

STYLIANAKIS

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. februar 2003 *

I sag C-92/01,

angående en anmodning, som Monomeles Diikitiko Protodikio Irakliou (Grækenland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Georgios Stylianakis

mod

Elliniko Dimosio,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 8 A og 59 (efter ændring nu artikel 18 EF og 49 EF) samt af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfarts-selskabers adgang til lufruter inden for Fællesskabet (EFT L 240, s. 8),

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.P. Puissochet (refererende dommer), og dommerne R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

- den græske regering ved M. Apeessos og N. Dafniou, som befuldmægtigede

- den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og M. Huttunen, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 31. oktober 2000, indgået til Domstolen den 22. februar 2001, har Monomeles Diikitiko Protodikio Irakliou (forvaltningsdomstol i første instans med én dommer i Heraklion) i medfør af artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 8 A og 59 (efter ændring nu artikel 18 EF og 49 EF) samt af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet (EFT L 240, s. 8).
- 2 Dette spørgsmål er rejst under en tvist mellem G. Stylianakis og Elliniko Dimosio (den græske stat), hvorunder sidstnævnte påstås pligtig at betale førstnævnte 3 450 GRD svarende til halvdelen af afgiften vedrørende modernisering og udvikling af lufthavnene, som sagsøgeren har måttet betale i forbindelse med en flyrejse mellem Heraklion og Marseille (Frankrig).

Relevante retsfor skrifter

Fællesskabsretten

3 EF-traktatens artikel 8 (efter ændring nu artikel 17 EF) bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab.

Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.«

4 Artikel 8 A, stk. 1, er affattet således:

»Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.«

5 Traktatens artikel 59, stk. 1, bestemmer:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser skal restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, gradvis afskaffes i løbet af overgangsperioden, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.«

6 Det hedder i EF-traktatens artikel 61, stk. 1 (efter ændring nu artikel 51, stk. 1, EF):

»Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport.«

7 EF-traktatens artikel 84, stk. 2, første afsnit (efter ændring nu artikel 80, stk. 2, første afsnit, EF), bestemmer:

»Rådet kan med kvalificeret flertal træffe beslutning om, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart.«

8 Forordning nr. 2408/92, der er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 84, stk. 2, er en del af den tredje »pakke« af foranstaltninger vedtaget af Rådet med henblik

på gradvis at oprette et indre marked for lufttransport i løbet af perioden med udløb den 31. december 1992. Forordningen fastslår navnlig, at der skal være fri adgang for Fællesskabets luftfartsselskaber til flyruterne inden for Fællesskabet. Således udtales det i forordningens artikel 3, stk. 1:

»Medmindre andet følger af denne forordning, tillader den (de) berørte medlemsstat(er) EF-luftfartsselskaber at udøve trafikrettigheder på ruter inden for Fællesskabet.«

National ret

- 9 Artikel 40, stk. 9, i lov nr. 2065/1992 (FEK A' 113), som ændret ved lov nr. 2668/1998 (FEK A' 282, herefter »lov nr. 2065/1992«), bestemmer:

»Enhver passager på over 12 år, der rejser fra græske lufthavne (statslige, kommunale eller private), til en destination i Grækenland eller i udlandet, pålægges følgende afgift til modernisering og udvikling af lufthavne:

1. For passagerer, hvis endelige destination ligger over 100 km, men højst 750 km fra afrejse-lufthavnen: en afgift i drakmer svarende til 10 ECU.

2. For passagerer, hvis endelige destination ligger over 750 km fra afrejse-lufthavnen: en afgift i drakmer svarende til 20 ECU.«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Sagsøgeren i hovedsagen, G. Stylianakis, rejste den 10. august 1998 med fly fra Heraklion til Marseille. For denne rejse betalte han ud over billetprisen 6 900 GRD i afgift til modernisering og udvikling af lufthavne. Senere anlagde han sag ved Monomeles Diikitiko Protodikio Irakliou med påstand om, at den græske stat er pligtig at tilbagebetale ham halvdelen af dette beløb, altså 3 450 GRD.
- 11 Ifølge den nationale ret opkræves afgiften til modernisering og udvikling af lufthavne af luftfartsselskaberne ved passagerernes afgang og er ikke modydelsen for en ydet tjeneste, men er en skattelignende afgift. Afgiften anvendes især til at finansiere byggeri og levering af udstyr i lufthavnene, herunder især til anlæggelsen af lufthavnen i Spáta (Grækenland).
- 12 G. Stylianakis har anført, at bestemmelserne i artikel 40, stk. 9, i lov nr. 2065/1992, der fastsætter en fordobling af afgiften på grundlag af et afstandskriterium, medfører en forskelsbehandling mellem indenlandske og internationale flyvninger, herunder flyvninger til de øvrige medlemsstater. Ifølge Stylianakis strider denne forskelsbehandling navnlig mod traktatens artikel 8 A og 59 samt mod artikel 3 i forordning nr. 2408/92. Stylianakis støtter navnlig sin argumentation på dommen af 5. oktober 1994, Kommissionen mod Frankrig (sag C-381/93, Sml. I, s. 5145).

- 13 Hertil har den græske stat anført — og har herved henvist til sit svar på en begrundet udtalelse fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som rejser spørgsmålet om foreneligheden af artikel 40 i lov nr. 2065/1992 med traktatens artikel 59 og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92 — at flydistancen mellem Korfu og Rom (Italien), dvs. mellem Grækenland og en anden medlemsstat, er på under 750 km, og at denne afstand medfører opkrævning af afgiften til laveste sats. Den græske stat tilføjer, at passagererne på internationale flyvninger, herunder flyvningerne til andre medlemsstater, servicemæssigt er mere begunstiget end passagererne på indenrigsruterne, og at forskellen i beskatningen, som under alle omstændigheder er betydelig, derfor er begrundet.
- 14 Det er ikke desto mindre den nationale rets opfattelse, at afgiftsfordoblingen for flyvninger til andre medlemsstater end Grækenland kan være en hindring for unionsborgernes frie bevægelighed og udgør en tilsidesættelse af bestemmelserne i forordning nr. 2408/92.
- 15 På denne baggrund har Monomeles Diikitiko Protodikio Irakliou besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal EF-traktatens artikel 8 A og 59 samt artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 fortolkes således, at det er forbudt en medlemsstat at pålægge indenlandske flyvninger og flyvninger inden for Fællesskabet forskellige afgiftsbyrder med det direkte resultat, at flyvninger inden for Fællesskabet belastes med en afgift, der er dobbelt så stor som afgiften på flyvninger inden for medlemsstaten?«

- 16 Det skal præciseres, at Kommissionens begrundede udtalelse, som nævnes i denne doms præmis 13, blev efterfulgt af et sagsanlæg ved Domstolen på grundlag af artikel 226, stk. 2, EF, hvorunder der er nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik har begået traktatbrud. Denne sag blev registreret på Domstolens Justitskontor under nr. C-272/00.
- 17 Under traktatbrudssagen har Den Helleniske Republik dog ændret den omtvistede lovgivning ved artikel 16 i lov nr. 2892/2001 (FEK A 46, s. 1161). Herved ændrede man — hvad angår indenrigsflyvningen og flyvningen mellem Grækenland og de øvrige medlemsstater eller parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1992 (EFT 1994 L 1, s. 3) — forskellen i størrelsen af afgiften til modernisering og udvikling af lufthavne på grundlag af afstanden og fastsatte beløbet til 12 EUR. Herefter hævede Kommissionen sag C-272/00, som blev slettet af Domstolens register.

Traktatens artikel 8 A

- 18 Traktatens artikel 8 A, som generelt fastslår retten for enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, udmøntes nærmere i bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser.

- 19 Den frie udveksling af tjenesteydelser medfører rettigheder ikke alene for tjenesteyderen selv, men også for tjenesteydelsesmodtageren, og en eventuel hindring for denne frihed kan således påvirke rettighederne for en tjenesteydelsesmodtager. Denne kan dermed påberåbe sig disse bestemmelser for at anfægte den pågældende foranstaltning (jf. dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 16, af 28.4.1998, sag C-158/96, Kohll, Sml. I, s. 1931, præmis 35, og af 26.10.1999, sag C-294/97, Eurowings Luftverkehr, Sml. I, s. 7447, præmis 34).
- 20 Henset til karakteren af hovedsagen er det således ikke nødvendigt at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 8 A (jf. hvad angår etableringsfriheden dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 22, og hvad angår arbejdskraftens frie bevægelighed dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 26).

Traktatens artikel 59 og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92

Indlæg til Domstolen

- 21 Den italienske regering har anført, at den i hovedsagen omtvistede afgift påvirker luftfartstjenesteydelser mellem medlemsstater, men konkluderer på baggrund af, at afgiften anvendes uden nationalitetsbegrundet forskelsbehandling og efter et

objektivt kriterium, at den ikke er i strid med traktatens artikel 59, for så vidt som denne bestemmelse alene forbyder forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl. Regeringen hævder tillige, at anvendelsen af afstandskriteriet ikke udgør en skjult begrænsning. Den tilføjer, at afgiften ikke strider mod forordning nr. 2408/92, da dens betaling ikke er en betingelse for, at der meddeles tilladelse til at udøve trafikrettigheder.

- 22 Kommissionen har anført, at den højeste sats i det i hovedsagen omtvistede afgiftssystem i første række rammer udenrigstrafikken, herunder trafikken mellem medlemsstater, idet flydistancer på under 750 km med en enkelt undtagelse er indenrigsdistancer i Grækenland. Dette system gør det vanskeligere at præstere flytransportydelse mellem medlemsstaterne i forhold til de samme tjenesteydelser i selve Grækenland og er derfor en restriktion i strid med traktatens artikel 59, da denne bestemmelse finder anvendelse på lufttransport under hensyn til forordning nr. 2408/92. De nødvendige behov vedrørende finansieringen af lufthavnen i Spáta, der er nævnt af den græske stat i indlægget for den nationale ret, kan ikke begrunde en sådan restriktion. Kommissionen har efter en gennemgang af et tjenstligt dokument hidrørende fra det græske luftfartsvæsen (YPA) vedrørende passagerkapaciteten i lufthavne bestridt udtalelsen om, at passagerer i udenrigstrafik får bedre service end indenrigspassagerer, hvilket kunne have begrundet opkrævningen af en højere afgift for de førstnævnte. Kommissionen har anført, at formålet med den i hovedsagen omtvistede afgift under alle omstændigheder ikke er en udligning af omkostningerne ved den service, som faktisk leveres i lufthavnene.

Domstolens besvarelse

- 23 Selv om artikel 59 under hensyn til traktatens artikel 61 ikke finder anvendelse som sådan på transportydelser — da transportydelser er reguleret af bestemmelserne i afsnittet om transport — er princippet om fri udveksling af tjenesteydelser ikke desto mindre anvendeligt på området.

- 24 Som det fremgår af Domstolens praksis har forordning nr. 2408/92, der er udstedt på grundlag af traktatens artikel 84, stk. 2, netop til formål, at der inden for luftfartsområdet fastlægges betingelser for anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 18.1.2001, sag C-361/98, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 385, præmis 32).
- 25 Den nævnte frihed er til hinder for anvendelse af enhver national regulering, som bevirker, at levering af tjenesteydelser mellem medlemsstater bliver vanskeligere end levering af tjenesteydelser internt i en medlemsstat uafhængigt af, om der foreligger en forskelsbehandling på grundlag af nationalitet eller bopæl (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 17-21).
- 26 Med hensyn til den i hovedsagen omtvistede afgift er de flyrejser, der har en distance på over 750 km med afgang fra en græsk lufthavn, og som pålægges den højeste afgift, alle rejser mellem medlemsstater eller til tredjelande, mens de, som indebærer en distance på under 750 km, og som pålægges den laveste afgift, alle med en enkelt undtagelse er indenrigsrejser i Grækenland. Det må derfor fastslås, at den højeste afgift — trods det tilsyneladende neutrale sondringskriterium for afgiftssatsen — specifikt vedrører alle andre flyvninger end indenrigsflyvninger (jf. analogt dom af 26.9.2000, sag C-205/98, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 7367).
- 27 På baggrund af sagens akter kan det heller ikke antages, at den omtvistede afgift udgør en betaling for den lufthavnsservice, der er nødvendig for betjening af passagererne, og at omkostningerne ved at betjene de passagerer, som skal foretage en flyrejse på over 750 km, udgør det dobbelte af omkostningerne for den betjening, der ydes passagerer, som skal foretage en flyrejse på under 750 km.

- 28 Lufthavnsskatter påvirker derfor rejsens pris direkte og mekanisk, hvorfor en forskel i de skatter, passagerne skal bære, overvæltet automatisk på transportomkostningen, hvilket i sagen begunstiger adgangen til indenrigsflyvninger på bekostning af andre flyvninger (jf. dom af 26.6.2001, sag C-70/99, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4845, præmis 20).
- 29 Der må derfor svares den nationale ret, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2408/92 er til hinder for en foranstaltning truffet af en medlemsstat såsom den i hovedsagen omtvistede, hvorefter der hovedsageligt for flyvninger til andre medlemsstater pålægges en højere lufthavnsafgift end den, som pålægges indenrigsflyvninger i denne medlemsstat, medmindre det bevises, at afgifterne er en modydelse for tjenesteydelser i lufthavnene, som er nødvendige for at betjene passagerne, og omkostningerne ved denne betjening af passagerer med afrejse til andre medlemsstater er forholdsmæssigt højere i forhold til omkostningerne ved de tjenesteydelser, der er nødvendige for at betjene indenrigspassagerer.

Sagens omkostninger

- 30 De udgifter, der er afholdt af den græske og italienske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Monomeles Diikitiko Protodikio Irakliou ved kendelse af 31. oktober 2000, for ret:

Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2408/92 af 23. juli 1992 om EF-luftfartsselskabers adgang til luftruter inden for Fællesskabet er til hinder for en foranstaltning truffet af en medlemsstat såsom den i hovedsagen omtvistede, hvorefter der hovedsageligt for flyvninger til andre medlemsstater pålægges en højere lufthavnsafgift end den, som pålægges indenrigsflyvninger i denne medlemsstat, medmindre det bevises, at afgifterne er en modydelse for tjenesteydelser i lufthavnene, som er nødvendige for at betjene passagerne, og omkostningerne ved denne betjening af passagerer med afrejse til andre medlemsstater er forholdsmæssigt højere i forhold til omkostningerne ved de tjenesteydelser, der er nødvendige for at betjene indenrigspassagerer.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. februar 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling