

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 april 1999 *

In zaak C-224/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het
Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

E. Ciola

en

Land Vorarlberg,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de bepalingen van de artikelen 59 tot en met 66 juncto artikel 5 EG-Verdrag, alsmede van artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: G. Hirsch (rapporteur), kamerpresident, R. Schintgen en K. M. Ioannou, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Stix-Hackl, Gesandte bij het Bondsministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Caeiro, juridisch hoofdadviseur, en V. Kreuzschatz, juridisch adviseur, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van E. Ciola, vertegenwoordigd door H. Bösch, advocaat te Bregenz; het Land Vorarlberg, vertegenwoordigd door P. Bußjäger, jurist bij het departement wetgeving van de diensten van de regering van het Land Vorarlberg, en M. Büchel, tijdelijk hoofd van het departement Europese en buitenlandse zaken van de diensten van de regering van het Land Vorarlberg, als gemachtigden; de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Stix-Hackl, en de Commissie, vertegenwoordigd door V. Kreuzschatz, ter terechtzitting van 12 november 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 1998,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 26 mei 1997, binnengekomen bij de griffie van het Hof op 16 juni daaraanvolgend, heeft het Verwaltungsgerichtshof krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de bepalingen van de artikelen 59 tot en met 66 juncto artikel 5 EG-Verdrag, alsmede van artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21, en PB 1995, L 1, blz. 1; hierna: „Toetredingsakte”).
- 2 Die vragen zijn gerezen in een beroep dat E. Ciola heeft ingesteld tegen de geldboetes die hem zijn opgelegd wegens overschrijding van het maximumcontingent ligplaatsen die aan de oevers van de Bodensee zijn gereserveerd voor boten waarvan de eigenaars in het buitenland wonen.
- 3 Ciola is onder meer bedrijfsleider van de vennootschap ABC-Boots-Charter GmbH. In 1990 huurde deze vennootschap een aantal terreinen aan de oevers van de Bodensee. Zij kreeg een vergunning om daar 200 ligplaatsen voor plezierjachten in te richten.

- 4 Op haar verzoek zond de Bezirkshauptmannschaft Bregenz (het districtsbestuur van het Land Vorarlberg) haar op 9 augustus 1990 een „Bescheid”, dat wil zeggen een individuele administratieve beschikking, waarvan punt 2 luidt:

„Vanaf 1 januari 1996 mogen maximaal 60 vaartuigen waarvan de eigenaars in het buitenland wonen, in de haven worden ondergebracht. Tot dat tijdstip moet het aandeel vaartuigen van in het buitenland woonachtige eigenaars geleidelijk worden teruggebracht. Er mogen geen nieuwe ligplaatsen aan in het buitenland wonende booteigenaars worden toegewezen en de verlenging van afgelopen huurovereenkomsten met dergelijke eigenaars is niet toegestaan, totdat het maximumcontingent voor buitenlanders is bereikt.”

- 5 Volgens § 4, lid 1, eerste volzin, van het Landschaftsschutzgesetz van het Land Vorarlberg is in het gebied van het meer en binnen een strook van 500 meter vanaf de oever, berekend op basis van het gemiddelde waterniveau, elke wijziging van het landschap verboden.
- 6 Volgens § 4, lid 2, kan de overheid echter uitzonderingen op dit verbod toestaan, wanneer is gewaarborgd dat de betrokken wijzigingen de belangen van de bescherming van het landschap niet schaden en, met name, dat zij het uitzicht op het meer niet belemmeren, of wanneer de wijzigingen om redenen van openbare veiligheid noodzakelijk zijn.
- 7 Bij beschikking van 10 juli 1996 verklaarde de Unabhängige Verwaltungssenat van het Land Vorarlberg Ciola in zijn hoedanigheid van bedrijfsleider van bovengenoemde vennootschap schuldig aan het in verhuur geven van twee ligplaatsen aan in het buitenland, te weten het Vorstendom Liechtenstein en de Bondsrepubliek

Duitsland, woonachtige booteigenaars, terwijl het maximumcontingent van 60 voor buitenlanders gereserveerde ligplaatsen reeds was overschreden.

- 8 Daar Ciola zich dus niet had gehouden aan de voorwaarden van punt 2 van de administratieve beschikking van 9 augustus 1990 en dientengevolge een administratieve overtreding in de zin van § 34, lid 1, sub f, van het Landschaftsschutzgesetz had begaan, werd hem voor elk van beide overtredingen een geldboete van 75 000 ÖS opgelegd.
- 9 Van oordeel dat het door Ciola tegen die geldboetes ingestelde beroep vragen over de uitlegging van het gemeenschapsrecht opwierp, heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende twee vragen voorgelegd:
- „1) Moeten de bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting aldus worden uitgelegd, dat zij een lidstaat beletten, de exploitant van een jachthaven op straffe van strafvervolgung te verbieden, boven een bepaald contingent ligplaatsen aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaars te verhuren?
- 2) Geeft het gemeenschapsrecht, in het bijzonder de bepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting junctis artikel 5 EG-Verdrag en artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 1994, C 241, blz. 21; PB 1995, L 1, blz. 1), de in Oostenrijk woonachtige verrichter van de in de eerste vraag bedoelde diensten de mogelijkheid zich erop te beroepen, dat de Oostenrijkse rechterlijke en bestuursinstanties het in de eerste vraag bedoelde verbod, vervat in een in 1990 gegeven individuele concrete administratieve beschikking (Bescheid), bij hun na 1 januari 1995 te geven beslissingen buiten toepassing moeten laten?”

De eerste vraag

- 10 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de verdragsbepalingen betreffende de vrije dienstverrichting aldus moeten worden uitgelegd, dat zij zich verzetten tegen de vaststelling door een lidstaat van een maximumcontingent ligplaatsen die aan in een andere lidstaat woonachtige boot-eigenaars mogen worden verhuurd.
- 11 Om te beginnen moet worden opgemerkt, dat, gelijk door de verwijzende rechter in herinnering is gebracht, de vrijheid van dienstverrichting door een onderneming kan worden ingeroepen tegenover de staat waarin zij is gevestigd, wanneer die diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde personen (arrest van 17 juni 1997, *Sodemare e. a.*, C-70/95, Jurispr. blz. I-3395, punt 37); volgens de arresten van 31 januari 1984, *Luisi en Carbone* (286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377, punt 16), en 2 februari 1989, *Cowan* (186/87, Jurispr. blz. 195, punt 15), impliceert dit recht, dat degenen te wier behoeve diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd.
- 12 Een dienst zoals de vennootschap waarvan Ciola bedrijfsleider is die verricht door middel van een contract voor de verhuur van een ligplaats aan een in een andere lidstaat woonachtige booteigenaar, die deze dienst ontvangt in een andere lidstaat dan zijn woonstaat, wordt derhalve beheerst door de artikelen 59 tot en met 66 van het Verdrag.
- 13 Onder deze omstandigheden is een beperking van het aantal ligplaatsen als in het hoofdgeding aan de orde is, in strijd met het in artikel 59, eerste alinea, van het Verdrag neergelegde verbod van elke, zij het ook indirecte, discriminatie jegens de dienstverrichter.

- 14 De beperking van het aantal ligplaatsen die aan niet in het binnenland woonachtige booteigenaars kunnen worden toegewezen, is weliswaar niet gebaseerd op de nationaliteit van laatstgenoemden — en kan daarom niet als een rechtstreekse discriminatie worden aangemerkt —, doch hanteert als onderscheidend criterium wel hun woonplaats. Volgens vaste rechtspraak kan een nationale bepaling die onderscheid maakt op basis van het woonplaatscriterium, hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten werken. Niet-ingezetenen zijn immers in de meeste gevallen buitenlanders (zie arrest van 7 mei 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 29).
- 15 Ten betoge dat de contingentering van aan onderdanen van andere lidstaten voorbehouden ligplaatsen gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang, heeft het Land Vorarlberg zich ter terechtzitting beroepen op de noodzaak de toegang tot ligplaatsen open te houden voor plaatselijke booteigenaars, aangezien dezen het risico lopen te worden verdrongen door personen die in een andere lidstaat wonen en bereid zijn hogere huurprijzen te betalen. Omdat het totale aantal beschikbare ligplaatsen om redenen verband houdend met de milieubescherming beperkt is, zou opheffing van deze contingentering de druk op de autoriteiten van het Land Vorarlberg vergroten.
- 16 Nationale regelingen die niet zonder onderscheid van toepassing zijn op dienstverrichtingen, ongeacht de woonplaats van degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, en die mitsdien discriminerend zijn, zijn slechts verenigbaar met het gemeenschapsrecht, indien zij onder een uitdrukkelijke afwijkende bepaling kunnen vallen, zoals artikel 56 EG-Verdrag (zie arrest van 26 april 1988, *Bond van Adverteerders e. a.*, 352/85, Jurispr. blz. 2085, punt 32); doelstellingen van economische aard kunnen echter geen redenen van openbare orde in de zin van dat artikel vormen (arrest van 25 juli 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punt 11).
- 17 Aangezien het Land Vorarlberg zich ter rechtvaardiging van de contingentering van ligplaatsen voor eigenaars die geen ingezetenen zijn, niet heeft beroepen op redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, maar op redenen van economische aard ten gunste van plaatselijke eigenaars, kan artikel 56 van het Verdrag geen toepassing vinden. Onder deze omstandigheden moet worden nagegaan, of in de Toetredingsakte een uitzondering is opgenomen op grond waarvan het

Land Vorarlberg maatregelen als de in het hoofdingang aan de orde zijnde contingentering mocht nemen, teneinde de toestroming van booteigenaars uit andere lidstaten te beperken.

- 18 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren, dat artikel 70 van de Toetredingsakte enkel in een uitdrukkelijke, in de tijd beperkte, uitzondering voorziet voor de bestaande wetgeving betreffende tweede woonplaatsen.
- 19 Bijgevolg is de invoering door een lidstaat van een maximumcontingent ter beperking van het aantal ligplaatsen die aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaars kunnen worden verhuurd, in strijd met het beginsel van vrije dienstverrichting.
- 20 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat artikel 59 van het Verdrag aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat de exploitant van een jachthaven op straffe van strafvervolging verbiedt, boven een bepaald contingent ligplaatsen te verhuren aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaars.

De tweede vraag

- 21 Met zijn tweede vraag wenst het Verwaltungsgerichtshof in wezen te vernemen, of een verbod dat vóór de toetreding van een lidstaat tot de Europese Unie niet bij een algemene abstracte regel, maar bij een definitief geworden individuele concrete beschikking is uitgevaardigd, en dat in strijd is met de vrije dienstverrichting, buiten toepassing moet worden gelaten bij de beoordeling van de gegrondheid van een geldboete waarmee de niet-naleving van dat verbod na de datum van de toetreding wordt bestraft.

- 22 Uit de motivering van de verwijzingsbeschikking blijkt, dat, indien het de niet-naleving had betroffen van met een fundamenteel beginsel van het Verdrag strijdige algemene en abstracte regels, het Verwaltungsgerichtshof op basis van het arrest van het Hof van 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629), die regels ten gunste van het gemeenschapsrecht buiten toepassing zou hebben gelaten.
- 23 Daar volgens de verwijzende rechter tot op heden in de rechtspraak alleen uitspraak is gedaan over het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht boven de algemene regels van nationaal recht, vraagt het Verwaltungsgerichtshof, of diezelfde oplossing ook geldt voor een met het gemeenschapsrecht strijdige individuele concrete administratieve beschikking, zoals, in het hoofdgeding, het „Bescheid” van 9 augustus 1990.
- 24 De Oostenrijkse regering stelt, dat er geen enkele reden is om de rechtspraak inzake de voorrang van het gemeenschapsrecht zonder onderzoek en onbeperkt toe te passen op individuele concrete administratieve handelingen. Tot staving van deze stelling betoogt zij, dat administratieve handelingen voor tenuitvoerlegging vatbaar zijn, in welk verband zij verwijst naar de rechtspraak over hetgeen „procesautonomie van de lidstaten” wordt genoemd. Indien het gemeenschapsrecht voorrang had op een uitvoerbare administratieve handeling, zouden, aldus de Oostenrijkse regering, de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen of van regelmatig verkregen rechten opnieuw in geding kunnen worden gebracht.
- 25 Om te beginnen moet in navolging van de advocaat-generaal in de punten 40 tot en met 43 van zijn conclusie worden vastgesteld, dat het geding geen betrekking heeft op het lot van de administratieve handeling zelf, in casu de beschikking van 9 augustus 1990, maar op de vraag of een dergelijke handeling in het kader van de beoordeling van de gegrondheid van een sanctie, opgelegd wegens niet-nakoming van een uit die beschikking voortvloeiende verplichting, wegens onverenigbaarheid met het beginsel van vrije dienstverrichting buiten toepassing moet worden gelaten.
- 26 Voorts zij eraan herinnerd, dat waar de bepalingen van het EG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsorde van elke lidstaat en het gemeenschapsrecht voor-

rang heeft boven nationaal recht, deze bepalingen voor de belanghebbenden rechten doen ontstaan, welke de nationale instanties dienen te eerbiedigen en te handhaven, en bijgevolg elke strijdige bepaling van nationaal recht uit dien hoofde niet meer van toepassing is (zie arrest van 4 april 1974, Commissie/Frankrijk, 167/73, Jurispr. blz. 359, punt 35).

- 27 Daar de dwingende bepalingen van artikel 59 van het Verdrag na het verstrijken van de overgangperiode rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing zijn (zie arrest van 17 december 1981, Webb, 279/80, Jurispr. blz. 3305, punt 13), sluit deze bepaling dus de toepassing van elke strijdige handeling van nationaal recht uit.
- 28 Wat de Republiek Oostenrijk betreft, blijkt uit artikel 2 van de Toetredingsakte, dat de bepalingen van het EG-Verdrag van toepassing zijn vanaf de toetreding, dat wil zeggen 1 januari 1995, vanaf welke datum artikel 59 van dit Verdrag dus een rechtstreekse rechtsbron is geworden.
- 29 Het Hof heeft aanvankelijk weliswaar geoordeeld, dat het aan de nationale rechter staat om elke eventueel strijdige bepaling van de nationale wet buiten toepassing te laten (zie arrest Simmenthal, reeds aangehaald, punt 21), doch het heeft zijn rechtspraak later in twee richtingen gepreciseerd.
- 30 Hieruit blijkt in de eerste plaats, dat deze verplichte voorrang geldt voor alle overheidsinstanties, daaronder begrepen gedecentraliseerde instanties, tegenover welke particulieren zich dus op die bepaling van gemeenschapsrecht kunnen beroepen (arrest van 22 juni 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, blz. 1839, punt 32).

- 31 De met die gemeenschapsrechtelijke bepaling strijdige nationale bepalingen kunnen voorts hetzij wettelijke hetzij bestuursrechtelijke bepalingen zijn (zie in die zin arrest van 7 juli 1981, Rewe, 158/80, Jurispr. blz. 1805, punt 43).
- 32 Volgens de logica van deze rechtspraak omvatten bovengenoemde nationale bestuursrechtelijke bepalingen niet alleen algemene en abstracte voorschriften, maar ook individuele concrete administratieve beschikkingen.
- 33 Er bestaat immers geen enkele reden om de rechtsbescherming welke voor de justitiabelen voortvloeit uit de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen en welke de nationale rechterlijke instanties dienen te verzekeren (zie arrest van 19 juni 1990, Factortame e. a., C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punt 19), aan diezelfde justitiabelen te onthouden ingeval de geldigheid van een administratieve handeling in geding is. Een dergelijke bescherming mag niet afhangen van de aard van de strijdige bepaling van nationaal recht.
- 34 Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat een verbod dat vóór de toetreding van een lidstaat tot de Europese Unie niet bij een algemene abstracte regel, maar bij een definitief geworden individuele concrete beschikking is uitgevaardigd, en dat in strijd is met de vrije dienstverrichting, buiten toepassing moet worden gelaten bij de beoordeling van de gegrondheid van een geldboete waarmee de niet-naleving van dat verbod na de datum van de toetreding wordt bestraft.

Kosten

- 35 De kosten door de Oostenrijkse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgerichtshof bij beschikking van 26 mei 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Artikel 59 EG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat de exploitant van een jachthaven op straffe van strafvervolgning verbiedt, boven een bepaald contingent ligplaatsen te verhuren aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaars.

- 2) Een verbod dat vóór de toetreding van een lidstaat tot de Europese Unie niet bij een algemene abstracte regel, maar bij een definitief geworden individuele concrete beschikking is uitgevaardigd, en dat in strijd is met de vrije dienstverrichting, moet buiten toepassing worden gelaten bij de beoordeling van de gegrondheid van een geldboete waarmee de niet-naleving van dat verbod na de datum van de toetreding wordt bestraft.

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 april 1999.

De griffier

De president van de Tweede kamer

R. Grass

G. Hirsch