SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA JANA MAZÁKA,

predstavljeni 30. aprila 2009 [1]

I – Uvod

1. Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (neodvisen upravni senat regije Vorarlberg) [2] (Avstrija) je z odločbo z dne 29. februarja 2008, ki jo je Sodišče prejelo 6. marca 2008, na podlagi člena 234 ES predložilo Sodišču ES vprašanje za predhodno odločanje glede razlage člena 12 ES.

2. Predložitveno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz tega člena nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki določa, da je dajanje na voljo brezplačne letne vinjete za uporabo zveznih cest, za katere se plača cestnina, omejeno na invalidne osebe, ki imajo v zadevni državi stalno ali običajno prebivališče.

3. Vprašanje je bilo postavljeno v okviru postopka, ki ga je sprožil A. Gottwald, težko invaliden nemški državljan, zoper globo, ki mu je bila izrečena zaradi vožnje motornega vozila po avstrijski cesti, za katero se plača cestnina, ne da bi plačal zahtevani znesek cestnine.

II – Pravni okvir

4. V skladu s členom 10(1) Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (zakon o cestninjenju na zveznih cestah, v nadaljevanju: Bundesstraßen-Mautgesetz), v različici, ki je veljala v upoštevnem času, morajo enosledna motorna vozila (torej motorna kolesa in tako dalje) in večsledna motorna vozila, katerih največja skupna dovoljena masa ne presega 3,5 tone, za uporabo cestninske ceste plačati cestnino za določen čas.

5. V skladu s členom 11(1) Bundesstraßen-Mautgesetz mora biti cestnina za določen čas plačana pred uporabo odsekov ceste, za katere se plača cestnina, s pritrditvijo vinjete na vozilo.

1 – Jezik izvirnika: angleščina.
2 – V nadaljevanju: Unabhängiger Verwaltungssenat.

6. V skladu s členom 13(2) Bundesstraßen-Mautgesetz mora zvezni urad za socialne zadeve in invalide invalidnim osebam, ki imajo v zadevni državi stalno ali običajno prebivališče in imajo registrirano vsaj eno večsledno motorno vozilo, katerega največja skupna dovoljena masa ne presega 3,5 tone, na podlagi vloge dati na voljo brezplačno letno vinjeto za motorna vozila določene kategorije, če imajo te osebe invalidsko izkaznico na podlagi člena 40 Bundesbehindertengesetz (zvezni zakon o invalidnih osebah), v kateri je navedeno, da so trajno in resno nesposobne za hojo, da ne morejo običajno uporabljati javnih prevoznih sredstev zaradi trajno poškodovanega zdravja ali da so slepe.

7. Iz stališč avstrijske vlade izhaja, da je treba „običajno prebivališče“ ugotoviti v skladu s členom 66(2) Jurisdiktionsnorm (zakon z dne 1. avgusta 1895 o določitvi pristojnosti in o krajevni pristojnosti splošnih sodišč v civilnih zadevah, RGBl. 111).

8. Na podlagi člena 20(1) Bundesstraßen-Mautgesetz storijo vozniki motornih vozil, ki odseke cest, za katere se plača cestnina, uporabljajo, ne da bi v skladu s členom 10 plačali predpisano cestnino za določen čas, prekršek in se kaznujejo z globo v višini od 300 EUR do 3000 EUR (v upoštevnem času v tej zadevi od 400 EUR do 4000 EUR).

III – Dejanski okvir, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

9. Arthur Gottwald je nemški državljan s stalnim prebivališčem v Nemčiji, ki je popoln paraplegik, čigar telesne funkcije od četrtega vretenca navzdol so vse odpovedale in je povsem odvisen od invalidskega vozička. Ima identifikacijsko izkaznico o ugotovljeni težki invalidnosti.

10. A. Gottwald je 26. avgusta 2006, prihajajoč iz Nemčije, nameraval v Avstriji začeti nekajdnevne počitnice. Ko se je vozil s svojim vozilom po avtocesti A14 Rheintal, za katero se plača cestnina, v smeri Tirolske, je bil v bližini izvoza Wolfurt/Lauterach v skladu s Bundesstraßen-Mautgesetz preverjen, pri tem pa je bilo ugotovljeno, da na njegovem vozilu ni nameščena veljavna vinjeta.

11. A. Gottwaldu je bila zato z odločbo o globi Bezirkshauptmannschaft Bregenz (okrožnega upravnega organa, Bregenz) z dne 4. decembra 2006, po odobreni posebni omilitvi sankcije v skladu s členom 20 Verwaltungsstrafgesetz (zakona o prekrških), izrečena globa v višini 200 EUR zaradi vožnje vozila po avtocestnem omrežju, ne da bi pred uporabo ceste, za katero se plača cestnina, plačal cestnino za

določen čas z namestitvijo vinjete na vozilo. V odločbi je bilo ugotovljeno, da je s tem kršil člen 20(1) v zvezi v členoma 10(1) in 11(1) Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. V postopku v glavni stvari mora Unabhängiger Verwaltungssenat odločiti o pritožbi, ki jo je zoper to odločbo vložil A. Gottwald.

13. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je predložitveno sodišče v dvomu, ali je člen 13(2) Bundesstraßen-Mautgesetz, ki določa ukrep za pomoč invalidnim osebam s prebivališčem v Avstriji, skladen s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva, ki je določena v členu 12 ES.

14. Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da je omejitev izjeme od plačila vinjete na invalidne osebe, ki imajo stalno ali običajno prebivališče v zadevni državi, načeloma posredna diskriminacija na podlagi državljanstva v smislu tega člena, ki je lahko upravičena, če temelji neenaka obravnava na objektivnih razlogih, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je neenaka obravnava sorazmerna s ciljem, ki mu zakonito sledi.

15. Po mnenju predložitvenega sodišča se člen 12 ES uporablja bodisi na podlagi dejstva, da je želel A. Gottwalt na počitnice v Avstrijo in je torej odšel v drugo državo članico, da bi prejel storitev,[3] bodisi vsaj zato ker se za obravnavano vprašanje uporabljajo določbe naslova V Pogodbe o skupni politiki o prevozu.

16. Na podlagi tega je Unabhängiger Verwaltungssenat prekinilo postopek in Sodišču ES v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 12 ES razlagati tako, da nasprotuje uporabi določbe nacionalnega prava, ki določa, da se brezplačna letna vinjeta za motorna vozila za uporabo zveznih cestninskih cest dodeli le invalidnim osebam, ki imajo v zadevni državi stalno ali običajno prebivališče?“

3 – V tem smislu se sklicuje na sodbo z dne 2. februarja 1989 v zadevi Cowan (186/87, Recueil, str. 195).

IV – Pravna presoja

A – *Dopustnost*

1. Glavne trditve strank

17. V tem postopku so predložili stališča A. Gottwald, avstrijska vlada in Komisija. Zastopniki vseh stranke so bili prisotni tudi na obravnavi 12. marca 2007.

18. Po navedbah avstrijske vlade je dopustnost obravnavanega predloga za predhodno odločanje vsaj vprašljiva.

19. V zvezi s tem v bistvu navaja, da je bilo treba, neodvisno od vprašanja, ali je prebivališče kot pogoj za dodelitev brezplačne vinjete v skladu s pravom Skupnosti, A. Gottwaldu izreči globo, ker je v vsakem primeru kršil obveznost iz člena 11(1) BundesstraßenMautgesetz, da je treba nalepiti vinjeto na vozilo pred uporabo ceste, za katero se zaračuna cestnina.

20. Poseben postopek iz člena 13(2) Bundesstraßen-Mautgesetz, s katerim je povezano vprašanje za predhodno odločanje in v skladu s katerim je po vložitvi vloge in če so izpolnjeni določeni pogoji, invalidnim osebam dana na voljo brezplačna letna vinjeta, sam po sebi v postopku v glavni stvari ni sporen.

21. Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da ni A. Gottwald nikoli zaprosil za pridobitev takšne vinjete.

22. Tako izhaja iz navedb avstrijske vlade, da vprašanje za predhodno odločanje nima nobene povezave z dejanskim stanjem zadeve in da bi bil odgovor Sodišča lahko zgolj hipotetično, zato je treba v skladu s sodno prakso Sodišča ugotoviti nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe.

23. Nasprotno je predložitvena odločba po navedbah Komisije dopustna. V zvezi s tem poudarja, da je v načelu naloga nacionalnega sodišča, da odloči, ali je vprašanje o pravu Skupnosti pomembno za odločitev v postopku v glavni stvari, ki je pred nacionalnim sodiščem. Predložitveno sodišče je izrecno navedlo v predložitveni odločbi, da to velja v tej zadevi. Poleg tega se zdi, da ni izključeno, da lahko odgovor Sodišča prispeva vsaj k dodatni omilitvi globe v postopku v glavni

stvari, kar upoštevajoč precej velikodušno sodno prakso Sodišča glede dopustnosti predložitvenih odločb, zadošča za ugotovitev, da sporno vprašanje ni zgolj hipotetično.

24. A. Gottwald navaja, da čeprav bi formalno gledano lahko vložil vlogo za izdajo brezplačne vinjete, bi bila takšna vloga zavrnjena.

27. Sodišče sme zavrniti sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja, ki ga postavi nacionalno sodišče, le kadar je precej očitno, da zahtevana razlaga prava Skupnosti nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja. [6]

2. Presoja

25. Najprej je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča le nacionalno sodišče, ki odloča v sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, presodi, ob upoštevanju posebnosti zadeve, tako potrebo po predhodni odločbi, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi ustreznost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. [4]

26. Sodišče je zato, kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Skupnosti, v načelu dolžno odločati. [5]

28. Vendar menim, da v obravnavanem primeru ni tako.

29. Čeprav je res, da A. Gottwald ni zaprosil za brezplačno vinjeto in če domnevamo, kot je navedla avstrijska vlada, da je mogoče invalidni osebi izreči globo zgolj zaradi tega, ker pred uporabo ceste, za katero se plača cestnina, na vozilo ni pritrdila vinjete, čeprav je imela pravico do brezplačne vinjete, to še ne pomeni, da predložitveno sodišče v postopku v glavni stvari iz odgovora Sodišča na vpra-

4 – Glej med drugim sodbe z dne 5. marca 2009 v zadevi Apis-Hristovich (C-545/07, ZOdl., str. I-1627, točka 28); z dne 11. septembra 2008 v zadevi Eckelkamp in drugi (C-11/07, ZOdl., str. I-6845, točka 27) in z dne 16. decembra 2008 v zadevi Michaniki (C-213/07, ZOdl., str. I-9999, točka 32).

5 – Glej med drugim v opombi 4 navedene sodbe Apis-Hristovich (točka 29), Eckelkamp in drugi (točka 27) in Michaniki (točka 33).

6 – Glej med drugim v opombi 4 navedene sodbe Apis-Hristovich (točka 30), Eckelkamp in drugi (točka 28) in Michaniki (točka 34).

šanja za predhodno odločanje ne bi moglo o ničemer sklepati.

30. Natančneje, česar tudi ni izpodbijala avstrijska vlada, ni mogoče izključiti, da bi lahko predložitveno sodišče ugotovitev Sodišča, da nacionalna določba, kot je ta, ki je predmet presoje, ki ne omogoča izdaje brezplačne vinjete v okoliščinah, kot so te, ki se nanašajo na A. Gottwalda, krši člen 12 ES, upoštevalo kot dodatno omilitveno merilo pri odločanju o pritožbi A. Gottwalda.

31. Tako menim, da je glede na zgoraj navedeno sodno prakso vprašanje za predhodno odločanje dopustno.

B – *Vsebinska presoja*

1. Glavne trditve strank

32. Po navedbah A. Gottwalda je treba člen 12 ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta, ki je predmet presoje v postopku v glavni stvari.

33. Natančneje, zatrjuje, da se ta člen uporablja, ker je kot turist prejel storitev na področju prevoza. Določba, kot je ta, ki se obravnava, tudi omejuje pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici v skladu s členom 18 ES.

34. Ker je po mnenju A. Gottwalda obravnavana izjema od plačila cestnine za uporabo avtoceste omejena na invalidne osebe s stalnim ali običajnim prebivališčem v Avstriji, pomeni ta ukrep posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, kar je v nasprotju s členom 12 ES. Ta ukrep ni ne nujen ne sorazmeren. V tem smislu je tudi neenaka obravnava, ki je predmet presoje, nesorazmerna ob upoštevanju dejstva, da redno uporablja avstrijske ceste, za katere se plača cestnina, visok odstotek oseb, ki nimajo prebivališča v Avstriji, določen delež katerih so lahko invalidne osebe.

35. A. Gottwald prav tako poudarja, da je brezplačna letna vinjeta izdana brez preverjanja, ali jo dejansko uporablja zadevna invalidna oseba. Tako socialni vidik ukrepa ne more biti najpomembnejši. Poleg tega obstaja evropsko dovoljenje za parkiranje za invalidne osebe, tako da ni mogoče trditi, da bi odobritev brezplačne uporabe cest, za katere se plača cestnina, za invalidne osebe ne glede na njihovo prebivališče naložila Avstriji posebno upravno breme.

36. A. Gottwald dodaja, da dajanje na voljo brezplačne letne vinjete invalidnim osebam ni socialna dajatev, za katero ni treba plačati prispevka, ki bi lahko bila odvisna od predložitve dokazila o določeni stopnji vključenosti v družbo zadevne države članice. Na koncu navaja, da na žalost trenutno v Skupnosti ni skupne klasifikacije stopenj invalidnosti.

37. Nasprotno avstrijska vlada meni, čeprav se strinja, da se člen 12 ES uporablja v obravnavani zadevi, da ta določba ne nasprotuje nacionalnemu pravilu, kakršno je to, ki je predmet presoje.

38. Zatrjuje, da je odobritev brezplačne letne vinjete invalidnim osebam socialna dajatev, za katero ni treba plačati prispevka. Kot je mogoče razbrati iz sodb, kot je bila izdana v zadevi Grzelczyk, [7] upravičenost do takšne dajatve ne sme biti odvisna od pogojev, ki se razlikujejo od tistih, ki veljajo za državljane zadevne države članice, kar pa za to zadevo ne velja.

39. Kot je poleg tega na obravnavi poudarila vlada, obravnavana dajatev ni vezana na klasičen pogoj stalnega prebivališča, saj je na voljo tudi invalidnim osebam, ki imajo zgolj „običajno prebivališče“, kot je določeno v členu 66(2) Jurisdiktionsnorm. Pri ugotavljanju takšnega običajnega prebivališča je mogoče upoštevati zasebne in/ali poklicne okoliščine, tako da so lahko brezplačne vinjete izdane na primer tudi invalidnim osebam, ki v Avstriji zgolj opravljajo redno zaposlitev.

40. Vendar, kolikor izhaja predložitveno sodišče iz domneve, da to pravilo pomeni posredno diskriminacijo, je mogoče takšno različno obravnavo, ki temelji na prebivališču, upravičiti z legitimnim ciljem, kot je zagotavljanje, da prosilec za pomoč dokaže določeno stopnjo vključenosti v družbo te države. [8] Zahteva po stalnem ali običajnem prebivališču je namenjena zagotavljanju, da je ta pogoj izpolnjen, in preprečuje, da bi stroški ukrepa eksplodirali. [9]

7 – Sodba z dne 20. septembra 2001 (C-184/99, Recueil, str. I-6193).

8 – Sklicuje se na sodbo z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točka 61).

9 – Avstrijska vlada je v tem smislu na obravnavi pojasnila, da bi bili stroški petkrat višji od trenutnih (približno 3 milijone EUR v letu 2008), če bi bile brezplačne vinjete izdane ne glede na (običajno) prebivališče in tudi invalidnim osebam, ki uporabljajo ceste, za katere se plačuje cestnina, zgolj med kratkotrajnim bivanjem v Avstriji, kot velja v tej zadevi.

41. Poleg tega avstrijska vlada poudarja, da je cilj izdaje brezplačnih letnih vinjet invalidnim osebam olajšati osebno mobilnost oseb, ki zaradi invalidnosti ne morejo uporabljati javnega prevoza. Poleg tega iz dejstva, da so v tem okviru dane na razpolago le letne vinjete, jasno izhaja, da je obravnavana dajatev namenjena zagotavljanju podpore tistim, ki redno in dalj časa uporabljajo ceste, za katere se plača cestnina, in ne tistim, ki uporabljajo avstrijske avtoceste le krajši čas. V tem smislu bo morala invalidna oseba s stalnim prebivališčem v Avstriji, ki uporablja ceste, za katere se plača cestnina, le občasno ali krajši čas, prav tako kupiti vinjeto.

pojasnil avstrijske vlade navedla, da je glede na cilj, ki se mu sledi z izdajo brezplačne letne vinjete, koncept običajnega prebivališča in dejstvo, da bi morala invalidna oseba s stalnim prebivališčem v Avstriji, ki je v položaju, v kakršnem je A. Gottwald, prav tako plačati cestnino, obravnavana avstrijska zakonodaja dejansko v skladu s tem členom.

2. Presoja

42. Komisija zatrjuje, da je treba obravnavano zadevo presojati v luči člena 12 ES, ki se uporablja, ker je A. Gottwald izvrševal pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici v skladu s členom 18 ES in ker je kot turist izvrševal pravico do svobodnega prejemanja storitev po členu 49 ES. Zatrjuje, da pomeni zaračunavanje različnih stopenj cestnine glede na stalno prebivališče invalidnih oseb, ki so sicer v identičnem položaju, posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva.

44. Najprej je treba navesti, da socialna dajatev, kakršna je predmet obravnave, kot taka nedvomno sodi v pristojnost držav članic. Tako, kar zadeva pravo Skupnosti, načeloma – ne glede na morebitno zaželenost teh ukrepov – vsaka država članica sama odloči, ali bo sprejela socialni ukrep, kakršen je predmet obravnave, ki se nanaša na izdajo brezplačne letne vinjete v korist invalidnih oseb pod določenimi pogoji, ali tudi kakšen drug tovrstni ukrep, kot na primer, ali dati na voljo invalidnim osebam brezplačno vinjeto, veljavno 10 dni; države članice imajo široko diskrecijo pri izvrševanju svojih pristojnosti v zadevah s področja socialne politike. [10]

43. Vendar pa je Komisija, medtem ko je v pisnih stališčih zavzela stališče, da pomeni obravnavani nacionalni ukrep neupravičeno diskriminacijo, ki je prepovedana v skladu s členom 12 ES, na obravnavi na podlagi

10 – V tem smislu glej sodbe z dne 22. maja 2008 v zadevi Halina Nerkowska (C-499/06, ZOdl., str. I-3993, točka 23); z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Tas-Hagen in Tas (C-192/05, ZOdl., str. I-10451, točka 21) in z dne 18. julija 2007 v zadevi Geven (C-213/05, ZOdl., str. I-6347, točka 27).

45. Vendar če država članica izvršuje to pristojnost, iz sodne prakse Sodišča jasno izhaja, da mora pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Skupnosti, zlasti določbe Pogodbe o priznavanju svoboščine vsem državljanom Unije, da se prosto gibljejo in bivajo na ozemlju držav članic, in o temeljni prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva. [11]

46. V okoliščinah obravnavane zadeve je očitno, da se A. Gottwald ni odpravil na pot v Avstrijo zaradi izvrševanja pravic v okviru prostega gibanja delavcev, tako da ne bi mogel uveljavljati upravičenja do brezplačne letne vinjete kot „socialne ugodnosti“ na podlagi enakega obravnavanja, kot ga določa člen 7(2) Uredbe (EGS) 1612/68 [12], niti ni mogoče te dajatve presojati na podlagi Uredbe (EGS) 1408/71 [13].

47. Vendar ima A. Gottwald kot državljan Unije v okviru Pogodbe ES, če se, razen v tej točki, znajde v enakovrednem položaju, načeloma pravico do enake obravnave, ne glede na državljanstvo. [14]

48. Torej, da bi lahko v okoliščinah tega primera uveljavil to pravico, je v bistvu vprašanje, ki ga je treba rešiti v obravnavani zadevi, ali je omejitev odobritve brezplačne letne vinjete na invalidne osebe, ki imajo v zadevni državi članici vsaj običajno prebivališče, prepovedana diskriminacija na podlagi državljanstva, oziroma z drugimi besedami, ob upoštevanju posebnih okoliščin primera, ali je mogoče razlog, zaradi katerega je osebi v položaju, v kakršnem je A. Gottwald, zavrnjena odobritev te vinjete, državljanstvo ali, nasprotno, drug objektivni dejavnik, ki ni odvisen od državljanstva. [15]

49. Tako bom natančneje preučil, prvič, ali je treba položaj v postopku v glavni stvari presojati, kot je predlagalo predložitveno sodišče, v okviru sklicevanja na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva, kot je določena v členu 12 ES, drugič – če gre za to – ali lahko obravnavana zakonodaja

11 – Glej v tej zvezi na primer v opombi 10 navedeni sodbi Halina Nerkowska (točka 24) in v zadevi Tas-Hagen in Tas (točka 22) ter sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Pusa (C-224/02, ZOdl., str. I-5763, točka 22).

12 – Uredba Sveta z dne 15. oktobra 1968 o svobodi gibanja za delavce znotraj Skupnosti (UL L 257, str. 2).

13 – Uredba Sveta z dne 14. junija 1971 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe, samozaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti, kot je bila spremenjena in posodobljena (UL L 28, str. 1).

14 – Glej zlasti sodbo z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello (C-148/02, ZOdl., str. I-11613, točka 23) in v opombi 7 navedeno sodbo Grzelczyk (točka 31).

15 – Tako je jasno, da predmetna zadeva dejansko ni primer diskriminacije na podlagi invalidnosti, temveč primer verjetne (posredne) diskriminacije na podlagi državljanstva.

načeloma pomeni diskriminacijo v skladu s tem členom in, končno, ali je razlikovanje, ki lahko pomeni diskriminacijo, kljub temu utemeljeno na objektivnih merilih, ki niso odvisna od državljanstva.

50. Prvič, glede uporabe člena 12 ES v obravnavani zadevi, izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, da se lahko državljan Unije načeloma sklicuje na pravico do enake obravnave, ne glede na državljanstvo, kot izhaja iz te določbe, v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Skupnosti. [16]

51. Prav tako jasno izhaja iz sodne prakse Sodišča, da med te položaje spadajo tisti, ki zadevajo izvrševanje temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, in tiste, ki zadevajo uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic v skladu s členom 18 ES. [17]

52. Glede obravnavane zadeve po mojem mnenju zadošča, če navedem, da je A. Gottwald s potovanjem v drugo državo članico, da bi tam preživel počitnice, preprosto izvršil pravico, ki jo ima kot državljan Unije, do prostega gibanja in prebivanja v državi članici v skladu s členom 18 ES. Že samo zaradi tega položaj, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ni zgolj notranji, temveč sodi na področje *ratione materiae* prava Skupnosti, v okviru katerega se uporablja člen 12 ES.

53. Kljub temu se strinjam s Komisijo, da pravo Skupnosti ureja obravnavani položaj tudi zato, ker je treba A. Gottwalda, ker je odpotoval v Avstrijo kot turist, da bi tam preživel počitnice, šteti za prejemnika storitev in se tako, kot tak, lahko sklicuje na člen 12 ES v povezavi s členom 49 ES o prostem pretoku storitev. [18]

54. Zato je treba preučiti, ali je socialni ukrep, kakršen je obravnavani, v skladu z zahtevami člena 12 ES, s tem ko omejuje korist od tega

16 – V tem smislu glej na primer sodbo z dne 24. novembra 1998 v zadevi Bickel in Franz (C-274/96, Recueil, str. I-7637), v opombi 14 navedeno sodbo Garcia Avello (točka 23) in v opombi 8 navedeno sodbo Bidar (točka 36).

17 – Glej na primer sodbe z dne 4. decembra 2008 v zadevi Krystyna Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, ZOdl., str. I-9029, točka 29), v opombi 14 navedeno sodbo v Garcia Avello (točka 24), v opombi 8 navedeno sodbo Bidar (točka 33) in sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp (C-403/03, ZOdl., str. I-6421, točka 18).

18 – Glej v tem smislu v opombi 3 navedeno sodbo Cowan (točka 15); v opombi 16 navedeno sodbo Bickel in Franz (točka 15) in sodbo z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji (C-388/01, ZOdl., str. I-721, točka 12). Vendar menim, da je glede na vprašanje za predhodno odločanje obravnavano zadevo primerno presojati ob upoštevanju splošne prepovedi diskriminacije, ki je določena v členu 12 ES, in ne posebnega izraza te prepovedi v zvezi s prostim pretokom storitev iz člena 49 ES, ker je uporaba cest, za katere se plačuje cestnina, domnevno sredstvo za uživanje prejemanja storitev, kar je glavni cilj v okoliščinah obravnavane zadeve, prej kot sama zadevna storitev. Z drugimi besedami, možna diskriminacija, zoper katero se pritožuje, se zdi postranska glede na zadevno uživanje storitev. V vsakem primeru pa se presoja obravnavanega ukrepa, ki sledi, uporablja enako tudi za posebno prepoved diskriminacije iz člena 49 ES.

ukrepa na invalidne osebe s stalnim ali običajnim prebivališčem v zadevni državi članici in zato ni na voljo osebam, ki so v položaju, v kakršnem je A. Gottwald.

55. V zvezi s tem je treba spomniti, da je bilo Sodišče dosledno v ugotovitvah, da člen 12 ES ne prepoveduje le očitnih oblik diskriminacije na podlagi državljanstva, temveč tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih razlikovalnih meril dejansko povzročijo enak rezultat. [19]

56. To velja tako za pogoj stalnega prebivališča kot za pogoj običajnega prebivališča, kot je določeno v členu 13(2) Bundesstraßen-Mautgesetz, če lahko ti zahtevi delujeta predvsem v škodo državljanov drugih držav članic. [20]

57. Zato je treba ugotoviti, da obravnavana nacionalna določba v postopku v glavni stvari dejansko lahko pomeni posredno diskriminacijo na podlagi državljanstva v smislu člena 12 ES.

58. Vendar ta ugotovitev sama po sebi ne zadošča za sklep, da določba ni skladna s členom 12 ES. To ne bi veljalo, če bi bila določba upravičljiva na podlagi objektivnih okoliščin, to pomeni, natančneje, če bi lahko dokazali, da temelji na objektivnih preudarkih, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb in so sorazmerni glede na legitimen cilj, ki mu sledijo nacionalne določbe. [21]

59. Menim, da se ne zdi, da za obravnavano nacionalno zakonodajo o izdaji brezplačnih vinjet, kolikor se nanaša na stalno ali običajno prebivališče kot pogoj ter ob upoštevanju značilnosti in cilja tega socialnega ukrepa, ni mogoče reči, da je objektivno upravičljiva in sorazmerna. V tem okviru je treba poudariti naslednje.

60. Treba je spomniti, prvič, da je Sodišče v povezavi z različnimi socialnimi ugodnostmi in dajatvami priznalo, da je lahko legitimno zagotoviti, da je podana določena povezava

19 – Glej v tem smislu na primer sodbo z dne 10. februarja 1994 v zadevi Mund & Fester (C-398/92, Recueil, str. I-467, točka 14) in v opombi 18 navedeno sodbo Komisija proti Italiji (točka 13).

20 – Glej v tem smislu sodbe z dne 23. januarja 1997 v zadevi Pastoors in Trans-Cap (C-29/95, Recueil, str. I-285, točka 17); z dne 29. aprila 1997 v zadevi Ciola (C-224/97, Recueil, str. I-2517, točka 14) in z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, ZOdl., str. I-2703, točka 65).

21 – Glej v tem smislu na primer v opombi 19 navedeno sodbo Mund & Fester (točka 17); v opombi 8 navedeno sodbo Bidar (točka 54); v opombi 16 navedeno sodbo Bickel in Franz (točka 27) in sodbo z dne 15. septembra 2005 v zadevi Ioannidis (C-258/04, ZOdl., str. I-8275, točka 29).

med prejemnikom socialne ugodnosti ali dajatve in zadevno državo članico, kot je – odvisno od okoliščin in vrste obravnavane prednosti – pristna vez med osebo in trgom dela v zadevni državi članici, stik z njeno družbo ali, natančneje, določena stopnja vključenosti v družbo zadevne države članice. [22]

61. Drugič, iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je stalno prebivališče načeloma lahko merilo, ki dokazuje, da takšna navezanost obstaja. Naj ponovim, vprašanje, ali je takšna navezanost legitimna za namene sodne prakse Sodišča, na katero se sklicujem v prejšnji točki, bo odvisno od več dejavnikov, zlasti od tega, ali je pogoj prebivanja v svoji določeni obliki, na primer zahteva prebivanja v določenem obdobju, v skladu s pravom Skupnosti in zlasti sorazmeren. [23]

62. Kar zadeva v tem okviru upravičljivost in sorazmernost zahtev glede prebivanja v povezavi z obravnavanim socialnim ukrepom v tej zadevi, je treba spomniti, da je ta ukrep izdaja brezplačne letne vinjete osebam z določeno stopnjo invalidnosti, torej v skladu z obravnavano nacionalno določbo osebam, ki imajo v v invalidski izkaznici navedeno, da so trajno in resno nesposobne za hojo, da ne morejo običajno uporabljati javnih prevoznih sredstev zaradi trajno poškodovanega zdravja ali da so slepe.

63. Ni sporno ter je skladno z značilnostmi ukrepa, kot so opisane zgoraj, da je ukrep namenjen zagotavljanju pomoči invalidnim osebam s spodbujanjem njihove mobilnosti in vključevanja v družbo na letni ravni.

64. V zvezi s tem menim, da je, prvič, skladno z značilnostmi takšnega ukrepa, katerega cilj je podpirati mobilnost invalidnih oseb, tako da jih pod določenimi pogoji oprosti dolžnosti plačila cestnine za uporabo cestninskih cest

22 – Glej v zvezi s tem na primer sodbo z dne 11. septembra 2007 v zadevi Hendrix (C-287/05, ZOdl., str. I-6909, točka 55); v opombi 10 navedeni sodbi Tas-Hagen in Tas (točki 34 in 35) in Halina Nerkowska (točka 37); v opombi 20 navedeno sodbo Collins (točka 67) in v opombi 8 navedeno sodbo Bidar (točka 54).

23 – Glej v tem okviru na primer v opombi 8 navedeno sodbo Bidar (točka 59); sodbo z dne 18. novembra 2008 v zadevi Förster (C-158/07, ZOdl., str. I-8507, točki 50 in 58) in v opombi 10 navedeno sodbo Halina Nerkowska (točki 39 in 41).

na svojem območju, če se določi upravičenost do takšne dajatve v povezavi z, med drugim, pogojem prebivanja, ki lahko kaže na določeno vez z območjem zadevne države in njeno družbo.

65. Treba je poudariti, drugič, kot je bilo razjasnjeno na obravnavi, da prebivališče v običajnem pomenu besede ni edina navezna okoliščina z zadevno državo članico, ki bi omogočila upravičenim invalidnim osebam, da zaprosijo za izdajo brezplačne letne vinjete. V skladu s konceptom običajnega prebivališča, kot se uporablja v skladu z zadevnim nacionalnim pravom, je mogoče dokazati zadostno vez s pomočjo drugih dejavnikov, ki kažejo na trajno ali redno povezavo z območjem zadevne države članice, na primer z zaposlitvijo ali opravljanjem redne zasebne dejavnosti v Avstriji.

66. V tem okviru drži, da iz zahtev, določenih v členu 13(2) Bundesstraßen-Mautgesetz, samo po sebi ne izhaja, da je pogoj za izdajo brezplačne vinjete trajanje ali pogostost uporabe cestninskih cest s strani prosilca, niti, kot je navedel A. Gottwald, ne da bi mu kdo glede tega oporekal, se ne zdi, da bi bil v zvezi s tem opravljen kakršenkoli nadzor nad tistimi, ki imajo takšno vinjeto. Tako me ne prepriča trditev, na katero se sklicuje avstrijska vlada, da bi morala invalidna oseba s stalnim ali običajnim prebivališčem v Avstriji, ki dejansko uporablja cestninske ceste le občasno ali krajši čas, v vsakem primeru prav tako kupiti vinjeto.

67. Vendar to, prvič, samo po sebi ne vzbuja dvoma o dejstvu, da je – kot je izpostavila avstrijska vlada – obravnavani socialni ukrep namenjen podpori invalidnim osebam, ki morajo dokaj redno uporabljati ceste, za katere se plača cestnina.

68. Drugič, ostaja dejstvo, da se ta ukrep v vsakem primeru nanaša na izdajo brezplačne *letne* vinjete. Zdi se mi objektivno utemeljeno in ob upoštevanju široke diskrecije, ki jo imajo države članice glede socialnih dajatev, ki spadajo v njihovo pristojnost, [24] ne nesorazmerno, če je upravičenost do takšne

24 – Glej v tem smislu na primer v opombi 10 navedeno sodbo Tas-Hagen in Tas (točka 36); glej tudi zgoraj točko 44.

vinjete odvisna od obstoja neke stabilne vezi, kakršna je običajno prebivališče, med prejemnikom letne vinjete in državo članico, v kateri so zadevne ceste, za katere se plača cestnina. [25]

69. Izdaja brezplačne letne vinjete invalidnim osebam, če imajo stalno ali običajno prebivališče v zadevni državi članici, tako po mojem mnenju ne nasprotuje prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva, določeni v členu 12 ES, ne da bi bilo v predmetni zadevi glede oseb, ki nimajo stalnega ali običajnega prebivališča, treba presojati, v kakšni meri lahko težave s preverjanjem zadostne stopnje invalidnosti oseb, ki nimajo avstrijske invalidske izkaznice, upravičuje zavrnitev obravnavane dajatve.

70. Kar zadeva konkretne okoliščine obravnavane zadeve, je treba imeti za konec v vsakem primeru v mislih, da lahko zgolj tisti, ki se znajdejo v enakem položaju, zahtevajo enako pravno obravnavo, ne glede na njihovo državljanstvo. [26]

71. S tega stališča je treba navesti, da je invalidna oseba, kot je A. Gottwald, ki potuje v zadevno državo članico le zato, da bi tam preživela nekaj časa na počitnicah, in ki ima tako zgolj začasno vez s to državo članico, v zvezi z odobritvijo socialne dajatve, kot je izdaja brezplačne letne vinjete, ki je namenjena podpori mobilnosti in vključenosti invalidnih oseb v družbo na letni ravni, v položaju, ki se objektivno razlikuje od položaja invalidne osebe s stalnim prebivališčem ali v vsakem primeru običajnim prebivališčem na območju zadevne države članice, za katero ima uporaba cest, za katere se plača cestnina, lahko bistveno drugačen pomen glede mobilnosti in vključenosti v družbo v tej državi članici.

72. Glede na navedene preudarke je treba na vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 12 ES v povezavi s členom 18 ES razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je predmet presoje v postopku v glavni stvari, ki je namenjena spodbujanju mobilnosti in vključenosti invalidnih oseb v družbo na letni ravni in ki določa, da je dajanje na voljo brezplačne letne vinjete za motorna vozila za uporabo zveznih cest, za katere se plača cestnina, omejeno na osebe z ugotovljeno invalidnostjo, ki imajo na ozemlju zadevne države članice stalno ali običajno prebivališče, kar vključuje invalidne osebe, ki so zaposlene in/ali opravljajo zasebno dejavnost v tej državi članici.

25 – Upravičenost in sorazmernost pogojev stalnega ali običajnega prebivališča bi očitno morali presojati drugače, če bi bile pod takimi pogoji izdane kratkotrajne vinjete.

26 – Glej v tem okviru sodbo z dne 8. julija 2004 v združenih zadevah Gaumain-Cerri in Barth (C-502/01 in C-31/02, ZOdl., str. I-6483, točki 34 in 35) in točko 47 zgoraj (in tam navedeno sodno prakso).

V – Predlog

73. Sodišču zato predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje odgovori:

Člen 12 ES v povezavi s členom 18 ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je predmet presoje v postopku v glavni stvari, ki je namenjena spodbujanju mobilnosti in vključenosti invalidnih oseb v družbo na letni ravni in ki določa, da je dajanje na voljo brezplačne letne vinjete za motorna vozila za uporabo zveznih cest, za katere se plača cestnina, omejeno na osebe z ugotovljeno invalidnostjo, ki imajo na ozemlju zadevne države članice stalno ali običajno prebivališče, kar vključuje invalidne osebe, ki so zaposlene in/ali opravljajo zasebno dejavnost v tej državi članici.