FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JÁN MAZÁK
föredraget den 30 april 2009 [1]

I — Inledning

1. Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (oberoende förvaltningsdomstol i delstaten Vorarlberg) [2] (Österrike) har genom beslut av den 29 februari 2008, vilket inkom till domstolen den 6 mars 2008, hänskjutit en fråga rörande tolkningen av artikel 12 EG till domstolen för ett förhandsavgörande enligt artikel 234 EG.

2. Den nationella domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i nämnda bestämmelse utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att vägavgiftsbevis med ett års giltighet för nyttjandet av avgiftsbelagda statliga vägar kostnadsfritt tillhandahålls endast personer med funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten.

3. Frågan har aktualiserats i samband med det överklagande som Arthur Gottwald, en tysk medborgare med en grav funktionsnedsättning, har ingett avseende den sanktionsavgift som han ålades för att ha framfört ett fordon på en avgiftsbelagd väg i Österrike utan att erlägga erforderlig vägavgift.

II — Tillämpliga bestämmelser

4. Enligt 10 § 1 i lagen om avgiftsplikt på statliga vägar (Bundesstraßen-Mautgesetz 2002) (nedan kallad Bundesstraßen-Mautgesetz), i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, tas en tidsbaserad vägavgift ut för tvåhjuliga motorfordon (det vill säga motorcyklar et cetera) och motorfordon med tre eller flera hjul, vilkas tillåtna totalvikt uppgår till högst 3,5 ton, vid nyttjandet av avgiftsbelagda vägsträckor.

5. Enligt 11 § 1 i Bundesstraßen-Mautgesetz ska den tidsbaserade vägavgiften erläggas innan avgiftsbelagda vägsträckor nyttjas genom att ett vägavgiftsbevis anbringas på fordonet.

1 — Originalspråk: engelska.
2 — Nedan kallad Unabhängiger Verwaltungssenat.

6. Enligt 13 § 2 i Bundesstraßen-Mautgesetz ska förbundsmyndigheten för sociala frågor och handikappfrågor, på ansökan av en person med funktionsnedsättning som är bosatt i Österrike eller som stadigvarande vistas där och som har låtit registrera minst ett motorfordon med tre eller flera hjul vars tillåtna totalvikt uppgår till högst 3,5 ton, kostnadsfritt utfärda ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet avseende ett motorfordon i ovannämnda kategori till nämnda person om denne i enlighet med 40 § i förbundslagen om personer med funktionsnedsättning (Bundesbehindertengesetz) innehar ett intyg om funktionsnedsättning, av vilket det framgår att personen har ett bestående gravt rörelsehinder, att personen på grund av ett bestående hälsoproblem inte skäligen kan använda allmänna transportmedel eller att personen har en grav synskada.

7. Det framgår av den österrikiska regeringens yttranden att frågan huruvida en person stadigvarande vistas i landet ska fastställas i enlighet med 66 § 2 i lagen av den 1 augusti 1895 om saklig och territoriell behörighet för allmänna domstolar i tvistemål (Jurisdiktionsnorm, RGBl. 111).

8. Enligt 20 § 1 i Bundesstraßen-Mautgesetz gör föraren av ett motorfordon som nyttjar avgiftsbelagda vägsträckor utan att ha erlagt den tidsbaserade vägavgift som stadgas i 10 § sig skyldig till en administrativ förseelse och ska härför åläggas en sanktionsavgift på mellan 300 euro och 3 000 euro (vid den i målet aktuella tidpunkten mellan 400 euro och 4 000 euro).

III — Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågan

9. Arthur Gottwald är tysk medborgare och bosatt i Tyskland. Han lider av total paraplegi med helt förlorade funktioner från fjärde bröstkotan och nedåt och är tvungen att använda rullstol. Han innehar en tysk legitimationshandling som visar att han har en grav funktionsnedsättning.

10. Den 26 augusti 2006 reste Arthur Gottwald från Tyskland till Österrike för att där tillbringa flera dagars semester. Han framförde sitt fordon på den avgiftsbelagda motorvägen A 14 Rheintal, i riktning mot Tyrolen, då han i närheten av avfarten till Wolfurt/Lauterach blev föremål för en kontroll enligt Bundesstraßen-Mautgesetz. Vid kontrollen fastställdes att hans fordon inte var försett med ett giltigt vägavgiftsbevis.

11. Genom förvaltningsbeslut av straffrättslig karaktär som meddelades av Bezirkshauptmannschaft Bregenz (lokal förvaltningsmyndighet, Bregenz) den 4 december 2006 ålades följaktligen Arthur Gottwald, efter att ha beviljats sådan strafflindring som medges i undantagsfall i enlighet med 20 § lagen om administrativa påföljder (Verwaltungsstrafgesetz), en sanktionsavgift på 200 euro för att ha framfört ett fordon på det avgiftsbelagda vägnätet utan att erlägga den tidsbaserade vägavgiften innan den avgiftsbelagda vägen

nyttjades genom att anbringa ett vägavgiftsbevis på fordonet. I beslutet angavs att han därigenom hade överträtt 20 § 1 jämförd med 10 § 1 och 11 § 1 i Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. I målet vid den nationella domstolen ska Unabhängiger Verwaltungssenat ta ställning till det överklagande av beslutet som Arthur Gottwald har ingett.

13. Det framgår av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen är osäker på huruvida 13 § 2 i Bundesstraßen-Mautgesetz, vari det föreskrivs en åtgärd till stöd för personer med funktionsnedsättning som är bosatta i Österrike, är förenlig med förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG.

14. Den nationella domstolen har i det avseendet påpekat att det i princip utgör indirekt diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i denna bestämmelse att inskränka ett undantag från skyldigheten att erlägga betalning för vägavgiftsbeviset till att endast avse personer med funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i Österrike. Sådan indirekt diskriminering kan vara motiverad om särbehandlingen grundar sig på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och om särbehandlingen står i proportion till det legitima syfte som därigenom eftersträvas.

15. Enligt den nationella domstolen är artikel 12 EG tillämplig antingen på grund av att Arthur Gottwald önskade tillbringa semester i Österrike och därför åkte till en annan medlemsstat för att motta en tjänst [3] eller, i vart fall, på grund av att den aktuella situationen regleras av bestämmelserna i avdelning V i fördraget rörande den gemensamma transportpolitiken.

16. Mot denna bakgrund beslutade Unabhängiger Verwaltungssenat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande fråga till domstolen för ett förhandsavgörande:

”Ska artikel 12 EG tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av en nationell bestämmelse i vilken det föreskrivs att vägavgiftsbevis med ett års giltighet avseende ett motorfordon för nyttjandet av avgiftsbelagda statliga vägar kostnadsfritt tillhandahålls endast personer med en viss funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten?”

3 — I det avseendet hänvisas det till dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Cowan (REG 1989, s. 195; svensk specialutgåva, volym 10, s. 1).

IV — Rättslig bedömning

A — *Upptagande till sakprövning*

1. Parternas huvudargument

17. I förevarande mål har yttranden ingetts av Arthur Gottwald, den österrikiska regeringen och kommissionen. Samtliga dessa parter var även företrädda vid förhandlingen den 12 mars 2007.

18. Enligt den österrikiska regeringen är det åtminstone tveksamt om begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

19. Den österrikiska regeringen har i det avseendet i huvudsak anfört att det, oavsett frågan huruvida bosättningskravet för att kostnadsfritt utfärda ett vägavgiftsbevis är förenligt med gemenskapsrätten, var nödvändigt att ålägga Arthur Gottwald en sanktionsavgift på grund av att han under alla omständigheter hade åsidosatt skyldigheten enligt 11 § 1 i Bundesstraßen-Mautgesetz att anbringa ett vägavgiftsbevis på fordonet innan den avgiftsbelagda vägen nyttjades.

20. Det undantagsförfarande som föreskrivs i 13 § 2 i Bundesstraßen-Mautgesetz, vilket tolkningsfrågan avser och som innebär att det, på ansökan och om vissa krav är uppfyllda, kostnadsfritt ska utfärdas ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet till personer med funktionsnedsättning, är i sig inte i fråga i målet vid den nationella domstolen.

21. Den nationella domstolen har i det sammanhanget påpekat att Arthur Gottwald aldrig har ansökt om att få ett sådant bevis.

22. Enligt den österrikiska regeringen framgår det därför att tolkningsfrågan inte har något samband med de faktiska omständigheterna i målet och att domstolens svar kan vara rent hypotetiskt, varför begäran om förhandsavgörande i enlighet med vad som följer av domstolens rättspraxis inte kan tas upp till prövning.

23. Kommissionen anser däremot att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning. Den har i det avseendet framhållit att det i princip ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida en fråga rörande gemenskapsrätten är relevant i det mål som är anhängigt vid den. Den nationella domstolen har i beslutet om hänskjutande uttryckligen angett att så är fallet här. Vidare tycks det inte vara uteslutet att domstolens svar åtminstone kan leda till en ytterligare lindring av sanktionsavgiften i målet vid den nationella domstolen, vilket, mot bakgrund av

domstolens ganska generösa rättspraxis vad beträffar upptagande till sakprövning av begäran om förhandsavgörande, räcker för att visa att den aktuella frågan inte är rent hypotetisk.

24. Arthur Gottwald har påpekat att även om han formellt sett hade kunnat inge en ansökan om att ett vägavgiftsbevis skulle utfärdas kostnadsfritt, så hade en sådan ansökan avslagits.

2. Bedömning

25. Det ska först och främst erinras om att det enligt domstolens fasta rättspraxis uteslutande ankommer på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet, bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. [4]

26. Följaktligen är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som har ställts avser tolkningen av gemenskapsrätten. [5]

27. Domstolen kan bara avvisa en begäran från en nationell domstol om det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till de uppgifter om de faktiska och rättsliga omständigheterna i målet som krävs för att den ska kunna ge ett användbart svar på de frågor som har ställts till den. [6]

28. Enligt min mening är så dock inte fallet i förevarande mål.

29. Även om det är riktigt att Arthur Gottwald inte ansökte om ett kostnadsfritt vägavgiftsbevis och om man antar att en person med funktionsnedsättning kan, såsom den österrikiska regeringen har uppgett, åläggas en sanktionsavgift enbart av det skälet att något vägavgiftsbevis inte har anbringats på fordonet innan den avgiftsbelagda vägen nyttjades, trots att personen har rätt att kostnadsfritt erhålla ett vägavgiftsbevis, kvarstår det faktum att det långt ifrån har fast-

4 — Se bland annat dom av den 5 mars 2009 i mål C-545/07, Apis-Hristovich (REG 2009, s. I-1627), punkt 28, av den 11 september 2008 i mål C-11/07, Eckelkamp m.fl. (REG 2008, s. I-6845), punkt 27, och av den 16 december 2008 i mål C-213/07, Michaniki (REG 2008, s. I-9999), punkt 32.

5 — Se bland annat domarna i de ovan i fotnot 4 nämnda målen Apis-Hristovich, punkt 29, Eckelkamp m.fl., punkt 27, och Michaniki, punkt 33.

6 — Se bland annat domarna i de ovan i fotnot 4 nämnda målen Apis-Hristovich, punkt 30, Eckelkamp m.fl., punkt 28, och Michaniki, punkt 34.

ställts att den nationella domstolen skulle vara förhindrad i det mål som är anhängigt vid den att dra slutsatser av domstolens svar på den hänskjutna frågan.

30. I synnerhet kan det inte, vilket inte heller har bestritts av den österrikiska regeringen, uteslutas att ett avgörande av domstolen med innebörden att en sådan nationell bestämmelse som den aktuella strider mot artikel 12 EG, i och med att den inte tillåter att ett vägavgiftsbevis kostnadsfritt utfärdas under sådana omständigheter som dem som är för handen i Arthur Gottwalds fall, skulle kunna beaktas av den nationella domstolen som en ytterligare förmildrande omständighet vid prövningen av Arthur Gottwalds överklagande.

31. Mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis anser jag därför att den fråga som hänskjutits för ett förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

B — *Prövning i sak*

1. Parternas huvudargument

32. Enligt Arthur Gottwald ska artikel 12 EG tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

33. Han har särskilt hävdat att denna artikel är tillämplig på grund av att han, i egenskap av turist, har mottagit en tjänst på transportområdet. En sådan bestämmelse som den aktuella begränsar även rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat enligt artikel 18 EG.

34. Arthur Gottwald anser att i den utsträckning som undantaget från skyldigheten att erlägga avgift för nyttjande av den aktuella motorvägen begränsats till att enbart avse personer med funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i Österrike utgör åtgärden indirekt diskriminering på grund av nationalitet som strider mot artikel 12 EG. Diskrimineringen är varken nödvändig eller proportionerlig. I det avseendet är den aktuella särbehandlingen även oproportionerlig med hänsyn till att en stor procentandel personer som inte är bosatta i Österrike regelbundet nyttjar de österrikiska avgiftsbelagda vägarna, varav en viss andel kan utgöras av personer med funktionsnedsättning.

35. Arthur Gottwald har vidare påpekat att det kostnadsfria vägavgiftsbeviset med ett års giltighet utfärdas utan att det sker någon kontroll av att det verkligen nyttjas av den berörda personen med funktionsnedsättning. Åtgärdens sociala aspekter kan därför inte vara av största vikt. Dessutom finns det redan ett europeiskt parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning och det kan därför inte hävdas att det skulle medföra en särskild administrativ börda för Österrike att ge personer med funktionsnedsättning rätt att fritt nyttja avgiftsbelagda vägar oberoende av var personerna är bosatta.

36. Arthur Gottwald har tillagt att det kostnadsfria tillhandahållandet av ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet till personer med funktionsnedsättning inte utgör en icke avgiftsfinansierad social förmån som skulle kunna göras avhängig av att personen uppvisar en viss grad av samhällsintegration i den aktuella medlemsstaten. Han har slutligen påpekat att det för närvarande tyvärr inte finns någon gemensam klassificering av olika grader av funktionsnedsättning i gemenskapen.

37. Den österrikiska regeringen håller visserligen med om att artikel 12 EG är tillämplig i förevarande fall, men den anser att denna bestämmelse inte utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som den nu aktuella.

38. Den österrikiska regeringen har hävdat att det utgör en icke avgiftsfinansierad social förmån att kostnadsfritt ge personer med funktionsnedsättning ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet. Som framgår av sådana domar som domen i målet Grzelczyk [7] får rätten till sådana förmåner inte göras avhängig av villkor som skiljer sig från de villkor som är tillämpliga på medborgare i den aktuella medlemsstaten, vilket dock inte är fallet i förevarande mål.

7 — Dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193).

39. Som den österrikiska regeringen vidare framhöll vid förhandlingen är förmånen i fråga inte knuten till ett klassiskt bosättningskrav, eftersom förmånen även beviljas personer med funktionsnedsättning som endast ”stadigvarande vistas” i landet i den mening som avses i 66 § 2 i Jurisdiktionsnorm. Vid fastställandet av huruvida personen stadigvarande vistas i landet kan omständigheter av privat eller yrkesmässig karaktär beaktas. Således kan exempelvis även personer med funktionsnedsättning som endast bedriver regelbunden yrkesverksamhet i Österrike kostnadsfritt erhålla ett vägavgiftsbevis.

40. I den mån som den nationella domstolen har utgått från antagandet att denna bestämmelse utgör indirekt diskriminering, kan en sådan särbehandling på grund av bosättning vara motiverad av ett legitimt syfte, såsom syftet att säkerställa att den stödsökande uppvisar en viss grad av samhällsintegration i staten i fråga. [8] Kravet att personen ska vara bosatt eller stadigvarande vistas i landet syftar till att säkerställa att detta villkor är uppfyllt och förhindrar att kostnaderna för åtgärden skjuter i höjden. [9]

8 — Den österrikiska regeringen har hänvisat till dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119), punkt 61.

9 — Vid förhandlingen uppgav den österrikiska regeringen i det avseendet att kostnaderna skulle bli fem gånger högre än de nuvarande kostnaderna (cirka 3 miljoner euro år 2008) om det kostnadsfria vägavgiftsbeviset utfärdades oberoende av var personen är bosatt (eller stadigvarande vistas) och om det även utfärdades till personer med funktionsnedsättning, som använder de avgiftsbelagda vägarna endast under en kort vistelse i Österrike, såsom är fallet i förevarande mål.

41. Den österrikiska regeringen har vidare påpekat att det kostnadsfria utfärdandet av ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet till personer med funktionsnedsättning syftar till att underlätta den personliga rörligheten för personer som på grund av sin funktionsnedsättning inte kan använda allmänna kommunikationer. Att förmånen i fråga är avsedd att stödja dem som använder avgiftsbelagda vägar regelbundet och under lång tid, och inte de personer som använder de österrikiska motorvägarna endast under en kort tid, framgår vidare tydligt av det faktum att endast vägavgiftsbevis med ett års giltighet tillhandahålls i det sammanhanget. I det hänseendet skulle även en person med funktionsnedsättning som är bosatt i Österrike och som använder en avgiftsbelagd väg endast då och då eller under en kort tid vara tvungen att köpa ett vägavgiftsbevis.

42. Kommissionen har hävdat att förevarande mål ska bedömas mot bakgrund av artikel 12 EG, vilken är tillämplig både på grund av att Arthur Gottwald har åberopat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat enligt artikel 18 EG och på grund av att han, i egenskap av turist, har utnyttjat sin frihet att motta tjänster enligt artikel 49 EG. Kommissionen har gjort gällande att det utgör indirekt diskriminering på grund av nationalitet att beroende på bosättningen ta ut olika avgifter av personer med funktionsnedsättning som – bortsett från bosättningen – befinner sig i identiska situationer.

43. I sina skriftliga yttranden intog kommissionen ståndpunkten att den nationella åtgärden utgör en oberättigad diskriminering som är förbjuden enligt artikel 12 EG. Vid förhandlingen drog den dock, på grundval av den österrikiska regeringens klargöranden, slutsatsen att den aktuella österrikiska lagstiftningen faktiskt är förenlig med artikel 12 EG, med hänsyn till det syfte som eftersträvas genom ett kostnadsfritt utfärdande av ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet, med hänsyn till begreppet stadigvarande vistelse och med hänsyn till det faktum att en person med funktionsnedsättning som är bosatt i Österrike också måste erlägga en avgift i Arthur Gottwalds situation.

2. Bedömning

44. Det ska först och främst påpekas att en sådan social förmån som den aktuella förmånen i sig klart omfattas av medlemsstaternas behörighet. Vad gemenskaprätten beträffar ankommer det således i princip – hur önskvärt det än må vara – på varje medlemsstat att avgöra huruvida den ska vidta en sådan social åtgärd som den aktuella åtgärden, vilken består i att det på vissa villkor kostnadsfritt utfärdas ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet till förmån för personer med funktionsnedsättning, liksom andra åtgärder av samma slag, som exempelvis huruvida personer med funktionsnedsättning ska tillhandahållas ett kostnadsfritt vägavgiftsbevis med 10 dagars giltighet. Medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på socialpolitikens område. [10]

10 — Se i det sammanhanget dom av den 22 maj 2008 i mål C-499/06, Halina Nerkowska (REG 2008, s. I-3993), punkt 23, av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas (REG 2006, s. I-10451), punkt 21, och av den 18 juli 2007 i mål C-213/05, Geven (REG 2007, s. I-6347), punkt 27.

45. I den mån som en medlemsstat utövar denna behörighet framgår det emellertid klart av domstolens rättspraxis att den ska göra det med iakttagande av gemenskapsrätten, i synnerhet fördragets bestämmelser om varje unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och det grundläggande förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. [11]

46. Under de omständigheter som föreligger i förevarande mål är det uppenbart att Arthur Gottwalds resa till Österrike inte företogs i syfte att han skulle utöva sina rättigheter inom ramen för den fria rörligheten för arbetstagare, varför det inte skulle kunna föreligga någon rätt till ett kostnadsfritt vägavgiftsbevis med ett års giltighet, i form av en ”social förmån”, på grundval av den likabehandling som föreskrivs i artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68. [12] Inte heller kan denna förmån bestämmas enligt förordning (EEG) nr 1408/71. [13]

47. Som unionsmedborgare har dock Arthur Gottwald, inom EG-fördragets tillämpningsområde, i princip rätt till likabehandling oberoende av nationalitet, i den mån som han, bortsett från nationaliteten, befinner sig i en likvärdig situation. [14]

48. I den mån som han kan åberopa denna rätt under förevarande omständigheter är följaktligen den fråga som ska avgöras i förevarande fall i huvudsak huruvida det utgör förbjuden diskriminering på grund av nationalitet att det kostnadsfria utfärdandet av ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet är förbehållet personer med funktionsnedsättning som åtminstone stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten eller, med andra ord, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet, huruvida skälet till att en person i Arthur Gottwalds situation nekas ett sådant vägavgiftsbevis ska anses bero på nationalitet eller om det i stället har att göra med en annan objektiv omständighet som är oberoende av nationalitet. [15]

49. Jag kommer därför att närmare undersöka, för det första, huruvida situationen i målet vid den nationella domstolen ska prövas med hänvisning till förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG, vilket den nationella domstolen har gjort gällande. Om så är fallet kommer jag, för det andra, att närmare undersöka huruvida den aktuella lagstiftningen i princip kan

11 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis domarna i de ovan i fotnot 10 nämnda målen Halina Nerkowska, punkt 24, och Tas-Hagen och Tas, punkt 22, samt dom av den 29 april 2004 i mål C-224/02, Pusa (REG 2004, s. I-5763), punkt 22.

12 — Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33).

13 — Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 av den 14 juni 1971 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, i dess ändrade och uppdaterade lydelse (EGT L 149, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 57, och rättelse i EGT L 323, 1996, s. 38).

14 — Se särskilt dom av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 23, och domen i målet Grzelczyk (ovan fotnot 7), punkt 31.

15 — Det står således klart att förevarande mål i själva verket inte avser diskriminering på grund av funktionsnedsättning, utan eventuell (indirekt) diskriminering på grund av nationalitet.

utgöra diskriminering enligt nämnda artikel och, slutligen, huruvida den åtskillnad som kan utgöra diskriminering likväl grundar sig på objektiva hänsyn som är oberoende av nationalitet.

50. Vad först beträffar frågan huruvida artikel 12 EG är tillämplig i förevarande mål framgår det av domstolens fasta rättspraxis att en unionsmedborgare i princip kan åberopa rätten till likabehandling oberoende av nationalitet, vilken föreskrivs i nämnda bestämmelse, i alla situationer som omfattas av gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*). [16]

51. Det framgår även av domstolens rättspraxis att till dessa situationer hör de som avser utövandet av de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget och de som avser utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 18 EG. [17]

52. Med avseende på förevarande mål räcker det enligt min mening att påpeka att Arthur Gottwald, genom att resa till en annan medlemsstat för att tillbringa semester där, klart har utnyttjat sin rätt som unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna enligt artikel 18 EG. Redan av det skälet är den situation som föreligger i målet vid den nationella domstolen inte enbart nationell, utan omfattas av gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*), där artikel 12 EG är tillämplig.

53. Jag instämmer dock med kommissionen att den aktuella situationen också regleras av gemenskapsrätten på grund av att Arthur Gottwald ska anses vara mottagare av tjänster, i den mån som han reste till Österrike i egenskap av turist för att tillbringa semester där, och att han i den egenskapen därför kan åberopa artikel 12 EG jämförd med artikel 49 EG om fri rörlighet för tjänster. [18]

54. Det ska därför undersökas huruvida en sådan social åtgärd som den aktuella uppfyller kraven i artikel 12 EG i och med att åtgärden

16 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz (REG 1998, s. I-7637), och domarna i målen Garcia Avello (ovan fotnot 14), punkt 23, och Bidar (ovan fotnot 8), punkt 36.

17 — Se exempelvis dom av den 4 december 2008 i mål C-221/07, Krystyna Zablocka-Weyhermüller (REG 2008, s. I-9029), punkt 29, domarna i målen Garcia Avello (ovan fotnot 14), punkt 24, och Bidar (ovan fotnot 8), punkt 33, samt dom av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp (REG 2005, s. I-6421), punkt 18.

18 — Se, för ett liknande resonemang, domarna i målen Cowan (ovan fotnot 3), punkt 15, och Bickel och Franz (ovan fotnot 16), punkt 15, samt dom av den 16 januari 2003 i mål C-388/01, kommissionen mot Italien (REG 2003, s. I-721), punkt 12. Jag anser dock att det, i enlighet med den fråga som har hänskjutits, är lämpligt att pröva förevarande mål med avseende på det allmänna diskrimineringsförbudet i artikel 12 EG och inte med avseende på det särskilda uttryck som detta förbud har getts i artikel 49 EG vad beträffar fri rörlighet för tjänster, eftersom nyttjandet av de avgiftsbelagda vägarna kan sägas utgöra ett medel för att åtnjuta den rätt att ta emot tjänster som till sist avses under de omständigheter som föreligger i förevarande mål snarare än den relevanta tjänsten i sig. Med andra ord förefaller den påtalade eventuella diskrimineringen vara något underordnad det relevanta åtnjutandet av tjänster. Under alla omständigheter gäller dock bedömningen nedan av den aktuella åtgärden i tillämpliga delar även det särskilda diskrimineringsförbudet i artikel 49 EG.

är förbehållen personer med funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten och därför inte står till förfogande för personer i Arthur Gottwalds situation.

55. I det avseendet ska det erinras om att domstolen konsekvent har slagit fast att artikel 12 EG inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat. [19]

56. Det gäller både ett krav på bosättning och ett krav på stadigvarande vistelse i landet, vilket föreskrivs i 13 § 2 i Bundesstraßen-Mautgesetz, eftersom dessa krav riskerar att missgynna huvudsakligen medborgare från andra medlemsstater. [20]

57. Följaktligen ska den slutsatsen dras att den nationella bestämmelse som är i fråga i målet vid den nationella domstolen faktiskt kan utgöra indirekt diskriminering på grund av nationalitet i den mening som avses i artikel 12 EG.

58. Detta konstaterande räcker dock inte i sig för att dra slutsatsen att bestämmelsen är oförenlig med artikel 12 EG. En sådan oförenlighet skulle inte föreligga om bestämmelsen var motiverad av objektiva omständigheter, det vill säga om det kunde visas att den grundar sig på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. [21]

59. Enligt min mening framgår det inte att den nationella lagstiftningen om utfärdande av ett kostnadsfritt vägavgiftsbevis inte kan anses vara objektivt motiverad och proportionerlig, i den mån som det i lagstiftningen hänvisas till bosättning och stadigvarande vistelse som ett villkor och med beaktande av den sociala åtgärdens art och syfte. I detta sammanhang ska följande påpekas.

60. Det ska, för det första, påpekas att domstolen, med avseende på olika sociala förmåner och stöd, har funnit att det kan vara legitimt att säkerställa att det finns ett visst

19 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 10 februari 1994 i mål C-398/92, Mund & Fester (REG 1994, s. I-467; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-37), punkt 14, och domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 18), punkt 13.

20 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 januari 1997 i mål C-29/95, Pastoors (REG 1997, s. I-285), punkt 17, av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola (REG 1999, s. I-2517), punkt 14, och av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), punkt 65.

21 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis domarna i målen Mund & Fester (ovan fotnot 19), punkt 17, Bidar (ovan fotnot 8), punkt 54, och Bickel och Franz (ovan fotnot 16), punkt 27, samt dom av den 15 september 2005 i mål C-258/04, Ioannidis (REG 2005, s. I-8275), punkt 29.

samband mellan mottagaren av ett socialt stöd eller en social förmån och den aktuella medlemsstaten, såsom – beroende på omständigheterna och den typ av förmån som är i fråga – ett faktiskt samband mellan personen och arbetsmarknaden i den aktuella medlemsstaten, en anknytning till samhället i medlemsstaten eller, mer specifikt, en viss grad av samhällsintegration i den aktuella medlemsstaten. [22]

61. För det andra framgår det av domstolens rättspraxis att bosättning i princip kan utgöra ett kriterium som förmår påvisa att det finns en sådan anknytning. Återigen beror frågan huruvida ett sådant samband är legitimt enligt domstolens rättspraxis som nämnts i föregående punkt på bland annat det stöd eller den förmån som är i fråga, särskilt huruvida bosättningskravet i dess specifika utformning, exempelvis som ett krav på bosättning under en viss tid, är förenligt med gemenskapsrätten och i synnerhet om det är proportionerligt. [23]

62. Mot den bakgrunden ska det, när det gäller huruvida de krav avseende bosättning som är knutna till den aktuella sociala åtgärden är motiverade och proportionerliga, erinras om att åtgärden består i att det kostnadsfritt utfärdas ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet till personer med en viss grad av funktionsnedsättning, det vill säga – enligt den aktuella nationella bestämmelsen – till en person som innehar ett intyg om funktionsnedsättning, av vilket det framgår att personen har ett bestående gravt rörelsehinder, att personen på grund av ett bestående hälsoproblem inte skäligen kan använda offentliga transportmedel eller att personen har en grav synskada.

63. Det är ostridigt, och förenligt med åtgärdens art som beskrivits ovan, att åtgärden är avsedd att stödja personer med funktionsnedsättning genom att på årlig basis främja deras rörlighet och sociala integration.

64. I det avseendet är det enligt min mening i överensstämmelse med en sådan åtgärds art, vilken syftar till att främja rörligheten för personer med funktionsnedsättning genom att på vissa villkor undanta dem från skyldigheten att erlägga avgift för nyttjandet av de avgiftsbelagda vägarna i landet, att fastställa

22 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis dom av den 11 september 2007 i mål C-287/05, Hendrix (REG 2007, s. I-6909), punkt 55, domarna i målen Tas-Hagen och Tas (ovan fotnot 10), punkterna 34 och 35, Halina Nerkowska (ovan fotnot 10), punkt 37, Collins (ovan fotnot 20), punkt 67, och Bidar (ovan fotnot 8), punkt 54.

23 — Se i det sammanhanget exempelvis domen i målet Bidar (ovan fotnot 8), punkt 59, dom av den 18 november 2008 i mål C-158/07, Förster (REG 2008, s. I-8507), punkterna 50 och 58, och domen i målet Halina Nerkowska (ovan fotnot 10), punkterna 39 och 41.

rätten till en sådan förmån bland annat genom hänvisning till ett bosättningskriterium som förmår påvisa ett visst samband med den berörda staten och dess samhälle.

65. Det ska vidare framhållas, vilket klargjordes vid förhandlingen, att bosättning i vanlig mening inte anses utgöra den enda anknytning till den berörda medlemsstaten som skulle möjliggöra för berättigade personer med funktionsnedsättning att ansöka om ett kostnadsfritt vägavgiftsbevis med ett års giltighet. Enligt begreppet stadigvarande vistelse, vilket är tillämpligt enligt den aktuella nationella lagstiftningen, kan ett tillräckligt samband även styrkas genom andra omständigheter som påvisar en varaktig eller regelbunden anknytning till den aktuella medlemsstaten, som exempelvis att yrkesverksamhet eller även privat varaktig verksamhet bedrivs i Österrike.

66. I det sammanhanget är det riktigt att det inte i sig framgår av de krav som anges i 13 § 2 i Bundesstraßen-Mautgesetz att det kostnadsfria utfärdandet av ett vägavgiftsbevis är villkorat av under hur lång tid eller hur ofta de avgiftsbelagda vägarna nyttjas av sökanden. Som Arthur Gottwald har påpekat utan att motsägas på den punkten, tycks det inte heller göras några kontroller i det avseendet beträffande de personer som har ett sådant vägavgiftsbevis. Jag övertygas därför inte av den österrikiska regeringens argument att även en person med funktionsnedsättning som är bosatt eller stadigvarande vistas i Österrike och som faktiskt nyttjar de avgiftsbelagda vägarna endast då och då eller under en kort tid under alla omständigheter är tvungen att köpa ett vägavgiftsbevis.

67. Detta påverkar dock, för det första, inte i sig det faktum att – såsom den österrikiska regeringen har påpekat – den sociala åtgärden i fråga är avsedd att stödja personer med funktionsnedsättning som behöver använda avgiftsbelagda vägar relativt regelbundet.

68. För det andra kvarstår under alla omständigheter det faktum att åtgärden består i att det kostnadsfritt utfärdas ett vägavgiftsbevis *med ett års giltighet*. Enligt min mening förefaller det objektivt sett motiverat och, med hänsyn till det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har med avseende på sociala förmåner som omfattas av deras behörighet,[24] inte oproportionerligt att rätten till ett sådant vägavgiftsbevis villkoras av att det finns åtminstone ett visst varaktigt samband,

24 — Se, för ett liknande resonemang, exempelvis domen i målet Tas-Hagen och Tas (ovan fotnot 10), punkt 36. Se även punkt 44 ovan.

såsom framgår av en stadigvarande vistelse, mellan mottagaren av vägavgiftsbeviset med ett års giltighet och den medlemsstat där de avgiftsbelagda vägarna är belägna. [25]

69. Att ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet kostnadsfritt utfärdas till personer med funktionsnedsättning på villkor att de är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten strider därför enligt min mening inte mot förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG. I förevarande mål saknas det härvid skäl att med avseende på personer som varken är bosatta eller stadigvarande vistas i medlemsstaten vidare pröva i vad mån svårigheter att kontrollera den erforderliga graden av funktionsnedsättning, om ett österrikiskt intyg om funktionsnedsättning saknas, kan motivera att en person nekas den aktuella förmånen.

70. Slutligen ska det under alla omständigheter, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande fall, hållas i minnet att endast de personer som befinner sig i samma situation kan kräva samma behandling i rättsligt hänseende, oberoende av deras nationalitet. [26]

71. Ur det perspektivet måste det konstateras att en sådan person med funktionsnedsättning som Arthur Gottwald, som reser till den aktuella medlemsstaten endast för att tillbringa någon tid där på semester och som således endast har en rent tillfällig anknytning till denna medlemsstat, befinner sig – med avseende på beviljandet av en sådan social förmån som det kostnadsfria utfärdandet av ett vägavgiftsbevis med ett års giltighet som är avsett att på årlig basis främja rörligheten och den sociala integrationen för personer med funktionsnedsättning – objektivt sett i en annan situation än en person med funktionsnedsättning som är bosatt eller i varje fall stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten och för vilken nyttjandet av de avgiftspliktiga vägarna därför kan ha en väsentligt annorlunda betydelse för personens rörlighet och sociala integration i den medlemsstaten.

72. Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 12 EG, jämförd med artikel 18 EG, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som är avsedd att på årlig basis främja rörligheten och den sociala integrationen för personer med funktionsnedsättning, i vilken det föreskrivs att vägavgiftsbevis med ett års giltighet avseende ett motorfordon för nyttjandet av avgiftsbelagda statliga vägar kostnadsfritt tillhandahålls endast personer med en viss funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten, vilket således omfattar personer med funktionsnedsättning som bedriver varaktig yrkesverksamhet eller privat verksamhet i den medlemsstaten.

25 — Det är uppenbart att det skulle behöva göras en annan bedömning av frågan huruvida kraven på bosättning eller stadigvarande vistelse är motiverade och proportionerliga, om vägavgiftsbevis med kort giltighet utfärdades under förutsättning att sådana krav var uppfyllda.

26 — Se i det sammanhanget dom av den 8 juli 2004 i de förenade målen C-502/01 och C-31/02, Gaumain-Cerri och Barth (REG 2004, s. I-6483), punkterna 34 och 35, samt punkt 47 ovan (och där angiven rättspraxis).

V — Förslag till avgörande

73. Jag föreslår därför att domstolen besvarar tolkningsfrågan enligt följande:

Artikel 12 EG, jämförd med artikel 18 EG, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen och som är avsedd att på årlig basis främja rörligheten och den sociala integrationen för personer med funktionsnedsättning, i vilken det föreskrivs att vägavgiftsbevis med ett års giltighet avseende ett motorfordon för nyttjandet av avgiftsbelagda statliga vägar kostnadsfritt tillhandahålls endast personer med en viss funktionsnedsättning som är bosatta eller stadigvarande vistas i den aktuella medlemsstaten, vilket således omfattar personer med funktionsnedsättning som bedriver varaktig yrkesverksamhet eller privat verksamhet i den medlemsstaten.