdetta muihin syrjinnän kieltäviin perustamissopimuksen määräyksiin. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Skanavi ja Chryssanthakopoulos antamassaan tuomiossa, että EY 43 artikla on erityinen ilmaus EY 18 artiklasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella oleva oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Koska pääasia kuuluu perustamissopimuksen erään erityismääräyksen soveltamisalaan, ei ole tarpeen tulkita EY 18 artiklaa.[13] Kuten edellä on todettu, nyt esillä oleva asia kuuluu EY 49 artiklan soveltamisalaan, minkä vuoksi ei ole tarpeen ottaa kantaa EY 18 artiklaan.

13 — Asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta). Ks. vastaavasti julkiasiamies Tizzanon 25.4.2002 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-100/01, Ministère de l'Intérieur v. Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (18 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) EY 18 artiklan ja EY 39 artiklan välisen suhteen osalta.

37. Ainoastaan toissijaisesti ja siinä tapauksessa, ettei yhteisöjen tuomioistuin hyväksy tämän perustelun systematiikkaa, on huomautettava, että nyt esillä olevassa asiassa on ylipäänsä kyseenalaista, missä määrin EY 18 artikla tulisi tässä yhteydessä ylipäänsä sovellettavaksi. Jos tätä määräystä tulkitaan kirjaimellisesti ja sillä katsotaan annettavan oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioissa, voidaan pohtia, kuuluuko nyt esillä oleva toimenpide EY 18 artiklan soveltamisalaan. Maksua koskeva lainsäädäntö ei koske oleskelua Kreikassa eikä oikeutta liikkua vapaasti kyseisessä jäsenvaltiossa.

38. EY 18 artiklan soveltamisalasta voisi kuitenkin olla kyse, jos katsotaan, että siinä myönnetään oikeus liikkua ja oleskella vapaasti koko unionin alueella — siis myös oikeus liikkua jäsenvaltioiden välillä.[14] Tästä näkökulmasta on ensinnäkin todettava, ettei riidanalainen maksua koskeva lainsäädäntö sulje pois oikeutta liikkua jäsenvaltioiden välillä. Kreikasta on edelleen mahdollisuus lähteä pois muullakin tavoin kuin lentämällä. Mistään ei käy ilmi, että EY 18 artiklassa myönnettäisiin rajoittamaton oikeus liikkua jäsenvaltiosta toiseen tietyllä kulkuvälineellä.

39. Vaikka tarkasteltaisiin ainoastaan tätä yhtä tapaa liikkua valtiosta toiseen, on syytä panna merkille, että oikeutta liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä vaikeutetaan myös sillä, että liikkuminen jäsenvaltioiden välillä on mahdollista ainoastaan sellaista maksua vastaan, joka on kaksi kertaa suurempi kuin maksu, jota kannetaan liikkumisen vapautta koskevan oikeuden käyttämisestä Kreikassa. Kannettavan maksun suuruus, 20 euroa, näyttää kuitenkin lähinnä mitättömän pieneltä verrattuna tarvittavan lentolipun hintaan. Tämän suuruisella maksulla ei vaikeuteta EY 18 artiklan mukaisia oikeuksia siinä määrin, että olisi perusteltua väittää sen haittaavan oikeutta liikkua vapaasti unionin alueella.

40. Erityisesti seuraavien toteamusten perusteella näyttää siltä, ettei maksua koskeva lainsäädäntö voi olla ristiriidassa EY 18 artiklan kanssa. EY 18 artikla on erityismääräys EY 12 artiklassa vahvistetusta yleisestä syrjintäkiellosta.[15] Tarkastelun kohteena olevassa maksua koskevassa lainsäädännössä ei kuitenkaan erotella matkustajia tai liikennöintiyhtiöitä niiden kansalaisuuden mukaan. Ainoa maksun suuruuteen vaikuttava peruste on lentomatkan pituus. Maksua kannetaan erotuksetta kaikilta pituudeltaan yli 750 kilometrin matkoilta. Tämä on näin ollen objektiivinen kriteeri, jonka soveltaminen ei ole syrjivää. Tämän perusteella voidaan todeta, ettei EY 18 artikla estä riidanalaisen maksua koskevan lainsäädännön soveltamista.

14 — Ks. vastaavasti julkisasiamies La Pergolan asiassa C-85/96, Martínez Sala, 1.7.1997 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1998, s. I-2691, erityisesti I-2694, 18 kohta).

15 — Asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 62 ja 63 kohta) ja asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 30—32 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

41. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 59 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) ja neuvoston asetuksen N:o 2408/92 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, etteivät ne estä jäsenvaltion sellaisen lainsäädännön soveltamista, jonka mukaan kotimaan lennoilta kannetaan erilaista veronluonteista maksua kuin yhteisön sisäisiltä lennoilta siten, että tämän välittömänä seurauksena yhteisön sisäisiltä lennoilta maksu on kaksinkertainen jäsenvaltion sisäisiltä lennoilta kannettavaan maksuun verrattuna.