

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)**

**29 päivänä huhtikuuta 1999 <sup>\*</sup>**

Asiassa C-224/97,

jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

**Erich Ciola**

vastaan

**Land Vorarlberg**

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 59—66 ja 5 artiklan sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1) 2 artiklan tulkinnasta,

<sup>\*</sup> Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. Hirsch (esittelevä tuomari) sekä tuomarit R. Schintgen ja K. M. Ioannou,

julkisasiamies: J. Mischo,  
kirjaaja: johtava hallintovirkkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Itävallan hallitus, asiamiehenään liittovaltion ulkoasiainministeriöstä tehtävään määrätty virkamies Christine Stix-Hackl,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Antonio Caeiro ja oikeudellinen neuvonantaja Viktor Kreuzsitz,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Erich Ciolan, edustajanaan asianajaja Harald Bösch, Bregenz, Vorarlbergin osavaltion, edustajinaan Vorarlbergin osavaltion hallituksen lainsäädäntöosaston lakimies Peter Bußjäger ja Vorarlbergin osavaltion hallituksen Euroopan yhteisöä koskevista asioista ja ulkoasioista vastaavan osaston osastopäällikkö Martina Büchel, Itävallan hallituksen, asiamiehenään Christine Stix-Hackl, ja komission, asiamiehenään Viktor Kreuzsitz, 12.11.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.12.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Verwaltungsgesichtshof on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 26.5.1997 tekemälään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.6.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä perustamissopimuksen 59—66 ja 5 artiklan sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1; jäljempänä liittymissopimus) 2 artiklan tulkinnasta.
- 2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, joka koskee Ciolan nostamaa kannetta maksuseuraamuksesta, joka hänelle määrättiin sillä perusteella, että hän oli ylittänyt sellaisten venepaikkojen enimmäiskiintiön, jotka oli Boden-järven rannalla varattu ulkomailla asuvien henkilöiden omistamille veneille.
- 3 Ciola on ABC-Boots-Charter GmbH -yhtiön johtaja. Yhtiö vuokrasi vuonna 1990 maa-alueita Boden-järven rannalta. Yhtiö sai luvan perustaa sinne 200 venepaikkaa vapaa-ajan käyttöön tarkoitettuja veneitä varten.

- 4 Bezirkshauptmannschaft Bregenz (Vorarlbergin osavaltion yleishallintoviranomainen) osoitti 9.8.1990 yhtiölle sen pyynnöstä hallinnollisen päätöksen (Bescheid), jonka 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1.1.1996 lähtien enintään 60 venettä, joiden omistajat asuvat ulkomailla, voi saada venepaikan satamasta. Tähän ajankohtaan asti niiden veneiden osuutta, joiden omistajat asuvat ulkomailla, vähennetään jatkuvasti. Uusien venepaikkojen myöntäminen veneiden omistajille, jotka asuvat ulkomailla, sekä venepaikkoja koskevien, päätymässä olevien vuokrasopimusten jatkaminen tällaisten veneenomistajien kanssa ei ole sallittua, mikäli ulkomaalaisten veneenomistajien venepaikkoja koskeva enimmäismäärä on saavutettu — — .”

- 5 Vorarlbergin osavaltion *Landschaftsschutzgesetzin* (laki maisemansuojelusta) 4 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kiellettyä on kaikenlainen maiseman muuttaminen järvi- ja ranta-alueella 500 metriin asti, joka lasketaan keskimääräisen vedenkorkeuden perusteella.

- 6 Hallintoviranomainen voi kuitenkin saman säännöksen 2 momentin perusteella myöntää poikkeuksia tästä kiellosta, jos muutokset eivät vaikuta haitallisesti maisemansuojeluun, jos ne eivät estä näköalaa järvelle tai jos muutokset ovat välttämättömiä yleisen turvallisuuden kannalta.

- 7 Vorarlbergin osavaltion Unabhängiger Verwaltungssenat (riippumaton hallinnollinen lautakunta) totesi 10.7.1996 tekemällään päätöksellä, että Ciola oli edellä mainitun yhtiön johtajana syyllistynyt kahden venepaikan vuokraamiseen sellaisille

veneenomistajille, jotka asuivat ulkomailla, eli Liechtensteinissa ja Saksan liittotasavallassa, vaikka ulkomaalaisille varattu 60 paikan kiintiö oli jo ylittynyt.

- 8 Tämän vuoksi, koska Ciola ei ollut noudattanut 9.8.1990 tehdyn hallinnollisen päätöksen 2 kohdassa asetettuja ehtoja ja koska hän oli siten syyllistynyt *Landschaftsschutzgesetzin* 34 §:n 1 momentin f kohdan mukaiseen hallinnolliseen rikkomukseen, hänelle määrättiin 75 000 Itävallan shillingin suuruinen maksuseuraamus molemmista rikkomuksista.
- 9 Verwaltungsgerichtshof katsoi, että koska Ciolan näistä maksuista nostama kanne toi esiin yhteisön oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää seuraavat kysymykset yhteisöjen tuomioistuimelle:

”1. Onko palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia oikeussääntöjä tulkittava siten, että niiden vastaisena on pidettävä sitä, että jäsenvaltio kieltää venesataman pitäjää rangaistuksen uhalla antamasta tiettyä kiintiötä enempää venepaikkoja jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuville veneiden omistajille ?

2. Annetaanko yhteisön oikeudessa ja erityisesti palvelujen tarjoamisen vapautta koskevissa oikeussäännöissä, tulkittuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan ja Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21; EYVL 1995, L 1, s. 1) 2 artiklan kanssa, kysymyksessä 1 mainitun palvelun tarjoajalle, jonka kotipaikka on Itävallassa, oikeus vedota siihen, että kysymyksessä 1 mainittua kieltoa, josta on määrätty vuonna 1990 tehdystä yksittäistapausta koskevassa hallintopäätöksessä (Bescheid), ei voida soveltaa 1.1.1995 jälkeen Itävallan tuomioistuimissa ja viranomaisissa?”

**Ensimmäinen kysymys**

- 10 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää, onko perustamissopimuksen palvelujen vapaata tarjoamista koskevia määräyksiä tulkittava siten, että niiden vastaista on, että jäsenvaltio asettaa enimmäiskiintiön venepaikoille, jotka voidaan vuokrata jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuville veneenomistajille.
- 11 Aluksi on korostettava kansallisen tuomioistuimen tavoin, että yritys voi vedota palvelujen vapaata tarjoamista koskevaan oikeuteen siihen valtioon nähden, johon se on sijoittautunut, kun näitä palveluita tarjotaan vastaanottajille, jotka ovat sijoittautuneet toiseen jäsenvaltioon (asia C-70/95, Sodemare ym., tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3395, 37 kohta); toisaalta yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, ja asiassa 186/87, Cowan, 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 377, 16 kohta) ja 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 195, 15 kohta) annettujen tuomioiden mukaisesti tähän oikeuteen sisältyy palvelujen vastaanottajien vapaus mennä toiseen jäsenvaltioon saadakseen siellä palvelua ilman rajoituksista seuraavaa haittaa.
- 12 Perustamissopimuksen 59—66 artiklassa määrätään siten sellaisesta palvelusta, jota sen kaltainen yhtiö, kuin mitä Ciola johtaa, tarjoaa vuokraamalla venepaikan jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuvalle veneenomistajalle, joka vastaanottaa palvelun muussa jäsenvaltiossa kuin omassa asuinvaltiossaan.
- 13 Siten pääasiassa kyseessä olevan kaltainen venepaikkojen määrän rajoittaminen on perustamissopimuksen 59 artiklan 1 kohdan mukaisen, palvelujen tarjoajaan kohdistuvaa kaikenlaista syrjintää — myös välillistä — koskevan kiellon vastainen.

- 14 Vaikka sellaisten venepaikkojen määrän rajoittaminen, jotka voidaan antaa muussa jäsenvaltiossa asuville veneenomistajille, ei perustu edellä mainittujen kansalaisuuteen — jolloin sen ei voida katsoa olevan välitöntä syrjintää — heidän asuinpaikkansa on kuitenkin olennainen erotteluperuste. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaarana on, että asuinpaikkaan perustuvan erottelun sisältävää kansallista lainsäädäntöä sovelletaan pääasiallisesti toisten jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi. Ulkomailla asuvat ovat nimittäin useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisia (C-350/96, *Clean Car Autoservice*, tuomio 7.5.1998, Kok. 1998, s. I-2521, 29 kohta).
- 15 Perustellakseen muiden jäsenvaltioiden kansalaisille varattujen venepaikkojen kiintiöintiä pakottavilla yleiseen etuun liittyvillä syillä Vorarlbergin osavaltio vetosi suullisessa käsittelyssä tarpeeseen varata paikallisille veneenomistajille mahdollisuus saada näitä venepaikkoja, koska oli olemassa vaara, että muissa jäsenvaltioissa asuvat henkilöt, jotka olivat valmiita maksamaan korkeamman hinnan venepaikan vuokrauksesta, vievät kaikki nämä paikat. Koska venepaikkojen kokonaismäärää rajoitetaan ympäristönsuojelua koskevista syistä, kiintiön poistaminen kasvattaisi Vorarlbergin viranomaisiin kohdistuvaa painostusta.
- 16 Kansalliset säännökset, joita ei voida soveltaa palvelujen tarjoamiseen palvelujen vastaanottajan asuinpaikasta riippumatta ja jotka tämän vuoksi ovat syrjiviä, ovat yhteisön oikeuden mukaisia ainoastaan kun ne kuuluvat nimenomaisen poikkeusmääräyksen, kuten EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan, soveltamisalaan (ks. asia 352/85, *Bond van Adverteerders ym.*, tuomio 26.4.1988, Kok. 1988, s. 2085, 32 kohta); luonteeltaan taloudelliset tavoitteet eivät voi olla tässä artiklassa tarkoitettu yleiseen järjestykseen liittyvä peruste (asia C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4007, 11 kohta).
- 17 Perustamissopimuksen 56 artiklaa ei voida soveltaa, koska Vorarlbergin osavaltio ei ollut perustellut muussa jäsenvaltiossa asuvia veneenomistajia koskevaa venepaikkojen kiintiötä yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvillä syillä, vaan se vetosi taloudellisiin syihin paikallisten veneenomistajien puolesta; on siten tarkistettava, onko liittymissopimuksessa poikkeusta, jonka perusteella Vorarl-

bergin osavaltio voi antaa pääasiassa kyseessä olevan kiintiön kaltaisia määräyksiä rajoittaakseen muissa jäsenvaltioissa asuvien veneenomistajien pääsyä kyseessä olevaan satamaan.

18 Tältä osin riittää, kun muistetaan, että liittymissopimuksen 70 artiklassa määrätään nimenomaisesti ja määräaikaisesta poikkeuksesta ainoastaan vapaa-ajan asuntoja koskevan voimassaolevan lainsäädännön osalta.

19 Näin ollen palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen vastaista on, että jäsenvaltio asettaa enimmäiskiintiön venepaikoille, jotka voidaan vuokrata jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuville veneenomistajille.

20 Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että perustamissopimuksen 59 artiklaa on tulkittava siten, että sen vastaista on, että jäsenvaltio kieltää venesataman pitäjää rangaistuksen uhalla vuokraamasta tiettyä kiintiötä enempiä venepaikkoja jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuville veneenomistajille.

## Toinen kysymys

21 Verwaltungsgerichtshof haluaa toisella kysymyksellään selvittää, onko ennen jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin asetettu kieltö, josta ei ole määrätty yleisessä ja abstraktissa säännössä, vaan yksittäisessä, konkreettisessa ja lainvoimaiseksi tulleessa päätöksessä ja joka on palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen vastainen, jätettävä soveltamatta sellaisen maksuseuraamuksen perusteltavuutta arvioitaessa, joka on asetettu seuraamukseksi tämän kiellon noudattamatta jättämisestä liittymisajankohdan jälkeen.



- 22 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteluista ilmenee, että mikäli kyse olisi ollut sellaisten yleisten ja abstraktien sääntöjen noudattamatta jättämisestä, jotka ovat perustamissopimuksen perustavanlaatuisen periaatteen vastaisia, Verwaltungsgerichtshof ei olisi soveltanut tällaisia sääntöjä vaan yhteisön oikeutta perustaan ratkaisunsa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 106/77, Simmenthal, 9.3.1978 antamaan tuomioon (Kok. 1978, s. 629).
- 23 Verwaltungsgerichtshofin mukaan kuitenkin, koska yhteisön oikeuden ensisijaisuus on oikeuskäytännössä tähän mennessä tullut esiin ainoastaan kansallisen oikeuden yleisiin sääntöihin nähden, se kysyy, soveltuuko tämä sama periaate yksittäiseen ja konkreettiseen hallinnolliseen päätökseen, joka on yhteisön oikeuden vastainen, kuten pääasiassa 9.8.1990 tehty päätös.
- 24 Itävallan hallitus katsoo, että yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole syytä asiaa tutkimatta ja ilman rajoituksia soveltaa yksittäiseen ja konkreettiseen hallintotoimeen. Väitettään tukeakseen se vetoaa hallintotoimien täytäntöönpanokelpoisuuteen ja viittaa tältä osin jäsenvaltioiden menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevaan oikeuskäytäntöön. Itävallan hallituksen mukaan yhteisön oikeuden ensisijaisuus suhteessa täytäntöön pantavissa olevaan hallintotoimeen saattaisi asettaa oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja lainmukaisesti saavutettujen oikeuksien periaatteet kyseenalaisiksi.
- 25 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 40—43 kohdassa, kyse ei ole hallintotoimesta, eli 9.8.1990 tehdystä päätöksestä sellaisenaan, vaan siitä, onko päätös jätettävä soveltamatta arvioitaessa siihen perustuvan velvoitteen noudattamatta jättämisestä johtuvaa seuraamusta, koska päätös on palvelujen tarjoamista koskevan periaatteen vastainen.
- 26 Seuraavaksi on muistettava, että koska perustamissopimuksen määräykset ovat välittömästi sovellettavia kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä ja koska yhteisön

oikeus on ensisijainen suhteessa kansalliseen oikeuteen, näistä määräyksistä johtuu asianomaisille oikeuksia, joita kansallisten viranomaisten on kunnioitettava ja suojattava; siten näiden määräysten kanssa ristiriidassa olevia valtionsisäisen oikeuden säännöksiä ei voida soveltaa (asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974, Kok. 1974, s. 359, 35 kohta; Kok. Ep. II, s. 259).

- 27 Koska perustamissopimuksen 59 artiklan olennaisista vaatimuksista on siirtymäkauden loputtua tullut välittömästi ja ehdottomasti sovellettavia (ks. asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3305, 13 kohta), tämän artiklan vastaista kansallisen oikeuden säädöstä ei näin ollen voida soveltaa.
- 28 Itävallan tasavallan osalta perustamissopimusten määräyksiä sovelletaan liittymissopimuksen 2 artiklan mukaan liittymisestä eli 1.1.1995 alkaen, mistä lähtien perustamissopimuksen 59 artiklalla on ollut välitön vaikutus.
- 29 Vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesi aikaisemmin, että kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta yhteisön oikeuden vastainen kansallisen oikeuden säännös (ks. em. asia Simmenthal, tuomion 21 kohta), se on tämän jälkeen täsmentänyt oikeuskäytäntöään kahdella eri tavalla.
- 30 Ensinnäkin tämä ensisijaisuusvelvoite koskee kaikkia hallintoviranomaisia, hajautetut viranomaiset mukaan lukien, joihin nähden yksityiset oikeussubjektit voivat vedota yhteisön säännökseen (asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989, Kok. 1989, s. 1839, 32 kohta).

- 31 Toiseksi sekä lait että hallinnolliset määräykset voivat olla tällaisia yhteisön säännöksen vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä (ks. vastaavasti asia 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981, Kok. 1981, s. 1805, 43 kohta).
- 32 Tästä oikeuskäytännöstä seuraa johdonmukaisesti, että yllämainitut kansallisen oikeuden mukaiset hallinnolliset säännökset eivät käsitä ainoastaan yleisiä ja abstrakteja sääntöjä vaan myös yksittäisiä ja konkreettisia hallinnollisia päätöksiä.
- 33 Millään perusteella ei nimittäin voida katsoa, että yhteisön oikeuden säännösten välittömästä vaikutuksesta yksityisille henkilöille koituva oikeussuoja, joka kansallisten tuomioistuinten on taattava (ks. asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990, Kok. 1990, s. I-2433, 19 kohta), kiellettäisiin näiltä samoilta henkilöiltä käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa on kyseessä hallintotoimen pätevyys. Tämän suojan olemassaolo ei voi riippua yhteisön oikeuden vastaisen kansallisen toimenpiteen luonteesta.
- 34 Edellä esitetyistä toteamuksista seuraa, että ennen jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin asetettu kieltö, josta ei ole määrätty yleisessä ja abstraktissa säännössä, vaan yksittäisessä, konkreettisessa ja lainvoimaiseksi tulleessa päätöksessä ja joka on palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen vastainen, on jätettävä soveltamatta sellaisen maksuseuraamuksen perusteltavuutta arvioitaessa, joka on asetettu seuraamukseksi tämän kiellon noudattamatta jättämisestä liittymisajankohdan jälkeen.

### Oikeudenkäyntikulut

- 35 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)**

on ratkaissut Verwaltungsgerichtshofin 26.5.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

- 1) Perustamissopimuksen 59 artiklaa on tulkittava siten, että sen vastaista on, että jäsenvaltio kieltää venesataman pitäjää rangaistuksen uhalla vuokraa masta tiettyä kiintiötä enempää venepaikkoja jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuville veneenomistajille.
- 2) Ennen jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin asetettu kieltö, josta ei ole määrätty yleisessä ja abstraktissa säännössä, vaan yksittäisessä, konkreettisesti ja lainvoimaiseksi tulleessa päätöksessä ja joka on palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen vastainen, on jätettävä soveltamatta sellaisen maksuseuraamuksen perusteltavuutta arvioitaessa, joka on asetettu seuraamukseksi tämän kiellon noudattamatta jättämisestä liittymisajankohdan jälkeen.

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 1999.

R. Grass

G. Hirsch

kirjaaja

toisen jaoston puheenjohtaja