JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

30 päivänä huhtikuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Vorarlbergin osavaltion riippumaton hallintotuomioistuin) [2] (Itävalta) on 29.2.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.3.2008, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen EY 12 artiklan tulkinnasta.

2. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa varmistaa, onko kyseisessä määräyksessä asetettu kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto esteenä kansalliselle säädökselle, jonka nojalla vuosimerkki, joka oikeuttaa käyttämään liittovaltion maksullisia teitä, myönnetään veloituksetta ainoastaan niille vammaisille henkilöille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Itävallassa.

3. Kysymys on esitetty menettelyssä, jossa vaikeavammainen Saksan kansalainen Arthur Gottwald on valittanut sakosta, joka hänelle määrättiin ajoneuvon ajamisesta Itävallan maksullisella tiellä suorittamatta tiemaksua.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Liittovaltion tiemaksuista annetun lain (Bundesstraßen-Mautgesetz, jäljempänä liittovaltion tiemaksulaki), sellaisena kuin sitä sovellettiin tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 10 §:n 1 momentin mukaan yksiakselisilta ajoneuvoilta (eli moottoripyöriltä ja muilta vastaavilta) ja useampiakselisilta ajoneuvoilta, joiden hyväksytty kokonaispaino on enintään 3,5 tonnia, peritään maksullisilla liikenneväylillä aikaperusteinen tiemaksu.

5. Liittovaltion tiemaksulain 11 §:n 1 momentin mukaan aikaperusteinen maksu on suoritettava ennen maksullisten liikenneväylien käyttämistä kiinnittämällä maksumerkki ajoneuvoon.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Jäljempänä Unabhängiger Verwaltungssenat.

6. Liittovaltion tiemaksulain 13 §:n 2 momentin mukaan liittovaltion sosiaali- ja vammaisasioiden viraston on hakemuksesta myönnettävä veloituksetta asianomaisen moottoriajoneuvoluokan vuosimerkki sellaisten vammaisten ajoneuvoihin, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Itävallassa ja joiden nimiin on rekisteröity vähintään sellainen useampiakselinen moottoriajoneuvo, jonka hyväksytty kokonaispaino on enintään 3,5 tonnia, jos näillä henkilöillä on liittovaltion vammaislain (Bundesbehindertengesetz) 40 §:n mukainen invalidikortti, johon on merkitty huomattava pysyvä liikuntavamma, josta seuraavan pysyvän terveyshaitan tai näkövamman vuoksi julkisten liikennevälineiden käyttö on kohtuuttoman hankalaa.

7. Itävallan hallituksen lausumista ilmenee, että ”tavanomainen asuinpaikka” määritellään Jurisdiktionsnormin (tuomioistuinten asiallisesta ja alueellisesta toimivallasta yksityisoikeudellisissa asioissa 1.8.1895 annetun lain, RGBl. 111) 66 §:n 2 momentin nojalla.

8. Liittovaltion tiemaksulain 20 §:n 1 momentin mukaan maksullisia liikenneväyliä käyttävien ajoneuvojen kuljettajat, jotka eivät ole asianmukaisesti suorittaneet 10 §:ssä tarkoitettua aikaperusteista tiemaksua, syyllistyvät hallinnolliseen rikkeeseen ja heille on määrättävä 300–3 000 euron (tosiseikkojen tapahtumahetkellä 400–4 000 euron) suuruinen sakkorangaistus.

III Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymys

9. Arthur Gottwald on Saksan kansalainen, jonka kotipaikka on Saksassa ja jolla on täydellinen paraplegia, jonka vuoksi hän on menettänyt neljännen rintanikaman alapuoliset toimintonsa ja on pyörätuolissa. Hänelle on myönnetty Saksassa vaikeasti vammaisen invalidikortti.

10. Arthur Gottwald oli lähtenyt 26.8.2006 Saksasta Itävaltaan aikomuksenaan viettää siellä usean päivän loma. Kun hän ajoi ajoneuvoaan Reininlaakson maksullisella A 14 -moottoritiellä Tirolia kohti, hänet tarkastettiin Wolfurtin/Lauterachin liittymän lähellä liittovaltion tiemaksulain mukaisesti, ja tässä yhteydessä todettiin, ettei hän ollut kiinnittänyt ajoneuvoonsa voimassa olevaa maksumerkkiä.

11. Tämän seurauksena Bezirkshauptmannschaft Bregenz (Bregenzin alueellinen hallintoviranomainen) määräsi 4.12.2006 tekemällään seuraamusluonteisella hallintopäätöksellä Arthur Gottwaldille Verwaltungsstrafgesetzin (hallinto-oikeudellisista seuraamuksista annettu laki) 20 §:n mukaisen seuraamuksen poikkeuksellisen lieventämisen jälkeen 200 euron sakon, koska hän oli ajanut maksullisessa tieverkossa ilman, että hän oli maksanut aikaperusteista tiemaksua ja kiinnittänyt maksumerkkiä

ajoneuvoonsa. Päätöksessä todettiin, että hän oli täten rikkonut liittovaltion tiemaksulain 20 §:n 1 momenttia luettuna yhdessä 10 §:n 1 momentin ja 11 §:n 1 momentin kanssa.

12. Pääasian oikeudenkäyntimenettelyssä Unabhängiger Verwaltungssenatin on ratkaistava valitus, jonka Arthur Gottwald on tehnyt kyseisestä päätöksestä.

13. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko liittovaltion tiemaksulain 13 §:n 2 momentti, jossa säädetään Itävallassa asuvien vammaisten tukitoimenpiteestä, yhdenmukainen EY 12 artiklassa määrätyn kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin panee merkille, että rajoitus, jonka mukaan maksumerkki myönnetään veloituksetta ainoastaan sellaisille vammaisille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Itävallassa, johtaa lähtökohtaisesti välilliseen EY 12 artiklassa tarkoitettuun, kansalaisuuteen perustuvaan syrjintään, joka voidaan oikeuttaa muista kuin asianomaisen kansalaisuuteen perustuvista objektiivisista syistä, jos erilainen kohtelu on asianmukaisessa suhteessa siihen tavoitteeseen, johon sillä pyritään.

15. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan EY 12 artiklaa voidaan soveltaa joko sen perusteella, että Arthur Gottwald aikoi lomailla Itävallassa ja siten siirtyi toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen siellä palvelun, [3] tai joka tapauksessa sen perusteella, että käsiteltävänä olevaa asiaa säädellään yhteistä liikennepolitiikkaa koskevilla perustamissopimuksen V osaston määräyksillä.

16. Tässä tilanteessa Unabhängiger Verwaltungssenat päätti keskeyttää oikeudenkäyntimenettelyn ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko EY 12 artiklan tulkittava olevan esteenä sellaisen kansallisen säädöksen soveltamiselle, jonka nojalla moottoriajoneuvoille tarkoitettu vuosimerkki, joka oikeuttaa käyttämään liittovaltion maksullisia teitä, myönnetään veloituksetta ainoastaan niille tarkemmin määritellystä haitasta kärsiville henkilöille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Itävallassa?”

3 – Ks. tältä osin asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989 (Kok., s. 195, Kok. Ep. X, s. 11).

IV Oikeudellinen arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

1. Asianosaisten pääasialliset lausumat

17. Käsiteltävänä olevassa oikeudenkäyntimenettelyssä lausumia ovat esittäneet Arthur Gottwald, Itävallan hallitus ja komissio. Kaikki nämä asianosaiset olivat myös edustettuina 12.3.2007 pidetyssä istunnossa.

18. Itävallan hallituksen mukaan on vähintäänkin kyseenalaista, voidaanko käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö ottaa tutkittavaksi.

19. Se esittää tässä yhteydessä pohjimmiltaan, että riippumatta siitä, onko maksumerkin veloituksettomalle myöntämiselle asetettu kotipaikkaa koskeva vaatimus yhdenmukainen yhteisön oikeuden kanssa, Arthur Gottwaldille oli määrättävä sakko, koska hän oli joka tapauksessa rikkonut liittovaltion tiemaksulain 11 §:n 1 momentissa säädettyä velvollisuutta kiinnittää maksumerkki ajoneuvoon ennen maksullisen tien käyttämistä.

20. Liittovaltion tiemaksulain 13 §:n 2 momentissa säädetty poikkeuksellinen menettely, johon ennakkoratkaisukysymys liittyy ja jonka mukaan vammaisille myönnetään hakemuksesta ja tietyin edellytyksin veloituksetta vuosimerkki, ei ole itsessään kohteena pääasiassa.

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tuo tässä yhteydessä esiin, ettei Arthur Gottwald ole koskaan pyytänyt tällaista merkkiä.

22. Itävallan hallitus katsoo näin ollen, ettei ennakkoratkaisukysymys liity mitenkään asian tosiseikkoihin ja että yhteisöjen tuomioistuimen vastaus voi olla luonteeltaan puhtaasti hypoteettinen, joten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla ennakkoratkaisupyyntöä ei pidä ottaa tutkittavaksi.

23. Komissio taas katsoo, että ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä se korostaa, että lähtökohtaisesti kansallinen tuomioistuin määrittelee, onko yhteisön oikeutta koskeva kysymys merkityksellinen kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän pääasian kannalta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on pyyntöä koskevassa päätöksessään selkeästi todennut, että tässä tapauksessa se on merkityksellinen. Lisäksi vaikuttaa mahdolliselta, että yhteisöjen tuomioistuimen vastaus voi ainakin lieventää sakkoa entisestään, ja yhteisöjen

tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisen alalla melko sallivan oikeuskäytännön valossa se riittää osoittamaan, ettei esitetty kysymys ole puhtaasti hypoteettinen.

24. Arthur Gottwald tuo esiin, että vaikka hän olisi muodollisesti voinut pyytää ilmaista maksumerkkiä, tähän pyyntöön ei olisi suostuttu.

2. Arviointi

25. Alkuun on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. [4]

26. Jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti vastattava niihin. [5]

27. Yhteisöjen tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [6]

28. Näin ei kuitenkaan mielestäni ole tässä tapauksessa.

29. Vaikka onkin totta, että Arthur Gottwald ei pyytänyt ilmaista merkkiä, ja vaikka oletettaisiin – kuten Itävallan hallitus esitti –, että myös ilmaiseen merkkiin oikeutetulle vammaiselle henkilölle voidaan määrätä sakko yksinomaan sen perusteella, ettei

4 – Ks. mm. asia C-545/07, Apis-Hristovich, tuomio 5.3.2009 (Kok., s. I-1627, 28 kohta); asia C-11/07, Eckelkamp ym., tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6845, 27 kohta) ja asia C-213/07, Michaniki, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9999, 32 kohta).

5 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Apis-Hristovich, tuomion 29 kohta; edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Eckelkamp ym., tuomion 27 kohta ja edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Michaniki, tuomion 33 kohta.

6 – Ks. mm. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Apis-Hristovich, tuomion 30 kohta; edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Eckelkamp ym., tuomion 28 kohta ja edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Michaniki, tuomion 34 kohta.

merkkiä ole kiinnitetty hänen ajoneuvoonsa ennen maksullinen tien käyttöä, ei ole mitenkään osoitettu, ettei ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voisi ottaa pääasiassa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen antamaa vastausta.

30. Lisäksi ei voida sulkea pois – eikä Itävallan hallitus ole sitä kiistänytkään –, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voisi pitää Arthur Gottwaldin valituksen käsittelyssä lieventävänä tekijänä yhteisöjen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan käsiteltävänä oleva kansallinen sääntö rikkoo EY 12 artiklaa, koska se ei salli ilmaisen merkin myöntämistä Arthur Gottwaldin tilanteessa.

31. Ennakkoratkaisukysymys voidaan siis mielestäni ottaa tutkittavaksi edellä mainitun oikeuskäytännön valossa.

B *Pääasia*

1. Asianosaisten pääasialliset lausumat

32. Arthur Gottwaldin mielestä EY 12 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle säädökselle, josta on kyse pääasiassa.

33. Hän väittää erityisesti, että kyseistä artiklaa voidaan soveltaa, koska hän on vastaanottanut palvelun matkailijana liikenteen alalla. Kyseessä olevan kaltaisella säädöksellä rajoitetaan lisäksi EY 18 artiklan mukaista oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa.

34. Arthur Gottwald katsoo, että koska vapautus kyseisen tiemaksun suorittamisesta myönnetään vain niille vammaisille henkilöille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Itävallassa, toimenpide on välillistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, joka kielletään EY 12 artiklassa. Se ei ole tarpeellinen eikä oikeasuhteinen. Kyseessä oleva erilainen kohtelu on sikälikin suhteeton, että suuri määrä ulkomailla asuvia henkilöitä käyttää säännöllisesti Itävallan maksullisia teitä, ja heistä osa voi olla vammaisia.

35. Arthur Gottwald tuo esiin, että ilmaisen vuosimerkin myöntämisen yhteydessä ei tarkisteta, käyttääkö asianomainen vammainen henkilö sitä tosiasiallisesti. Näin ollen toimenpiteen sosiaaliset näkökohdat eivät voi olla ensisijaisia. Vammaisille on lisäksi jo olemassa eurooppalainen pysäköintilupa, joten ei voida väittää, että Itävallalle aiheutuisi merkittävä hallinnollinen taakka siitä, että se myöntäisi kaikille vammaisille heidän kotipaikastaan riippumatta oikeuden käyttää maksullisia teitä ilmaiseksi.

36. Arthur Gottwald lisää, että vuosimerkin myöntäminen veloituksetta vammaisille ei ole maksuihin perustumaton sosiaalietuus, jonka ehdoksi voitaisiin asettaa tietynasteisen integroitumisen osoittaminen kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan. Lopuksi hän pitää valitettavana, että yhteisössä ei ole nykyään yhteistä luokitusta vammaisuusasteille.

37. Itävallan hallitus puolestaan myöntää, että EY 12 artiklaa voidaan soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, mutta se katsoo, että kyseinen määräys ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännölle, josta tässä asiassa on kyse.

38. Itävallan hallitus väittää, että vuosimerkin myöntäminen veloituksetta vammaisille henkilöille on maksuihin perustumaton sosiaalietuus. Esimerkiksi asiasta Grzelczyk [7] voidaan päätellä, ettei tällaisten etuuksien myöntämiselle voida asettaa erilaisia ehtoja kuin niitä, joita sovelletaan asianomaisen jäsenvaltion kansalaisiin, eikä tässä tapauksessa ole tehtykään niin.

7 – Asia C-184/99, tuomio 20.9.2001 (Kok., s. I-6193).

39. Itävallan hallitus korosti istunnossa, ettei kyseistä etuutta ole kytketty perinteiseen kotipaikkaa koskevaan vaatimukseen, sillä se voidaan myöntää myös vammaisille henkilöille, joilla on maassa vain Jurisdiktionsnormin 66 §:n 2 momentin mukainen ”tavanomainen asuinpaikka”. Tavanomaisen asuinpaikan määrittelyssä voidaan ottaa huomioon yksityisluonteisia ja/tai työhön liittyviä olosuhteita siten, että merkki voidaan myöntää veloituksetta esimerkiksi sellaisille vammaisille henkilöille, jotka työskentelevät vakituisesti Itävallassa.

40. Sikäli kuin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin olettaa, että sääntö on välillistä syrjintää, tällainen kotipaikkaan perustuva erilainen kohtelu voidaan oikeuttaa, jos tavoitteena on varmistaa, että tuen hakija on osoittanut tietyn integroitumisen kyseisen maan yhteiskuntaan. [8] Kotipaikan tai tavanomaisen asuinpaikan vaatimuksella varmistetaan, että edellä mainittu ehto täyttyy, ja estetään toimenpiteen kustannusten räjähdysmäinen kasvu. [9]

8 – Tässä viitataan asiaan C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok., s. I-2119, 61 kohta).

9 – Itävallan hallitus tarkensi tältä osin istunnossa, että kyseiset kustannukset viisinkertaistuisivat nykyisestä tasosta (noin 3 miljoonaa euroa vuonna 2008), jos merkki myönnettäisiin veloituksetta kotipaikasta tai tavanomaisesta oleskelupaikasta riippumatta ja myös sellaisille vammaisille henkilöille, jotka käyttävät maksullisia teitä vain lyhyen Itävallassa oleskelun aikana, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

41. Itävallan hallitus tuo seuraavaksi esiin, että vuosimerkin myöntämisellä veloituksetta vammaisille henkilöille pyritään helpottamaan sellaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkuvuutta, jotka eivät vammansa takia voi olla julkisen liikenteen varassa. Lisäksi on selvää, että koska tässä yhteydessä myönnetään veloituksetta vain vuosimerkkejä, kyseinen etuus on tarkoitettu tueksi niille, jotka käyttävät maksullisia teitä säännöllisesti ja pitkäaikaisesti, eikä niille, jotka käyttävät Itävallan maanteitä vain lyhyen ajan. Näin ollen myös Itävallassa asuva vammainen henkilö, joka käyttää maksullista tietä vain satunnaisesti tai lyhyen ajan, joutuisi ostamaan maksumerkin.

2. Arviointi

42. Komissio katsoo, että käsiteltävänä olevaa asiaa on arvioitava EY 12 artiklan valossa. Kyseistä artiklaa voidaan soveltaa, koska Arthur Gottwald käytti EY 18 artiklan mukaista oikeuttaan oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa ja koska hän käytti matkailijana EY 49 artiklan mukaista oikeuttaan vastaanottaa palveluja. Komission mukaan erilaisen maksun periminen sen mukaan, missä vammaiset henkilöt – jotka ovat muuten samanlaisessa tilanteessa – asuvat, on kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää.

43. Vaikka komissio esitti kirjallisissa lausumissaan, että kyseinen kansallinen toimenpide on EY 12 artiklassa kiellettyä perusteetonta syrjintää, se totesi kuitenkin istunnossa Itävallan hallituksen selvennysten perusteella, että kun otetaan huomioon ilmaisen vuosimerkin myöntämisen tavoite, tavanomaisen asuinpaikan käsite ja se, että myös Itävallassa asuva vammainen henkilö joutuisi suorittamaan maksun Arthur Gottwaldin tilanteessa, Itävallan säädös on oikeastaan yhdenmukainen kyseisen artiklan kanssa.

44. Ensinnäkin on syytä tuoda esiin, että käsiteltävänä olevan kaltainen sosiaalietuus kuuluu sellaisenaan selvästi jäsenvaltioiden toimivaltaan. Näin ollen yhteisön oikeuden näkökulmasta on lähtökohtaisesti – oli se suotavaa tai ei – jokaisen jäsenvaltion tehtävä päättää, ottaako se käyttöön käsiteltävänä olevan kaltaisen sosiaalisen toimenpiteen, jossa on kyse vuosimerkin myöntämisestä tietyin edellytyksin veloituksetta vammaisille henkilöille, tai minkä tahansa vastaavanlaisen toimenpiteen, kuten kymmenen päivää voimassa olevan ilmaisen maksumerkin tarjoamisen vammaisille henkilöille, sillä jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sosiaalipolitiikan alalla. [10]

10 – Ks. tässä yhteydessä asia C-499/06, Nerkowska, tuomio 22.5.2008 (Kok., s. I-3993, 23 kohta); asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok. s. I-10451, 21 kohta) ja asia C-213/05, Geven, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6347, 27 kohta).

45. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selvästi ilmi, että jäsenvaltioiden on tätä valtaa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta ja erityisesti perustamissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat kaikille unionin kansalaisille myönnettyä vapautta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, ja perustavanlaatuista kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa. [11]

46. Käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa on ilmeistä, ettei Arthur Gottwaldilla ollut matkallaan tarkoitus käyttää työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä oikeuksiaan, joten hän ei ollut oikeutettu ilmaiseen vuosimerkkiin ”sosiaalietuna” asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [12] 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun perusteella, eikä etuutta voitu pitää asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 tarkoitettuna etuutena. [13]

47. Unionin kansalaisena Arthur Gottwaldilla on kuitenkin lähtökohtaisesti EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla oikeus yhdenvertaiseen kohteluun kansalaisuudesta riippumatta, silloin kun hän on kyseistä seikkaa lukuun ottamatta samanlaisessa tilanteessa. [14]

48. Siinä määrin kuin Arthur Gottwald voi tässä tilanteessa vedota kyseiseen oikeuteen, käsiteltävänä olevassa asiassa on pohjimmiltaan selvitettävä, onko ilmaisen vuosimerkin myöntäminen ainoastaan niille vammaisille henkilöille, joilla on vähintään tavanomainen asuinpaikka kyseisessä jäsenvaltiossa, kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, tai toisin sanoen, kun otetaan huomioon asian erityiset olosuhteet, johtuuko se, että Arthur Gottwaldin tilanteessa olevalta henkilöltä evätään oikeus merkkiin, hänen kansalaisuudestaan vai jostakin muusta objektiivisesta syystä, joka ei liity kansalaisuuteen. [15]

49. Aion näin ollen ensin tutkia tarkemmin, kuuluuko pääasian tilannetta tarkastella – kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ehdottaa – EY 12 artiklassa määrättyä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon valossa, toiseksi – jos näin on –, voidaanko käsiteltävänä olevaa säädöstä periaatteessa pitää kyseisessä artiklassa kiel-

11 – Ks. vastaavasti esim. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Nerkowska, tuomion 24 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 22 kohta ja asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5763, 22 kohta).

12 – Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetus (EYVL L 257, s. 2).

13 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus sellaisena kuin se on muutettuna (EYVL L 149, I, s. 2).

14 – Ks. erityisesti asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11613, 23 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 31 kohta.

15 – Käsiteltävänä olevassa asiassa ei selvästikään ole kyse vammaisuuteen perustuvasta syrjinnästä vaan mahdollisesta (välillisestä) kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä.

lettynä syrjintänä, ja lopuksi, perustuuko syrjintää mahdollisesti aiheuttava erottelu kuitenkin objektiivisiin syihin, jotka eivät riipu kansalaisuudesta.

50. Ensinnäkin siitä, voidaanko EY 12 artiklaa soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että unionin kansalainen voi lähtökohtaisesti vedota kyseisessä määräyksessä vahvistettuun oikeuteen yhdenvertaiseen kohteluun kansalaisuudesta riippumatta kaikissa tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan. [16]

51. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy myös ilmi, että kyseisiin tilanteisiin kuuluvat ne, joissa käytetään perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, ja ne, joissa käytetään EY 18 artiklassa vahvistettua oikeutta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. [17]

52. Käsiteltävänä olevassa asiassa mielestäni riittää, että todetaan, että kun Arthur Gottwald matkusti toiseen jäsenvaltioon lomaillakseen siellä, hän selvästi käytti unionin kansalaisille EY 18 artiklassa myönnettyä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioissa. Jo tästä syystä pääasian tilanne ei ole ainoastaan kansallinen vaan kuuluu yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan siten, että EY 12 artiklaa voidaan soveltaa.

53. Olen kuitenkin samaa mieltä komission kanssa siitä, että käsiteltävänä oleva tilanne kuuluu yhteisön oikeuden piiriin myös siksi, että koska Arthur Gottwald matkusti Itävaltaan lomaillakseen siellä, häntä on pidettävä palvelujen vastaanottajana ja hän voi siten vedota EY 12 artiklaan yhdessä palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan EY 49 artiklan kanssa. [18]

54. On siis tarkasteltava, täyttääkö käsiteltävänä olevan kaltainen sosiaalinen toimenpide EY 12 artiklan vaatimukset, sikäli kuin toimenpiteen hyöty on rajoitettu vammaisiin

16 – Ks. vastaavasti asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998 (Kok., s. I-7637); edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Garcia Avello, tuomion 23 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Bidar, tuomion 36 kohta.

17 – Ks. esim. asia C-221/07, Zablocka-Weyhermüller, tuomio 4.12.2008 (Kok., s. I-9029, 29 kohta); edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Garcia Avello, tuomion 24 kohta; edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Bidar, tuomion 33 kohta ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6421, 18 kohta).

18 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Cowan, 15 kohta; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Bickel ja Franz, 15 kohta ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003 (Kok., s. I-721, 12 kohta). Käsiteltävänä olevaa asiaa on mielestäni aiheellista ennakkoratkaisukysymyksen mukaisesti tarkastella EY 12 artiklan yleiseen syrjintäkieltoon eikä EY 49 artiklassa esitettyyn kyseisen kiellon erityiseen ilmaisuun nähden, joka koskee palvelujen vapaata liikkuvuutta, sikäli että maksullisten teiden käyttö on käsiteltävänä olevassa asiassa pikemminkin edellytys palvelujen myöhemmälle vastaanottamiselle kuin itse palvelu. Toisin sanoen valituksen kohteena oleva mahdollinen syrjintä liittyy toissijaisesti palvelujen vastaanottamiseen. Joka tapauksessa käsiteltävänä olevan toimenpiteen arviointi koskee soveltuvin osin myös EY 49 artiklan mukaista erityistä syrjintäkieltoa.

henkilöihin, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on asianomaisessa jäsenvaltioissa, eivätkä Arthur Gottwaldin tilanteessa olevat henkilöt voi näin ollen hyötyä siitä.

55. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että EY 12 artiklassa kielletään paitsi kansalaisuuteen perustuva avoin syrjintä myös kaikki peitellyt syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita käyttäen päädytään tosiasiassa samaan tulokseen. [19]

56. Tämä koskee sekä kotipaikkaan että tavanomaiseen oleskelupaikkaan liittyvää edellytystä, josta säädetään liittovaltion tiemaksulain 13 §:n 2 momentissa sikäli, että molemmat vaatimukset haittaavat pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. [20]

57. Näin ollen on todettava, että pääasiassa kyseessä oleva säännös saattaa olla EY 12 artiklassa tarkoitettua kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää.

58. Pelkästään tämän seikan perusteella ei kuitenkaan vielä voida todeta, että kyseinen säännös on EY 12 artiklan vastainen. Se ei ole sitä, jos säännös voidaan perustella objektiivisilla syillä, eli tarkemmin ottaen jos voidaan osoittaa, että se perustuu asianosaisen kansalaisuudesta riippumattomiin objektiivisiin näkökohtiin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. [21]

59. Mielestäni käsiteltävänä olevaa kansallista säädöstä, joka koskee ilmaisen maksumerkin myöntämistä, ei voida pitää objektiivisesti perusteltuna ja oikeasuhteisena, sikäli kuin siinä mainitaan edellytyksenä kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka ja kun otetaan huomioon kyseisen sosiaalisen toimenpiteen luonne ja tavoite. Tässä yhteydessä on syytä tuoda esiin seuraavat seikat.

60. Ensiksi on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut erilaisista sosiaalisista eduista ja etuuksista, että voi olla perusteltua varmistaa, että sosiaalisen edun

19 – Ks. vastaavasti asia C-398/92, Mund & Fester, tuomio 10.2.1994 (Kok. s. I-467, Kok. Ep. XV, s. I-45, 14 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Italia, tuomion 13 kohta.

20 – Ks. vastaavasti, asia C-29/95, Pastoors, tuomio 23.1.1997 (Kok., s. I-285, 17 kohta); asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999 (Kok., s. I-2517, 14 kohta) ja asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2703, 65 kohta).

21 – Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Mund & Fester, tuomion 17 kohta; edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Bidar, 54 kohta; edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Bickel ja Franz, tuomion 27 kohta ja asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok,. s. I-8275, 29 kohta).

tai etuuden saajan ja asianomaisen jäsenvaltion välillä on tietty liittymä, kuten – olosuhteiden ja etuuden mukaan – aito yhteys henkilön ja asianomaisen jäsenvaltion työmarkkinoiden välillä, suhde sen yhteiskuntaan tai tarkemmin ottaen tietty integroituminen asianomaisen jäsenvaltion yhteiskuntaan. [22]

61. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kotipaikka voi periaatteessa olla peruste, joka osoittaa tällaisen liittymän olemassaolon. Tässäkin se, onko tämä yhteys hyväksyttävä edellisessä kohdassa mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, riippuu muun muassa kyseessä olevasta etuudesta tai edusta ja erityisesti siitä, onko tietty oleskelua koskeva vaatimus, esimerkiksi tietynpituisen oleskelun vaatimus, yhdenmukainen yhteisön oikeuden kanssa ja erityisesti, onko se oikeasuhteinen. [23]

62. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa käsiteltävänä olevaan sosiaaliseen toimenpiteeseen liittyvien kotipaikkavaatimusten perusteltavuuden ja oikeasuhteisuuden osalta, että toimenpiteessä on kyse vuosimerkin myöntämisestä veloituksetta henkilöille, joilla on tietynasteinen vamma, eli kansallisen säädöksen mukaan henkilöille, joiden invalidikorttiin on merkitty merkittävä pysyvä liikuntavamma, josta seuraavan pysyvän terveyshaitan tai näkövamman vuoksi julkisten liikennevälineiden käyttö on kohtuuttoman hankalaa.

63. Sitä, että edellä kuvaillulla toimenpiteellä pyritään auttamaan vammaisia henkilöitä tukemalla vuositasolla heidän liikkuvuuttaan ja yhteiskuntaan integroitumistaan, ei ole kiistetty, ja se vastaa toimenpiteen luonnetta.

64. Tältä osin on mielestäni ensinnäkin tällaisen toimenpiteen, jolla pyritään tukemaan vammaisten liikkuvuutta vapauttamalla heidät tietyin edellytyksin velvollisuudesta maksaa tiemaksu valtion alueen maksullisilla

22 – Ks. vastaavasti asia C-287/05, Hendrix, tuomio 11.9.2007 (Kok., s. I-6909, 55 kohta); edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 34 ja 35 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Nerkowska, tuomion 37 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Collins, tuomion 67 kohta ja edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Bidar, tuomion 54 kohta.

23 – Ks. tässä yhteydessä esim. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Bidar, tuomion 59 kohta; asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008 (Kok., s. I-8507, 50 ja 58 kohta) ja edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Halina Nerkowska, tuomion 39 ja 41 kohta.

teillä, luonteen mukaista, että oikeus tähän etuuteen määritellään muun muassa kotipaikkaa koskevalla perusteella, jolla voidaan osoittaa tietty yhteys asianomaisen valtion alueeseen ja yhteiskuntaan.

65. Toiseksi on syytä korostaa, kuten istunnossa selvennettiin, ettei kotipaikkaa sen tavallisessa merkityksessä pidetä ainoana sellaisena yhteytenä asianomaiseen jäsenvaltioon, joka oikeuttaa vammaisen henkilön pyytämään veloituksetonta vuosimerkkiä. Kyseisen kansallisen lainsäädännön nojalla sovellettava tavanomaisen asuinpaikan käsite tarkoittaa, että riittävä yhteys voidaan osoittaa muillakin tekijöillä, joista ilmenee pysyvä tai säännöllinen yhteys jäsenvaltion alueeseen, esimerkiksi ammatin harjoittamisella tai säännöllisellä yksityisellä toiminnalla Itävallassa.

66. Tässä yhteydessä liittovaltion tiemaksulain 13 §:n 2 momentissa asetetuista vaatimuksista ei kylläkään käy suoraan ilmi, että ilmaisen maksumerkin myöntämisen edellytyksenä olisi maksullisten teiden käytön tietty kesto tai tiheys, eikä – kuten Arthur Gottwald on huomauttanut kenenkään sitä kiistämättä – merkin haltijoita vaikuteta tarkistettavan millään tavalla. Näin ollen en ole lainkaan vakuuttunut Itävallan hallituksen väitteestä, jonka mukaan vammainen henkilö, jonka kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Itävallassa ja joka käyttää maksullisia teitä vain satunnaisesti tai lyhyen ajan, joutuisi joka tapauksessa ostamaan merkin.

67. Tämä ei kuitenkaan itsessään saata kyseenalaiseksi sitä, että kuten Itävallan hallitus on tuonut esiin, käsiteltävänä olevalla sosiaalisella toimenpiteellä pyritään tukemaan vammaisia henkilöitä, joiden on käytettävä maksullisia teitä melko säännöllisesti.

68. Tämä ei myöskään muuta sitä tosiseikkaa, että toimenpiteessä on kyse *vuosimerkin* myöntämisestä veloituksetta. Mielestäni on objektiivisesti perusteltua, ja kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden laaja harkintavalta niiden toimivaltaan kuuluvien sosiaalietuuksien alalla, [24] oikeasuhteista, että oikeus tällai-

24 – Ks. vastaavasti esim. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 36 kohta; ks. myös edellä 44 kohta.

seen merkkiin edellyttää ainakin tiettyä pysyvää yhteyttä, jonka tavanomainen asuinpaikka osoittaa, vuosimerkin saajan ja sen jäsenvaltion välillä, jossa kyseiset maksulliset tiet sijaitsevat. [25]

69. Vuosimerkin myöntäminen veloituksetta vammaisille henkilöille sillä ehdolla, että heillä on kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka kyseisessä jäsenvaltiossa, ei mielestäni näin ollen riko EY 12 artiklassa määrättyä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, eikä käsiteltävänä olevassa asiassa ole tarpeen tarkastella niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole kotipaikkaa tai tavanomaista oleskelupaikkaa, sitä, missä määrin vaaditun vammaisuusasteen tarkistamisen vaikeus tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole itävaltalaista invalidikorttia, voisi perustella asianomaisen etuuden epäämisen.

70. Käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa on joka tapauksessa pidettävä mielessä, että vain henkilöt, jotka ovat samanlaisessa tilanteessa, voivat vaatia samaa oikeudellista kohtelua kansalaisuudesta riippumatta. [26]

71. Tästä näkökulmasta on todettava, että Arthur Gottwaldin kaltainen vammainen henkilö, joka matkustaa asianomaiseen jäsenvaltioon vain lomaillakseen siellä tietyn ajan ja jolla on näin ollen puhtaasti tilapäinen yhteys kyseiseen jäsenvaltioon, on sellaisen sosiaalietuuden, jollainen on esimerkiksi ilmaisen vuosimerkin myöntäminen vammaisten liikkuvuuden ja yhteiskuntaan integroitumisen tukemiseksi vuositasolla, näkökulmasta objektiivisesti erilaisessa tilanteessa kuin vammainen henkilö, jolla on kotipaikka tai ainakin tavanomainen asuinpaikka asianomaisen jäsenvaltion alueella ja jonka liikkuvuudelle ja yhteiskuntaan integroitumiselle maksullisten teiden käytöllä voi olla olennaisesti erilainen merkitys.

72. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että EY 12 artiklaa luettuna yhdessä EY 18 artiklan kanssa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla on tarkoitus tukea vuositasolla vammaisten henkilöiden liikkuvuutta ja yhteiskuntaan integroitumista säätämällä, että moottoriajoneuvoille tarkoitettu vuosimerkki, joka oikeuttaa käyttämään liittovaltion maksullisia teitä, myönnetään veloituksetta ainoastaan niille tarkemmin määritellystä haitasta kärsiville henkilöille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on asianomaisessa jäsenvaltiossa ja joihin kuuluvat täten myös sellaiset vammaiset henkilöt, jotka työskentelevät vakituisesti ja/tai joilla on yksityistä toimintaa tässä jäsenvaltiossa.

25 – Kotipaikkaan tai tavanomaiseen oleskelupaikkaan liittyvien edellytysten perusteltavuutta ja oikeasuhteisuutta pitäisi tietenkin arvioida eri tavalla, jos ne koskisivat lyhytaikaisen maksumerkin myöntämistä.

26 – Ks. tässä yhteydessä yhdistetyt asiat C-502/01 ja C-31/02, Gaumain-Cerri ja Barth, tuomio 8.7.2004 (Kok., s. I-6483, 34 ja 35 kohta) ja edellä 47 kohta (oikeustapausviittauksineen).

V Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

EY 12 artiklaa luettuna yhdessä EY 18 artiklan kanssa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säädökselle, jolla on tarkoitus tukea vuositasolla vammaisten henkilöiden liikkuvuutta ja yhteiskuntaan integroitumista säätämällä, että moottoriajoneuvoille tarkoitettu vuosimerkki, joka oikeuttaa käyttämään liittovaltion maksullisia teitä, myönnetään veloituksetta ainoastaan niille tarkemmin määritellystä haitasta kärsiville henkilöille, joiden kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on asianomaisessa jäsenvaltiossa ja joihin kuuluvat täten myös sellaiset vammaiset henkilöt, jotka työskentelevät vakituisesti ja/tai joilla on yksityistä toimintaa tässä jäsenvaltiossa.