

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

6 de Fevereiro de 2003 *

No processo C-92/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Monomeles Dioikitiko Protodikeio Irakleiou (Grécia), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Georgios Stylianakis

e

Elliniko Dimosio,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 8.º-A e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 18.º CE e 49.º CE), bem como do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias (JO L 240, p. 8),

* Língua do processo: grego.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet (relator), presidente de secção,
R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação do Governo helénico, por M. Apossos e N. Dafniou, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo italiano, por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Patakia e M. Huttunen, na qualidade de agentes,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Outubro de 2002,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 31 de Outubro de 2000, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Fevereiro de 2001, o Monomeles Dioikitiko Protodikeio Irakleiou (Tribunal Administrativo de Heráclion) submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, uma questão prejudicial relativa à interpretação dos artigos 8.º-A e 59.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 18.º CE e 49.º CE), bem como do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias (JO L 240, p. 8).
- 2 Esta questão foi suscitada num litígio entre G. Stylianakis e o Elliniko Dimosio (Estado helénico), no qual se pede o reconhecimento da obrigação deste último de pagar ao primeiro o montante de 3 450 GRD, correspondente a metade da taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos que teve de pagar por ocasião duma viagem de avião entre Heráclion e Marselha (França).

Enquadramento jurídico

Direito comunitário

- 3 O artigo 8.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 17.º CE) estabelece:

«1. É instituída a cidadania da União.

É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.»

- 4 O artigo 8.º-A, n.º 1, do Tratado tem a seguinte redacção:

«Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.»

5 O artigo 59.º, primeiro parágrafo, do Tratado prevê:

«No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade serão progressivamente suprimidas, durante o período de transição, em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação.»

6 Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 51.º, n.º 1, CE):

«A livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes.»

7 O artigo 84.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 80.º, n.º 2, primeiro parágrafo, CE), dispõe:

«O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir se, em que medida, e por que processo, podem ser adoptadas, para os transportes marítimos e aéreos, disposições adequadas.»

8 O Regulamento n.º 2408/92, adoptado nos termos do artigo 84.º, n.º 2, do Tratado, pertence ao chamado «terceiro pacote» de medidas adoptadas pelo

Conselho a fim de estabelecer progressivamente o mercado interno dos transportes aéreos no período que terminaria em 31 de Dezembro de 1992. Este regulamento prevê, nomeadamente, o livre acesso das transportadoras aéreas da Comunidade às rotas aéreas intracomunitárias do interior da Comunidade. Assim, no seu artigo 3.º, n.º 1, estabelece:

«Sem 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.»

Direito nacional

- 9 O artigo 40.º, n.º 9, da Lei n.º 2065/1992 (FEK A' 113), na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 2668/1998 (FEK A' 282, a seguir «Lei n.º 2065/1992»), estabelece:

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

1. Para os passageiros cujo destino final diste do seu aeroporto de partida mais de 100 km e menos de 750 km, a taxa devida em dracmas será equivalente a 10 ecus.

2. Para os passageiros cujo destino final diste do seu aeroporto de partida mais de 750 km, a taxa devida em dracmas será equivalente a 20 ecus.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 10 O recorrente no processo principal, G. Stylianakis, apanhou um avião, em 10 de Agosto de 1998, no aeroporto de Heráclion, com destino a Marselha. Pagou por esta viagem, além do preço do bilhete, o montante de 6 900 GRD de taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos. Posteriormente, intentou uma acção no Monomeles Dioikitiko Protodikeio Irakleiou, para obter a condenação do Estado helénico a reembolsar-lhe metade deste montante, ou seja, 3 450 GRD.
- 11 Segundo o tribunal de reenvio, a taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos, cobrada pelas sociedades de transporte aéreo à partida dos passageiros, não constitui qualquer contrapartida de serviços prestados, sendo antes uma imposição fiscal. Esta taxa é usada, nomeadamente, para financiar a execução de obras e o fornecimento de equipamentos nos aeroportos, em especial para a construção do aeroporto de Spata (Grécia).
- 12 G. Stylianakis sustentou que as disposições do artigo 40.º, n.º 9, da Lei n.º 2065/1992, que prevêm a duplicação da taxa em função de um critério de distância, criam uma discriminação entre os voos internos na Grécia, por um lado, e os voos internacionais, incluindo os voos para outros Estados-Membros, por outro. Segundo G. Stylianakis, esta discriminação é contrária, nomeadamente, aos artigos 8.º-A e 59.º do Tratado, bem como ao artigo 3.º do Regulamento n.º 2408/92. G. Stylianakis apoiou a sua argumentação, especialmente, no acórdão de 5 de Outubro de 1994, Comissão/França (C-381/93, Colect., p. I-5145).

- 13 Em sua defesa, o Estado helénico argumentou, referindo-se à resposta que deu a um parecer fundamentado da Comissão das Comunidades Europeias que punha em causa a compatibilidade do artigo 40.º da Lei n.º 2065/1992 com os artigos 59.º do Tratado e 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2408/92, que o voo entre Corfu e Roma (Itália), ou seja, entre a Grécia e outro Estado-Membro, é inferior a 750 km e que origina a cobrança da taxa mais baixa. O Estado helénico acrescentou que os passageiros dos voos internacionais, incluindo os dos voos para outros Estados-Membros, beneficiam de serviços mais importantes que os dos voos internos e que a diferença de tributação, que em todo o caso é constituída por pequenas importâncias, está assim justificada.
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio considera, todavia, que a imposição de uma taxa dupla nos voos com destino a outros Estados-Membros diferentes da Grécia pode eventualmente configurar uma restrição à livre circulação dos cidadãos da União e infringir o disposto no Regulamento n.º 2408/92.
- 15 Nestas condições, o Monomeles Dioikitiko Protodikeio Irakleiou decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os artigos 8.º-A e 59.º do Tratado CE, tal como o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 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?»

- 16 Deve precisar-se que o parecer fundamentado da Comissão, recordado no n.º 13 do presente acórdão, foi seguido da propositura de uma acção no Tribunal de Justiça, com fundamento no artigo 226.º, segundo parágrafo, CE, com o objectivo de obter a declaração do alegado incumprimento por parte da República Helénica. Este processo foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça sob o número C-272/00.
- 17 No decurso deste processo de incumprimento, a República Helénica alterou, todavia, a legislação em questão pelo artigo 16.º da Lei n.º 2892/2001 (FEK A 46, p. 1161), suprimindo, no que respeita aos voos internos e aos voos entre a Grécia e outros Estados-Membros ou partes contratantes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, de 2 de Maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3), a diferença do montante da taxa de modernização e desenvolvimento dos aeroportos em função da distância e fixando o referido montante no equivalente a 12 euros. Nestas condições, a Comissão desistiu da acção e o processo C-272/00 foi cancelado no registo do Tribunal de Justiça.

Quanto ao artigo 8.º-A do Tratado

- 18 O artigo 8.º-A do Tratado, que estabelece de modo geral o direito que tem qualquer cidadão da União de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, encontra uma expressão específica nas disposições que asseguram a livre prestação de serviços.

- 19 Com efeito, a liberdade de prestação de serviços beneficia da mesma forma os prestadores e os destinatários de serviços e uma eventual restrição desta liberdade pode, assim, ofender os direitos de um destinatário de serviços. Este pode então invocar essas disposições para impugnar a medida em questão (v. acórdãos de 31 de Janeiro de 1984, *Luisi e Carbone*, 286/82 e 26/83, *Recueil*, p. 377, n.º 16; de 28 de Abril de 1998, *Kohll*, C-158/96, *Colect.*, p. I-1931, n.º 35; e de 26 de Outubro de 1999, *Eurowings Luftverkehr*, C-294/97, *Colect.*, p. I-7447, n.º 34).
- 20 Tendo em conta as características do litígio no processo principal, não é, por isso, necessário que o Tribunal se pronuncie sobre a interpretação do artigo 8.º-A do Tratado (v., no que respeita à liberdade de estabelecimento, acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, *Skanavi e Chryssanthakopoulos*, C-193/94, *Colect.*, p. I-929, n.º 22, e, no que respeita à livre circulação dos trabalhadores, acórdão de 26 de Novembro de 2002, *Oteiza Olazabal*, C-100/01, *Colect.*, p. I-10981, n.º 26).

Quanto aos artigos 59.º do Tratado e 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2408/92

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 21 O Governo italiano entende que a taxa em questão no processo principal afecta as prestações de serviços aéreos entre Estados-Membros, mas, observando que esta taxa é aplicada sem discriminação em razão da nacionalidade e segundo um

critério objectivo, deduz deste facto que a mesma não é contrária ao artigo 59.º do Tratado, na medida em que esta disposição proíbe apenas as discriminações em razão da nacionalidade ou da residência. Sustenta também que a aplicação do critério da distância não constitui qualquer discriminação dissimulada. Acrescenta que a mesma taxa não é incompatível com o Regulamento n.º 2408/92, dado que a cobrança desta não é uma condição de que dependa a autorização de exercer direitos de tráfego.

- 22 A Comissão considera que o sistema de tributação em causa no processo principal aplica a taxa mais onerosa principalmente aos voos internacionais, incluindo os voos entre Estados-Membros, porque, com uma única excepção, os voos inferiores a 750 km são voos internos no território grego. Este sistema torna a prestação de serviços de transporte aéreo entre Estados-Membros mais difícil do que a mesma prestação de serviços no interior da Grécia e constitui, por conseguinte, uma restrição contrária ao artigo 59.º do Tratado, na medida em que esta disposição seja aplicável aos transportes aéreos por força do Regulamento n.º 2408/92. As necessidades relativas ao financiamento do aeroporto de Spata, evocadas pelo Estado helénico no órgão jurisdicional de reenvio, não podem justificar tal restrição. A Comissão, interpretando um documento do serviço da aviação civil grega (YPA) sobre a capacidade de tratamento dos passageiros nos aeroportos, contesta a afirmação segundo a qual os passageiros utentes dos voos internacionais beneficiam de serviços mais importantes do que os passageiros utentes dos voos internos, o que poderia justificar a cobrança de uma taxa mais elevada para os primeiros. Sustenta que, em todo o caso, a taxa em questão no processo principal não tem por finalidade compensar os custos dos serviços que são efectivamente fornecidos nos aeroportos.

Resposta do Tribunal de Justiça

- 23 Mesmo se, tendo em conta o artigo 61.º do Tratado, o artigo 59.º do mesmo não se aplica em si mesmo aos serviços de transportes, já que estes últimos se regem pelas disposições relativas ao título relativo aos transportes, o princípio da livre prestação de serviços não deixa de ser aplicável nesta matéria.

- 24 Com efeito, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o Regulamento n.º 2408/92, adoptado com base no artigo 84.º, n.º 2, do Tratado, tem precisamente por objecto definir, no sector do transporte aéreo, as condições de aplicação do princípio da livre prestação de serviços (v., neste sentido, acórdão de 18 de Janeiro de 2001, Itália/Comissão, C-361/98, Colect., p. I-385, n.º 32).
- 25 Esta liberdade opõe-se à aplicação de qualquer legislação nacional que tenha como efeito tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros mais difícil que a prestação de serviços puramente interna de um Estado-Membro, independentemente da existência de discriminação em razão da nacionalidade ou da residência (v., neste sentido, acórdão Comissão/França, já referido, n.º 17 a 21).
- 26 No que respeita à taxa em questão no processo principal, as viagens aéreas que se referem a um trajecto superior a 750 km, com partida dum aeroporto grego, afectadas pela taxa mais onerosa, são todas viagens entre Estados-Membros ou para países terceiros, enquanto as que se referem a um trajecto inferior a 750 km, afectadas pela taxa menos onerosa, são todas, com uma única excepção, viagens internas na Grécia. Deve, pois, considerar-se que, apesar do carácter aparentemente neutro do critério da diferenciação do montante da taxa utilizado, a taxa mais onerosa respeita especificamente a voos que não são internos (v., por analogia, acórdão de 26 de Setembro de 2000, Comissão/Áustria, C-205/98, Colect., p. I-7367).
- 27 Acresce que, à vista dos autos, não é perceptível que a taxa em questão tenha natureza remuneratória dos serviços aeroportuários necessários ao tratamento dos passageiros e que o custo dos referidos serviços prestados aos passageiros utentes dos voos superiores a 750 km represente o dobro dos prestados aos passageiros utentes dos voos inferiores a 750 km.

- 28 Por isso, dado que as taxas aeronáuticas afectam directamente e de forma mecânica o preço do percurso, a diferenciação nas taxas suportadas pelos passageiros repercute-se automaticamente no custo do transporte, privilegiando, neste caso concreto, o acesso aos voos domésticos em relação ao acesso aos outros voos (v. acórdão de 26 de Junho de 2001, Comissão/Portugal, C-70/99, Colect., p. I-4845, n.º 20).
- 29 Por conseguinte, deve responder-se ao órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2408/92 se opõe a uma medida tomada por um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que impõe, para a maioria dos voos com destino a outros Estados-Membros, uma taxa aeroportuária mais elevada do que a aplicada a voos internos desse Estado-Membro, a menos que se demonstre que estas taxas remuneram serviços aeroportuários necessários ao tratamento dos passageiros e que o custo dos referidos serviços prestados aos passageiros com destino a outros Estados-Membros é superior, na mesma proporção, ao custo necessário ao tratamento dos passageiros dos voos internos.

Quanto às despesas

- 30 As despesas efectuadas pelos Governos helénico e italiano, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Monomeles Dioikitiko Protodikeio Irakleiou, por despacho de 31 de Outubro de 2000, declara:

O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 2408/92 do Conselho, de 23 de Julho de 1992, relativo ao acesso das transportadoras aéreas comunitárias às rotas aéreas intracomunitárias, opõe-se a uma medida tomada por um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que impõe, para a maioria dos voos com destino a outros Estados-Membros, uma taxa aeroportuária mais elevada do que a aplicada a voos internos desse Estado-Membro, a menos que se demonstre que estas taxas remuneram serviços aeroportuários necessários ao tratamento dos passageiros e que o custo dos referidos serviços prestados aos passageiros com destino a outros Estados-Membros é superior, na mesma proporção, ao custo necessário ao tratamento dos passageiros dos voos internos.

Puissochet

Schintgen

Skouris

Macken

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Fevereiro de 2003.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J.-P. Puissochet