CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. MAZÁK
van 30 april 2009 [1]

I — Inleiding

1. Bij beslissing van 29 februari 2008, ingekomen bij het Hof op 6 maart 2008, heeft de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg [2] (Oostenrijk) krachtens artikel 234 EG aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voorgelegd betreffende de uitlegging van artikel 12 EG.

2. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of het in die bepaling neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zich ertegen verzet dat een jaarvignet voor het gebruik van federale tolwegen enkel gratis ter beschikking wordt gesteld aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben.

3. Die vraag is gerezen in het kader van een beroep dat is ingesteld door A. Gottwald, een zwaargehandicapte Duits staatsburger, tegen een geldboete die aan hem was opgelegd omdat hij met een motorvoertuig op een Oostenrijkse tolweg heeft gereden zonder de verschuldigde tol te hebben voldaan.

II — Rechtskader

4. Ingevolge § 10, lid 1, van het Bundesstrassen-Mautgesetz 2002 (Oostenrijkse wet van 2002 inzake federale tolwegen; hierna: „Bundesstrassen-Mautgesetz"), in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding toepasselijke versie, is het gebruik van tolwegtrajecten door eensporige motorvoertuigen (dat wil zeggen motorfietsen enz.) en door meersporige motorvoertuigen waarvan het maximaal toelaatbaar totaalgewicht niet meer dan 3,5 ton bedraagt, onderworpen aan een tijdsafhankelijke tol.

5. Krachtens § 11, lid 1, van het Bundesstrassen-Mautgesetz moet de tijdsafhankelijke tol vóór het gebruik van tolwegtrajecten worden voldaan door het aanbrengen van een tolvignet op het voertuig.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.
2 — Hierna: „Unabhängige Verwaltungssenat".

6. Ingevolge § 13, lid 2, van het Bundesstrassen-Mautgesetz is het Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (Oostenrijkse federale instelling inzake sociale en gehandicaptenvraagstukken) verplicht om aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben en die ten minste een meersporig motorvoertuig mogen besturen waarvan het maximaal toelaatbaar totaalgewicht niet meer dan 3,5 ton bedraagt, gratis een jaarvignet voor een motorvoertuig van de genoemde categorie ter beschikking te stellen, mits zij in het bezit zijn van een invaliditeitskaart in de zin van § 40 van het Bundesbehindertengesetz (Oostenrijkse federale gehandicaptenwet), waarop staat vermeld dat zij lijden aan een blijvende ernstige beperking van het loopvermogen, dat zij redelijkerwijs geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer wegens blijvende gezondheidsschade, of dat zij blind zijn.

7. Blijkens het betoog van de Oostenrijkse regering moet het bestaan van een „gewone verblijfplaats" worden vastgesteld in overeenstemming met § 66, lid 2, van de Jurisdiktionsnorm (Oostenrijkse wet van 1 augustus 1895 inzake de rechtsmacht en de territoriale bevoegdheid van de gewone rechter in burgerlijke zaken, RGBl. 111).

8. Overeenkomstig § 20, lid 1, van het Bundesstraßen-Mautgesetz maken bestuurders van motorvoertuigen die gebruikmaken van tolwegtrajecten zonder de krachtens § 10 verschuldigde, tijdsafhankelijke tol naar behoren te hebben voldaan, zich schuldig aan een administratiefrechtelijke overtreding en worden zij bestraft met een geldboete van 300 tot 3 000 EUR (ten tijde van het betrokken feit: 400 tot 4 000 EUR).

III — Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

9. Gottwald is een in Duitsland woonachtige Duits staatsburger, die een volledige dwarslaesie heeft, met uitval van alle functies onder de vierde borstwervel, en op een rolstoel is aangewezen. Hij is houder van een Duitse invaliditeitskaart voor zwaargehandicapten.

10. Op 26 augustus 2006 was Gottwald van plan om, komend vanuit Duitsland, een meerdaagse vakantie in Oostenrijk aan te vangen. Toen hij met zijn voertuig op de tolplichtige Rheintalautobahn A 14 reed, in de rijrichting Tirol, werd hij ter hoogte van de afrit Wolfurt/Lauterach onderworpen aan een controle krachtens het Bundesstrassen-Mautgesetz. Daarbij werd vastgesteld dat op zijn voertuig geen geldig tolvignet was aangebracht.

11. Daarop werd aan Gottwald bij strafrechtelijke administratieve beslissing van het Bezirkshauptmannschaft Bregenz van 4 december 2006, onder verlening van buitengewone strafvermindering krachtens § 20 van het Verwaltungsstrafgesetz (Oostenrijkse wet inzake administratieve sancties), een geldboete opgelegd van 200 EUR wegens het rijden met een voertuig op het tolplichtige wegennet zonder de tijdsafhankelijke tol naar behoren te hebben voldaan door vóór het gebruik van de tolweg een tolvignet op het

voertuig aan te brengen. In de beslissing wordt gesteld dat hij daardoor een overtreding heeft begaan van § 20, lid 1, juncto de §§ 10, lid 1, en 11, lid 1, van het Bundesstrassen-Mautgesetz.

12. In het hoofdgeding moet de Unabhängige Verwaltungssenat zich uitspreken over het door Gottwald tegen deze beslissing ingestelde beroep.

13. Blijkens de verwijzingsbeslissing vraagt de verwijzende rechter zich af of § 13, lid 2, van het Bundesstrassen-Mautgesetz, dat voorziet in een maatregel ter ondersteuning van gehandicapten die hun woonplaats in Oostenrijk hebben, verenigbaar is met het in artikel 12 EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

14. De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat het beperken van een vrijstelling van het tolvignet, waarvoor betaling is verschuldigd, tot gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben, in beginsel een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van voornoemde bepaling inhoudt, die gerechtvaardigd kan zijn indien de ongelijke behandeling berust op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokkenen, en indien de ongelijke behandeling evenredig is aan het rechtmatig daarmee nagestreefde doel.

15. Volgens de verwijzende rechter is artikel 12 EG van toepassing hetzij vanwege het feit dat Gottwald een vakantie in Oostenrijk wilde aanvangen, en zich daartoe naar een andere lidstaat heeft begeven om een dienst in ontvangst te nemen [3], dan wel, hoe dan ook, op grond dat de betrokken situatie onder de bepalingen van titel V van het Verdrag, inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid, valt.

16. Tegen die achtergrond heeft de Unabhängige Verwaltungssenat de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 12 EG aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de toepassing van een bepaling van nationaal recht volgens welke enkel personen met een nader bepaalde handicap die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben, recht hebben op een gratis jaarvignet voor een motorvoertuig om gebruik te mogen maken van de federale tolwegen?"

3 — In dat verband wordt verwezen naar het arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, Jurispr. blz. 195).

IV — Juridisch onderzoek

A — *Ontvankelijkheid*

1. Voornaamste argumenten van partijen

17. In de onderhavige zaak zijn opmerkingen ingediend door Gottwald, de Oostenrijkse regering en de Commissie. Zij waren alle vertegenwoordigd ter terechtzitting van 12 maart 2007.

18. Volgens de Oostenrijkse regering is de ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing op zijn minst twijfelachtig.

19. Zij betoogt in dit verband in wezen dat, los van de vraag of het woonplaatsvereiste voor toekenning van een gratis vignet verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, Gottwald een geldboete moest worden opgelegd, aangezien hij hoe dan ook de in § 11, lid 1, van het Bundesstrassen-Mautgesetz neergelegde verplichting had geschonden om vóór het gebruik van de tolweg een tolvignet op het voertuig aan te brengen.

20. De in de prejudiciële vraag aan de orde zijnde buitengewone procedure waarin § 13, lid 2, van het Bundesstrassen-Mautgesetz voorziet en krachtens welke aan gehandicapten, op verzoek en mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan, gratis een jaarvignet ter beschikking wordt gesteld, staat op zichzelf in het hoofdgeding niet ter discussie.

21. De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat Gottwald nooit een verzoek heeft ingediend om een dergelijk vignet te verkrijgen.

22. Volgens de Oostenrijkse regering houdt de prejudiciële vraag derhalve geen verband met de feiten van de zaak, en zal het antwoord van het Hof louter hypothetisch zijn, zodat deze vraag volgens de rechtspraak van het Hof niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

23. Volgens de Commissie is de prejudiciële vraag juist wel ontvankelijk. Zij benadrukt in dit verband dat in beginsel de nationale rechter dient te bepalen of een vraag van gemeenschapsrecht relevant is voor het bij hem aanhangige hoofdgeding. De verwijzende rechter heeft in de verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk aangegeven dat dit in casu het geval is. Bovendien lijkt het niet uitgesloten dat het antwoord van het Hof op zijn minst kan leiden tot een verdere verlaging van de geldboete in het hoofdgeding, hetgeen, in het

licht van de tamelijk ruimhartige rechtspraak van het Hof inzake de ontvankelijkheid van prejudiciële vragen, volstaat om aan te tonen dat de betrokken vraag niet louter hypothetisch is.

24. Gottwald merkt op dat, hoewel formeel gezien een verzoek om afgifte van een gratis vignet had kunnen worden ingediend, een dergelijk verzoek zou zijn afgewezen.

2. Beoordeling

25. Allereerst zij eraan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, het uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. [4]

26. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. [5]

27. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. [6]

28. In casu is dit volgens mij evenwel niet het geval.

29. Hoewel Gottwald niet had verzocht om een gratis vignet en ervan uitgaande dat, zoals de Oostenrijkse regering heeft aangevoerd, een gehandicapte, ook wanneer hij recht had op een gratis vignet, alleen al kon worden beboet omdat op het voertuig vóór het gebruik van de tolweg geen vignet was

4 — Zie onder andere arresten van 5 maart 2009, Apis-Hristovich (C-545/07, Jurispr. blz. I-1627, punt 28); 11 september 2008, Eckelkamp (C-11/07, Jurispr. blz. I-6845, punt 27), en 16 december 2008, Michaniki (C-213/07, Jurispr. blz. I-9999, punt 32).

5 — Zie onder andere de in voetnoot 4 aangehaalde arresten Apis-Hristovich, punt 29; Eckelkamp, punt 27, en Michaniki, punt 33.

6 — Zie onder andere de in voetnoot 4 aangehaalde arresten Apis-Hristovich, punt 30; Eckelkamp, punt 28, en Michaniki, punt 34.

aangebracht, staat geenszins vast dat de verwijzende rechter in het hoofdgeding geen consequenties zou kunnen verbinden aan het antwoord van het Hof op de prejudiciële vraag.

30. Meer bepaald kan, zoals de Oostenrijkse regering evenmin heeft betwist, niet worden uitgesloten dat een uitspraak van het Hof in die zin dat een nationale regeling als de onderhavige, doordat deze in omstandigheden zoals die waarin Gottwald zich bevond, in de weg staat aan afgifte van een gratis vignet, in strijd is met artikel 12 EG, door de verwijzende rechter bij zijn beslissing op Gottwalds hoger beroep in aanmerking kan worden genomen als een nadere verzachtende factor.

31. Naar mijn mening is de prejudiciële vraag derhalve, in het licht van bovenstaande rechtspraak, ontvankelijk.

B — *Ten gronde*

1. Voornaamste argumenten van partijen

32. Volgens Gottwald dient artikel 12 EG aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding.

33. Hij betoogt meer in het bijzonder dat dit artikel van toepassing is, omdat hij, als toerist, een dienst op vervoersgebied heeft ontvangen. Daarnaast vormt een regeling zoals hier aan de orde een beperking van het recht om vrij op het grondgebied van een andere lidstaat te reizen en te verblijven overeenkomstig artikel 18 EG.

34. Naar mening van Gottwald vormt die maatregel, aangezien de betrokken vrijstelling van tol voor het gebruik van de snelweg is beperkt tot gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in Oostenrijk hebben, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit die in strijd is met artikel 12 EG. Zij is noch noodzakelijk noch evenredig. De onderhavige ongelijke behandeling is ook onevenredig, omdat een hoog percentage van niet-ingezetenen regelmatig gebruikmaakt van de Oostenrijkse tolwegen, waarvan een bepaald gedeelte uit gehandicapten kan bestaan.

35. Gottwald wijst er voorts op dat het gratis jaarvignet wordt afgegeven zonder dat wordt nagegaan of de betrokken gehandicapte er daadwerkelijk gebruik van maakt. De sociale aspecten van de maatregel kunnen derhalve niet doorslaggevend zijn. Er bestaat ook reeds een Europese parkeervergunning voor gehandicapten, zodat niet kan worden gesteld dat het toestaan aan gehandicapten om gratis gebruik te maken van de tolwegen, ongeacht waar zij hun woonplaats hebben, voor Oostenrijk bijzondere administratieve lasten zou meebrengen.

36. Gottwald voegt hieraan toe dat het ter beschikking stellen van een gratis jaarvignet aan gehandicapten geen sociale, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie vormt die afhankelijk kan worden gesteld van het bewijs van een zekere mate van integratie in de samenleving van de betrokken lidstaat. Ten slotte merkt hij op dat er binnen de Gemeenschap thans jammer genoeg geen gemeenschappelijke indeling van invaliditeitsgraden bestaat.

37. De Oostenrijkse regering is weliswaar eveneens van mening dat in de onderhavige zaak artikel 12 EG van toepassing is, doch stelt zich op het standpunt dat die bepaling zich niet verzet tegen een nationale regeling zoals die welke hier aan de orde is.

38. Zij betoogt dat de toekenning van een gratis jaarvignet aan gehandicapten een niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie vormt. Zoals volgt uit arresten zoals Grzelczyk [7], mag het recht op een dergelijke prestatie niet afhankelijk worden gesteld van andere voorwaarden dan die welke gelden voor staatsburgers van de betrokken lidstaat, wat in casu echter niet het geval is.

7 — Arrest van 20 september 2001 (C-184/99, Jurispr. blz. I-6193).

39. Ter terechtzitting heeft deze regering voorts benadrukt dat de betrokken prestatie niet is gekoppeld aan een klassiek woonplaatsvereiste, aangezien zij ook toekomt aan gehandicapten die [in Oostenrijk] enkel een „gewone verblijfplaats" in de zin van § 66, lid 2, van de Jurisdiktionsnorm hebben. Bij het vaststellen van deze gewone verblijfplaats kunnen privé- en/of beroepsomstandigheden in aanmerking worden genomen, zodat bijvoorbeeld ook aan gehandicapten die enkel een reguliere dienstbetrekking hebben in Oostenrijk, een gratis vignet kan worden afgegeven.

40. Voor zover de verwijzende rechter er evenwel van uitgaat dat dit voorschrift een indirecte discriminatie vormt, kan een dergelijk op woonplaats gebaseerd verschil in behandeling worden gerechtvaardigd door een legitiem doel, zoals het waarborgen dat een aanvrager van steun blijk heeft gegeven van een zekere mate van integratie in de samenleving van deze staat. [8] Het woon- of verblijfplaatsvereiste zorgt ervoor dat wordt gewaarborgd dat aan dit vereiste wordt voldaan en voorkomt dat de kosten van de maatregel uit de hand lopen. [9]

8 — Verwezen wordt naar het arrest van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 61).

9 — Ter terechtzitting heeft de Oostenrijkse regering in dit verband gepreciseerd dat die kosten vijfmaal zo veel zouden bedragen dan de huidige kosten (ongeveer 3 miljoen EUR in 2008) indien het gratis vignet zou worden toegekend ongeacht de woonplaats of gewone verblijfplaats, en ook aan gehandicapten die enkel tijdens een kort verblijf in Oostenrijk van de tolwegen gebruikmaken, zoals in de onderhavige zaak.

41. Vervolgens wijst de Oostenrijkse regering erop dat de afgifte van het gratis jaarvignet aan gehandicapten tot doel heeft de persoonlijke mobiliteit te bevorderen van personen waarvan, vanwege hun handicap, niet kan worden gevergd dat zij gebruikmaken van het openbaar vervoer. Bovendien maakt het feit dat in deze context alleen jaarvignetten worden afgegeven, duidelijk dat de betrokken prestatie is bedoeld om diegenen te ondersteunen die regelmatig en op langere termijn gebruikmaken van de tolwegen, en niet diegenen die slechts gedurende een korte periode gebruikmaken van Oostenrijkse snelwegen. In dit opzicht zou een in Oostenrijk woonachtige gehandicapte die slechts incidenteel of gedurende een korte periode gebruikmaakt van een tolweg, eveneens een tolvignet moeten kopen.

42. De Commissie stelt dat de onderhavige zaak moet worden getoetst aan artikel 12 EG, dat van toepassing is niet alleen omdat Gottwald gebruik heeft gemaakt van zijn recht om vrij op het grondgebied van een andere lidstaat te reizen en te verblijven overeenkomstig artikel 18 EG, maar ook omdat hij als toerist gebruik heeft gemaakt van zijn recht om diensten te ontvangen overeenkomstig artikel 49 EG. Zij betoogt dat het heffen van verschillende toltarieven, afhankelijk van de woonplaats van gehandicapten die zich, afgezien van dat punt, in identieke situaties bevinden, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt.

43. Hoewel de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen het standpunt had ingenomen dat de betrokken nationale maatregel een door artikel 12 EG verboden ongerechtvaardigde discriminatie vormde, heeft zij, op basis van de toelichting van de Oostenrijkse regering, ter terechtzitting vastgesteld dat, gelet op het met de afgifte van het gratis jaarvignet beoogde doel, het concept van „gewone verblijfplaats" en het feit dat een in Oostenrijk woonachtige gehandicapte in Gottwalds situatie eveneens zou moeten betalen, de betrokken Oostenrijkse nationale regeling in feite verenigbaar was met dat artikel.

2. Beoordeling

44. Om te beginnen zij opgemerkt dat een sociale prestatie als die welke hier aan de orde is, als zodanig duidelijk valt onder de bevoegdheid van de lidstaten. Derhalve staat het, wat het gemeenschapsrecht betreft, in beginsel aan de lidstaten om te besluiten — hoe wenselijk dit ook mag zijn — of zij al dan niet een sociale maatregel vaststellen als die welke hier aan de orde is, waarbij onder bepaalde voorwaarden aan gehandicapten een gratis jaarvignet wordt afgegeven, dan wel of zij tevens andere, soortgelijke maatregelen vaststellen, zoals bijvoorbeeld het ter beschikking stellen aan gehandicapten van een gratis vignet met een geldigheidsduur van 10 dagen; bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van sociaal beleid beschikken de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge. [10]

10 — Zie in dit verband arresten van 22 mei 2008, Halina Nerkowska (C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 23); 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas (C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 21), en 18 juli 2007, Geven (C-213/05, Jurispr. blz. I-6347, punt 27).

45. Wanneer de lidstaat deze bevoegdheid uitoefent, moet hij daarbij evenwel, zo blijkt uit de rechtspraak van het Hof, het gemeenschapsrecht eerbiedigen, met name de verdragsbepalingen betreffende het aan elke burger van de Unie toegekende recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, alsmede het fundamentele verbod van discriminatie naar nationaliteit. [11]

46. Uit de omstandigheden van de onderhavige zaak blijkt dat Gottwald niet naar Oostenrijk is gereisd om zijn rechten in het kader van het vrij verkeer van werknemers uit te oefenen, zodat op het recht op een gratis jaarvignet, als „sociaal voordeel", geen aanspraak kan worden gemaakt op grond van de gelijke behandeling waarin artikel 7, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1612/68 [12] voorziet, en deze prestatie evenmin kan worden beoordeeld op basis van verordening (EEG) nr. 1408/71 [13].

47. Als burger van de Unie heeft Gottwald evenwel, binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag, in beginsel recht op gelijke behandeling ongeacht zijn nationaliteit, voor zover hij zich, afgezien van dat punt, in eenzelfde situatie bevindt. [14]

48. Voor zover hij zich in de onderhavige omstandigheden op dit recht kan beroepen, is de vraag die in casu moet worden beantwoord in wezen of het enkel toekennen van een gratis jaarvignet aan gehandicapten die ten minste hun gewone verblijfplaats in de betrokken lidstaat hebben, een verboden discriminatie naar nationaliteit vormt, met andere woorden, of, gelet op de specifieke omstandigheden van de zaak, de reden waarom dit vignet niet wordt toegekend aan een persoon in de situatie van Gottwald, is gelegen in nationaliteit, dan wel veeleer samenhangt met een andere objectieve factor, die losstaat van nationaliteit. [15]

49. Ik zal derhalve hieronder nader onderzoeken, ten eerste, of de situatie in het hoofdgeding, zoals gesuggereerd door de verwijzende rechter, dient te worden getoetst aan het in artikel 12 EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, ten tweede — indien zulks het geval is — of de betrokken wettelijke regeling in beginsel

11 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten Halina Nerkowska (aangehaald in voetnoot 10, punt 24) en Tas-Hagen en Tas (aangehaald in voetnoot 10, punt 22), en arrest van 29 april 2004, Pusa (C-224/02, Jurispr. blz. I-5763, punt 22).

12 — Verordening van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2).

13 — Verordening van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van socialezekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, zoals gewijzigd en bijgewerkt (PB L 149, blz. 2).

14 — Zie met name arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 23), en arrest Grzelczyk (aangehaald in voetnoot 7, punt 31).

15 — Het gaat in casu duidelijk niet om discriminatie op grond van handicap, maar om een (mogelijke) discriminatie op grond van nationaliteit.

discriminatie in de zin van dat artikel kan vormen, en ten slotte, of het onderscheid, dat discriminatie kan vormen, niettemin berust op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit.

50. Wat in de eerste plaats de toepassing van artikel 12 EG in de onderhavige zaak betreft, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een burger van de Unie zich in beginsel kan beroepen op het in die bepaling neergelegde recht op gelijke behandeling, ongeacht nationaliteit, in alle situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen. [16]

51. Tevens volgt uit de rechtspraak van het Hof dat hiertoe met name die situaties behoren welke betrekking hebben op de uitoefening van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden en van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. [17]

52. Wat de onderhavige zaak betreft, volstaat het mijns inziens om op te merken dat Gottwald, door naar een andere lidstaat te reizen om daar enige tijd vakantie te houden, duidelijk gebruik heeft gemaakt van zijn recht om als burger van de Unie vrij in de lidstaten te reizen en te verblijven overeenkomstig artikel 18 EG. Alleen al om die reden is de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie geen zuiver interne aangelegenheid, maar valt zij binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht, waarin artikel 12 EG van toepassing is.

53. Ik ben het evenwel met de Commissie eens dat de onderhavige situatie tevens wordt beheerst door het gemeenschapsrecht op grond van het feit dat Gottwald, voor zover hij naar Oostenrijk is gereisd als toerist om daar vakantie te houden, dient te worden aangemerkt als een ontvanger van diensten, zodat hij zich als zodanig kan beroepen op artikel 12 EG juncto artikel 49 EG inzake het vrij verkeer van diensten. [18]

54. Derhalve moet worden onderzocht of een sociale maatregel zoals hier aan de orde is, voldoet aan de vereisten van artikel 12 EG, aangezien het uit deze maatregel voortvloei-

16 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637); arresten Garcia Avello (aangehaald in voetnoot 14, punt 23) en Bidar (aangehaald in voetnoot 8, punt 36).

17 — Zie bijvoorbeeld arrest van 4 december 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Jurispr. blz. I-9029, punt 29); arresten Garcia Avello (aangehaald in voetnoot 14, punt 24), Bidar (aangehaald in voetnoot 8, punt 33), en arrest van 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 18).

18 — Zie in die zin arresten Cowan (aangehaald in voetnoot 3, punt 15) en Bickel en Franz (aangehaald in voetnoot 16, punt 15), en arrest van 16 januari 2003, Commissie/Italië (C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 12). Mijns inziens is het evenwel dienstig om de onderhavige zaak, in overeenstemming met de prejudiciële vraag, te toetsen aan het in artikel 12 EG neergelegde algemene verbod van discriminatie en niet aan de specifieke uitdrukking die, wat het vrij verkeer van diensten betreft, in artikel 49 EG aan dat verbod wordt gegeven, aangezien men zou kunnen argumenteren dat het gebruik van tolwegen een middel vormt om de diensten te kunnen ontvangen waar het in de omstandigheden van de onderhavige zaak uiteindelijk om gaat, en niet de dienst zelf. Met andere woorden, de mogelijke discriminatie waarover wordt geklaagd, lijkt tegenover de relevante inontvangstneming van diensten veeleer van ondergeschikt belang te zijn. De hierna volgende beoordeling van de aan de orde zijnde maatregel geldt, mutatis mutandis, ook voor het bijzondere verbod van discriminatie van artikel 49 EG.

ende voordeel is voorbehouden aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in de betrokken lidstaat hebben, en dus niet toegankelijk is voor personen in Gottwalds situatie.

55. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak artikel 12 EG niet alleen zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, doch ook alle verkapte vormen van discriminatie, die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. [19]

56. Dit geldt zowel voor een woonplaatsvereiste als voor een vereiste van gewone verblijfplaats, zoals deze zijn voorzien in § 13, lid 2, van het Bundesstrassen-Mautgesetz, aangezien deze vereisten in het nadeel kunnen werken van hoofdzakelijk burgers van andere lidstaten. [20]

57. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling van nationaal recht inderdaad een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit in de zin van artikel 12 EG kan vormen.

58. Deze bevinding kan evenwel op zichzelf niet volstaan om te concluderen dat die bepaling onverenigbaar is met artikel 12 EG. Dat zou niet zo zijn indien die bepaling zou worden gerechtvaardigd door objectieve omstandigheden, dat wil zeggen, meer in het bijzonder, indien kan worden aangetoond dat zij berust op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de legitieme doelstelling van de bepalingen van nationaal recht. [21]

59. Mijns inziens blijkt niet dat de nationale wettelijke regeling, voor zover deze de afgifte van een gratis vignet afhankelijk stelt van de woonplaats en de gewone verblijfplaats, gelet op de aard en het doel van die sociale maatregel, niet objectief gerechtvaardigd en evenredig zou kunnen zijn. In dit verband dient het volgende te worden opgemerkt.

60. Ten eerste zij eraan herinnerd dat het Hof met betrekking tot diverse sociale voordelen en prestaties heeft erkend dat het gerechtvaardigd kan zijn te verzekeren dat er een bepaalde band bestaat tussen de ontvanger

19 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest van 10 februari 1994, Mund & Fester (C-398/92, Jurispr. blz. I-467, punt 14), en arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 18, punt 13).

20 — Zie in die zin arresten van 23 januari 1997, Pastoors (C-29/95, Jurispr. blz. I-285, punt 17); 29 april 1999, Ciola (C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 14), en 23 maart 2004, Collins (C-138/02, Jurispr. blz. I-2703, punt 65).

21 — Zie in die zin bijvoorbeeld arresten Mund & Fester (aangehaald in voetnoot 19, punt 17), Bidar (aangehaald in voetnoot 8, punt 54) en Bickel en Franz (aangehaald in voetnoot 16, punt 27), en arrest van 15 september 2005, Ioannidis (C-258/04, Jurispr. blz. I-8275, punt 29).

van een sociale prestatie of een sociaal voordeel en de betrokken lidstaat, zoals — afhankelijk van de omstandigheden en het soort voordeel in kwestie — een werkelijke band tussen de persoon en de arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat, een verbondenheid met de samenleving van die lidstaat of, meer in het bijzonder, een zekere mate van integratie in de samenleving van de betrokken lidstaat. [22]

61. Ten tweede blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de woonplaats in beginsel een criterium kan vormen om aan te tonen dat van een dergelijke verbondenheid sprake is. Zoals reeds gezegd hangt de vraag of een dergelijke band legitiem is volgens de in het vorige punt genoemde rechtspraak, naast andere factoren, af van de betrokken prestatie of het betrokken voordeel en, in het bijzonder, van de vraag of het woonplaatsvereiste in haar specifieke vorm, bijvoorbeeld in de vorm van een vereiste dat men deze woonplaats gedurende een bepaalde tijdsduur heeft aangehouden, verenigbaar met het gemeenschapsrecht, en, meer in het bijzonder, evenredig is. [23]

62. Aangaande de vraag of, in dat licht, de woonplaatsvereisten die zijn verbonden met de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde sociale maatregel, gerechtvaardigd en evenredig zijn, zij eraan herinnerd dat die maatregel bestaat in de afgifte van een gratis jaarvignet aan personen met een bepaalde graad van invaliditeit, dat wil zeggen, volgens de betrokken nationale regeling, aan personen bij wie op de invaliditeitskaart staat vermeld dat zij lijden aan een blijvende ernstige beperking van het loopvermogen, dat zij redelijkerwijs geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer wegens blijvende gezondheidsschade, of dat zij blind zijn.

63. Het is onomstreden en in overeenstemming met de aard van de maatregel, zoals hierboven omschreven, dat deze is bedoeld om hulp te bieden aan gehandicapten door, op jaarbasis, hun mobiliteit en sociale integratie te bevorderen.

64. Dienaangaande is het mijns inziens, ten eerste, in overeenstemming met de aard van een dergelijke maatregel, die beoogt de mobiliteit van gehandicapten te bevorderen door hen, mits aan bepaalde vereisten is voldaan, vrij te stellen van de tolbetalingsverplichting voor het gebruik van tolwegen op zijn grondgebied, dat de aanspraak op een dergelijke prestatie onder andere wordt

22 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest van 11 september 2007, Hendrix (C-287/05, Jurispr. blz. I-6909, punt 55), en arresten Tas-Hagen en Tas (aangehaald in voetnoot 10, punten 34 en 35), Halina Nerkowska (aangehaald in voetnoot 10, punt 37), Collins (aangehaald in voetnoot 20, punt 67) en Bidar (aangehaald in voetnoot 8, punt 54).

23 — Zie in dit verband bijvoorbeeld arrest Bidar (aangehaald in voetnoot 8, punt 59); arrest van 18 november 2008, Förster (C-158/07, Jurispr. blz. I-8507, punten 50 en 58), en arrest Halina Nerkowska (aangehaald in voetnoot 10, punten 39 en 41).

bepaald door toepassing van een woonplaatscriterium, dat kan aantonen dat er een bepaalde band bestaat met het grondgebied van de betrokken lidstaat en zijn samenleving.

65. Ten tweede moet worden benadrukt dat, zoals ter terechtzitting is toegelicht, de woonplaats, in zijn gebruikelijke betekenis, niet wordt beschouwd als de enige verbindende band met de betrokken lidstaat die de in aanmerking komende gehandicapten recht geeft op afgifte van een gratis jaarvignet. Ingevolge het concept van de gewone verblijfplaats, zoals toegepast door de betrokken nationale wettelijke regeling, kan een voldoende band ook worden aangetoond door andere factoren die blijk geven van een permanente of regelmatige verbondenheid met het grondgebied van de betrokken lidstaat, bijvoorbeeld door het uitoefenen van een beroep of door het verrichten van regelmatige werkzaamheden als zelfstandige in Oostenrijk.

66. In dit verband is het juist dat uit de vereisten van § 13, lid 2, van het Bundesstrassen-Mautgesetz als zodanig niet blijkt dat de afgifte van een gratis vignet afhankelijk is gesteld van de tijdsduur of de frequentie van het gebruik van tolwegen door verzoekster. Evenmin blijken er, zoals Gottwald, zonder op dit punt te zijn tegengesproken, heeft opgemerkt, in dit verband controles te zijn verricht bij de houders van deze vignetten. Ik ben daarom niet overtuigd van het argument van de Oostenrijkse regering dat een gehandicapte die zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in Oostenrijk heeft en die in feite slechts incidenteel of gedurende een korte periode gebruikmaakt van tolwegen, in elk geval eveneens een tolvignet zou moeten kopen.

67. Dit doet evenwel, ten eerste, niet af aan het feit dat, zoals de Oostenrijkse regering heeft opgemerkt, de betrokken sociale maatregel is bedoeld om gehandicapten te ondersteunen die regelmatig en op langere termijn gebruik moeten maken van tolwegen.

68. Ten tweede neemt dit, hoe dan ook, niet weg dat die maatregel bestaat in het gratis ter beschikking stellen van een *jaar*vignet. Het lijkt mijns inziens objectief gerechtvaardigd en, gelet op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken ten aanzien van sociale prestaties die onder hun bevoegdheid vallen [24], niet onevenredig om het recht op een dergelijk vignet afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat ten minste

24 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest Tas-Hagen en Tas (aangehaald in voetnoot 10, punt 36); zie ook punt 44 supra.

sprake is van een zekere duurzame band — blijkend uit een gewone verblijfplaats — tussen de ontvanger van het jaarvignet en de lidstaat waarin de betrokken tolwegen zijn gelegen. [25]

69. De afgifte van een gratis jaarvignet aan gehandicapten op voorwaarde dat zij hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in de betrokken lidstaat hebben, is derhalve, naar mijn mening, niet in strijd met het in artikel 12 EG neergelegde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, zonder dat in casu nog behoeft te worden onderzocht in hoeverre bij personen die geen woon- of gewone verblijfplaats [in Oostenrijk] hebben, moeilijkheden bij de controle van de graad van invaliditeit omdat zij geen Oostenrijkse invaliditeitskaart bezitten, de weigering van de betrokken prestatie zouden kunnen rechtvaardigen.

70. Ten slotte wil ik met betrekking tot de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak eraan herinneren dat alleen diegenen die zich in identieke situaties bevinden aanspraak kunnen maken op een gelijke behandeling rechtens ongeacht hun nationaliteit. [26]

71. Hiervan uitgaande moet worden vastgesteld dat een gehandicapte als Gottwald, die enkel naar de betrokken lidstaat reist om daar enige tijd vakantie te houden, en die dus slechts een louter tijdelijke band heeft met die lidstaat, zich, wat de toekenning betreft van een sociale prestatie als een gratis jaarvignet dat is bedoeld om de mobiliteit en sociale integratie van gehandicapten op jaarbasis te bevorderen, in een situatie bevindt die objectief verschilt van die van een gehandicapte die zijn woonplaats, of, in elk geval, zijn gewone verblijfplaats heeft op het grondgebied van de betrokken lidstaat en voor wie het gebruik van de tolwegen derhalve voor zijn mobiliteit en sociale integratie in die lidstaat een wezenlijk andere betekenis heeft.

72. Gelet op het bovenstaande moet op de gestelde prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 12 EG juncto artikel 18 EG in die zin moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die is bedoeld om, op jaarbasis, de mobiliteit en sociale integratie van gehandicapten te bevorderen, volgens welke enkel personen met een nader bepaalde handicap die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben, recht hebben op een gratis jaarvignet voor een motorvoertuig om gebruik te mogen maken van de federale tolwegen, en die derhalve ook gehandicapten omvat die een reguliere dienstbetrekking hebben en/of een reguliere werkzaamheid als zelfstandige uitoefenen in die lidstaat.

25 — De gerechtvaardigdheid en evenredigheid van vereisten inzake de woonplaats of gewone verblijfplaats, zouden duidelijk anders moeten worden beoordeeld wanneer de afgifte van kortetermijnvignetten afhankelijk zou worden gesteld van dergelijke vereisten.

26 — Zie in dit verband arrest van 8 juli 2004, Gaumain-Cerri en Barth (C-502/01 en C-31/02, Jurispr. blz. I-6483, punten 34 en 35), en punt 47 supra (en aldaar aangehaalde rechtspraak).

V — Conclusie

73. Ik geef het Hof derhalve in overweging als volgt te antwoorden op de prejudiciële vraag:

„Artikel 12 EG juncto artikel 18 EG moet in die zin worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale wettelijke regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die is bedoeld om, op jaarbasis, de mobiliteit en sociale integratie van gehandicapten te bevorderen, volgens welke enkel personen met een nader bepaalde handicap die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben, recht hebben op een gratis jaarvignet voor een motorvoertuig om gebruik te mogen maken van de federale tolwegen, en die derhalve ook gehandicapten omvat die een reguliere dienstbetrekking hebben en/of een reguliere werkzaamheid als zelfstandige uitoefenen in die lidstaat."