DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

15. juli 2010 *

I sag C-70/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 21. januar 2009, indgået til Domstolen den 17. februar 2009, i sagen:

Alexander Hengartner,

Rudolf Gasser

mod

Landesregierung Vorarlberg,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz,

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. januar 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Hengartner og Gasser ved Rechtsanwalt A. Wittwer

— Vorarlberger Landesregierung ved J. Müller, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved E. Riedl, E. Pürgy og W. Hämmerle, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved W. Mölls og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. maj 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bestemmelserne i bilag I til aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri bevægelighed for personer, undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999 (EFT 2002 L 114, s. 6).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem de schweiziske statsborgere A. Hengartner og R. Gasser og Landesregierung Vorarlberg (delstaten Vorarlbergs regering) vedrørende opkrævning af en afgift på jagt, hvor der i forhold til de nævnte personer er blevet anvendt en afgiftssats, som er højere end den, som særligt statsborgere fra Den Europæiske Union er underlagt.

Retsforskrifter

Aftalen om fri bevægelighed for personer

3 Den 21. juni 1999 undertegnede Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side syv aftaler, herunder aftalen om fri bevægelighed for personer (herefter »aftalen«). De syv aftaler blev godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 2002/309/EF, Euratom af 4. april 2002 (EFT L 114, s. 1) og trådte i kraft den 1. juni 2002.

4 Aftalen tilsigter i henhold til artikel 1, litra a) og b), bl.a. til fordel for statsborgerne i Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater og Det Schweiziske Forbund at indrømme ret til indrejse, ophold, adgang til en lønnet økonomisk aktivitet, etablering som selvstændig og ret til at blive boende på de kontraherende parters område samt at lette leveringen af tjenesteydelser på de kontraherende parters område og især tjenesteydelser af kort varighed.

5 Aftalens artikel 2 med overskriften »Ikke-forskelsbehandling« lyder:

»Statsborgere i en af de kontraherende parter, som tager lovligt ophold på en anden kontraherende parts område, må ikke ved anvendelsen af og i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag I, II og III til denne aftale udsættes for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.«

6 Aftalens artikel 4, som har overskriften »Ret til ophold og adgang til en økonomisk aktivitet«, bestemmer:

»Retten til ophold og adgang til en økonomisk aktivitet sikres i henhold til bestemmelserne i bilag I, jf. dog bestemmelserne i artikel 10.«

7 Aftalens artikel 5 indeholder bestemmelser vedrørende levering af tjenesteydelser. Det følger af bestemmelsens stk. 3, at »fysiske personer, der er statsborgere i en af Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater eller i Schweiz, og som udelukkende rejser ind i en kontraherende parts område for at modtage tjenesteydelser, har ret til indrejse og ophold.« I bestemmelsens stk. 4 præciseres, at de rettigheder, der indrømmes i kraft af artikel 5, sikres i medfør af bestemmelserne i bilag I-III til aftalen.

8 Ifølge aftalens artikel 15 udgør bilagene og protokollerne til aftalen en integrerende del heraf.

9 Aftalens artikel 16, som har overskriften »Henvisning til fællesskabsretten«, har følgende ordlyd:

»1. De kontraherende parter vil for at virkeliggøre målene i denne aftale træffe alle nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at de rettigheder og forpligtelser, som svarer til dem, der er indeholdt i de EF-retsakter, som der henvises til, anvendes i deres indbyrdes forbindelser.

2. Såfremt anvendelsen af denne aftale omfatter fællesskabsretlige begreber, skal der tages hensyn til EF-Domstolens relevante retspraksis forud for datoen for aftalens undertegnelse. Retspraksis efter datoen for aftalens undertegnelse vil blive meddelt Schweiz. For at sikre, at aftalen fungerer tilfredsstillende, fastlægger det blandede udvalg efter anmodning fra en af de kontraherende parter, hvilke virkninger den pågældende retspraksis vil have.«

10 Artikel 17 i bilag I til aftalen forbyder i de tilfælde, der er omfattet af aftalens artikel 5, enhver restriktion for en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser på en kontraherende parts område, som ikke overstiger 90 effektive arbejdsdage pr. kalenderår, og under visse betingelser enhver restriktion vedrørende indrejse og ophold.

11 Artikel 23 i bilag I til aftalen har følgende ordlyd:

»1. De i denne aftales artikel 5, stk. 3, omhandlede modtagere af tjenesteydelser behøver ikke nogen opholdstilladelse for ophold på tre måneder eller derunder. For ophold på over tre måneder forsynes modtagere af tjenesteydelser med en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode, som svarer til ydelsens varighed. De kan være udelukket fra at modtage social bistand under opholdets varighed.

2. Opholdstilladelsen skal gælde for hele den udstedende stats område.«

Nationale bestemmelser

12 I § 2 i delstaten Vorarlbergs jagtlov (Vorarlberger Gesetz über das Jagdwesen, LGBl. nr. 32/1988) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (LGBl. nr. 54/2008), bestemmes følgende:

»Jagtrettens indhold og udøvelse

1. Jagtretten udgør grundlaget for al jagt. Den er knyttet til grundejendomsretten og omfatter retten til at forvalte, jage og tilegne sig vildt.

2. Grundejeren kan alene råde over sin jagtret i det omfang, hvor hans ejendom udgør et privat jagtområde (indehaver af en privat jagtret). Muligheden for at råde over jagtretten på alle andre områder tilfalder jagtselskaber.

3. Indehavere af retten til at råde over jagten (jf. stk. 2) skal enten selv drive jagt på deres jagtområde eller overføre retten hertil til lejere (indehavere af retten til at drive jagt).«

13 Lovens § 20 har følgende ordlyd:

»Leje af et jagtområde

1. Leje af et jagtområde kan ske efter aftale, ved offentlig licitation eller ved offentlig auktion. Inden for rammerne af lejen af jagtområdet skal indehaverne af jagtretten sikre, at jagten udøves i henhold til principperne i § 3.

2. Varigheden af lejen af et jagtområde skal være på seks år for jagtzonen drevet af selskaber og på seks eller tolv år for jagtzoner drevet af private. Hvis lejen af jagtområdet bringes til ophør før denne frist, kan jagtområdet alene udlejes for den resterende varighed af lejeaftalen.

3. Kontrakten om leje af et jagtområde skal indgås skriftligt. Den skal indeholde alle bestemmelser vedrørende udøvelsen af jagtretten, herunder eventuelle yderligere bestemmelser såsom bestemmelser om, at der skal stilles kaution, om minimumsbeløb for erstatning for vildtskader, eller om opførelse, anvendelse eller fjernelse af jagtinstallationer. Vilkår, som ikke fremgår af kontrakten om leje af et jagtområde, betragtes som ikke-indgåede. Kontrakten om leje af et jagtområde skal under alle omstændigheder indeholde navnene på indehaveren af jagtretten og lejeren, en beskrivelse af jagtområdet samt en angivelse af beliggenhed og areal, lejekontraktens påbegyndelse og afslutning samt lejens størrelse.

4. Før udlejning af en privat jagtzone, som dækker områder, der hører under en anden ejer, og som har et areal på mere end ti hektar, skal indehaveren af retten til privat jagt høre disse områders ejer.

5. Indehaveren af jagtretten skal fremsende kontrakten om leje af et jagtområde til den kompetente myndighed til gennemgang tidligst et år og senest en måned før lejeperioden begynder. Kontrakten om leje af et jagtområde træder i kraft på den aftalte dato, hvis den kompetente myndighed ikke har rejst indsigelser herimod inden for en frist på en måned, eller hvis de problemer, der skal afhjælpes, er blevet løst inden for

en rimelig frist, der fastsættes af myndigheden. Disse bestemmelser finder ligeledes anvendelse på ændringer til gældende kontrakter om leje af et jagtområde.

6. Delstatsregeringen fastsætter i en bekendtgørelse detaljerede bestemmelser om proceduren for leje af et jagtområde.«

14 Ifølge § 1 i delstaten Vorarlbergs lov om opkrævning af en afgift på jagt (Vorarlberger Gesetz über die Erhebung einer Jagdabgabe, LGBl. nr. 28/2003, herefter »Vlbg. JagdAbgG«) skal der svares afgift for at udøve en jagtret. De afgiftspligtige er i henhold til § 2 i den pågældende lov indehaveren af jagtretten, og i tilfælde af overførsel af jagtretten til lejere er det de sidstnævnte.

15 § 3 i Vlbg. JagdAbgG fastsætter beregningsgrundlaget på følgende måde:

»1. Ved udlejet jagt beregnes afgiften på grundlag af den årlige jagtleje forhøjet med eventuelle kontraktmæssigt aftalte supplerende ydelser. Udgifter til overvågning af jagten samt til at afhjælpe jagt- og vildtskader anses ikke for supplerende ydelser.

2. Ved jagt, som ikke er udlejet, beregnes afgiften på grundlag af det beløb, som i tilfælde af udlejning kunne have været opnået i årlig jagtleje.

3. Hvis størrelsen af den årlige jagtleje forhøjet med eventuelle kontraktmæssigt aftalte supplerende ydelser for udlejet jagt er væsentligt lavere end det beløb, der kunne have været opnået i tilfælde af udlejning, beregnes afgiften på samme måde som ved jagt, der ikke er udlejet.

[…]«

16 I henhold til § 4, stk. 1, i Vlbg. JagdAbgG andrager afgiften 15% af beregningsgrundlaget for personer, som har hovedbopæl i Østrig, samt for unionsborgere og fysiske og juridiske personer, der ifølge EU-retten er ligestillet hermed. For alle andre personer andrager afgiften 35% af beregningsgrundlaget, jf. den pågældende lovs § 4, stk. 2.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

17 Den 8. januar 2002 indgik de schweiziske statsborgere A. Hengartner og R. Gasser en aftale med et jagtselskab om leje af et jagtområde i Østrig for en periode på seks år fra den 1. april 2002 til den 31. marts 2008. Den årlige jagtleje blev fastsat til 10 900 EUR, og det lejede jagtareal var på 1 598 hektar.

18 Det fremgår af sagens akter for Domstolen, at sagsøgerne i hovedsagen jævnligt opholder sig i delstaten Vorarlberg for at gå på jagt.

19 Ved afgørelse af 16. april 2002 godkendte de kompetente myndigheder i den pågældende delstat to navngivne personer til at varetage funktionen som jagtbeskyttelsesorgan i sagsøgernes aftalte jagtlejeperiode.

20 Ved afgørelse truffet af Landesabgabenamt for Vorarlberg (afgiftsmyndigheden) den 1. april 2007 blev sagsøgerne i hovedsagen pålagt at betale en jagtafgift på 35% af det anvendte beregningsgrundlag, dvs. et beløb på 4 359 EUR, for jagtåret løbende fra den 1. april 2007 til den 31. marts 2008. Sagsøgerne påklagede denne afgørelse.

21 Afgiftsmyndigheden gav afslag på klagen ved afgørelse af 17. oktober 2007 med den begrundelse, at anvendelsen af den højere afgiftssats var i overensstemmelse med den nationale lovgivning. I afgørelsen blev det ligeledes understreget, at bestemmelserne i aftalen ikke fandt anvendelse på udøvelse af jagt og de dermed forbundne afgifter.

22 Sagsøgerne i hovedsagen indbragte dernæst sagen for Verwaltungsgerichtshof, idet de hovedsageligt påberåbte sig den frie etableringsret og retten til ligebehandling i forhold til Unionens borgere. De fremførte, at jagt ligesom fiskeri og landbrug er en økonomisk aktivitet, navnlig under betingelser som i hovedsagen, hvor det nedlagte vildt sælges i Østrig. Følgelig burde afgiftsmyndigheden i delstaten Vorarlberg have anvendt en afgiftssats på 15% for at undgå forskelsbehandling begrundet i nationalitet.

23 Afgiftsmyndigheden har gjort gældende, at jagt bør betragtes som en sport, der ikke har til formål at opnå en varig indtægt.

24 Verwaltungsgerichtshof har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når indehaveren af en jagtrettighed sælger det nedlagte vildt på det nationale område, er jagtaktiviteten da selvstændig erhvervsvirksomhed i artikel 43 EF's forstand, selv om denne aktivitet, samlet betragtet, ikke udøves med gevinst for øje?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Om anvendeligheden af artikel 43 EF

25 Indledningsvis skal det præciseres, at selv om den forelæggende ret med sit spørgsmål udtrykkeligt henviser til artikel 43 EF (nu artikel 49 TEUF), skaber EF-traktatens regler om etableringsfrihed alene rettigheder for statsborgere i en EU-medlemsstat, der ønsker at etablere sig i en anden medlemsstat, eller for personer med statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, hvis situation er af en sådan art, at der består tilknytningsmomenter til forhold, som EU-retten tilsigter at regulere (jf. i denne retning dom af 25.6.1992, sag C-147/91, Ferrer Laderer, Sml. I, s. 4097, præmis 7).

26 Under disse betingelser kan traktatens regler om etableringsfrihed ikke finde anvendelse på en statsborger fra en tredjestat, såsom Det Schweiziske Forbund.

27 Imidlertid bemærkes, at Domstolen for at give den forelæggende ret fortolkningselementer, der kan være nyttige for den, kan inddrage regler fra Unionens retsorden, som den pågældende nationale ret ikke har henvist til i det præjudicielle spørgsmål (jf. dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 8, og af 26.2.2008, sag C-506/06, Mayr, Sml. I, s. 1017, præmis 43).

28 Henset til de faktiske og retlige omstændigheder i hovedsagen, skal det forelagte spørgsmål følgelig undersøges i lyset af bestemmelserne i aftalen.

Om fortolkningen af aftalen

29 Med det forelagte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i aftalen er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en regional afgift fra schweiziske statsborgere, når der over for disse anvendes en højere afgiftssats end den, som særligt statsborgere fra EU-medlemsstaterne er underlagt.

30 Domstolen skal således undersøge, om bestemmelserne i aftalen kan finde anvendelse på en skatteretlig tvist som den i hovedsagen omhandlede og i bekræftende fald afgøre rækkevidden af disse bestemmelser. Da aftalen indeholder forskellige bestemmelser vedrørende udveksling af tjenesteydelser og etablering, skal arten af den aktivitet, som sagsøgerne i hovedsagen har udøvet på østrigsk område, fastlægges under hensyn til den omhandlede afgiftsordning.

Om kvalificeringen af den omhandlede aktivitet

31 Det bemærkes, at Vlbg. JagdAbgG underlægger udøvelse af jagtretten på delstaten Vorarlbergs område betaling af en årlig afgift. Når imidlertid der på den ene side er tale om leje af jagtret, og det er lejeren, der er afgiftspligtig, og afgiften på den anden side opkræves uafhængigt af intensiteten af den af lejeren udøvede jagtaktivitet, må det antages, at det, der udløser afgiftspligten i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede, er lejen af en jagtret på delstaten Vorarlbergs område.

32 Aftaleforpligtelsen i den sag, der verserer for den forelæggende ret, består i, at der for en af parterne i hovedsagen mod betaling og under visse betingelser stilles et geografisk område til rådighed for udøvelse af jagt. Lejeaftalen vedrører følgelig en tjenesteydelse, der i hovedsagen har en grænseoverskridende karakter, idet sagsøgerne i hovedsagen, som lejer jagtretten i det pågældende område, skal rejse til delstaten Vorarlbergs område for dér at udøve sine rettigheder.

33 De pågældende sagsøgere skal således betragtes som modtagere af en tjenesteydelse, der består i tildeling af retten til mod betaling at gøre brug af en jagtret på et geografisk område og i en begrænset periode (jf. i denne retning dom af 21.10.1999, sag C-97/98, Jägerskiöld, Sml. I, s. 7319, præmis 36).

34 Da det, der udløser afgiften, udgøres af lejen af jagtretten, er det alene de bestemmelser i aftalen, der vedrører udveksling af tjenesteydelser, som er relevante for vurderingen af den omhandlede afgifts lovlighed.

Om aftalens bestemmelsers indflydelse på den i hovedsagen omhandlede afgiftspålæggelse

35 Hvad angår den skattemæssige behandling af den i hovedsagen omhandlede forretningstransaktion skal det undersøges, om aftalens bestemmelser vedrørende udveksling af tjenesteydelser skal fortolkes således, at de er til hinder for en afgift som den i hovedsagen omhandlede, der på grundlag af lejeren af jagtrettens nationalitet anvender en sats på 15%, henholdsvis 35% af beregningsgrundlaget for den omhandlede afgift.

36 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste retspraksis skal en international traktat ikke alene fortolkes efter sin ordlyd, men ligeledes på baggrund af sine formål. Det bestemmes herom i artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål (jf. i denne retning bl.a. udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 14, samt dom af 2.3.1999, sag C-416/96, El-Yassini, Sml. I, s. 1209, præmis 47, af 20.11.2001, sag C-268/99, Jany m.fl., Sml. I, s. 8615, præmis 35, og af 25.2.2010, sag C-386/08, Brita, Sml. I, s. 1289, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis).

37 Det skal i denne forbindelse understreges, at i overensstemmelse med aftalens artikel 1, litra b), er formålet hermed at lette leveringen af tjenesteydelser på de kontraherende parters område til fordel for statsborgerne i Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater og Det Schweiziske Forbund og at liberalisere leveringen af tjenesteydelser af kort varighed.

38 Det skal ligeledes præciseres, at aftalens artikel 5, stk. 3, giver personer, der skal betragtes som modtagere af tjenesteydelser i aftalens forstand, ret til indrejse og ophold på de kontraherende parters område. Artikel 23 i bilag I til aftalen indeholder særlige bestemmelser vedrørende opholdstilladelse til fordel for denne type personer.

39 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt aftalen ud over ordningen vedrørende retten til indrejse og ophold for modtagere af tjenesteydelser tilsigter at fastsætte et almindeligt princip om ligebehandling for så vidt angår disses retlige status på en af de kontraherende parters område, skal det bemærkes, at selv om aftalens artikel 2 vedrører princippet om forbud mod forskelsbehandling, forbyder den derimod ikke på en generel og absolut måde enhver forskelsbehandling mellem statsborgere i en af de kontraherende parter, som tager ophold på en anden parts område, men alene forskelsbehandling udøvet på grundlag af nationalitet, og for så vidt som disse statsborgeres situation falder inden for det materielle anvendelsesområde for bestemmelserne i bilag I-III til denne aftale.

40 Aftalen og dens bilag indeholder ikke nogen særlig regel, som tilsigter at lade modtagere af tjenesteydelser drage fordel af princippet om forbud mod forskelsbehandling inden for rammerne af anvendelsen af skattemæssige bestemmelser vedrørende forretningstransaktioner, hvis genstand er levering af tjenesteydelser.

41 Domstolen har endvidere fastslået, at Det Schweiziske Forbund ikke har tiltrådt Fællesskabets indre marked, der skal fjerne alle hindringer for etablering af et område for fuldstændig fri bevægelighed, svarende til et nationalt marked, som i øvrigt omfatter fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret (jf. dom af 12.11.2009, sag C-351/08, Grimme, Sml. I, s. 10777, præmis 27).

42 Domstolen har ligeledes præciseret, at fortolkningen af bestemmelserne i EU-retten vedrørende det indre marked under disse betingelser ikke automatisk kan overføres til fortolkningen af aftalen bortset fra de tilfælde, hvor det fremgår af selve aftalen (jf. dom af 11.2.2010, sag C-541/08, Fokus Invest, Sml. I, s. 1025, præmis 28).

43 Henset til ovenstående bemærkninger, skal det forelagte spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i aftalen ikke er til hinder for, at en statsborger i en af de kontraherende parter på en anden kontraherende parts område i egenskab af modtager af tjenesteydelser underlægges en anderledes behandling end den, der anvendes over for personer, som har fast bopæl på nævnte område, over for Unionens borgere og over for personer, som ifølge EU-retten ligestilles hermed, for så vidt angår opkrævning af en afgift for levering af en tjenesteydelse, såsom at stille en jagtret til rådighed.

Sagens omkostninger

44 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Bestemmelserne i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Det Schweiziske Forbund på den anden side om fri

bevægelighed for personer, undertegnet i Luxembourg den 21. juni 1999, er ikke til hinder for, at en statsborger i en af de kontraherende parter på en anden kontraherende parts område i egenskab af modtager af tjenesteydelser underlægges en anderledes behandling end den, der anvendes over for personer, som har fast bopæl på nævnte område, over for Unionens borgere og over for personer, som ifølge EU-retten ligestilles hermed, for så vidt angår opkrævning af en afgift for levering af en tjenesteydelse, såsom at stille en jagtret til rådighed.

Underskrifter