FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. MAZÁK
fremsat den 30. april 2009 [1]

I — Indledning

1. Ved kendelse af 29. februar 2008, indgået til Domstolen den 6. marts 2008, har Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (særligt forvaltningsorgan med judicielle beføjelser) [2] (Østrig) forelagt et spørgsmål til præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF vedrørende fortolkningen af artikel 12 EF.

2. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er til hinder for en national retsforskrift, hvorefter en årsvignette til brug for kørsel på betalingspligtige landeveje udelukkende stilles gratis til rådighed for handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold på nationalt område.

3. Ovennævnte spørgsmål blev rejst under en retssag anlagt af Arthur Gottwald, en alvorligt handicappet, tysk statsborger, i anledning af en bøde, som han var blevet pålagt for at have ført et køretøj på en østrigsk betalingsvej uden at have betalt den skyldige afgift.

II — Retsforskrifter

4. I henhold til den dagældende § 10, stk. 1, i Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (lov om betalingspligt på landeveje) er benyttelsen af betalingspligtige veje med énsporede motorkøretøjer (dvs. motorcykler mv.) og flersporede motorkøretøjer med en højst tilladt totalvægt på 3,5 ton afgiftspligtig efter tid.

5. I henhold til § 11, stk. 1, i Bundesstrassen-Mautgesetz skal den tidsbestemte afgift erlægges ved at forsyne køretøjet med en afgiftsvignette, inden betalingspligtige strækninger benyttes.

1 — Originalsprog: engelsk.
2 — »Unabhängiger Verwaltungssenat«.

6. I henhold til lovens § 13, stk. 2, skal de sociale myndigheder (»Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen«) efter ansøgning uden beregning udstede en årsvignette til handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold på nationalt område og er registreret som indehaver af mindst ét flersporet motorkøretøj med en højst tilladt totalvægt på 3,5 ton, under forudsætning af, at den pågældende er indehaver af et handicapbevis i medfør af § 40 i Bundesbehindertengesetz (lov om handicappedes vilkår), hvori det er anført, at den pågældende varigt er stærkt gangbesværet, at vedkommende må antages ikke at kunne benytte offentlige transportmidler på grund af vedvarende sygdom, eller at vedkommende er blind.

7. Det fremgår af indlæg afgivet af Østrigs regering, at tilstedeværelsen af »sædvanligt ophold« skal afgøres i overensstemmelse med § 66, stk. 2, i Jurisdiktionsnorm (lov af 1.8.1895 om kompetence og territorialt værneting for de almindelige domstole i civile sager, RGBl. 111).

8. I henhold til Bundesstrassen-Mautgesetz' § 20, stk. 1, begår førere af motorkøretøjer, der benytter betalingspligtige vejstrækninger uden at have erlagt den i medfør af § 10 pligtige afgift, en forvaltningsovertrædelse (Verwaltungsübertretung), der udløser en bøde på mellem 300 og 3 000 EUR (på gerningstidspunktet mellem 400 og 4 000 EUR).

III — De faktiske omstændigheder, proceduren i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9. Arthur Gottwald er tysk statsborger og bosat i Tyskland. Han er fuldstændigt lammet fra fjerde ryghvirvel og nedefter, og han er nødt til at betjene sig af en rullestol. Han er indehaver af et tysk identifikationsbevis, der angiver, at han er svært handicappet.

10. Den 26. august 2006 havde Arthur Gottwald, der kom kørende fra Tyskland, til hensigt at påbegynde en ferie af flere dages varighed i Østrig. Under kørsel på den betalingspligtige motorvej Rheintal A 14 mod Tyrol, nær frakørslen Wolfurt/Lauterach, blev han undergivet en kontrol i henhold til Bundesstraßen-Mautgesetz, og det blev konstateret, at køretøjet ikke var forsynet med en gyldig afgiftsvignette.

11. Ved beslutning truffet af Bezirkshauptmannschaft Bregenz (en administrativ myndighed i distriktet Bregenz) den 4. december 2006 blev Arthur Gottwald herefter idømt en bøde for at have ført et motordrevet køretøj på betalingsveje uden forud herfor at have betalt afgift efter tid og forsynet køretøjet med en vignette herom. Bøden var ekstraordinært nedsat til 200 EUR i henhold til § 20 i Verwaltungsstrafgesetz (lov

om administrativt pålagte straffesanktioner). I beslutningen var det anført, at han herved havde overtrådt § 20, stk. 1, jf. § 10, stk. 1, og § 11, stk. 1 i Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. Afgørelsen i appelsagen, som Arthur Gottwald havde iværksat vedrørende ovennævnte beslutning, træffes af Unabhängiger Verwaltungssenat.

13. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt § 13, stk. 2, i Bundesstraßen-Mautgesetz, der foreskriver en hjælpeforanstaltning for handicappede personer, der har bopæl i Østrig, er i overensstemmelse med forbuddet i artikel 12 EF mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

14. Den forelæggende ret anfører herom, at en begrænsning af undtagelsen fra kravet om den afgiftsvignette, for hvilken betaling er forfalden, til handicappede personer, der er bosat eller har sædvanligt ophold på nationalt område, i princippet udgør indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som anført i artikel 12 EF, der dog kan være berettiget, såfremt forskelsbehandlingen er baseret på objektive kriterier, der er uafhængige af statsborgerskabet, og forskelsbehandlingen står i rimeligt forhold til det formål, der hermed forfølges lovligt.

15. I henhold til den forelæggende ret er artikel 12 EF anvendelig, enten fordi Arthur Gottwald ønskede at påbegynde en ferie i Østrig og derfor rejste til en anden medlemsstat med henblik på dér at modtage en tjenesteydelse [3], eller fordi det foreliggende tilfælde under alle omstændigheder reguleres af bestemmelserne i traktatens afsnit V vedrørende en fælles transportpolitik.

16. På denne baggrund besluttede Unabhängiger Verwaltungssenat at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål.

»Skal artikel 12 EF fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national retsforskrift, hvorefter en årsvignette til brug for kørsel på betalingspligtige landeveje udelukkende stilles gratis til rådighed for handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold på nationalt område?«

3 — Herom henvises til dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195.

IV — Retlig analyse

A — *Formaliteten*

1. Procesdeltagernes væsentligste argumenter

17. Under nærværende sag er der afgivet indlæg af Arthur Gottwald, Østrigs regering og Kommissionen. Disse parter var alle til stede under retsmødet den 12. marts 2007.

18. Ifølge Østrigs regering er det i det mindste tvivlsomt, om det forelagte præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

19. Østrigs regering anfører i det væsentlige herom, at Arthur Gottwald ville skulle idømmes en bøde uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt bopælskravet for at opnå en gratis vignette er i overensstemmelse med fællesskabsretten, idet han under alle omstændigheder havde tilsidesat kravet i § 11, stk. 1, i Bundesstraßen-Mautgesetz om forud for anvendelsen af betalingsveje at forsyne køretøjet med en vignette.

20. Undtagelsesbestemmelsen i § 13, stk. 2, i Bundesstraßen-Mautgesetz, som det forelagte spørgsmål angår, og hvorefter en årsvignette under visse betingelser skal tilstilles handicappede personer uden beregning, foreligger ikke som sådan til pådømmelse i hovedsagen.

21. Den forelæggende ret anfører nærmere herom, at Arthur Gottwald aldrig har ansøgt om en sådan vignette.

22. Østrigs regering gør således gældende, at det forelagte spørgsmål ikke har nogen sammenhæng med sagens omstændigheder, og at Domstolens svar i givet fald ville være hypotetisk, hvorfor det præjudicielle spørgsmål i henhold til Domstolens retspraksis ikke kan antages til realitetsbehandling.

23. Kommissionen gør derimod gældende, at det præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Kommissionen understreger i den forbindelse, at det i princippet er den nationale ret, der afgør, om et spørgsmål vedrørende fællesskabsretten er af betydning for hovedforhandlingen ved den nationale ret. Den forelæggende ret har i forelæggelseskendelsen udtrykkeligt angivet, at dette er tilfældet i nærværende sag. Hertil kommer, at det ikke kan anses for udelukket, at Domstolens svar som minimum vil kunne medføre en yderligere nedsættelse af bøden i hovedsagen, hvilket i lyset af Domstolens

temmelig liberale retspraksis vedrørende realitetsbehandling af anmodninger om præjudiciel afgørelse er tilstrækkeligt til, at spørgsmålet ikke kan anses for at være rent hypotetisk.

24. Arthur Gottwald har anført, at selv om en ansøgning om tildeling af en vignette uden beregning formelt set kunne være indgivet, ville en sådan ansøgning ikke være blevet imødekommet.

2. Stillingtagen

25. Først og fremmest bemærkes, at det ifølge Domstolens faste praksis udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at der kan afsiges dom, og relevansen af de spørgsmål, der forelægges Domstolen [4].

26. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse [5].

27. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af fællesskabsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, der er nødvendige for, at de stillede spørgsmål kan besvares korrekt og sagligt [6].

28. Efter min opfattelse er dette imidlertid ikke tilfældet i nærværende sag.

29. Selv om Arthur Gottwald ikke ansøgte om en vignette uden beregning, og selv om det, som anført af Østrigs regering, lægges til grund, at en handicappet person ville kunne straffes, alene fordi han ikke havde forsynet køretøjet med en vignette forud for kørsel på en betalingsvej, til trods for at han var berettiget til en sådan vignette uden bereg-

4 — Jf. bl.a. dom af 5.3.2009, sag C-545/07, Apis-Hristovich, Sml. I, s. 1627, præmis 28, af 11.9.2008, sag C-11/07, Eckelkamp m.fl., Sml. I, s. 6845, præmis 27, og af 16.12.2008, sag C-213/07, Michaniki, Sml. I, s. 9999, præmis 32.

5 — Jf. bl.a. Apis-Hristovich-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 29, Eckelkamp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 27 og Michaniki-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 33.

6 — Jf. bl.a. Apis-Hristovich-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 30, Eckelkamp-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 28 og Michaniki-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 34.

ning, er faktum dog, at det langtfra må anses for sikkert, at den forelæggende ret er afskåret fra i hovedsagen at drage konsekvenser af Domstolens svar på det forelagte spørgsmål.

30. Navnlig kan det ikke udelukkes, hvilket i øvrigt ikke er bestridt af Østrigs regering, at Domstolens konstatering af, at en national regel som den foreliggende, der under de angivne omstændigheder ikke giver mulighed for at tildele Arthur Gottwald en gratis vignette, er i strid med artikel 12 EF, ville kunne tages i betragtning af den forelæggende ret som en formildende omstændighed i hovedsagen.

31. I lyset af ovennævnte retspraksis mener jeg derfor, at det præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

B — *Realiteten*

1. Procesdeltagernes væsentligste argumenter

32. Arthur Gottwald har gjort gældende, at artikel 12 EF skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede.

33. Han anfører nærmere, at bestemmelsen er anvendelig under hensyntagen til, at han som turist har modtaget en tjenesteydelse på transportområdet. Den omhandlede nationale bestemmelse begrænser endvidere retten til frit at bevæge og opholde sig i en anden medlemsstat i henhold til artikel 18 EF.

34. Efter Arthur Gottwalds opfattelse udgør bestemmelsen, i det omfang afgiftsfritagelsen for brug af hovedveje er begrænset til handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold i Østrig, indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med artikel 12 EF. Bestemmelsen er hverken nødvendig eller forholdsmæssig. Endvidere er den omhandlede forskelsbehandling også uforholdsmæssig under hensyntagen til, at en stor procentdel af ikke-bosiddende personer, hvoraf en vis andel vil kunne være handicappede personer, regelmæssigt bruger Østrigs betalingsveje.

35. Arthur Gottwald påpeger endvidere, at den gratis årsvignette tildeles, uden at det undersøges, om den i praksis anvendes af vedkommende handicappede person. Bestemmelsens sociale aspekt kan derfor ikke være af største betydning. Endvidere findes der allerede en europæisk parkeringstilladelse for handicappede personer, hvorfor det ikke kan hævdes, at tildeling af gratis brug af betalingsveje til handicappede personer uden hensyntagen til bopæl vil udgøre en særlig administrativ byrde for Østrig.

36. Arthur Gottwald tilføjer, at tildeling af en gratis årsvignette til en handicappet person ikke udgør en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning, der ville kunne betinges af bevis for en vis grad af integration i vedkommende medlemsstat. Endelig anfører han, at der desværre ikke for tiden i Fællesskabet findes en fælles klassificering af grader af handicap.

37. Skønt Østrigs regering er enig i, at artikel 12 EF finder anvendelse i nærværende sag, finder regeringen ikke, at bestemmelsen udelukker en national regel som den foreliggende.

38. Regeringen gør gældende, at tildelingen af en årsvignette uden beregning til handicappede personer udgør en social ydelse i henhold til en ikke-bidragspligtig ordning. Som det kan udledes af sager som Grzelczyk-sagen [7], kan retten til sådanne ydelser ikke gøres afhængig af betingelser, der afviger fra de betingelser, der er gældende for borgere i vedkommende medlemsstat, hvilket imidlertid heller ikke er tilfældet i nærværende sag.

7 — Dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Sml. I, s. 6193.

39. Som regeringen endvidere understregede under retsmødet, er den omhandlede ydelse ikke knyttet til et bopælskrav, idet ydelsen også er tilgængelig for handicappede personer, der alene har »sædvanligt ophold« som defineret i § 66, stk. 2, i Jurisdiktionsnorm. Ved afgørelsen af, om der foreligger sædvanligt ophold, kan omstændigheder af privat og/eller beskæftigelsesmæssig karakter tages i betragtning, således at f.eks. handicappede personer, der regelmæssigt er beskæftiget i Østrig, også kan tildeles en vignette uden beregning.

40. I den omfang den forelæggende ret lægger til grund, at den omhandlede regel udgør indirekte forskelsbehandling, kan en sådan forskelsbehandling begrundet i bopælsforhold være berettiget, når der herved forfølges et lovligt formål såsom at sikre, at en ansøger har godtgjort en vis grad af integration i samfundet i vedkommende medlemsstat [8]. Kravet om bopæl eller sædvanligt ophold sikrer, at denne betingelse er opfyldt, og hindrer, at udgifterne til ydelsen eksploderer [9].

8 — Der henvises til dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 61.

9 — Østrigs regering anførte under retsmødet nærmere herom, at disse udgifter ville være fem gange højere end de nuværende udgifter (på ca. 3 mio. EUR i 2008), såfremt vignetter skulle tildeles uden beregning til handicappede personer uden hensyntagen til bopæl eller sædvanligt ophold samt til handicappede personer, der alene bruger betalingsvejene under et kort ophold i Østrig, som i den foreliggende sag.

41. Østrigs regering påpeger dernæst, at tildelingen af årsvignetter uden beregning til handicappede personer tjener det formål at fremme den personlige mobilitet for personer, der på grund af et handicap ikke kan anvende offentlige transportmidler. Dette fremgår endvidere klart af den omstændighed, at der alene udstedes årsvignetter, hvoraf kan udledes, at ydelsen tilsigter at støtte personer, der regelmæssigt eller gennem en længere periode anvender betalingsvejene, men ikke personer, der alene anvender østrigske hovedveje i en kort periode. En i Østrig bosat handicappet person, der alene anvender betalingsveje lejlighedsvis eller gennem en kort periode, vil således skulle købe en vignette.

2. Stillingtagen

42. Kommissionen gør gældende, at nærværende sag skal vurderes i lyset af artikel 12 EF, der finder anvendelse både, fordi Arthur Gottwald har benyttet sig af retten til frit at bevæge sig og tage ophold i en anden medlemsstat i henhold til artikel 18 EF, og fordi han som turist har gjort brug af retten til frit at modtage tjenesteydelser i henhold til artikel 49 EF. Kommissionen anfører, at anvendelsen af forskellige afgiftssatser afhængig af den handicappede persons bopæl, i i øvrigt identiske situationer, udgør indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

43. Mens den i sine skriftlige indlæg anførte, at den omhandlede nationale regel udgjorde uberettiget forskelsbehandling omfattet af forbuddet i artikel 12 EF, gjorde Kommissionen under retsmødet, på grundlag af den østrigske regerings præciseringer, endeligt gældende, at den omhandlede østrigske retsforskrift i realiteten var i overensstemmelse med denne bestemmelse under hensyntagen til det formål af objektiv karakter, der søges opnået ved gratis tildeling af årsvignetter, henset til begrebet sædvanligt ophold, samt henset til den omstændighed, at en i Østrig bosat handicappet person også ville skulle betale i en situation som den, Arthur Gottwald befandt sig i.

44. Først og fremmest bemærkes, at en social ydelse som den foreliggende som sådan klart henhører under medlemsstaternes kompetence. Fra et fællesskabsretligt synspunkt er det således — uanset hvor ønskeligt det måtte være — op til hver medlemsstat at beslutte, om man ønsker at indføre sociale ydelser som den i sagen omhandlede, der består i under visse betingelser at tildele en årsvignette uden beregning til handicappede personer, eller for så vidt enhver anden ydelse af denne type, som f.eks. at gøre det muligt for handicappede personer at få tildelt en vignette uden beregning gældende i ti dage; medlemsstaterne råder over et vidt skøn ved udøvelsen af deres kompetence indenfor socialpolitikken [10].

10 — Jf. endvidere dom af 22.5.2008, sag C-499/06, Halina Nerkowska, Sml. I, s. 921, præmis 23, af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 21, og af 18.7.2007, sag C-213/05, Geven, Sml. I, s. 6347, præmis 27.

45. Det fremgår klart af Domstolens retspraksis, at i det omfang medlemsstaterne udøver denne kompetence, skal dette ikke desto mindre ske under overholdelse af fællesskabsretten, navnlig traktatens bestemmelser om unionsborgeres ret til frit at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, og i overensstemmelse med det grundlæggende forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet [11].

46. Under de i denne sag foreliggende omstændigheder er det utvivlsomt, at Arthur Gottwald ikke rejste til Østrig for at benytte sig af sine rettigheder i henhold til reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed, hvorfor retten til en årsvignette uden beregning hverken ville kunne kræves som en »social fordel« under henvisning til kravet om ligebehandling som foreskrevet i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1612/68 [12], eller som en ikke-bidragspligtig ydelse i henhold til forordning (EØF) nr. 1408/71 [13].

47. Bortset fra ovenstående har Arthur Gottwald som unionsborger inden for EF-traktatens rammer imidlertid i princippet — i det omfang han befinder sig i en i øvrigt tilsvarende situation — ret til ligebehandling uanset nationalitet [14].

48. I det omfang han herefter under de foreliggende omstændigheder kan benytte sig af denne ret, er det reelle spørgsmål i sagen således, om tildeling af årsvignetter uden beregning udelukkende til handicappede personer, der som minimum har sædvanligt ophold i medlemsstaten, udgør forbudt forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, eller med andre ord og under hensyntagen til sagens særlige omstændigheder, om årsagen til, at en person i Arthur Gottwalds situation bliver nægtet en sådan vignette, i stedet skyldes et andet objektivt kriterium, der er uafhængigt af nationalitet [15].

49. Jeg vil derfor nu undersøge nærmere, for det første om situationen i hovedsagen — således som den forelæggende ret har foreslået — bør vurderes inden for rammerne af forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til artikel 12 EF, og for det andet — såfremt dette er tilfældet — om den omhandlede retsforskrift i princippet udgør forskelsbehandling i henhold til denne bestemmelse, og

11 — Jf. herom f.eks. Halina Nerkowska-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 24, Tas-Hagen og Tas-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 22, og dom af 29.4.2004, sag C-224/02 Pusa, Sml. I, s. 5763, præmis 22.

12 — Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15.10.1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 0467).

13 — Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14.6.1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (EFT 1971 II, s. 366).

14 — Jf. navnlig dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 23, og Grzelczyk-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 7, præmis 31.

15 — Det ligger således klart, at den foreliggende sag ikke drejer sig om forskelsbehandling på grund af handicap, men om mulig (indirekte) forskelsbehandling på grund af nationalitet.

endelig, om den forskelsbehandling, der således vil kunne udgøre forskelsbehandling, måtte være begrundet i objektive kriterier, der er uafhængige af nationalitet.

50. For det første fremgår det af Domstolens faste retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 12 EF, at en unionsborger i princippet kan benytte sig af sin ret til ligebehandling uanset nationalitet, som fastsat i denne bestemmelse, i alle situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde [16].

51. Det fremgår klart af Domstolens retspraksis, at dette omfatter situationer, der er knyttet til udøvelsen af de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten, herunder udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område som fastsat i artikel 18 EF [17].

52. I den foreliggende sag er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at konstatere, at Arthur Gottwald ved at rejse til en anden medlemsstat for dér at holde ferie uden tvivl har gjort brug af sin ret som unionsborger til frit at færdes og tage ophold i medlemsstaterne i henhold til artikel 18 EF. Allerede af denne grund angår den i hovedsagen omhandlede situation ikke alene et rent nationalt anliggende, men er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde, hvor artikel 12 EF finder anvendelse.

53. Jeg er imidlertid også enig med Kommissionen i, at den foreliggende situation reguleres af fællesskabsretten, fordi Arthur Gottwald rejste til Østrig som turist med henblik på et ferieophold, hvorfor Arthur Gottwald må anses for modtager af en tjenesteydelse og derfor kan påberåbe sig artikel 12 EF, sammenholdt med artikel 49 EF vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser [18].

54. Det må derfor undersøges, om den foreliggende sociale ydelse, der er forbeholdt handicappede personer med bopæl eller sædvanligt ophold i en medlemsstat og derfor ikke indrømmes personer i Arthur Gottwalds sted, er i overensstemmelse med kravene i henhold til artikel 12 EF.

16 — Jf. herom f.eks. dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, Garcia Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 23, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 36.

17 — Jf. f.eks. dom af 4.12.2008, sag C-221/07, Krystyna Zablocka-Weyhermüller, Sml. I, s. 9029, præmis 29, Garcia Avello-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 24, Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 33, og dom af 12.7.2005, sag C-403/03 Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 18.

18 — Jf. herom Cowan-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 15, Bickel og Franz-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 15, og dom af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 12. Efter min opfattelse bør nærværende sag imidlertid, i overensstemmelse med det forelagte spørgsmål, bedømmes i henhold til det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 12 EF og ikke i henhold til den særlige udformning, som forbuddet har i artikel 49 EF vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser, idet brugen af betalingsveje snarere er et middel til at opnå de i sidste ende tilsigtede tjenesteydelser end selve tjenesteydelsen. Med andre ord forekommer sammenhængen mellem den påståede mulige forskelsbehandling og den omhandlede tjenesteydelse at være tilfældig. Under alle omstændigheder vil den følgende vurdering af den omhandlede ydelse mutatis mutandis tillige gælde for det specifikke forbud mod forskelsbehandling i artikel 49 EF.

55. Herom bør det erindres, at artikel 12 EF efter Domstolens faste praksis findes at forbyde ikke alene åbenbare former for forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også enhver form for skjult forskelsbehandling, der under anvendelse af andre kriterier reelt fører til det samme resultat [19].

56. Dette er tilfældet både for så vidt angår kravet om bopæl og kravet om sædvanligt ophold som foreskrevet i § 13, stk. 2, i Bundesstraßen-Mautgesetz, idet disse krav navnlig er til skade for borgere fra andre medlemsstater [20].

57. Det må derfor konkluderes, at den foreliggende nationale bestemmelse i princippet vil kunne udgøre indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i henhold til artikel 12 EF.

58. Denne konstatering er imidlertid ikke tilstrækkelig til at konkludere, at bestemmelsen er uforenelig med artikel 12 EF. Dette vil således ikke være tilfældet, såfremt bestemmelsen beror på objektive kriterier, nærmere bestemt hvis det kan godtgøres, at bestemmelsen hviler på objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med de nationale bestemmelser [21].

59. Efter min opfattelse synes det ikke at være således, at den nationale bestemmelse om tildeling af vignetter uden beregning i relation til kravet om bopæl og sædvanligt ophold, henset til den sociale ydelses karakter og formål, ikke kan siges at være objektivt begrundet og stå i rimeligt forhold til formålet. I denne forbindelse bemærkes følgende.

60. For det første bør det erindres, at Domstolen for så vidt angår en række sociale fordele og ydelser har anerkendt, at det kan være legitimt at sikre, at der er en vis

19 — Jf. herom f.eks. dom af 10.2.1994, sag C-398/92, Mund & Fester, Sml. I, s. 467, præmis 14, og dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 13.

20 — Jf. herom dom af 23.1.1997, sag C-29/95 Pastoors, Sml. I, s. 285, præmis 17, af 29.1.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 14, og af 23.3.2004, sag C-138/02, Collins, Sml. I, s. 2703, præmis 65.

21 — Jf. f.eks. Mund & Fester-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 17, Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 54, Bickel og Franz-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 27, og dom af 15.9.2005, sag C-258/04, Ioannidis, Sml. I, s. 8275, præmis 29.

forbindelse mellem modtageren af en social ydelse eller fordel og den pågældende medlemsstat, såsom — afhængig af omstændighederne og den omhandlede fordel — en reel forbindelse mellem personen og arbejdsmarkedet i pågældende medlemsstat, en forbindelse med samfundet, eller mere specifikt en vis grad af integration i samfundet i den pågældende medlemsstat [22].

61. For det andet fremgår det af Domstolens retspraksis, at bopæl i princippet kan udgøre et kriterium, der viser, at der foreligger en sådan forbindelse. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan forbindelse er lovlig i henhold til Domstolens retspraksis som nævnt ovenfor, afhænger bl.a. af den konkrete ydelse eller fordel, herunder navnlig om bopælskravet i sin konkrete udformning, f.eks. i form af et krav om bopæl i en periode af en vis varighed, er i overensstemmelse med fællesskabsretten, herunder om kravet er forholdsmæssigt [23].

62. Ved vurderingen af, om kravene til bopæl vedrørende den i sagen omhandlede sociale ydelse er berettigede og forholdsmæssige, bør det erindres, at ydelsen består i tildeling af en årsvignette uden beregning til personer med en vis invaliditetsgrad, hvilket i henhold til den relevante nationale bestemmelse vil sige personer, i hvis handicapbevis det er anført, at den pågældende varigt er stærkt gangbesværet, at vedkommende må antages ikke at kunne benytte offentlige transportmidler på grund af vedvarende sygdom, eller at vedkommende er blind.

63. Det er uomtvistet og i overensstemmelse med ydelsens karakter, som denne er beskrevet ovenfor, at formålet med ydelsen er at støtte handicappede personer ved på årsbasis at fremme deres mobilitet og sociale integration.

64. I den henseende er det efter min opfattelse for det første i overensstemmelse med ydelsens karakter, der går ud på at støtte handicappede personers mobilitet ved under visse betingelser at fritage dem for at betale

22 — Jf. herom f.eks. dom af 11.9.2007, sag C-287/05, Hendrix, Sml. I, s. 6909, præmis 55, Tas-Hagen og Tas-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 34 og 35, Halina Nerkowska-dommem, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 37, Collins-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 67, og Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 54.

23 — Jf. endvidere f.eks. Bidar-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 59, dom af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 50 og 58, og Halina Nerkowska-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 39 og 41.

afgift ved kørsel på betalingsveje, at retten hertil bl.a. afhænger af et bopælskriterium, der i reglen er udtryk for en vis tilknytning til den pågældende medlemsstats område og samfund.

65. For det andet bør det understreges, som præciseret under retsmødet, at kriteriet ophold, således som dette normalt forstås, ikke kan anses for være det eneste tilknytningskriterium, der kan berettige handicappede personer til at ansøge om en årsvignette uden beregning. I henhold til begrebet sædvanligt ophold i den omhandlede nationale retsforskrift kan der også foreligge tilstrækkelig tilknytning til den pågældende medlemsstats område på grund af andre forhold, der er udtryk for en fast eller regelmæssig forbindelse til medlemsstatens område, f.eks. i form af beskæftigelse eller regelmæssige, private aktiviteter i Østrig.

66. I denne forbindelse må det imidlertid indrømmes, at det ikke synes at fremgå af formuleringen af Bundesstraßen-Mautgesetz' § 13, stk. 2, at tildeling af en årsvignette uden beregning skulle afhænge af, i hvor lang en periode eller hvor hyppigt ansøgeren bruger betalingsvejene, og at der, som Arthur Gottwald uimodsagt har anført, heller ikke synes at blive foretaget kontrol heraf for så vidt angår personer, der er i besiddelse af en sådan vignette. Jeg er derfor ikke overbevist om den østrigske regerings anbringende om, at også en handicappet person, der er bosat eller har sædvanligt ophold i Østrig, og som alene anvender betalingsveje lejlighedsvis eller i en kort periode, i alle tilfælde er henvist til at købe en vignette.

67. For det første bemærkes, at dette dog ikke, som påpeget af Østrigs regering, anfægter det forhold, at den omhandlede sociale ydelse har til formål at støtte handicappede personer, der regelmæssigt har brug for at anvende betalingsveje.

68. Tilbage står for det andet, at ydelsen i alle tilfælde består i tildeling af en *års*vignette uden beregning. Efter min opfattelse er dette objektivt velbegrundet, og under hensyntagen til det vide skøn, medlemsstaterne råder over vedrørende sociale fordele inden for deres kompetenceområde [24], ikke uforholdsmæssigt at betinge retten til en sådan vignette af i det

24 — Jf. herom f.eks. Tas-Hagen og Tas-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 36, jf. også punkt 44 ovenfor.

mindste en fast tilknytning mellem modtageren af årsvignetten og den medlemsstat, hvor de pågældende betalingsveje er beliggende, som dokumenteres i form af sædvanligt ophold [25].

69. Efter min opfattelse er tildeling af en årsvignette til handicappede personer uden beregning på betingelse af, at de har bopæl eller sædvanligt ophold i den pågældende medlemsstat, ikke i modstrid med forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som affattet i artikel 12 EF, uden at det i den foreliggende sag er nødvendigt at undersøge, i hvilket omfang vanskeligheder med at dokumentere den krævede invaliditetsgrad vil kunne berettige til afslag på den omhandlede ydelse for så vidt angår personer, der ikke er bosat eller har sædvanligt ophold i Østrig og derfor ikke har et østrigsk handicapbevis.

70. Endelig bør det vedrørende denne sags særlige omstændigheder erindres, at kun de, der befinder sig i samme situation, har krav på samme retlige behandling, uanset deres nationalitet [26].

71. Ud fra dette synspunkt må det fastslås, at en handicappet person som Arthur Gottwald, der rejser til den omhandlede medlemsstat udelukkende for at holde ferie dér i nogen tid, og som derfor alene har en rent midlertidig tilknytning til medlemsstaten, befinder sig i situation, der med hensyn til sociale fordele såsom tildeling af en årsvignette uden beregning, hvis formål er på årsbasis at fremme handicappede personers mobilitet og integration, ud fra et objektivt synspunkt er forskellig fra den situation, som en handicappet person befinder sig i, når vedkommende er bosat eller i hvert fald har sædvanligt ophold i den omhandlede medlemsstat, og hvor anvendelsen af betalingsveje derfor kan have en anderledes afgørende betydning for den pågældendes mobilitet og sociale integration i medlemsstaten.

72. Henset til det ovenfor anførte skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 12 EF, sammenholdt med artikel 18 EF, skal fortolkes således, at den ikke forbyder nationale retsforskrifter som de i hovedsagen omhandlede, hvis formål er på årsbasis at støtte handicappede personers mobilitet og integration, og som foreskriver, at en årsvignette til brug for kørsel med motorkøretøjer på betalingsveje udelukkende tildeles personer med et nærmere defineret handicap, der har bopæl eller sædvanligt ophold på den omhandlede medlemsstats område, hvilket tillige omfatter handicappede personer med regelmæssig beskæftigelse og/eller regelmæssige private aktiviteter i samme medlemsstat.

25 — Berettigelsen og proportionalitet af betingelserne om bopæl eller sædvanligt ophold ville nødvendigvis skulle vurderes anderledes, såfremt vignetter med en kort gyldighedsperiode blev udstedt efter sådanne kriterier.

26 — Jf. herom dom af 8.7.2004, forenede sager C-502/01 og C-31/02, Gaumain-Cerri og Barth, Sml. I, s. 6483, præmis 34 og 35, samt punkt 47 ovenfor og den deri nævnte retspraksis.

V — Forslag til afgørelse

73. Herefter foreslår jeg, at Domstolen besvarer det forelagte spørgsmål således:

»Artikel 12 EF, sammenholdt med artikel 18 EF, skal fortolkes således, at den ikke forbyder nationale retsforskrifter som de i hovedsagen omhandlede, hvis formål er på årsbasis at støtte handicappede personers mobilitet og integration, og som foreskriver, at en årsvignette til brug for kørsel med motorkøretøjer på betalingsveje udelukkende tildeles personer med et nærmere defineret handicap, der har bopæl eller sædvanligt ophold på den omhandlede medlemsstats område, hvilket tillige omfatter handicappede personer med regelmæssig beskæftigelse og/eller regelmæssige private aktiviteter i samme medlemsstat.«