STYLIANAKIS

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 8 oktober 2002 [1]

I — Inledning

1. Förevarande förfarande angående en begäran om förhandsavgörande handlar om uttag av olika flygplatsavgifter i Grekland för inrikes och utrikes flygningar. Frågan rör avgifternas förenlighet med förordning (EEG) nr 2408/92 [2] och artiklarna 18 och 49 EG.

II — Tillämpliga bestämmelser

1. *Förordning nr 2408/92*

2. Förordning nr 2408/92, som har utfärdats med stöd av artikel 80.2 EG, tillhör de åtgärder som har sammanfattats i det "tredje paketet" för att stegvis skapa en inre marknad för lufttrafik (jämför första skälet). I förordningen finns framför allt föreskrifter beträffande det fria tillträdet till flyglinjer inom gemenskapen för EG-flygtrafikföretag.

3. I artikel 3.1 i förordningen anges följande:

"Om inte annat följer av denna förordning skall de berörda medlemsstaterna tillåta EG-flygtrafikföretag att utöva trafikrättigheter på flyglinjer inom gemenskapen."

2. *Grekisk lagstiftning*

4. I lag nr 2065/1992 [3] artikel 40.7, vilken har infogats genom lag nr 2668/1998 [4] artikel 27.2 B, anges följande:

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen (EGT L 240, s. 8; svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 123).

3 — FEK (den grekiska regeringens författningssamling) A' 113.

4 — FEK A' 282.

"7. Varje passagerare över tolv år som reser från grekiska flygplatser (statliga, kommunala eller privata) till en destination i Grekland eller i utlandet skall påföras följande avgift för modernisering och utveckling av flygplatser:

a. För passagerare vars slutdestination ligger minst 100 kilometer men högst 750 kilometer från avreseflygplatsen: en avgift i drakmer motsvarande 10 ecu.

b. För passagerare vars slutdestination ligger minst 750 kilometer från avreseflygplatsen: en avgift i drakmer motsvarande 20 ecu."

III — Bakgrund

5. Klaganden i målet vid den nationella domstolen betalade en avgift om 6 900 GRD, vilket motsvarar cirka 20 euro, för modernisering och utveckling av flygplatser, för en flygning från Heraklion till Marseille den 10 augusti 1998. Klaganden har av den grekiska staten begärt ersättning med hälften av detta belopp.

6. Enligt vad den hänskjutande domstolen har funnit erhåller passagerarna inte någon motprestation för den avgift som påförs dem. Tvärtom rör det sig om en skatt som flygbolagen tar ut och överför till den grekiska statsbanken. Skatteuttaget syftar till att finansiera arbeten på och anskaffning av anläggningar för flygplatser och modernisering av flygplatser.

7. Den hänskjutande domstolen har påpekat att avgiften blir den dubbla för framför allt internationella flygningar. Inte någon inrikes flygning är längre än 750 kilometer och endast en utrikes flygning, nämligen den från Korfu till Rom, är kortare än 750 kilometer.

8. I beslutet om hänskjutande tillbakavisas också de argument, som den grekiska regeringen har framfört i målet vid den

nationella domstolen, att avgiften är obetydlig och för övrigt motiverad eftersom passagerare vid utlandsflygningar tillhandahålls tjänster under en längre tid och i större omfattning. För avgiften tillhandahålls nämligen inte på något sätt någon konkret motprestation. Tvärtom är det statliga målsättningar som är syftet med skatteuttaget.

9. Av beslutet om hänskjutande framgår att klaganden i målet vid den nationella domstolen anser att den grekiska bestämmelsen utgör ett åsidosättande dels av artikel 18 EG, enligt vilken varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, dels av artikel 49 EG, enligt vilken varje inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster är förbjuden, eftersom den omtvistade bestämmelsen medför en dold diskriminering till skada för internationella flygningar och därmed också flygningar inom gemenskapen. Klaganden har vidare gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen innebär ett åsidosättande av bestämmelserna i rådets förordning nr 2408/92, med vilken det genom artikel 3 införs en generell fri tillgång till flygningar inom gemenskapen, vilken även omfattar inrikesflygningar i en medlemsstat, till fördel för EG-flygtrafikföretag. Klaganden har bland annat åberopat domen i målet kommissionen mot Frankrike.[5] Slutligen har klaganden även åberopat att förbudet mot diskriminering har åsidosatts.

5 — Dom av den 5 oktober 1994 i mål C-381/93, kommissionen mot Frankrike (REG 1994, s. I-5145; svensk specialutgåva, volym 16, s. 223).

IV — Tolkningsfrågan

10. Mot denna bakgrund har domstolen hänskjutit följande fråga till Europeiska gemenskapernas domstol:

"Skall artikel 8a (nu artikel 18 EG i ändrad lydelse) och artikel 59 (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse) i EG-fördraget samt artikel 3.1 i rådets förordning nr 2408/92 tolkas så, att det är förbjudet för en medlemsstat att belägga inrikes flygningar och flygningar inom gemenskapen med olika skattebelopp, med det direkta resultatet att flygningar inom gemenskapen belastas med en avgift som är dubbelt så hög som avgiften på flygningar inom medlemsstaten?"

V — Parternas argument

11. Klaganden i målet vid den nationella domstolen har yttrat sig genom en skrivelse som inkom till Europeiska gemenskapernas domstol den 5 juli 2001. Fristen för yttrande hade dock redan löpt ut den 29 juni och det skriftliga förfarandet hade avslutats den 3 juli. Yttrandet kan därför inte beaktas.

1. *Den grekiska regeringen*

12. Den grekiska regeringen har till att börja med hänvisat till att 65 procent av inkomsterna från avgifterna används för utbyggnad och modernisering av den flygplats på vilken avgifterna har tagits ut. De återstående 35 procenten står till regeringens förfogande för att arbeten på någon av de övriga grekiska flygplatserna skall kunna utföras.

13. Den grekiska regeringen har inte närmare gått in på de rättsliga frågeställningar som har väckts genom beslutet om hänskjutande. Den grekiska regeringen har endast framfört att den bestämmelse som är föremål för begäran om förhandsavgörande har ändrats genom artikel 16 i lag nr 2892/2001, som trädde i kraft den 1 mars 2001, så att en och samma flygplatsmoderniserings-utvecklingsavgift om 12 euro numera tas ut för alla flygningar.

2. *Den italienska regeringen*

14. Den italienska regeringen anser att den grekiska lagstiftningen är förenlig med gemenskapsrätten. Det stämmer att de internationella flygningarna belastas med en dubbelt så hög avgift jämförd med avgiften för inrikesflygningarna. Differentieringen beror dock på en tillämpning av ett neutralt kriterium, nämligen avståndet, och inte på typen av flygning eller på flygbolagets eller passagerarnas nationalitet.

15. Åtgärden utgör inte ett åsidosättande av artikel 18 EG, eftersom den inte innebär ett intrång i den fria rörligheten eller i uppehållsrätten. Detta skulle möjligen kunna vara fallet om avgiften hade haft en avskräckande storlek eller om avgiften skulle utgöra en diskriminering av medborgare i andra medlemsstater. Inte någon av dessa situationer är för handen i förevarande fall.

16. Inte heller kan ett åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster anses ha skett. Den olika behandlingen är en följd av en tillämpning av ett neutralt kriterium, avståndet, och innebär inte någon dold diskriminering. Avgiften påverkar endast priserna på de erbjudna flygtjänsterna på utlandslinjer. Detta utgör dock inte något hinder för den fria konkurrensen eller för friheten att tillhandahålla tjänster som nationella och internationella flygföretag erbjuder.

17. Bestämmelsen är inte heller oförenlig med artikel 3 i förordning nr 2408/92. Det finns ingenting som tyder på att erläggandet av avgiften skulle utgöra ett villkor för att få tillstånd att tillhandahålla tjänster avseende flygningar inom gemenskapen med Grekland som utgångspunkt.

3. *Kommissionen*

18. Kommissionen har betonat att friheten att tillhandahålla tjänster har, vad beträffar flygtrafik, införts genom artikel 3.1 i förordning nr 2408/92. På grund härav är enligt rättspraxis alla nationella åtgärder som innebär att det i förhållande till nationell trafik blir svårare att tillhandahålla tjänster avseende mellanstatlig trafik, förbjudna. [6] Den ifrågasatta avgiftsbestämmelsen innebär att mellanstatliga flygningar belastas med 20 euro medan nationella flygningar endast belastas med 10 euro, vilket innebär att det är svårare att tillhandahålla mellanstatliga flygtjänster.

19. Kommissionen anser inte heller att en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster är motiverad. Den olika storleken på den avgift som skall erläggas för de olika flygningarna nämns bara i ett dokument från den civila luftfartsmyndigheten (YPA). I detta dokument sägs att det antal passagerare som per timme checkar in för inrikesflygningar är större än det antal passagerare som per timme checkar in för gränsöverskridande flygningar. Kommissionen anser inte att denna beskrivning är övertygande, eftersom, beträffande det av kommissionen kommenterade exemplet Atens flygplats, antalet passagerare som checkar in varierar mellan terminalerna och inte mellan inrikes- och utrikesflygningar.

6 — Kommissionen har åberopat domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 5).

20. För övrigt erhålls inte på något sätt en direkt motprestation för avgiften. Av artikel 14 i avtalet om utveckling av flygplatsen Spáta framgår att avgifterna skall täcka de totala kostnaderna för utbyggnad och underhåll av flygplatsen.

21. Inte heller utgör den skyldighet, som den grekiska regeringen har gentemot det bolag som driver flygplatsen Spáta att inte ändra avgiftsbestämmelsen på ett sådant sätt att de medel som står till flygplatsbolagets förfogande minskar, ett rättfärdigande av de olika avgifterna. För det första kan man med en icke-diskriminerande avgiftsbestämmelse erhålla lika stora belopp och för det andra kan ett avtal av denna typ inte innebära att de skyldigheter som följer av gemenskapsrätten förändras.

VI — Bedömning

1. *Tolkning av artikel 49 EG och artikel 3 i förordning nr 2408/92 — Friheten att tillhandahålla tjänster*

a) Inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster

22. Målsättningen med förordning nr 2408/92 är att fastställa tillämpnings-

villkoren enligt principen om den fria rörligheten av tjänster inom lufttrafiken. [7] Förordningen skall tolkas mot bakgrund av artikel 49 EG och den praxis som har utvecklats vid tolkningen av denna bestämmelse. [8]

23. Enligt praxis utgör artikel 49 EG hinder för en tillämpning av en nationell bestämmelse som innebär en inskränkning i möjligheterna för en tjänsteutövare att i praktiken utnyttja denna frihet, om inte ett rättfärdigande på objektiva grunder föreligger. Artikeln utgör också hinder för en tillämpning av en nationell bestämmelse som får till följd att det blir svårare att tillhandahålla tjänster mellan medlemsstater än att tillhandahålla tjänster enbart inom en medlemsstat. [9] Ett sådant försvårande föreligger exempelvis när gränsöverskridande tjänster blir kostsammare än liknande tjänster inom landet. [10]

24. Den omtvistade grekiska bestämmelsen, som numera är upphävd, innebar att en avgift om 10 euro skulle erläggas för flygningar på mellan 100 och 750 kilometer och att en avgift om 20 euro skulle erläggas för flygningar över 750 kilometer. Enligt vad den nationella domstolen har funnit hamnar alla inrikesförbindelser i gruppen för flygningar på upp till 750 kilometer och samtliga förbindelser inom gemenskapen med undantag för sträckan Korfu—Rom i den andra gruppen. Den avgift som tas ut för den likvärdiga inrikestjänsten uppgår till hälften av den avgift som tas ut för flygningar inom gemenskapen. Det kan således konstateras att den omtvistade grekiska bestämmelsen utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster beträffande flygtrafik vilken skyddas av artikel 3.1 i förordning nr 2408/92 samt av artikel 49 EG.

25. Endast som komplettering skall påpekas att det enligt den praxis som har angivits ovan, i motsats till vad den italienska regeringen i detta förfarande anser, saknar betydelse huruvida åtgärden innebär en diskriminering på grund av nationalitet. Det är tillräckligt att den inom gemenskapen gränsöverskridande tjänsten blir kostsammare än en jämförbar rent nationell tjänst. Artikel 49 utgör ett förbud mot inskränkningar och är inte ett rent diskrimineringsförbud.

b) Huruvida inskränkningen kan rättfärdigas

26. I det följande skall diskuteras huruvida den inskränkning i den fria rörligheten för

7 — Dom av den 18 januari 2001 i mål C-361/98, Italien mot kommissionen (REG 2001, s. I-385), punkt 32. Jämför även min utförliga motivering för denna rättsuppfattning i mitt förslag till avgörande av den 6 mars 2001 i mål C-70/99, kommissionen mot Portugal (REG 2001, s. I-4845), punkterna 27—41.

8 — Dom av den 26 juni 2001 i mål C-70/99, kommissionen mot Portugal (REG 2001, s. I-4845), punkt 22.

9 — Domen i målet kommissionen mot Frankrike (ovan fotnot 5), punkt 16 och följande punkt, domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 8), punkt 27.

10 — Dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 3755; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741), punkt 28, domen i målet kommissionen mot Portugal (ovan fotnot 8), punkt 28.

tjänster som har konstaterats föreligga eventuellt kan rättfärdigas. Den fria rörligheten för tjänster kan, såsom en av de grundläggande principerna i fördraget, endast inskränkas genom bestämmelser som kan rättfärdigas av tvingande hänsyn till allmänintresset och som gäller för alla personer eller företag som är verksamma inom ifrågavarande medlemsstats territorium. Vidare kan den ifrågavarande bestämmelsen endast rättfärdigas om den är lämplig för att uppnå de målsättningar som eftersträvas och om den inte går utöver vad som är nödvändigt för att dessa målsättningar skall uppnås. [11]

27. Det finns inte någonting som tyder på att de grekiska bestämmelserna skulle leda till en diskriminering av tjänsteutövarna på grund av deras nationalitet. Åtskillnad görs endast med hänsyn till längden på flygsträckan. Sålunda är det första av de ovannämnda villkoren, nämligen att inskränkningen skall gälla för alla personer eller företag, uppfyllt.

28. Det är dock tveksamt i vilken utsträckning diskriminering kan rättfärdigas av hänsyn till allmänintresset.

29. Den grekiska regeringen har anfört att de intäkter som erhålls genom de avgifter som tas ut kommer utbyggnad och modernisering av flygplatserna tillgodo. Två tredjedelar av de avgiftsbelopp som tas ut går till den flygplats på vilken beloppen togs ut och en tredjedel står till den grekiska regeringens förfogande för att fördelas på alla grekiska flygplatser. Såsom kommissionen mycket riktigt har understrukit utgör ekonomiska syften enligt praxis i princip inte några hänsyn till allmän ordning i den mening som avses i artikel 46 EG, som kan rättfärdiga en olika behandling av nationella och gränsöverskridande tjänster. [12] Modernisering och utbyggnad av grekiska flygplatser skulle lika väl kunna finansieras genom avgifter som tas ut med samma belopp oavsett om det är fråga om nationella flygningar eller flygningar inom gemenskapen.

30. Som en möjlig grund för rättfärdigande har kommissionen nämnt YPA:s uppgifter om att antalet passagerare i inrikesflygningar per timme är större än antalet passagerare i gränsöverskridande flygningar.

31. Beträffande detta skall till att börja med fastslås att de faktiska omständigheter som ligger till grund för detta konstaterande inte är ostridiga. I vart fall betvivlar kommissionen YPA:s uppgifter och anser

11 — Dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus (REG 1993, s. I-1663; svensk specialutgåva, volym 14, s. 167), punkt 32, av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), punkt 37, av den 28 mars 1996 i mål C-272/94, Guiot (REG 1996, s. I-1905), punkterna 11 och 13, av den 1 februari 2001 i mål C-108/96, Mac Quen (REG 2001, s. I-837), punkt 26, och av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl. (REG 2001, s. I-1271), punkterna 21 och 25.

12 — Dom av den 25 juli 1991 i mål C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda ["Mediawet"] (REG 1991, s. I-4007; svensk specialutgåva, volym 11, s. 331), punkt 11.

att antalet passagerare som checkar in inte är avhängigt av flygningens typ eller sträcka utan från vilken terminal avresan sker från. Av vad som framgår av beslutet om hänskjutande och av de yttranden som har avgivits av kommissionen och av de regeringar som har yttrat sig, föreligger i vart fall inte några tillräckliga skäl för ett rättfärdigande. Den grekiska regeringen har inte angett några andra siffror eller andra fakta som medför att ett olika stort avgiftsuttag beroende av längden på flygsträckan kan rättfärdigas.

32. Tvärtom skall konstateras att passageraren inte på något sätt erhåller någon direkt motprestation för den avgift som påförs honom. Avgiften tas tvärtom ut i syfte att finansiera utbyggnad i allmänhet och modernisering av grekiska flygplatser. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende konstaterat att det är fråga om en skatt för vilken någon motprestation inte erhålls.

33. Vad beträffar den grekiska regeringens skyldighet gentemot bolaget som driver flygplatsen Spáta hänvisas till vad som har anförts ovan. Ekonomiska skäl är inte av sådant slag att ett olika stort avgiftsuttag kan rättfärdigas.

34. Det skall således som resultat av ovanstående diskussion fastställas att den ifrågavarande grekiska bestämmelsen inte är förenlig med principen om frihet att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 49 EG och i artikel 3.1 i förordning nr 2408/92.

2. Tolkning av artikel 18 EG — Fri rörlighet för unionsmedborgare

35. Den hänskjutande domstolen har vidare ställt frågan huruvida artikel 18 EG utgör hinder för en tillämpning av en nationell bestämmelse som den grekiska bestämmelse som är föremål för det aktuella målet.

36. Mot bakgrund av hittillsvarande praxis beträffande förhållandet mellan artikel 18 EG och andra fördragsbestämmelser angående icke-diskriminering torde denna fråga vara obsolet. I domen i målet Skanavi och Chryssanthakopoulos har Europeiska gemenskapernas domstol funnit att artikel 18 EG, i vilken rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier anges i allmänna ordalag, har fått en mer specifik lydelse i artikel 43 EG. I den mån omständigheterna omfattas av någon av de mera specifika bestämmelserna är det inte nödvändigt att uttala sig angående tolkningen av artikel 18.[13] Eftersom sakförhållandena, såsom har diskuterats ovan, i förevarande fall omfattas av artikel 49 EG, är ett yttrande beträffande artikel 18 EG överflödigt.

13 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chryssanthakopoulos (REG 1996, s. I-929), punkt 22. Se även generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande av den 25 april 2002 i mål C-100/01, Ministre de l'Intérieur mot Oteiza Olazabal (REG 2002, anhängigt vid domstolen), punkt 18, beträffande förhållandet mellan artikel 18 och artikel 39.

37. I andra hand, för det fall domstolen inte skulle dela detta systematiska resonemang, skall anmärkas att det i förevarande fall är synnerligen tveksamt i vilken utsträckning tillämpningsområdet för artikel 18 EG över huvud taget är aktuellt. Om man tolkar denna bestämmelse ordagrant och uppfattar den som en rätt att fritt få röra sig och uppehålla sig i någon av medlemsstaterna, framstår det som tveksamt huruvida den åtgärd som i detta fall skall undersökas faller inom tillämpningsområdet för artikel 18 EG. Avgiftsbestämmelsen handlar varken om vistelse i Grekland eller om en rätt att röra sig fritt i denna medlemsstat.

38. Tillämpningsområdet för artikel 18 EG skulle på sin höjd kunna aktualiseras om man uppfattar bestämmelsen som en rätt att fritt få röra sig och uppehålla sig i hela unionen, alltså att även få röra sig mellan medlemsstaterna. [14] Beträffande denna aspekt skall till att börja med konstateras att den omtvistade avgiftsbestämmelsen inte innebär att rätten att korsa en gräns till en annan medlemsstat utesluts. Vidare finns det möjligheter att lämna Grekland på andra sätt än med flyg. Att artikel 18 EG skulle innebära en oinskränkt rätt att få förflytta sig med ett bestämt fortskaffningsmedel från en medlemsstat till en annan verkar inte vara fallet.

39. Även om man inriktar sig på det i detta fall konkreta sättet att förflytta sig, skall beaktas att det eventuellt kan bli svårare att utöva rätten att fritt röra sig mellan medlemsstaterna genom att man endast kan utöva rätten mot erläggande av en avgift som är dubbelt så hög som i det fall då rätten att röra sig fritt endast utövas inom Grekland. Ändock framstår storleken på den avgift som utkrävs i detta fall, 20 euro, snarare som försumbar i förhållande till priset för respektive flygbiljett. Avgiften innebär inte att det blir svårare att utöva rätten enligt artikel 18 EG i sådan omfattning att det framstår som motiverat att anse att det skulle föreligga en inskränkning i rätten att röra sig fritt inom unionen.

40. Det som talar emot att avgiftsbestämmelsen eventuellt skulle vara oförenlig med artikel 18 EG är dock framför allt följande övervägande. Bestämmelsen är en specifik reglering av det allmänna diskrimineringsförbud som föreskrivs i artikel 12 EG. [15] I den avgiftsbestämmelse som är föremål för det aktuella målet görs inte någon åtskillnad mellan passagerarnas nationalitet och inte heller mellan transportföretagens nationalitet. Enda kriterium för åtskillnad är längden på flygsträckan. Avgiften tas utan åtskillnad ut för alla flygresor över 750 kilometer. Detta är ett objektivt kriterium vars tillämpning inte leder till en diskriminering. På grund härav kan konstateras att artikel 18 EG inte utgör hinder mot en tillämpning av den omtvistade avgiftsbestämmelsen.

14 — Beträffande detta, se generaladvokaten La Pergolas förslag till avgörande av den 1 juli 1997 i mål C-85/96, Martínez Sala (REG 1998, s. I-2691), punkt 18.

15 — Dom av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala (REG 1998, s. I-2691), punkterna 62 och 63, av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkterna 30—32.

VII — Förslag till avgörande

41. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall besvara tolkningsfrågan på följande sätt:

Artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse) samt artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 skall tolkas så, att de utgör hinder för tillämpning av en nationell bestämmelse, enligt vilken inrikes flygningar och flygningar inom gemenskapen beläggs med olika skattebelopp med det direkta resultatet att flygningar inom gemenskapen belastas med en avgift som är dubbelt så hög som avgiften på flygningar inom medlemsstaten.