KOHTUJURISTI ETTEPANEK

JÁN MAZÁK

esitatud 30. aprillil 2009 [1]

I. Sissejuhatus

1. Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Austria Vorarlbergi liidumaa sõltumatu halduskohus) [2] esitas oma 29. veebruari 2008. aasta määrusega, mis jõudis Euroopa Kohtusse 6. märtsil 2008, Euroopa Kohtule EÜ artikli 234 alusel eelotsuse küsimuse EÜ artikli 12 tõlgendamise kohta.

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kas nimetatud sättest tuleneva kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette, et tasuliste föderaalteede kasutamiseks ette nähtud aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebiseid antakse tasuta üksnes sellistele puuetega inimestele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on asjaomase riigi territooriumil.

3. Küsimus on tekkinud kohtumenetluses, mille algatas raske puudega Saksamaa kodanik A. Gottwald seoses tema trahvimisega selle eest, et ta juhtis sõidukit Austria tasulisel teel ilma ettenähtud teetasu maksmata.

II. Õiguslik raamistik

4. Vastavalt Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (föderaalteede kasutamise tasu seadus, edaspidi „Bundesstraßen-Mautgesetz") käesolevas kohtuasjas asjakohasel ajal kehtinud redaktsiooni § 10 lõikele 1 tuleb tasuliste teede kasutamise eest ühejäljeliste mootorsõidukitega (st mootorratastega jms) ja kahe- või mitmejäljeliste mootorsõidukitega, mille maksimaalne lubatav kogumass ei ületa 3,5 tonni, maksta ajapõhist teekasutusmaksu.

5. Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 11 lõike 1 kohaselt tuleb ajapõhist teekasutusmaksu maksta enne tasulise tee lõikude kasutamist ja kinnitada sõidukile teekasutusmaksu kleebis.

1 – Algkeel: inglise.
2 – Edaspidi „Unabhängiger Verwaltungssenat".

6. Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 13 lõike 2 kohaselt peab föderaalne sotsiaalasjade ja puuetega inimeste amet taotluse korral andma puuetega isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on riigi territooriumil ja kellel on vähemalt üks registreeritud kahe- või mitmejäljeline mootorsõiduk, mille maksimaalne lubatav kogumass ei ületa 3,5 tonni, tasuta aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise vastava kategooria sõidukile, kui sellisel isikul on Bundesbehindertengesetz'i (föderaalne puuetega inimeste seadus) § 40 kohane puudega inimese tunnistus, kuhu on märgitud, et tal on püsiv ja raske käimispuue või tal ei ole püsiva tervisekahjustuse tõttu mõistlikult võimalik kasutada ühistransporti või ta on pime.

7. Austria valitsuse märkustest nähtub, et „hariliku viibimiskoha" olemasolu kindlaksmääramisel tuleb aluseks võtta Jurisdiktionsnorm'i (1. augusti 1895. aasta seadus üldkohtute kohtualluvuse määramise ja territoriaalse kohtualluvuse kohta tsiviilasjades, *RGBl.* 111) § 66 lõige 2.

8. Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 20 lõike 1 kohaselt on mootorsõidukijuhid, kes kasutavad tasulise tee lõike ilma § 10 kohast ajapõhist teekasutusmaksu maksmata, pannud toime haldusõigusrikkumise ning neid karistatakse trahviga summas 300-3000 eurot (käesolevas kohtuasjas käsitletaval ajal oli ettenähtud trahvisumma 400-4000 eurot).

III. Asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

9. Arthur Gottwald on Saksamaa kodanik, kelle elukoht on Saksamaal ja kellel on täielik mõlemapoolne halvatus kõikide funktsioonide kaotusega allpool neljandat selgroolüli ning kes sõltub ratastoolist. Tal on Saksamaal välja antud dokument, mis tõendab rasket puuet.

10. A. Gottwald kavatses 26. augustil 2006 Saksamaalt saabudes alustada mitmepäevase puhkuse veetmist Austrias. Kui ta juhtis oma autot tasulisel Rheintali maanteel A14 Tirooli suunas Wolfurti/Lauterachi mahasõidu lähedal, peatati ta kontrollimiseks Bundesstraßen-Mautgesetz'i alusel ning tuvastati, et tema autol puudub kehtiv teekasutusmaksu kleebis.

11. Sellest tulenevalt määrati A. Gottwaldile Bezirkshauptmannschaft Bregenz'i (Bregenzi ringkonna haldusorgan) 4. detsembri 2006. aasta otsusega 200 euro suurune – Verwaltungsstrafgesetz'i (haldustrahvide seadus) § 20 alusel erandkorras vähendatud – trahv selle eest, et ta juhtis sõidukit tasulisel teel, olemata enne tasulise tee kasutamist maksnud ajapõhist teekasutusmaksu ja kinni-

tanud sõidukile teekasutusmaksu kleebise. Otsuses on märgitud, et seda tehes rikkus ta Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 20 lõiget 1 koostoimes § 10 lõikega 1 ja § 11 lõikega 1.

12. Põhikohtuasjas peab Unabhängiger Verwaltungssenat lahendama kaebuse, mille A. Gottwald nimetatud otsuse peale esitas.

13. Eelotsusetaotlusest ilmnevalt on eelotsusetaotluse esitanud kohtul kahtlusi, kas Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 13 lõige 2, milles on ette nähtud meede Austrias elavate puudega inimeste toetuseks, on kooskõlas kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga, mis on sätestatud EÜ artiklis 12.

14. Selles osas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui tasulise teekasutusmaksu kleebise kasutamise kohustusest vabastatakse üksnes need puudega isikud, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on asjaomase riigi territooriumil, on põhimõtteliselt tegu selle sätte tähenduses kaudse diskrimineerimisega kodakondsuse alusel, mis võib olla õigustatud, kui ebavõrdne kohtlemine põhineb objektiivsetel kaalutlustel, mis ei sõltu asjaomaste isikute kodakondsusest, ja kui ebavõrdne kohtlemine on proportsionaalne sellega taotletava õiguspärase eesmärgi suhtes.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnade kohaselt on EÜ artikkel 12 kohaldatav kas selle alusel, et A. Gottwald soovis alustada puhkuse veetmist Austrias ja siirdus sellepärast teise liikmesriiki teenuse saamiseks, [3] või igal juhul selle alusel, et kõnealust olukorda reguleerivad EÜ asutamislepingu V jaotise sätted, mis käsitlevad ühist transpordipoliitikat.

16. Seda arvestades otsustas Unabhängiger Verwaltungssenat menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas EÜ artiklit 12 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik õigusnorm, mille kohaselt tasuliste teede kasutamiseks antakse aastase kehtivusega tasuta kleebis üksnes sellistele, täpsemalt määratletud puudega isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on Austrias?"

3 – Selles suhtes viidatakse Euroopa Kohtu 2. veebruari 1989. aasta otsusele kohtuasjas 186/87: Cowan (EKL 1989, lk 195).

IV. Õiguslik analüüs

A. *Vastuvõetavus*

1. Poolte peamised väited

17. Käesolevas menetluses on märkusi esitanud A. Gottwald, Austria valitsus ja komisjon. Kõik nimetatud olid esindatud ka kohtuistungil, mis peeti 12. märtsil 2007.

18. Austria valitsuse väitel on käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavus vähemalt kaheldav.

19. Selles osas märgib ta sisuliselt seda, et olenemata sellest, kas elukohanõue tasuta teekasutusmaksu kleebise andmisel on kooskõlas ühenduse õigusega, tuli A. Gottwaldi trahvida selle alusel, et ta oli igal juhul rikkunud Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 11 lõikes 1 sätestatud kohustust kinnitada enne tasulise tee kasutamist sõidukile teekasutusmaksu kleebis.

20. Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 13 lõikes 2 ette nähtud erandkord, mida eelotsuse küsimus puudutab ja mille kohaselt siis, kui teatavad nõuded on täidetud, antakse puuetega isikule taotluse korral tasuta aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebis, ei ole ise põhikohtuasjas vaidluse all.

21. Seoses sellega märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et A. Gottwald ei ole sellist teekasutusmaksu kleebist kunagi taotlenud.

22. Sellepärast on Austria valitsus seisukohal, et eelotsuse küsimus ei ole seotud kohtuasja tegelike asjaoludega ning Euroopa Kohtu vastus võib olla puhthüpoteetiline, mistõttu tuleks eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu praktika kohaselt vastuvõetamatuks tunnistada.

23. Komisjon seevastu peab eelotsusetaotlust vastuvõetavaks. Selles osas rõhutab ta, et see, kas ühenduse õigust käsitlev küsimus on siseriikliku kohtu põhimenetluses asjakohane, on põhimõtteliselt siseriikliku kohtu otsustada. Siseriiklik kohus on eelotsusetaotluses selgelt märkinud, et käesoleval juhul on tegu asjakohase küsimusega. Lisaks ei ole välistatud, et Euroopa Kohtu vastus võib viia vähemalt selleni, et põhikohtuasjas vähenda-

takse trahvi veelgi, millest piisab tõendamaks, et vaidlusalune küsimus ei ole puhthüpoteetiline, arvestades Euroopa Kohtu üpris vastutulelikku praktikat eelotsusetaotluste vastuvõetavuse valdkonnas.

24. A. Gottwald märgib, et ehkki formaalselt oleks võinud esitada taotluse tasuta teekasutusmaksu kleebise saamiseks, oleks selline taotlus jäetud rahuldamata.

2. Hinnang

25. Kõigepealt tuleb meenutada, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on ainult siseriiklikul kohtul, kes asja menetleb ja kes vastutab tehtava lahendi eest, pädevus kohtuasja konkreetseid asjaolusid arvestades otsustada, kas kohtuotsuse tegemiseks on vaja eelotsust ja kas Euroopa Kohtule esitatud küsimustel on kohtuasjas tähtsust. [4]

26. Kui esitatud küsimused puudutavad ühenduse õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus reeglina kohustatud vastama. [5]

27. Euroopa Kohus võib keelduda siseriikliku kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest vaid siis, kui on ilmne, et ühenduse õiguse tõlgendamine, mida siseriiklik kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele. [6]

28. Olen siiski seisukohal, et käesolevas kohtuasjas ei ole tegu sellise olukorraga.

29. Kuigi A. Gottwald tõepoolest ei taotlenud tasuta kleebist ning kui ka arvestada, et puudega isikut võidakse – nagu Austria valitsus märkis – trahvida ainuüksi selle alusel, et sõidukile ei olnud enne tasulise tee kasutamist kinnitatud teekasutusmaksu kleebist, hoolimata isiku õigusest saada selline

4 – Vt mh 5. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-545/07: Apis-Hristovich (EKL 2009, lk I-1627, punkt 28); 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-11/07: Eckelkamp jt (EKL 2008, lk I-6845, punkt 27) ja 16. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-213/07: Michaniki (EKL 2008, lk I-9999, punkt 32).

5 – Vt mh eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Apis-Hristovich, punkt 29; 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Eckelkamp jt, punkt 27, ja 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Michaniki, punkt 33.

6 – Vt mh eespool 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Apis-Hristovich, punkt 30; 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Eckelkamp jt, punkt 28, ja 4. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Michaniki, punkt 34.

kleebis tasuta, ei ole siiski tuvastatud, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei võiks põhikohtuasjas arvestada Euroopa Kohtu vastuseid eelotsuse küsimusele.

30. Täpsemalt ei saa välistada – ja Austria valitsus ei ole ka seda vaidlustanud –, et siseriiklik kohus võiks A. Gottwaldi apellatsioonkaebuse lahendamisel veel ühe leevendava tegurina arvestada Euroopa Kohtu järeldust, et selline siseriiklik õigusnorm nagu vaidluse all olev, mis ei võimalda anda tasuta teekasutusmaksu kleebist sellises olukorras nagu A. Gottwaldi oma, rikub EÜ artiklit 12.

31. Sellepärast olen eespool mainitud kohtupraktikat arvestades arvamusel, et eelotsuse küsimus on vastuvõetav.

B. *Sisu*

1. Poolte peamised väited

32. A. Gottwaldi arvates tuleb EÜ artiklit 12 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas vaidluse all olevad.

33. Ta täpsustab, et kõnealune artikkel on kohaldatav selle alusel, et ta on saanud turistina teenust transpordi valdkonnas. Sellised õigusnormid nagu vaidluse all olevad piiravad õigust liikuda ja elada vabalt teises liikmesriigis vastavalt EÜ artiklile 18.

34. A. Gottwald on seisukohal, et kuivõrd vabastus teekasutusmaksu maksmisest kõnealuse maantee kasutamise eest on ette nähtud ainult nendele puuetega inimestele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on Austrias, kujutab see meede endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel, olles vastuolus EÜ artikliga 12. See meede ei ole vajalik ega proportsionaalne. Selles suhtes on ka vaidlusalune ebavõrdne kohtlemine ebaproportsionaalne, kui arvestada seda, et Austria tasulisi teid kasutab korrapäraselt suur suhtarv niisuguseid isikuid, kelle elukoht ei ole Austrias ja kellest teatava osa võivad moodustada puudega inimesed.

35. Veel märgib A. Gottwald, et tasuta aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise väljaandmisel ei kontrollita, kas asjaomane puudega isik seda tegelikult kasutab. Seega ei saa kõnealuse meetme sotsiaalsed aspektid olla ülimalt tähtsad. Puudega inimestele on juba ette nähtud Euroopa parkimisluba ning seega ei saa väita, et puudega isikutele nende elukohast olenemata tasuliste teede tasuta kasutamise võimaldamine tekitaks Austriale erilise halduskoormuse.

36. A. Gottwald lisab, et aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise tasuta võimaldamine puudega isikutele ei ole mitteosamakseline sotsiaaltoetus, mille saaks muuta sõltuvaks tõendusest selle kohta, et isik on teataval määral integreerunud asjaomase liikmesriigi ühiskonda. Lõpuks märgib A. Gottwald, et kahjuks puudub ühenduses praegu ühine puude raskusastmete klassifikatsioon.

37. Seevastu Austria valitsus, kes nõustub küll EÜ artikli 12 kohaldatavusega käesolevas kohtuasjas, asub seisukohale, et see säte ei välista niisuguseid siseriiklikke õigusnorme nagu vaidluse all olevad.

38. Ta märgib, et aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise tasuta andmine puudega isikule kujutab endast mitteosamakselist sotsiaaltoetust. Nagu võib järeldada teiste hulgas kohtuasjast Grzelczyk, [7] ei või selliste toetuste saamise suhtes seada tingimusi, mis erinevad asjaomase liikmesriigi kodanikele kohaldatavatest, kuigi käesolevas kohtuasjas ei ole siiski tegu sellise olukorraga.

39. Nagu nimetatud valitsus kohtuistungil rõhutas, ei ole vaidlusalune toetus liiati seotud klassikalise elukohanõudega, sest seda toetust võivad saada ka need puudega isikud, kellel on Austrias kõigest „harilik viibimiskoht" Jurisdiktionsnorm'i § 66 lõike 2 tähenduses. Sellise hariliku viibimiskoha tuvastamisel võidakse arvestada eraelulisi ja/või ametialaseid asjaolusid ning nii võivad teekasutusmaksu kleebise tasuta saada ka sellised puudega isikud, kes kõigest töötavad korrapäraselt Austrias.

40. Niivõrd kui eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub eeldusest, et kõnealune õigusnorm kujutab endast kaudset diskrimineerimist, saab niisugust elukoha põhjal erinevat kohtlemist siiski põhjendada õiguspärase eesmärgiga, nagu tagamine, et toetuse taotleja on tõendanud selle riigi ühiskonda integreerumise teatud taset. [8] Elukoha või hariliku viibimiskohaga seotud nõude eesmärk on tagada nimetatud tingimuse täidetus ja ära hoida kõnealusest meetmest tekkivate kulude plahvatuslik kasv. [9]

7 – 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk (EKL 2001, lk I-6193).

8 – Viidatakse 15. märtsi 2005. aasta otsusele kohtuasjas C-209/03: Bidar (EKL 2005, lk I-2119, punkt 61).

9 – Selles osas märkis Austria valitsus kohtuistungil, et kui tasuta teekasutusmaksu kleebiseid antaks hoolimata (harilikust) elukohast ja neid antaks puudega isikutele, kes kasutavad tasulisi teid üksnes lühiajalise Austrias viibimise kestel, nagu käsitlusaluse juhtumi puhul, oleksid need kulud praegustest (2008. aastal ligikaudu 3 miljonit eurot) viis korda suuremad.

41. Järgmiseks märgib Austria valitsus, et puudega isikutele aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise tasuta andmise eesmärk on hõlbustada niisuguste inimeste isiklikku liikuvust, kes oma puude tõttu ei saa kasutada ühistransporti. Lisaks nähtub sellest, et kõnealuses kontekstis antakse ainult aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebiseid, selgelt, et see toetus on mõeldud nendele, kes kasutavad tasulisi teid korrapäraselt ja pikema aja jooksul, mitte neile, kes kasutavad Austria maanteid ainult lühiajaliselt. Ka puudega Austria elanik, kes kasutab tasulist teed kõigest juhuslikult või lühiajaliselt, peab teekasutusmaksu kleebise ostma.

42. Komisjon on seisukohal, et käesolevale juhtumile hinnangu andmisel tuleb lähtuda EÜ artiklist 12, mis on kohaldatav nii selle pärast, et A. Gottwald kasutas EÜ artiklist 18 tulenevat õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, kui ka selle pärast, et ta turistina kasutas EÜ artiklist 49 tulenevat vabadust saada teenuseid. Komisjon märgib, et erineva suurusega teekasutusmaksu nõudmine sõltuvalt niisuguste puudega isikute elukohast, kes on – nimetatud asjaolu kõrvale jättes – ühesuguses olukorras, kujutab endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel.

43. Ehkki komisjon asus oma kirjalikes märkustes seisukohale, et vaidlusalune siseriiklik meede on EÜ artikliga 12 keelatud põhjendamatu diskrimineerimine, jõudis ta Austria valitsuse esitatud selgituste põhjal kohtuistungil siiski järeldusele, et arvestades aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebiste tasuta andmise eesmärki, hariliku viibimiskoha mõistet ja seda, et ka puudega Austria elanik peaks A. Gottwaldi olukorras teetasu maksma, on vaidlusalused Austria õigusnormid tegelikult selle artikliga kooskõlas.

2. Hinnang

44. Kõigepealt tuleb märkida, et niisugune sotsiaaltoetus nagu vaidluse all olev kuulub sellisena üldiselt liikmesriikide pädevusse. Seega on vähemalt ühenduse õiguse kohaselt põhimõtteliselt – soovitagu seda või mitte – iga liikmesriigi otsustada, kas võtta vastu või jätta vastu võtmata niisugune sotsiaalmeede, mis seisneb aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise teatavatel tingimustel tasuta andmises puudega isikutele, või sellega sarnaselt mis tahes muu samalaadne meede, näiteks puudega isikutele kümnepäevase kehtivusajaga tasuta teekasutusmaksu kleebise võimaldamine; sotsiaalpoliitilistes küsimustes on liikmesriikidel oma pädevuse teostamisel laialdane kaalutlusõigus. [10]

10 – Seoses sellega vt 22. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas C-499/06: Nerkowska (EKL 2008, lk I-3993, punkt 23); 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-192/05: Tas-Hagen ja Tas (EKL 2006, lk I-10451, punkt 21) ja 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-213/05: Geven (EKL 2007, lk I-6347, punkt 27).

45. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt on siiski selge, et kui liikmesriik seda pädevust teostab, peab ta seda tegema kooskõlas ühenduse õigusega ja iseäranis asutamislepingu sätetega, mis reguleerivad kõigile liidu kodanikele tagatud vabadust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, ning kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga. [11]

46. Käesoleva kohtuasja asjaolude põhjal on aga ilmne, et A. Gottwald ei reisinud Austriasse eesmärgiga kasutada õigusi, mis on seotud töötajate liikumisvabadusega, ning seega ei ole võimalik määruse (EMÜ) nr 1612/68 [12] artikli 7 lõikega 2 ette nähtud võrdsest kohtlemisest lähtudes nõuda õigust saada aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebist tasuta kui „sotsiaalset soodustust", samuti ei saa seda toetust hinnata määruse (EMÜ) nr 1408/71 alusel. [13]

47. Samas on A. Gottwaldil kui liidu kodanikul EÜ asutamislepingu kohaldamisalas põhimõtteliselt õigus võrdsele kohtlemisele kodakondsusest hoolimata, kui ta satub – nimetatud asjaolu kõrvale jättes – samaväärsesse olukorda. [14]

48. Sellest tulenevalt – niivõrd kui A. Gottwald saab kõnealustel asjaoludel seda õigust kasutada – tuleb käesolevas kohtuasjas lahendada sisuliselt küsimus, kas aastase kehtivusajaga tasuta teekasutusmaksu kleebise võimaluse reserveerimine puudega isikutele, kellel on asjaomases liikmesriigis vähemalt harilik viibimiskoht, kujutab endast keelatud diskrimineerimist kodakondsuse alusel, ehk teisisõnu, arvestades konkreetset olukorda käesolevas kohtuasjas, küsimus, kas põhjus, miks A. Gottwaldi olukorras olevatele isikutele sellist kleebist ei võimaldata, seisneb kodakondsuses või on hoopis seotud mingi muu objektiivse teguriga, mis kodakondsusest ei olene. [15]

49. Sellepärast uurin nüüd lähemalt esiteks seda, kas põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale hinnangu andmisel tuleb, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus välja pakkus, lähtuda kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelust, mis on sätestatud EÜ artiklis 12; teiseks – ja kui tegu on sellise olukorraga – seda, kas vaidlusalused õigusnormid võivad põhimõtteliselt kujutada endast nimetatud

11 – Vt selle kohta nt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Nerkowska, punkt 24; 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Tas-Hagen ja Tas, punkt 22, ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-224/02: Pusa (EKL 2004, lk I-5763, punkt 22).

12 – Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT 1968, L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15).

13 – Nõukogu 14. juuni 1971. aasta määrus sotsiaalkindlustusskeemide kohaldamise kohta ühenduse piires liikuvate töötajate ja nende pereliikmete suhtes (EÜT 1971, L 149, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 35).

14 – Vt eelkõige 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: Garcia Avello (EKL 2003, lk I-11613, punkt 23) ja eespool 7. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Grzelczyk, punkt 31.

15 – Seega on selge, et käesolev kohtuasi ei puuduta tegelikult diskrimineerimist puude alusel, vaid võimalikku (kaudset) diskrimineerimist kodakondsuse alusel.

artikliga keelatud diskrimineerimist; ning lõpuks seda, kas endast diskrimineerimist kujutada võiv eristamine põhineb siiski objektiivsetel kaalutlustel, mis ei olene kodakondsusest.

50. Selles osas, mis puudutab EÜ artikli 12 kohaldatavust käesolevas kohtuasjas, ilmneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et liidu kodanik võib põhimõtteliselt kasutada nimetatud sättes ette nähtud õigust võrdsele kohtlemisele kodakondsusest hoolimata kõikides olukordades, mis kuuluvad ühenduse õiguse esemelisse kohaldamisalasse. [16]

51. Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast selgelt, et need olukorrad hõlmavad nii neid juhtumeid, mil kasutatakse asutamislepinguga tagatud põhivabadusi kui neid, mil teostatakse EÜ artiklis 18 sätestatud õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. [17]

52. Käesoleva asja suhtes piisab minu arvates märkimisest, et reisides teise liikmesriiki seal puhkuse veetmiseks, kasutas A. Gottwald kui liidu kodanik lihtsalt EÜ artiklis 18 sätestatud õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikides. Ainuüksi sel põhjusel ei ole põhikohtuasjas vaidluse all olev olukord pelgalt siseriiklik, vaid kuulub ühenduse õiguse esemelisse kohaldamisalasse, täpsemalt on kohaldatav EÜ artikkel 12.

53. Nõustun siiski komisjoniga, et vaidlusalune olukord on ühenduse õigusega reguleeritud ka seepärast, et kuivõrd A. Gottwald reisis Austriasse turistina seal puhkuse veetmiseks, tuleb teda käsitleda kui teenuste saajat ning ta saab sel põhjusel tugineda EÜ artiklile 12 koostoimes EÜ artikliga 49, mis käsitleb teenuste vaba liikumist. [18]

54. Sellepärast tuleb uurida, kas selline sotsiaalmeede nagu vaidluse all olev on kooskõlas EÜ artikli 12 nõuetega selles osas, et meetmest

16 – Vt selle kohta nt 24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-274/96: Bickel ja Franz (EKL 1998, lk I-7637); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Garcia Avello, punkt 23, ja 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 36.

17 – Vt nt 4. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-221/07: Zablocka-Weyhermüller (EKL 2008, lk I-9029, punkt 29); eespool 14. joonealuses märkuses viidatud Garcia Avello kohtuotsus, punkt 24; 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 33, ja 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp (EKL 2005, lk I-6421, punkt 18).

18 – Vt selle kohta eespool 3. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Cowan, punkt 15; 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bickel ja Franz, punkt 15, ja 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2003, lk I-721, punkt 12). Olen siiski seisukohal, et kooskõlas eelotsuse küsimusega on käesoleva kohtuasja lahendamisel asjakohane lähtuda kodakondsuse alusel diskrimineerimise üldkeelust, mis on sätestatud EÜ artiklis 12, mitte sellele keelule EÜ artiklis 49 antud konkreetsest väljendusest seoses teenuste vaba liikumisega, kuivõrd käesolevas kohtuasjas kujutab tasuliste teede kasutamine endast argumenteeritavalt teenuste tarbimist, mitte vastavat teenust ennast. Teisisõnu näib kurdetav diskrimineerimine mõneti kaasnevat vastava teenuse tarbimisega. Igal juhul kehtib vaidlusalusele meetmele antav hinnang *mutatis mutandis* ka EÜ artiklist 49 tuleneva konkreetse diskrimineerimiskeelu suhtes.

tulenev kasu on reserveeritud puudega isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on asjaomases liikmesriigis, ja on A. Gottwaldi olukorras olevatele isikutele seega kättesaamatu.

55. Sellega seoses tuleks meenutada, et Euroopa Kohus on järjepidevalt sedastanud, et EÜ artikkel 12 keelab mitte ainult ilmselge diskrimineerimise kodakondsuse alusel, vaid ka igasuguse varjatud diskrimineerimise, mis mõne muu tunnuse järgi vahet tehes toob faktiliselt kaasa samasuguse tagajärje. [19]

56. See kehtib nii elukohanõude kui ka hariliku viibimiskoha nõude kohta, mis on sätestatud Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 13 lõikes 2, kuivõrd need nõuded kalduvad toimima peamiselt teiste liikmesriikide kodanike kahjuks. [20]

57. Sellepärast tuleb järeldada, et põhikohtuasjas vaidluse all olev siseriiklik säte võib tõepoolest kujutada endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel EÜ artikli 12 tähenduses.

58. Sellest järeldusest üksi siiski ei piisa otsustamaks, et kõnealune säte on EÜ artikliga 12 vastuolus. See vastuolu puuduks, kui kõnealune säte oleks põhjendatud objektiivsete asjaoludega ehk täpsemalt, kui saaks tõendada, et see põhineb objektiivsetel, asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel kaalutlustel ja on proportsionaalne siseriikliku õigusega taotletava legitiimse eesmärgi suhtes. [21]

59. Minu meelest ei saa väita, et siseriiklikud õigusnormid, mis käsitlevad vaidlusaluse tasuta teekasutusmaksu kleebise andmist – kuivõrd nendes on tingimuseks seatud elukoht või harilik viibimiskoht –, ei ole objektiivselt põhjendatavad ja proportsionaalsed, arvestades selle sotsiaalmeetme laadi ja eesmärki. Sellega seoses tuleks märkida järgmist.

60. Esiteks tuleks meenutada, et Euroopa Kohus on mitmesuguste sotsiaalsoodustuste ja -toetuste suhtes tõdenud, et õiguspärane võib olla see, et sotsiaaltoetuse või -soodus-

19 – Vt selle kohta nt 10. veebruari 1994. aasta otsus kohtuasjas C-398/92: Mund & Fester (EKL 1994, lk I-467, punkt 14) ja eespool 18. joonealuses märkuses viidatud otsus kohtuasjas komisjon *vs.* Itaalia, punkt 13.

20 – Vt selle kohta 23. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-29/95: Pastoors ja Trans-Cap (EKL 1997, lk I-285, punkt 17); 29. aprilli 1999. aasta otsus kohtuasjas C-224/97: Ciola (EKL 1999, lk I-2517, punkt 14), ja 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins (EKL 2004, lk I-2703, punkt 65).

21 – Vt selle kohta nt eespool 19. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Mund & Fester, punkt 17; 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 54; 16. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bickel ja Franz, punkt 27, ja 15. septembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-258/04: Ioannidis (EKL 2005, lk I-8275, punkt 29).

tuse saaja ja asjaomase riigi vahel tagatakse teatav seotus, näiteks – olukorrast ja vastava soodustuse laadist olenevalt – tegelik seos isiku ja asjaomase liikmesriigi tööturu vahel, seos selle liikmesriigi ühiskonnaga või konkreetsemalt teataval tasemel integreeritus asjaomase riigi ühiskonda. [22]

61. Teiseks nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et elukoht võib põhimõtteliselt kujutada endast sellise seotuse olemasolu näitavat kriteeriumi. Vastus küsimusele, kas selline seotus on eelmises punktis viidatud Euroopa Kohtu praktika tähenduses õiguspärane, sõltub muude tegurite hulgas jällegi vastavast toetusest või soodustusest, eriti aga sellest, kas konkreetsel kujul seatud elukohanõue, näiteks nõue, et elukoht oleks olnud teatava aja jooksul, on kooskõlas ühenduse õigusega ja – iseäranis – on proportsionaalne. [23]

62. Seda arvestades tuleks käesolevas asjas vaidluse all oleva sotsiaalmeetme tingimuseks seatud elukohanõuete põhjendatuse ja proportsionaalsuse osas meenutada, et see meede seisneb aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise tasuta andmises teatava puudega isikutele, s.t vaidlusaluste siseriiklike õigusnormide kohaselt isikutele, kelle puuet tõendavale dokumendile on märgitud, et isikul on püsiv ja raske käimispuue või tal ei ole püsiva tervisekahjustuse tõttu mõistlikult võimalik kasutada ühistransporti või ta on pime.

63. Käesolevas asjas ei ole vaidlustatud seda, ja eespool kirjeldatud meetme laadiga on kooskõlas see, et kõnealuse meetme eesmärk on aidata puudega inimesi, toetades aastakaupa nende liikuvust ja sotsiaalset integratsiooni.

64. Selles suhtes olen esiteks seisukohal, et niisuguse meetme laadiga, mille eesmärk on toetada puudega inimeste liikuvust, vabastades nad teatavatel tingimustel kohustusest maksta oma territooriumil tasu teede kasutamise eest, on kooskõlas, kui sellise toetuse

22 – Vt selle kohta nt 11. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-287/05: Hendrix (EKL 2007, lk I-6909, punkt 55); eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Tas-Hagen ja Tas, punktid 34 ja 35; 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Nerkowska, punkt 37; 20. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Collins, punkt 67, ja 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 54.

23 – Sellega seoses vt nt eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bidar, punkt 59; samuti 18. novembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-158/07: Förster (EKL 2008, lk I-8507, punktid 50 ja 58), ja 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Nerkowska, punktid 39 ja 41.

saamise õiguse tingimuseks seatakse muu hulgas elukoha kriteerium, mis võib näidata teatavat seotust asjaomase riigi territooriumi ja selle riigi ühiskonnaga.

65. Teiseks tuleks rõhutada – nagu kohtuistungil selgitati –, et elukohta selle tavalises tähenduses ei peeta ainsaks niisuguseks seoseks asjaomase liikmesriigiga, mille alusel abikõlblikud puudega inimesed saavad taotleda tasuta aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebist. Kõnealuses siseriiklikus õiguses kohaldatava hariliku viibimiskoha mõiste kohaselt saavad piisavat seotust tõendada ka muud tegurid, mis annavad tunnistust püsivast või korrapärasest seosest asjaomase liikmesriigi territooriumiga, näiteks töötamine või korrapärane isiklikes huvides tegevus Austrias.

66. Selles kontekstis on tõsi, et Bundesstraßen-Mautgesetz'i § 13 lõikes 2 sätestatud nõuetes ei ole tasuta teekasutusmaksu kleebise andmise tingimuseks seatud otseselt seda, kui kaua või kui sageli taotleja tasulisi teid kasutab, samuti – nagu A. Gottwald on märkinud, ilma et talle oleks selles suhtes vastu vaieldud – ei kontrollita sellise kleebise valdajaid. Sellepärast ei veena mind Austria valitsuse argument, et puudega isik, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on Austrias ja kes tegelikult kasutab tasulisi teid ainult juhuslikult või lühiajaliselt, peab igal juhul teekasutusmaksu kleebise ostma.

67. Esiteks ei muuda see iseenesest siiski küsitavaks seda, et – nagu Austria valitsus on märkinud – vaidlusaluse sotsiaalmeetme eesmärk on toetada puudega isikuid, kellel on vaja kasutada tasulisi teid suhteliselt korrapäraselt.

68. Teiseks jääb igal juhul tõsiasjaks, et kõnealune meede seisneb *aastase kehtivusajaga* teekasutusmaksu kleebise tasuta andmises. Minu meelest on objektiivselt põhjendatud ja – arvestades liikmesriikide laialdast kaalutlusõigust nende pädevusse kuuluvate sotsiaaltoetuste suhtes [24] – ei ole ebaproportsionaalne see, et sellise kleebise andmise tingimuseks seatakse teatav vähe-

24 – Vt selle kohta nt eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Tas-Hagen ja Tas, punkt 36; samuti vt käesoleva ettepaneku punkt 44.

malt hariliku viibimiskoha olemasolus väljenduv püsiv seos aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise saaja ja liikmesriigi vahel, kus kõnealused tasulised teed asuvad. [25]

69. Olen arvamusel, et aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebise tasuta andmine puudega isikutele tingimusel, et nende elukoht või harilik viibimiskoht asub asjaomases liikmesriigis, ei ole vastuolus kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeluga, mis on sätestatud EÜ artiklis 12, ning samuti ei ole käesolevas kohtuasjas vaja kaaluda, mil määral võiksid raskused, mis Austria puudega inimese passi puudumise korral võivad tekkida nõutava raskusastmega puude kontrollimisel, õigustada kõnealuse soodustuse andmata jätmist nendele isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht ei ole asjaomases liikmesriigis.

70. Selles osas aga, mis puudutab käesoleva kohtuasja asjaolusid, tuleks meeles pidada, et õiguslikult ühesugust kohtlemist saavad kodakondsusest olenemata nõuda ainult need, kes on ühesugustes olukordades. [26]

71. Sellest perspektiivist tuleb märkida, et puudega isik, nagu A. Gottwald, kes reisib asjaomasesse liikmesriiki ainult selleks, et veeta seal puhkust, ja kelle seos kõnealuse liikmesriigiga on seega ainult ajutine, on – kui pidada silmas sotsiaaltoetust, näiteks tasuta teekasutusmaksu kleebise andmist, mille eesmärk on aastakaupa toetada puudega inimeste liikuvust ja sotsiaalset integratsiooni – objektiivselt teistsuguses olukorras kui puudega isik, kelle elukoht või vähemalt harilik viibimiskoht on asjaomase liikmesriigi territooriumil ning kelle jaoks võib tasuliste teede kasutamisel seetõttu olla oluliselt teistsugune tähendus, kuna see on seotud tema liikuvuse ja sotsiaalse integratsiooniga selles liikmesriigis.

72. Eespool esitatud kaalutlustest lähtudes tuleks eelotsuse küsimusele vastata, et EÜ artiklit 12 koostoimes EÜ artikliga 18 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas vaidluse all olev, mille eesmärk on aastakaupa toetada puudega inimeste liikuvust ja sotsiaalset integratsiooni ning mille kohaselt antakse aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebis mootorsõiduki kasutamiseks tasulistel föderaalteedel tasuta üksnes sellistele täpsemalt määratletud puudega isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on asjaomase liikmesriigi territooriumil, hõlmates seega neid puudega isikuid, kellel on Austrias regulaarne töö ja/või isiklikes huvides tegevus.

25 – Elukoha või hariliku viibimiskoha nõuete põhjendatust ja proportsionaalsust tuleb ilmselt hinnata erinevalt, kui sellised nõuded oleksid tingimuseks lühiajalise kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebiste jagamisel.

26 – Sellega seoses vt 8. juuli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-502/01 ja C-31/02: Gaumain-Cerri ja Barth (EKL 2004, lk I-6483, punktid 34 ja 35) ning käesoleva ettepaneku punkt 47 (ja seal viidatud kohtupraktika).

V. Ettepanek

73. Sellepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt.

EÜ artiklit 12 koostoimes EÜ artikliga 18 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus niisugused siseriiklikud õigusnormid nagu põhikohtuasjas vaidluse all olev, mille eesmärk on aastakaupa toetada puudega inimeste liikuvust ja sotsiaalset integratsiooni ning mille kohaselt antakse aastase kehtivusajaga teekasutusmaksu kleebis mootorsõiduki kasutamiseks tasulistel föderaalteedel tasuta üksnes sellistele täpsemalt määratletud puudega isikutele, kelle elukoht või harilik viibimiskoht on asjaomase liikmesriigi territooriumil, hõlmates seega neid puudega isikuid, kellel on Austrias regulaarne töö ja/või isiklikes huvides tegevus.