

Presuda suda (peto vijeće) od 29. travnja 1999.

Predmet C-224/97

Erich Ciola v Land Vorarlberg. -

Upućivanje na prethodnu odluku: Verwaltungsgerichtshof - Austrija –

Slobodno kretanje usluga - Ograničenja - Sidrišta - Ograničenja za vlasnike brodova sa prebivalištem u drugoj državi članici.

European Court Records 1999., stranica I-02517

Ključne riječi

1. Sloboda pružanja usluga - Ograničenja - Kvota sidrišta osiguranih za korisnike sa prebivalištem u drugoj državi članici - Nedopušteno - Da li je opravdano - Bez opravdanja (EC Ugovor, Čl. 59.)
2. Pravo zajednice - Izravni učinak - sukob između prava zajednice i odredaba nacionalnog prava - Obveza da se ne primjenjuje nacionalno pravo - Vrste nacionalnih tijela koja su u pitanju - Vrste mjera koje su pokrivene - Administrativna odluka končana u državi članici prije njenog pristupanja Zajednici i koja sadržava zabranu koja nije spojiva sa pravom Zajednice - Kazna nametnuta nakon pristupanja - Nedopušteno (EC Ugovor, čl. 59).

Sažetak

1. Članak 59. EC Ugovora mora se tumačiti na način da isključuje pravo državi članici da zabranjuje upravitelju brodske luke, pod prijetnjom progona, da iznajmljuje sidrišta preko određene kvote, vlasnicima brodova koji imaju prebivalište u drugoj državi članici.

Ograničenje takve vrste u vezi sidrišta ugrožava zabranu prema prvom stavku članka 59.

Ugovora o svim diskriminacijama, čak izravnim, u pogledu pružatelja usluga. Ne može se opravdati potrebom da se rezervira pristup za sidrišta vlasnicima lokalnih brodova s obzirom na rizik da se takva sidrišta monopoliziraju od strane osoba koje imaju prebivalište u drugoj državi članici i koji su voljni platiti više naknade za iznajmljivanje, s obzirom da takva vrsta ekonomskih razloga ne može predstavljati temelj javne politike, javne sigurnosti ili javnog

zdravlja, koje može pružiti diskriminatorno nacionalno zakonodavstvo kompatibilno sa pravom Zajednice.

2. Budući da se odredbe EZ Ugovora izravno primjenjuju u pravnim sustavima svih država članica, te pravo Zajednice ima prednost pred nacionalnim pravima, ove odredbe stvaraju prava za osobe na koje se odnose, što nacionalne vlasti moraju poštivati i jamčiti, te stoga svaka suprotna odredba nacionalnog prava prestaje biti primjenjiva.

Obveza da se ne primjenjuje bilo koja suprotna odredba nacionalnog prava je opterećujuća ne samo za nacionalne sudove, već isto tako i za sva administrativna tijela, uključujući decentralizirane organe.

Štoviše, odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa takvom odredbom prava Zajednice mogu biti zakonodavne ili administrativne, te posljednja kategorija obuhvaća ne samo općenita apstraktna pravila, već također i specifične pojedinačne administrativne odluke.

Zaključno, sve dok članak 59. Ugovora ne postane izravan izvor prava u novim državama članicama po njihovom pristupanju, zabrana koja je protivna slobodi pružanja usluga, koja je donesena prije pristupanja države članice Evropskoj Uniji, ne prema općenitom apstraktnom pravilu, već prema određenoj pojedinačnoj administrativnoj odluci koja je postala pravomoćna, mora se zanemariti kod ocjenjivanja valjanosti nametnute kazne uslijed nepostupanja u skladu sa tom odredbom nakon datuma na koji je isprava o pristupanju stupila na snagu.

Stranke

U predmetu C-224/97 upućivanje na Sud prema članku 177. EC Ugovora od strane Verwaltungsgerichtshof, Austrija, radi prethodne odluke u postupku, koji se vodi pred tim

sudom između Ericha Ciole i Land Vorarlberga oko tumačenja članka 59. do 66. u vezi sa člankom 5. EC Ugovora i člankom 2. Zakona koji se odnosi na uvjete pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Švedskog Kraljevstva. te usklađenja sa Sporazumima na kojima je utemeljena Evropska Unija (OJ 1994 C 241, str. 21, te OJ 1995 L1, str. 1),

Sud (Drugo vijeće), donosi slijedeću:

Presudu

Osnove

1. Nalogom od 26. svibnja 1997., zaprimljenom u Sudski upisnik 16. lipnja 1997., Verwaltungsgerichtshof (Upravni sud) uputio je na Sud radi prethodne odluke prema članku 177. EC Ugovora, dva pitanja oko tumačenja članaka 59. i 66. u vezi sa člankom 5. EC Ugovora i člankom 2. Zakona koji se odnosi na uvjete pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Švedskog Kraljevstva. te usklađenja sa Sporazumima na kojima je utemeljena Evropska Unija (OJ 1994 C 241, str. 21, te OJ 1995 L1, str. 1, nadalje: "Sporazum o pristupanju").
2. Ova su pitanja postavljena u postupku koji je g. Ciola pokrenuo protiv kazni koje su mu nametnute radi prekoračenja maksimalnog broja sidrišta na obalama jezera Constance, rezerviranim za brodove čiji su vlasnici s prebivalištem u inozemstvu.
3. G. Ciola je između ostalog upravitelj ABC-Boots-Charter GmbH. To je društvo 1990. iznajmilo određenu zemlju na obalama jezera Constance. Dobilo je dozvolu da tamo postavi 200 sidrišta za brodove koji prevoze turiste.
4. Na zahtjev društva, Bezirkshauptmannshschaft Bregenz (upravno tijelo prvog stupnja u Pokrajini Vorarlberg) uputilo mu je 9. kolovoza 1990. pojedinačnu upravnu odluku (Bescheid), čija je točka 2. glasila:

"Počev od 1. siječnja 1996. u luci može biti smješteno najviše 60 brodova čiji su vlasnici osobe sa prebivalištem u inozemstvu. Do tog trenutka mora se progresivno smanjiti udio brodova koji su u vlasništvu osoba s prebivalištem u inozemstvu. Ne dozvoljava se novo dodjeljivanje sidrišta vlasnicima brodova s prebivalištem u inozemstvu ili produžavanje ugovora o najmu koji su istekli sa takvim vlasnicima, sve dok se ne dosegne najveći dozvoljeni broj za strance..."
5. Prema prvoj rečenici stavka 4 (1) Landschaftsschutzgesetz (Zakona o zaštiti krajolika) pokrajine Vorarlberg, zabranjuje se bilo kakvo mijenjane krajolika u jezerskim područjima, te u pojasu širokom 500 metara od obale koja se naslanja na isti, računato prema srednjoj razini vode.
6. Međutim, stavak 4 (2) ovlašćuje upravno tijelo da odobri izuzetke od te zabrane, ako postoji jamstvo da takve promjene neće ugroziti interese zaštite krajolika, posebno da ne ometaju poglede s jezera ili ako su promjene nužne iz razloga javne sigurnosti.

7. Odlukom od 10. srpnja 1996. Unabhangiger Verwaltungssenat (Nezavisno upravno tijelo) pokrajine Vorarlberg našlo je da je g. Ciola, u njegovom svojstvu upravitelja navedenog društva, kriv za iznajmljivanje dvaju sidrišta vlasnicima brodova koji imaju prebivalište u inozemstvu, to jest u Principality Lihtenštajn i Saveznoj Republici Njemačkoj, premda je maksimalni dozvoljeni broj od 60 sidrišta rezerviranih za strance već bio prekoračen.
8. Kao posljedica toga što g. Ciola nije postupio u skladu sa odredbom točke 2. upravnog akta od 9. kolovoza 1990., te je stoga počinio administrativni prekršaj u okviru značenja stavka 34(1)(f) Landesschaftschutzgesetz, naplaćena mu je kazna od 75.000 ATS za svaki od dva prekršaja.
9. S obzirom da je smatrao da žalba g. Ciole protiv kazni otvara pitanja u pogledu tumačenja prava Zajednice, Verwaltungsgerichtshof je zastao u postupku i uputio ova dva pitanja Sudu:

" 1. Da li se odredbe u pogledu pružanja usluga trebaju tumačiti tako da oduzimaju pravo državi članici da zabranjuje upravitelju brodske luke pod prijetnjom kaznenog progona, da iznajmljuje više od određenog dozvoljenog broja sidrišta vlasnicima brodova koji imaju prebivalište u drugoj državi članici?

2. Da li pravo Zajednice, posebice odredbe koje se odnose na slobodu pružanja usluga u vezi sa člankom 5. EC Ugovora i člankom 2. Zakona koji se odnosi na uvjete pristupanja Republike Austrije, Republike Finske i Švedskog Kraljevstva, te usklađenja sa Sporazumima na kojima je utemeljena Evropska Unija (OJ 1994 C 241, str. 21, te OJ 1995 L1, str. 1), daju pružatelju usluga koji se spominje u gornjem pitanju 1., koji ima prebivalište u Austriji, pravo da odredi da se zabrana izdana pod uvjetima postavljenim u pitanju 1., određenim pojedinačnim upravnim aktom (Bescheid) koji je usvojen 1990., ne bi trebao primjenjivati u odlukama austrijskih sudova i upravnih tijela donesenim nakon 1. siječnja 1995?

Pitanje 1.

10. Svojim prvim pitanjem, nacionalni sud u osnovi pita da li se odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga trebaju tumačiti tako da oduzimaju pravo državi članici da utvrđuje najveći dozvoljeni broj sidrišta koja se mogu iznajmiti vlasnicima brodova s prebivalištem u drugoj državi članici.

11. Na početku se mora obratiti pažnja na to da, kao što je nacionalni sud istaknuo, poduzeće se može osloniti na pravo slobodnog pružanja usluga u državi u kojoj je osnovano, ako se usluge pružaju za osobe sa prebivalištem u drugoj državi članici (Predmet C-70/95 Sodemare i dr. protiv Regione Lombardia, (1997.) ECR I-3395, stavak 37), te drugo, u skladu sa Zajedničkim predmetom 286/82 i 286/83 Luisi i Carbonare protiv Ministero del Tesoro (1984) ECR 377, stavak 16, te predmetom 186/87 Cowan protiv Tresor Public (1989) ECR 195, stavak 15, da pravo uključuje slobodu za primatelje usluga da se obrate drugoj državi članici kako bi tamo primili uslugu, bez da su pritom ometani ograničenjima.
12. Posljedično, članci 55. do 66. EC Ugovora se primjenjuju na usluge kao što su one koje pruža društvo u kojem je g. Ciola upravitelj, putem ugovora o najmu sidrišta, za vlasnika broda koji ima prebivalište u drugoj državi članici, a koji prima i uživa uslugu u državi članici različitoj od one u kojoj ima prebivalište.
13. U takvim okolnostima, ograničenje sidrišta o kojem je riječ u glavnom postupku, protivno je zabrani prema prvom odlomku članka 59. Ugovora o svim diskriminacijama, čak i neizravnim, u pogledu pružatelja usluga.
14. Dok se ograničenje broja sidrišta koji se mogu dodijeliti vlasnicima brodova koji nemaju prebivalište ne temelji na njihovoj nacionalnosti, te se stoga ne može smatrati izravnom diskriminacijom, ono međutim koristi kao kriterij razlikovanja njihovo mjesto prebivališta. Kroz sudsku praksu postavljeno je pravilo da nacionalna pravila prema kojima se radi razlika temeljem prebivališta, djeluju pretežito na štetu državljana te države članice, s obzirom da su osobe koje nemaju prebivalište u većini slučajeva stranci (vidjeti predmet C-350/96 Clean Car Autoservice protiv Landeshauptmann iz Beča (1998.) ECR I-2521, stavak 29).
15. Kako bi opravdao nametanje kvote sidrišta koja su rezervirana za državljane drugih država članica temeljem obveznih pravila u općem interesu, Pokrajina Vorarlberg oslonila se na glavnoj raspravi na potrebi da rezervira pristup sidrištima lokalnim vlasnicima brodova, s obzirom da postoji rizik da takva sidrišta budu monopolizirana od strane osoba s prebivalištem u drugim državama članicama, a voljnih da plate višu cijenu najma. S obzirom na ograničenje ukupnog dostupnog broja sidrišta, iz razloga koji se odnose na zaštitu okoliša, podizanje kvote bi dovelo do povećanja pritiska na vlasti Pokrajine Vorarlberg.
16. Nacionalna pravila koja nisu primjenjiva na usluge bez razlikovanja koje je mjesto prebivališta primatelja usluge, te koja su stoga diskriminatorna, kompatibilna su sa pravom Zajednice samo ako se mogu donijeti u opsegu izričitog negiranja, kao što je članak 56. EC Ugovora (vidjeti predmet 352/85 Bond i Adderteerders i drugi protiv Države Nizozemske

(1998.) ECR 2085, stavak 32); međutim, ekonomski ciljevi ne mogu predstavljati osnov za javnu politiku u okviru značenja te odredbe (Predmet C-288/89 *Collectieve Antennevoorziening Gouda* protiv *Commissariaat voor Media* (1991.) ECR I-4007, stavak 11).

17. Budući da pokrajina Vorarlberg nije opravdala nametanje kvote sidrišta za vlasnike bez prebivališta po osnovi javne politike, javne sigurnosti i javnog zdravlja, već iz ekonomskih razloga na korist lokalnih vlasnika, članak 56. Ugovora ne može se primijeniti; pod takvim okolnostima, mora se ustanoviti da li postojanje izuzetka u Aktu o pristupanju ovlašćuje pokrajinu Vorarlberg da poduzme mjere kao što su kvote o kojima je riječ u glavnom postupku, kako bi ograničila priljev vlasnika brodova iz drugih država članica.
18. Po ovom pitanju, dovoljno je primijetiti da članak 70. Sporazuma o pristupanju propisuje izričito negiranje, na ograničeno vrijeme, samo za postojeće zakonodavstvo u pogledu sekundarnog prebivališta.
19. Kao posljedica toga, određivanje od strane države članice maksimalne kvote sidrišta koja se mogu iznajmljivati vlasnicima brodova sa prebivalištem u drugoj državi članici protivno je načelu slobode pružanja usluga.
20. Stoga odgovor na pitanje 1. mora biti da se članak 59. treba tumačiti tako da oduzima pravo državi članici da zabrani upravitelju brodske luke pod prijetnjom progona, da iznajmljuje sidrišta preko određene kvote vlasnicima brodova koji imaju prebivalište u drugoj državi članici.

Pitanje 2.

21. Svojim drugim pitanjem *Verwaltungsgerichtshof* u osnovi pita da li se zabrana koja je protivna slobodi pružanja usluga, koja je propisana prije pristupanja države članice Evropskoj Uniji, ne općenitim apstraktnim pravilom, već određenom pojedinačnom odlukom upravnog tijela koja je postala pravomoćna, mora zanemariti kod procjene valjanosti kazne koja je nametnuta zbog nepostupanja u skladu s tom zabranom nakon datuma pristupanja.
22. Čini se iz osnove naloga na koji se poziva da u slučaju nepostupanja u skladu sa općenitim apstraktnim pravilima koja nisu bila kompatibilna sa temeljnim načelima Ugovora, da je *Verwaltungsgerichtshof* trebao zanemariti ta pravila u korist prava Zajednice temeljem presude Suda u predmetu 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato* protiv *Simmenthal* (1978) ECR 629.
23. Međutim, s obzirom da sudska praksa do danas, prema *Verwaltungsgerichtshofu* samo propisuje načela prioriteta prava Zajednice nad općenitim pravilima nacionalnog prava, sud

pita da li se to načelo isto tako primjenjuje na određenu pojedinačnu odluku upravnog tijela koja nije u skladu sa pravom Zajednice kao što je to, u glavnom postupku, Bescheid od 9. kolovoza 1990.

24. Austrijska Vlada primjećuje da ne postoji razlog uslijed kojeg bi sudsku praksu u pogledu prioriteta prava Zajednice trebalo primjenjivati automatski i bez ograničenja, na određene pojedinačne akte upravnog tijela. U prilog ovoj argumentaciji, oslanja se na provedivost upravnog akta i s tim u vezi upućuje na sudsku praksu o tome poznatu kao "procesnu autonomiju država članica". Po njenom mišljenju, držati da pravo Zajednice ima prednost pred izvršnim aktom upravnog tijela, bilo bi odgovorno za dovođenje u pitanje načela pravne sigurnosti, zaštite zakonitih očekivanja ili zaštitu zakonito stečenih prava.
25. Na početku se mora napomenuti, kao što nezavisni odvjetnik radi pod točkama 40. do 43. svog mišljenja, da se spor ne odnosi samo na sudbinu samog upravnog akta, u ovom predmetu odluke od 9. kolovoza 1990., već na pitanje da li se takav akt može zanemariti kod ocjenjivanja valjanosti kazne nametnute uslijed nepostupanja u skladu sa obvezama prema istom, zbog njegove nesukladnosti sa načelom slobode pružanja usluga.
26. Nadalje, budući da se odredbe EC Ugovora izravno primjenjuju u pravnim sustavima svih država članica, te pravo Zajednice ima prednost u odnosu na nacionalno pravo, takve odredbe stvaraju pravo za osobe na koje se odnose, što nacionalne vlasti moraju poštivati i jamčiti, te stoga bilo koje suprotne odredbe nacionalnog prava prestaju biti primjenjive (vidjeti predmet 167/73 Komisija protiv Francuske (1974) ECR 359, stavak 35).
27. Budući da su osnovni zahtjevi članka 59. Ugovora postali izravno i bezuvjetno primjenjivi na kraju prijelaznog razdoblja (vidjeti predmet 279/80 Webb (1981.) ECR 3305, stavak 13.), kao posljedica toga ta odredba onemogućava primjenu bilo kojih suprotnih mjera nacionalnog prava.
28. U pogledu Republike Austrije, vidljivo je da iz članka 2. Sporazuma o pristupanju da se odredbe EC Ugovora primjenjuju od pristupanja, to jest od 1. siječnja 1995., datuma od kojeg je članak 59. Ugovora tako postao izravan izvor prava.
29. Dok je Sud u početku držao da je na nacionalnom sudu da ako je potrebno odbije primijeniti bilo koju odredbu nacionalnog prava (vidjeti Simmenthal, gore citiran, stavak 21.), naknadno je izradio svoju sudsku praksu u dva pogleda.
30. Tako iz sudske prakse proizlazi prvo da su sva upravna tijela, uključujući decentralizirane vlasti podložna toj obvezi kao prioritetu, te se stoga pojedinci mogu osloniti na takve odredbe prava Zajednice protiv njih (predmet 103/88 Fratelli Costanzo protiv Comune di Milano (1989.) ECR 1839, stavak 32.).

31. Drugo, odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa takvom odredbom prava Zajednice, mogu biti zakonodavne ili administrativne (vidjeti u tom smislu predmet 158/80 Rewe protiv Hauptzollamt Kiel (1981.) ECR 1805, stavak 43.
32. U skladu je sa takvom sudskom praksom da takve administrativne odredbe nacionalnog prava trebaju uključivati ne samo općenita apstraktna pravila, već isto tako određene pojedinačne odluke upravnih tijela.
33. Nema razloga zašto pravna zaštita koju pojedinci izvode iz izravne primjene odredaba prava Zajednice i koju nacionalni sudovi moraju osigurati (vidjeti predmet C-213/89 R protiv Državnog sekretarijata za promet ex parte Factortame i drugi (1990.) ECR I-2433, stavak 19) treba odbiti onim pojedincima u slučajevima gdje se spor odnosi na valjanost mjera upravnih tijela. Postojanje takve zaštite ne može ovisiti o prirodi odredbe nacionalnog prava koja je u suprotnosti s njom.
34. Iz prethodno navedenog slijedi da se zabrana, koja je u suprotnosti sa slobodom pružanja usluga, propisanom prije pristupanja države članice Evropskoj Uniji, ne putem općenitog apstraktnog pravila, već putem pojedinačne odluke upravnog tijela koja je postala pravomoćna, mora zanemariti kod ocjenjivanja valjanosti kazne nametnute uslijed nepostupanja u skladu sa tom zabranom, nakon datuma pristupanja.

Odluka o trošku

35. Troškovi koji su nastali austrijskoj vladi i Komisiji, koji su podnijeli svoja očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. S obzirom da je ovaj postupak za stranke glavnog postupka, korak u radnjama koje teku pred nacionalnim sudom, odluka o trošku je pitanje za taj sud.

Operativni dio

Na osnovu rečenog, SUD (drugo vijeće) u odgovoru na pitanje koje mu je uputio Verwaltungsgerichtshof nalogom od 26. svibnja 1997. ovime presuđuje:

1. Članak 59. EC Ugovora mora se tumačiti tako da isključuje pravo države članice da zabranjuje upravitelju brodske luke, pod prijetnjom progona, iznajmljivanje sidrišta preko određene kvote vlasnicima brodova, koji imaju prebivalište u drugim državama članicama.
2. Zabrana koja je protivna slobodi pružanja usluga, propisana prije pristupanja države članice Evropskoj Uniji, ne putem općenitog apstraktnog pravila već putem određene

pojedinačne odluke upravnog tijela koja je postala pravomoćna, mora se zanemariti kod ocjenjivanja valjanosti kazne nametnute uslijed nepostupanja u skladu sa tom zabranom, nakon datuma pristupanja.