

**DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)**  
den 29 april 1999 \*

I mål C-224/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Verwaltungsgerichtshof (Österrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**Erich Ciola**

och

**Land Vorarlberg,**

angående tolkningen av artiklarna 59—66 jämförda med artikel 5 i EG-fördraget och artikel 2 i Akt om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1),

\* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden G. Hirsch (referent) samt domarna R. Schintgen och K. M. Ioannou,

generaladvokat: J. Mischo,  
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Österrikes regering, genom Christine Stix-Hackl, Gesandte, förbundsutrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren Antonio Caeiro och juridiske rådgivaren Viktor Kreuzschitz, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 12 november 1998 av: Erich Ciola, företräd av advokaten Harald Bösch, Bregenz, Land Vorarlberg, företrätt av Peter Bußjäger, jurist vid Land Vorarlbergs regerings rättstjänst och Martina Büchel, vikarierande chef för Land Vorarlbergs regerings avdelning för europeiska frågor och utrikesfrågor, båda i egenskap av ombud, Österrikes regering, företräd av Christine Stix-Hackl och kommissionen, företräd av Viktor Kreuzschitz,

och efter att den 10 december 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Verwaltungsgesichtshof har genom beslut av den 26 maj 1997, som inkom till domstolens kansli den 16 juni samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 59—66 jämförda med artikel 5 i EG-fördraget och artikel 2 i Akt om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21, och EGT L 1, 1995, s. 1, nedan kallad anslutningsakten).
- 2 Dessa frågor har uppkommit i ett mål där Erich Ciola överklagat de böter han ådömts för att inte beaktat den maximikvot som gäller för hur många båtplatser vid Bodensjöns strandkant som får hyras ut till båtägare bosatta utomlands.
- 3 Erich Ciola är företagsledare för bland annat bolaget ABC-Boots-Charter GmbH. År 1990 hyrde detta bolag vissa områden vid Bodensjöns strandkant. Bolaget erhöll tillstånd att där anordna en fritidsbåtshamn med 200 båtplatser.

- 4 På bolagets begäran meddelade Bezirkshauptmannschaft Bregenz (delstaten Vorarlbergs förvaltningsmyndighet i första instans) den 9 augusti 1990 bolaget ett "Bescheid", det vill säga ett enskilt förvaltningsbeslut. I punkt 2 i beslutet föreskrivs följande:

"Från och med den 1 januari 1996 får högst 60 båtplatser upplåtas för båtar, vars ägare är bosatta utomlands. Andelen båtplatser som hyrs ut till båtägare bosatta utomlands skall fram till denna dag kontinuerligt minska. Lediga båtplatser får inte uthyras till båtägare bosatta utomlands och hyresavtal som utlöper får inte förlängas vad avser båtar vars ägare är bosatta utomlands, förrän deras antal har sjunkit till den fastställda kvoten ..."

- 5 Enligt 4 § första stycket första meningen i Landschaftsschutzgesetz (natura- skyddslagen) för delstaten Vorarlberg är det förbjudet att göra ingrepp i landskapet i sjöområden och inom 500 meter från strandkanten, beräknat från det genomsnittliga vattenståndet.

- 6 Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan den behöriga förvaltningsmyndigheten bevilja undantag från detta förbud, om det kan garanteras att sådana ingrepp inte strider mot intresset av att skydda landskapsbilden och särskilt att ingreppen inte gör att det blir svårare att se sjöarna, eller om dessa ingrepp är nödvändiga med hänsyn till allmän säkerhet.

- 7 Genom beslut av den 10 juli 1996 fann Unabhängiger Verwaltungssenat i delstaten Vorarlberg Erich Ciola, i egenskap av företagsledare för det ovannämnda bolaget, skyldig till att ha hyrt ut två båtplatser till båtägare bosatta utomlands, närmare bestämt i Furstendömet Liechtenstein och Förbundsrepubliken Tyskland, trots att

antalet båtplatser som uthyrt till båtägare bosatta utomlands redan överskred maximumkvoten på 60 båtplatser.

- 8 Erich Ciola hade således inte iakttagit villkoren i punkt 2 i förvaltningsbeslutet av den 9 augusti 1990 och hade således gjort sig skyldig till en förvaltningsföreseelse i den mening som avses i 34 § första stycket punkt f i Landschaftsschutzgesetz, varför han ådömdes 75 000 ÖS i böter för var och en av dessa överträdelser.
- 9 Verwaltungsgerichtshof ansåg att Erich Ciolas talan mot dessa böter väckte frågor om tolkningen av gemenskapsrätten, varför den vilandeförklarade målet och ställde följande två tolkningsfrågor till domstolen:
  - ”1. Skall bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat beslutar att vid straffansvar förbjuda den som driver en fritidsbåtshamn att hyra ut mer än ett visst antal båtplatser till båtägare som är bosatta i andra medlemsstater?
  2. Har en i Österrike bosatt person, som tillhandahåller den i fråga 1 omnämnda tjänsten, enligt gemenskapsrätten, och särskilt bestämmelserna om friheten att tillhandahålla tjänster jämförda med artikel 5 i EG-fördraget och artikel 2 i Akt om villkoren för Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EGT C 241, 1994, s. 21; EGT L 1, 1995, s. 1), rätt att göra gällande att ett förbud som det i fråga 1, vilket har meddelats i ett enskilt konkret förvaltningsbeslut (Bescheid) antaget år 1990, sedan den 1 januari 1995 inte skall tillämpas av österrikiska domstolar och myndigheter i deras beslut?”

## Den första frågan

- 10 Den nationella domstolen önskar genom sin första fråga i huvudsak få veta huruvida fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster skall tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat att begränsa antalet båtplatser som får uthyras till båtägare som är bosatta i en annan medlemsstat.
- 11 Domstolen vill — i likhet med den nationella domstolen — inledningsvis erinra om att ett företag kan åberopa rätten att fritt tillhandahålla tjänster gentemot den medlemsstat där företaget är etablerat, när tjänsterna utförs åt mottagare som är etablerade i en annan medlemsstat (dom av den 17 juni 1997 i mål C-70/95, *Sodemare m. fl.*, REG 1997, s. I-3395, punkt 37). Denna rätt inbegriper även frihet för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av restriktioner (se dom av den 31 januari 1984 i de förenade målen 286/82 och 26/83, *Luisi och Carbone*, REG 1984, s. 377, svensk specialutgåva, volym 7, s. 473, och dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, *Cowan*, REG 1989, s. 195, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 10).
- 12 Bestämmelserna i artiklarna 59—66 i fördraget omfattar således en sådan tjänst som Erich Ciolas bolag tillhandahåller, nämligen att enligt ett hyresavtal tillhandahålla en båtägare bosatt i en annan medlemsstat en båtplats, varvid båtägaren mottar och drar nytta av denna tjänst i en annan medlemsstat än den där han är bosatt.
- 13 Mot denna bakgrund innebär en sådan begränsning av antalet båtplatser som är i fråga i målet vid den nationella domstolen en överträdelse av artikel 59.1 i fördraget, vilken förbjuder all diskriminering, även indirekt diskriminering, mot den som tillhandahåller en tjänst.

- 14 Även om begränsningen av det antal båtplatser som får hyras ut till båtägare bosatta utomlands inte grundas på båtägarnas nationalitet — och således inte kan anses utgöra direkt diskriminering — är båtägarnas bosättningsort av avgörande betydelse för begränsningen. Enligt fast rättspraxis riskerar emellertid nationella föreskrifter, som föreskriver en distinktion grundad på bosättningskriteriet att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater. De som inte är bosatta i en viss medlemsstat är i själva verket oftast inte heller medborgare i denna stat (se dom av den 7 maj 1998 i mål C-350/96, *Clean Car Autoservice*, REG 1998, s. I-2521, punkt 29).
- 15 Vid förhandlingen vid domstolen har delstaten Vorarlberg hävdats att kvoteringen av båtplatser för medborgare i andra medlemsstater är berättigad på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset, närmare bestämt nödvändigheten att förbehålla båtägare på orten dessa båtplatser, eftersom båtägare bosatta i andra medlemsstater, vilka är villiga att betala högre hyra, annars skulle kunna lägga beslag på platserna. Av miljöskäl har antalet båtplatser begränsats. Om maximikvoten för utomlands bosatta båtägare skulle slopas, skulle trycket på delstaten Vorarlbergs myndigheter öka.
- 16 Nationella regler som inte utan åtskillnad är tillämpliga på tjänster oavsett mottagarens bosättningsort, och som därför är diskriminerande, är endast förenliga med gemenskapsrätten om de kan hänföras till en uttrycklig undantagsbestämmelse, såsom artikel 56 i EG-fördraget (se dom av den 26 april 1988 i mål 352/85, *Bond van Adverteerders m. fl.*, REG 1988, s. 2085, punkt 32; svensk specialutgåva, volym 9). Hänsyn av ekonomisk art kan emellertid inte utgöra sådana hänsyn till allmän ordning som avses i den artikeln (dom av den 25 juli 1991 i mål C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, REG 1991, s. I-4007, punkt 11; svensk specialutgåva, volym 11).
- 17 Eftersom delstaten Vorarlberg har motiverat begränsningen av antalet båtplatser som får hyras ut till utomlands bosatta båtägare, med hänsyn av ekonomisk art till förmån för båtägare på orten, och inte med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, kan artikel 56 i fördraget inte tillämpas på detta fall. Det skall därför prövas huruvida det föreligger ett undantag i anslutningsakten som gör det möjligt

för delstaten Vorarlberg att, i syfte att minska tillströmningen av båtägare från andra medlemsstater, vidta åtgärder som den maximikvot som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

- 18 I detta sammanhang räcker det att erinra om att artikel 70 i anslutningsakten endast innehåller ett uttryckligt undantag, som rör gällande lagstiftning för fritidsbostäder och är tidsbegränsat.
- 19 Det strider således mot principen om friheten att tillhandahålla tjänster att en medlemsstat upprättar en maximikvot för hur många båtplatser som får hyras ut till båtägare bosatta i en annan medlemsstat.
- 20 Svaret på den första tolkningsfrågan blir således att artikel 59 i fördraget skall tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för att en medlemsstat beslutar att vid straffansvar förbjuda den som driver en fritidsbåtshamn att hyra ut mer än ett visst antal båtplatser till båtägare som är bosatta i andra medlemsstater.

## Den andra frågan

- 21 Verwaltungsgerichtshof vill genom sin andra fråga i huvudsak få veta om ett förbud som har uppställts innan en medlemsstat anslöt sig till Europeiska unionen och som strider mot friheten att tillhandahålla tjänster, men som inte har sin grund i en generell och abstrakt regel utan i ett enskilt konkret förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft, skall beaktas vid bedömningen av om ett beslut att utdöma böter som påföljd för en överträdelse av detta förbud som skett efter anslutningsdagen är välgrundat.



- 22 Det framgår av skälen till begäran om förhandsavgörande att för det fall att Verwaltungsgerechtshof hade funnit att en generell och abstrakt regel som överträtts stred mot en grundläggande princip i fördraget, hade den inte tillämpat denna regel utan givit gemenskapsrätten företräde i enlighet med domstolens dom av den 9 mars 1978 i mål 106/77, Simmenthal (REG 1978, s. 629; svensk specialutgåva, volym 4, s. 75).
- 23 Verwaltungsgerechtshof menar emellertid att hittillsvarande rättspraxis endast anger principen att gemenskapsrätten har företräde framför generella regler i inhemsk rätt, varför den önskar få veta huruvida samma lösning även är tillämplig på ett enskilt konkret förvaltningsbeslut som strider mot gemenskapsrätten, såsom förevarande beslut ("Bescheid") av den 9 augusti 1990.
- 24 Den österrikiska regeringen har hävdats att det inte finns någon som helst anledning att, utan prövning och utan begränsningar, tillämpa rättspraxis om gemenskapsrättens företräde även på enskilda konkreta förvaltningsbeslut. Regeringen har till stöd för sin ståndpunkt åberopat regler om förvaltningsbesluts rättskraft och har i detta sammanhang hänvisat till rättspraxis om vad som kallas "medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor". Enligt regeringen skulle principerna om rätts-säkerhet, skydd för berättigade förväntningar och skydd för vederbörligen förvärvade rättigheter åsidosättas om gemenskapsrätten gavs företräde framför ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut.
- 25 Domstolen ansluter sig till generaladvokatens ståndpunkt i punkterna 40—43 i hans förslag till avgörande och konstaterar inledningsvis att tvisten inte rör förvaltningsbeslutet i sig, i förevarande fall beslutet av den 9 augusti 1990, utan huruvida ett sådant beslut skall beaktas vid bedömningen av huruvida en påföljd som har utdömts på grund av att en skyldighet som följer av beslutet inte har iakttagits är välgrundad, i fall då förvaltningsbeslutet är oförenligt med principen om friheten att tillhandahålla tjänster.
- 26 Det skall vidare erinras om att eftersom bestämmelserna i EG-fördraget är direkt tillämpliga inom rättsordningen i varje medlemsstat och gemenskapsrätten har före-

träde framför nationell rätt, ger dessa bestämmelser upphov till rättigheter för de berörda personerna som de nationella myndigheterna måste iaktta och skydda och att varje däremot stridande bestämmelse i nationell rätt saknar tillämplighet (se dom av den 4 april 1974 i mål 167/73, kommissionen mot Frankrike, REG 1974, s. 359, punkt 35; svensk specialutgåva, volym 2, s. 257).

- 27 Eftersom de tvingande bestämmelserna i artikel 59 i fördraget är direkt och villkorslöst tillämpliga från och med övergångsperiodens utgång (se dom av den 17 december 1981 i mål 279/80, Webb, REG 1981, s. 3305, punkt 13; svensk specialutgåva, volym 6, s. 265), innebär denna bestämmelse att ingen rättsakt i nationell rätt som strider mot nämnda artikel får tillämpas.
- 28 Vad avser Republiken Österrike framgår det av artikel 2 i anslutningsakten att EG-fördragets bestämmelser är tillämpliga från och med anslutningen, det vill säga från och med den 1 januari 1995, varför artikel 59 i fördraget från och med nämnda dag är en omedelbart tillämplig rättskälla.
- 29 Även om domstolen i sin rättspraxis först förklarade att det ankommer på varje nationell domstol att i förekommande fall underlåta att tillämpa varje bestämmelse i den nationella lagstiftningen som kan strida mot gemenskapsrätten (se domen i det ovannämnda målet Simmenthal, punkt 21), har den senare preciserat sin rättspraxis i två avseenden.
- 30 Av senare rättspraxis framgår för det första att alla förvaltningsorgan, inbegripet lokala myndigheter, är skyldiga att iaktta denna skyldighet att ge gemenskapsrätten företräde, varför enskilda har rätt att åberopa en gemenskapsbestämmelse av sådan art (dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo, REG 1989, s. 1839, punkt 32; svensk specialutgåva, volym 10).

- 31 Av senare rättspraxis framgår för det andra att bestämmelser i nationell rätt som strider mot en sådan gemenskapsbestämmelse kan förekomma både i lagar och förvaltningsföreskrifter (se i detta avseende dom av den 7 juli 1981 i mål 158/80, Rewe, REG 1981, s. 1805, punkt 43; svensk specialutgåva, volym 6, s. 153).
- 32 Av denna rättspraxis följer med nödvändighet att ovan nämnda nationella förvaltningsföreskrifter inte endast inbegriper generella och abstrakta normer utan även enskilda konkreta förvaltningsbeslut.
- 33 Domstolen finner att det inte finns några skäl för att inte låta enskilda åtnjuta det rättsliga skydd som följer av att bestämmelser i gemenskapsrätten har direkt effekt och vilket det åligger de nationella domstolarna att säkerställa (se dom av den 19 juni 1990 i mål C-213/89, Factortame m. fl., REG 1990, s. I-2433, punkt 19; svensk specialutgåva, volym 10) i fall då det är giltigheten av ett förvaltningsbeslut som är i fråga. Detta skydd får inte vara avhängigt av arten av den nationella bestämmelse som strider mot gemenskapsrätten.
- 34 Av det ovanstående följer att ett förbud som har uppställts innan en medlemsstat anslöt sig till Europeiska unionen och som strider mot friheten att tillhandahålla tjänster, men som inte har sin grund i en generell och abstrakt regel utan i ett enskilt konkret förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft, inte skall beaktas vid bedömningen av om ett beslut att utdöma böter som påföljd för en överträdelse av detta förbud som skett efter anslutningsdagen är välgrundat.

### Rättegångskostnader

- 35 De kostnader som har förorsakats av den österrikiska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

**DOMSTOLEN (andra avdelningen)**

— angående de frågor som genom beslut av den 26 maj 1997 har ställts av Verwaltungsgerichtshof — följande dom:

- 1) Artikel 59 i EG-fördraget skall tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för att en medlemsstat beslutar att vid straffansvar förbjuda den som driver en fritidsbåtshamn att hyra ut mer än ett visst antal båtplatser till båtägare som är bosatta i andra medlemsstater.
  
- 2) Ett förbud som har uppställts innan en medlemsstat anslöt sig till Europeiska unionen och som strider mot friheten att tillhandahålla tjänster, men som inte har sin grund i en generell och abstrakt regel utan i ett enskilt konkret förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft, skall inte beaktas vid bedömningen av om ett beslut att utdöma böter som påföljd för en överträdelse av detta förbud som skett efter anslutningsdagen är välgrundat.

Hirsch

Schintgen

Ioannou

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 april 1999.

R. Grass

G. Hirsch

Justitiesekreterare

Ordförande på andra avdelningen