

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. april 1999 *

I sag C-224/97,

angående en anmodning, som Verwaltungsgerichtshof (Østrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Erich Ciola

mod

Land Vorarlberg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 59-66, sammenholdt med artikel 5, samt af artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch (refererende dommer), og dommerne R. Schintgen og K. M. Ioannou,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den østrigske regering ved Gesandte Christine Stix-Hackl, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Antonio Caeiro og juridisk konsulent Viktor Kreuzschitz, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. november 1998 af Erich Ciola ved advokat Harald Bösch, Bregenz, af Land Vorarlberg ved jurist i Lovgivningsafdelingen ved Land Vorarlberg's regering Peter Bußjäger og fungerende afdelingschef Martina Büchel, Land Vorarlberg's regerings Afdeling for EF- og Udenrigsanliggender, som befuldmægtigede, af den østrigske regering ved Christine Stix-Hackl og af Kommissionen ved Viktor Kreuzschitz,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. december 1998,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 26. maj 1997, indgæet til Domstolens Justitskontor den 16. juni 1997, har Verwaltungsgerichtshof i henhold til EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktatens artikel 59-66, sammenholdt med artikel 5, samt af artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1, herefter »tiltrædelsesakten«).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag anlagt af Ciola til prøvelse af bøder, som er blevet pålagt ham, fordi han havde overskredet den maksimale kvote for bådpladser, der ved Bødensee's bred er forbeholdt både, hvis ejere har bopæl i udlandet.
- 3 Ciola bestyrer bl.a. selskabet ABC-Boots-Charter GmbH. I 1990 lejede dette selskab nogle grunde beliggende ved bredden af Bodensee. Det fik tilladelse til at oprette 200 bådpladser dér til lystbåde.

- 4 På hans ansøgning traf Bezirkshauptmannschaft Bregenz (den laveste forvaltningsmyndighed i Land Vorarlberg) den 9. august 1990 en »Bescheid«, dvs. en individuel forvaltningsafgørelse over for ham, hvis punkt 2 bestemmer følgende:

»I havnen må der med virkning fra den 1. januar 1996 maksimalt ligge 60 både, der ejes af personer med bopæl i udlandet. Indtil dette tidspunkt skal antallet af både, ejet af personer med bopæl i udlandet, nedbringes kontinuerligt. Indtil den fastlagte maksimale kvote for udlændinge er nået, er det ikke tilladt at foretage nytildelinger af bådpladser til bådejere med bopæl i udlandet og at forlænge de lejekontrakter, der er indgået med sådanne bådejere ...«

- 5 Ifølge § 4, stk. 1, første punktum, i Land Vorarlberg's Landschaftsschutzgesetz (naturfredningslov) er enhver ændring af landskabet forbudt i søområder samt i et område af 500 meters bredde langs søbredden, beregnet ved middel vandstand.
- 6 Imidlertid tillader samme bestemmelses stk. 2 forvaltningsmyndighederne at dispensere fra dette forbud, såfremt det er sikkert, at sådanne ændringer ikke indebærer en tilsidesættelse af naturfredningsinteresser, herunder især at udsigten til en sø ikke derved vanskeliggøres, eller såfremt det er nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed.
- 7 Ved afgørelse af 10. juli 1996 fandt Unabhängiger Verwaltungssenat (uafhængig forvaltningsmyndighed) i Land Vorarlberg Ciola skyldig i som forretningsfører for det nævnte selskab at have udlejet to bådpladser til bådejere med bopæl i udlandet, nemlig i Fyrstendømmet Liechtenstein og Forbundsrepublikken Tyskland, skønt

den maksimale kvote på 60 bådpladser, der var forbeholdt udlændinge, allerede var overskredet.

- 8 Da Ciola således ikke havde overholdt vilkårene i punkt 2 i forvaltningsafgørelse af 9. august 1990 og dermed havde begået en forvaltningsretlig overtrædelse som omhandlet i *Landschaftsschutzgesetz* § 34, stk. 1, litra f), blev han idømt en bøde på 75 000 ATS for hver af de to overtrædelser.
- 9 Da *Verwaltungsgerichtshof* fandt, at den sag, som Ciola anlagde til prøvelse af disse bøder, rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, har retten udsat sagen og forelagt Domstolen følgende to spørgsmål:
- »1) Skal bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forbyder en indehaver af en lystbådehavn at udleje bådpladser ud over en bestemt kvote til bådejere bosat i en anden medlemsstat?
- 2) Giver fællesskabsretten, navnlig bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser, sammenholdt med EF-traktatens artikel 5, og artikel 2 i akten om vilkårene for Republikken Østrig, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EFT 1994 C 241, s. 21, og EFT 1995 L 1, s. 1), en tjenesteyder, som er bosat i Østrig, ret til at gøre gældende, at det forbud, som er omhandlet i første spørgsmål, er nedlagt ved en individuel og konkret forvaltningsafgørelse (*Bescheid*), der er truffet i 1990, ikke må bringes i anvendelse i afgørelser, der træffes af østrigske retter og forvaltningsmyndigheder efter den 1. januar 1995?»

Det første spørgsmål

- 10 Den forelæggende rets første spørgsmål er nærmere bestemt, om traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at de afskærer en medlemsstat fra at fastsætte en maksimal kvote for bådpladser, der kan udlejes til bådejere bosat i en anden medlemsstat.

- 11 Indledningsvis bemærkes, som den forelæggende ret har henvist til, dels, at retten til fri udveksling af tjenesteydelser kan påberåbes af en virksomhed over for den stat, hvor virksomheden er etableret, når tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat (dom af 17.6.1997, sag C-90/95 Sodemare m.fl., Sml. I, s. 3395, præmis 37), dels, at i henhold til dom af 31. januar 1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone (Sml. s. 377, præmis 16), og af 2. februar 1989, sag 186/87, Cowan (Sml. s. 195, præmis 15), omfatter denne ret frihed for modtagerne af tjenesteydelserne til at begive sig til en anden medlemsstat for at modtage en ydelse dér, og at de ikke herved kan hindres af begrænsninger.

- 12 En tjenesteydelse som den, der udføres af det selskab, Ciola er forretningsfører for, ved en lejekontrakt om en bådplads, for en bådejer bosat i en anden medlemsstat, som er modtageren og den begunstigede af tjenesteydelsen i en anden medlemsstat end hans bopælsstat, er følgelig omfattet af bestemmelserne i traktatens artikel 59-66.

- 13 Under disse omstændigheder er en begrænsning af bådpladser som den, der er tale om i hovedsagen, i strid med forbuddet i traktatens artikel 59, stk. 1, mod enhver, selv indirekte forskelsbehandling på tjenesteyderens hjemsted.

- 14 Skønt begrænsningen af antallet af bådpladser, der kan tildeles bådejere, som ikke bor i indlandet, ikke er baseret på disses nationalitet — og følgelig ikke kan anses for direkte forskelsbehandling — anvender den imidlertid deres bopæl som afgørende kriterium. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at en national bestemmelse, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater. Ikke-hjemmehørende er således som oftest statsborgere i andre stater (jf. dom af 7.5.1998, sag C-350/96, *Clean Car Autoservice*, Sml. I, s. 2521, præmis 29).
- 15 Som begrundelse for kvoteordningen, der af tvungende almene hensyn er indført for bådpladser, der forbeholdes statsborgere fra andre medlemsstater, har Land Vorarlberg under retsmødet påberåbt sig, at det er nødvendigt at forbeholde adgangen til disse bådpladser for lokale bådejere, fordi der er risiko for, at pladserne vil blive optaget af personer med bopæl i en anden medlemsstat, som er indstillet på at betale en højere leje. I betragtning af, at der af hensyn til beskyttelse af miljøet kun er et begrænset antal bådpladser til rådighed, ville det forøge presset på Land Vorarlberg's myndigheder, hvis denne kvote blev hævet.
- 16 Nationale bestemmelser, som ikke gælder uden forskel for tjenesteydelser, uanset modtagerens bopæl, og som således er diskriminerende, er kun forenelige med fællesskabsretten, hvis de kan henføres under en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse, f.eks. EF-traktatens artikel 56 (jf. dom af 26.4.1988, sag 352/85, *Bond van Adverteerders m.fl.*, Sml. s. 2085, præmis 32); dog kan økonomiske hensyn ikke betegnes som hensyn til den offentlige orden i denne artikels forstand (dom af 25.7.1991, sag C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, Sml. I, s. 4007, præmis 11).
- 17 Da Land Vorarlberg ikke har begrundet kvoteordningen for bådpladser for bådejere, der ikke bor i indlandet, med hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, men med grunde af økonomisk art til fordel for lokale bådejere, kan traktatens artikel 56 ikke finde anvendelse; under disse omstændigheder må det undersøges, om der findes en undtagelse i tiltrædel-

sesakten, der tillader Land Vorarlberg at træffe foranstaltninger som den i hovedsagen omhandlede kvoteordning for at begrænse tilstrømningen af bådejere fra andre medlemsstater.

- 18 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at henvise til, at tiltrædelsesaktens artikel 70 kun indeholder en udtrykkelig undtagelse, der er tidsbegrænset, for den gældende lovgivning om sekundære boliger.
- 19 Følgelig er en medlemsstats fastsættelse af en maksimal kvote, der begrænser det antal bådpladser, som kan udlejes til bådejere med bopæl i en anden medlemsstat, i strid med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.
- 20 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens artikel 59 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forbyder en indehaver af en lystbådehavn at udleje bådpladser ud over en bestemt kvote til bådejere bosat i en anden medlemsstat.

Det andet spørgsmål

- 21 Verwaltungsgerichtshof's andet spørgsmål er nærmere bestemt, om et forbud — nedlagt før en medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union, ikke ved en generel og abstrakt regel, men ved en individuel og konkret forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig — som er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, skal tilsidesættes ved en stillingtagen til, om det er berettiget at pålægge en bøde som sanktion for manglende overholdelse af dette forbud efter datoen for tiltrædelsen.

- 22 Det fremgår af forelæggelseskendelsens præmisser, at såfremt der var tale om manglende overholdelse af generelle og abstrakte regler, som ikke var i overensstemmelse med et grundlæggende princip i traktaten, ville Verwaltungsgerichtshof have tilsidesat sådanne regler til fordel for fællesskabsretten under henvisning til Domstolens dom af 9. marts 1978, sag 106/77, Simmenthal (Sml. s. 629).
- 23 Da retspraksis imidlertid ifølge den forelæggende ret indtil da kun indeholder afgørelser om princippet om fællesskabsrettens forrang med hensyn til generelle nationale retsregler, spørger Verwaltungsgerichtshof, om samme løsning gælder for en individuel og konkret forvaltningsafgørelse, der ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten, som f.eks. den i hovedsagen omhandlede »Bescheid« af 9. august 1990.
- 24 Den østrigske regering har gjort gældende, at der ikke er nogen grund til, uden undersøgelse og uden begrænsninger, at overføre retspraksis om fællesskabsrettens forrang til individuelle og konkrete forvaltningsafgørelser. Til støtte for sin opfattelse har den påberåbt sig forvaltningsafgørelser eksigibilitet og har i denne sammenhæng henvist til retspraksis vedrørende det, som sædvanligvis kaldes »medlemsstaternes processuelle autonomi«. Ifølge den østrigske regering ville en fastholden af fællesskabsrettens forrang for en eksigibel forvaltningsafgørelse kunne rejse tvivl om retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller princippet om velerhvervede rettigheder.
- 25 Indledningsvis bemærkes, som generaladvokaten har anført i punkt 40-43 i sit forslag til afgørelse, at tvisten ikke vedrører spørgsmålet, hvad der skal ske med forvaltningsafgørelsen selv, her afgørelsen af 9. august 1990, men spørgsmålet, om en sådan afgørelse skal tilsidesættes ved vurderingen af, om det er berettiget at pålægge en sanktion for manglende overholdelse af en forpligtelse, som følger heraf, fordi den er uforenelig med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.
- 26 Det må dernæst påpeges, at den omstændighed, at traktatens bestemmelser er umiddelbart gældende i enhver medlemsstats retsorden, og at fællesskabsretten har

højere gyldighed end den nationale ret, fører til, at disse forskrifter for de involverede parter afføder rettigheder, som de nationale myndigheder må respektere og beskytte, således at enhver modstående bestemmelse i den interne ret herved gøres uanvendelig (jf. dom af 4.4.1974, sag 167/73, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 359, præmis 35).

- 27 Da påbuddene i traktatens artikel 59 er blevet umiddelbart og ubetinget anvendelige ved overgangsperioden udløb (jf. dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305, præmis 13), udelukker denne bestemmelse følgelig anvendelse af enhver modstående retsakt i den nationale retsorden.
- 28 Hvad angår Republikken Østrig fremgår det af tiltrædelsesaktens artikel 2, at traktatens bestemmelser gælder fra tiltrædelsesdatoen, altså den 1. januar 1995, og at traktatens artikel 59 følgelig fra denne dato er blevet en umiddelbar retskilde.
- 29 Skønt Domstolen oprindeligt har fastslået, at den nationale ret eventuelt skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov (jf. Simmenthaldommen, præmis 21), har den senere præciseret sin praksis i to retninger.
- 30 Det fremgår nemlig af denne, at alle forvaltninger, herunder lokalforvaltninger, er underlagt nævnte forpligtelse, og at private derfor kan påberåbe sig en sådan fællesskabsbestemmelse over for disse (dom af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 32).

- 31 Desuden bemærkes, at der blandt den nationale rets bestemmelser, der strider mod en sådan fællesskabsbestemmelse, kan være enten lov- eller administrative bestemmelser (jf. i denne forbindelse dom af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805, præmis 43).
- 32 Det er i samklang med logikken i denne retspraksis, at de nævnte administrative bestemmelser i national ret ikke blot omfatter generelle og abstrakte normer, men også individuelle og konkrete forvaltningsafgørelser.
- 33 Intet berettiger nemlig, at den retsbeskyttelse, som følger for borgerne af fællesskabsrettens direkte virkning, og som de nationale retter skal sikre (jf. dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 19), skal nægtes borgerne i dette tilfælde, hvor det er gyldigheden af en forvaltningsafgørelse, der er tale om. En sådan beskyttelses eksistens kan ikke afhænge af arten af den bestemmelse i national ret, der er i strid med fællesskabsretten.
- 34 Det fremgår af de foregående betragtninger, at et forbud — som er nedlagt før en medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union, ikke ved en generel og abstrakt regel, men ved en individuel og konkret forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig — som er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, skal tilsidesættes ved afgørelsen af, om det er berettiget at pålægge en bøde som sanktion for manglende overholdelse af dette forbud efter datoen for tiltrædelsen.

Sagens omkostninger

- 35 De udgifter, der er afholdt af den østrigske regering og 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 (Anden Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof ved kendelse af 26. maj 1997, for ret:

- 1) EF-traktatens artikel 59 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat under strafansvar forbyder en indehaver af en lystbådehavn at udleje bådpladser ud over en bestemt kvote til bådejere bosat i en anden medlemsstat.

- 2) Et forbud — som er nedlagt før en medlemsstats tiltrædelse af Den Europæiske Union, ikke ved en generel og abstrakt regel, men ved en individuel og konkret forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig — som er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, skal tilsidesættes ved afgørelsen af, om det er berettiget at pålægge en bøde som sanktion for manglende overholdelse af dette forbud efter datoen for tiltrædelsen.

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. april 1999.

R. Grass

G. Hirsch

Justitssekretær

Formand for Anden Afdeling