DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

1. oktober 2009 *

I sag C-103/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Østrig) ved afgørelse af 29. februar 2008, indgået til Domstolen den 6. marts 2008, i sagen:

Arthur Gottwald

mod

Bezirkshauptmannschaft Bregenz,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne M. Ilešič, A. Tizzano (refererende dommer), A. Borg Barthet og E. Levits,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. marts 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Arthur Gottwald ved Rechtsanwälte H. Frick og T. Dietrich

— den østrigske regering ved E. Riedl og G. Eberhard, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved N. Yerrell, G. Braun og D. Maidani, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 EF.

2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Arthur Gottwald og Bezirkshauptmann Bregenz (østrigsk administrativ myndighed i første instans) vedrørende en bøde, som sidstnævnte pålagde som følge af manglende betaling af vejafgift.

Retsforskrifter

Nationale bestemmelser

3 § 10, stk. 1, i landevejsafgiftsloven fra 2002 (Bundesstraßen-Mautgesetz 2002, BGBl. I, 109/2002) i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »BstMG 2002«), bestemmer:

»Benyttelsen af betalingspligtige veje med én- og flersporede motorkøretøjer med en højst tilladt totalvægt på 3,5 ton er underlagt en tidsafhængig afgift.«

4 § 11, stk. 1, i BstMG 2002, bestemmer:

»Den tidsafhængige afgift skal erlægges, før betalingspligtige strækninger benyttes, ved anbringelse af en afgiftsvignette på køretøjet.«

5 § 13, stk. 2, i BStMG 2002, der regulerer proceduren vedrørende tildeling af en gratis årsvignette for statsborgere, som er i besiddelse af et bevis for handicappede personer, er affattet som følger:

»Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (de sociale myndigheder) skal efter ansøgning uden beregning udstede en årsvignette til handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold på nationalt område og er registreret som indehaver af mindst ét flersporet motorkøretøj med en højst tilladt totalvægt på 3,5 ton, under forudsætning af, at den pågældende er indehaver af et handicapbevis i medfør af § 40 i lov om handicappedes vilkår (Bundesbehindertengesetz), hvori det er anført, at den pågældende varigt er stærkt gangbesværet, at vedkommende må antages ikke at kunne benytte offentlige transportmidler på grund af vedvarende sygdom, eller at vedkommende er blind.«

6 § 20, stk. 1, i BStMG 2002 bestemmer:

»Førere af motorkøretøjer, der benytter betalingspligtige strækninger uden forskriftsmæssigt at have erlagt afgiften, begår en forvaltningsovertrædelse, som udløser en bøde på mellem 400 EUR og 4 000 EUR.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 Arthur Gottwald er en tysk statsborger, der er bosat i Hamburg (Tyskland), og som er fuldstændigt lammet med funktionstab fra fjerde ryghvirvel og nedefter. I Tyskland har han fået udstedt et identifikationsbevis, der angiver, at han er svært handicappet.

8 Den 26. august 2006 kom Arthur Gottwald kørende på en østrigsk betalingspligtig motorvej på vej til sit rejsemål i Østrig. I forbindelse med en vejkontrol blev det konstateret, at han ikke forudgående ved at erhverve en afgiftsvignette til anbringelse på køretøjet havde erlagt den tidsafhængige afgift.

9 Bezirkshauptmannschaft Bregenz pålagde ham derfor en bøde på 200 EUR ved afgørelse af 4. december 2006, en afgørelse, som Arthur Gottwald påklagede til Unabhängiger Verwaltungssenat i Land Vorarlberg.

10 I denne klagesag gjorde Arthur Gottwald navnlig gældende, at eftersom han er lam og herved har fået udstedt et tysk identifikationsbevis, der angiver, at han er handicappet, var han i medfør af § 13, stk. 2, i BStMG 2002 berettiget til en gratis vignette i Østrig på samme måde som handicappede personer, som har bopæl eller sædvanligt ophold i Østrig.

11 Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg har, idet den er i tvivl om lovligheden af betingelserne for tildeling af den pågældende vignette, på denne

baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 12 EF fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national retsforskrift, hvorefter en årsvignette til brug for kørsel på betalingspligtige landeveje udelukkende stilles gratis til rådighed for handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold på nationalt område?«

Om det præjudicielle spørgsmål

12 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 12 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, som forbeholder gratis tilrådighedsstillelse af en årsvignette for handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold i den pågældende medlemsstat.

Om formaliteten

13 Den østrigske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, idet spørgsmålet er af rent hypotetisk karakter og er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, idet Arthur Gottwald aldrig har ansøgt om den pågældende gratis vignette i Østrig.

14 Ifølge de østrigske myndigheder har det præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt ingen direkte forbindelse med genstanden i hovedsagen, idet spørgsmålet ikke vedrører en afgørelse, der afslår tildeling af den pågældende gratis vignette i henhold til § 13, stk. 2, i BStMG 2002, men udelukkende vedrører Arthur Gottwalds klage over den bøde, han blev pålagt på grundlag af § 20, stk. 1, i BStMG 2002, sammenholdt med lovens § 10, stk. 1, samt § 11, stk. 1, som følge af den manglende betaling af den tidsafhængige afgift.

15 Denne argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes.

16 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis tilkommer det inden for rammerne af samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter i henhold til artikel 234 EF udelukkende den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af de konkrete omstændigheder i den sag, der er indbragt for den, at vurdere såvel, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen følgelig principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, af 22.5.2003, sag C-18/01, Korhonen m.fl., Sml. I, s. 5321, præmis 19, og af 19.4.2007, sag C-295/05, Asemfo, Sml. I, s. 2999, præmis 30).

17 Heraf følger, at den formodning om relevans, som er knyttet til spørgsmål, der forelægges af nationale domstole til præjudiciel afgørelse, kun kan afvises i helt særlige tilfælde, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af de fællesskabsretlige bestemmelser i spørgsmålene savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61, og af 1.4.2008, sag C-212/06, Gouvernement de la Communauté française og Gouvernement wallon, Sml. I, s. 1683, præmis 29).

18 I det foreliggende tilfælde kan det, selv om Arthur Gottwald ikke ansøgte om en gratis vignette i henhold til § 13, stk. 2, i BStMG 2002, imidlertid ikke udelukkes, at Domstolens besvarelse kan have en faktisk betydning for resultatet i hovedsagen.

19 Det fremgår nemlig af de oplysninger, som den østrigske regering har fremlagt under retsmødet, at den forelæggende ret har kompetence til at nedsætte bøden, såfremt den konstaterer, at sagsøgeren i hovedsagen havde ret til den gratis vignette som følge af den ret, der følger af artikel 12 EF, til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

20 En eventuel afgørelse fra Domstolen, der fastslår, at den pågældende bestemmelse i EF-traktaten er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, ville særligt kunne udgøre en formildende omstændighed, der gør det muligt for den nationale ret at lempe den sanktion, som blev pålagt Arthur Gottwald.

21 Det må således konstateres, at det ikke klart fremgår, at den ønskede fortolkning ikke er relevant for den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe.

22 Følgelig kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

23 Indledningsvis bemærkes, at ifølge fast retspraksis er unionsborgerskabets formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, idet det gør det muligt for dem blandt disse statsborgere, som befinder sig i samme situation, at blive undergivet samme retlige behandling, uanset deres nationalitet og med forbehold af udtrykkeligt fastsatte undtagelser i denne henseende (jf. bl.a. dom af 15.3.2005, sag C-209/03, Bidar, Sml. I, s. 2119, præmis 31, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

24 Navnlig kan enhver unionsborger, som Domstolen allerede har fastslået, påberåbe sig artikel 12 EF, som forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i alle de situationer, der er omfattet af fællesskabsrettens materielle anvendelsesområde (dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 62, og Schempp-dommen, præmis 17).

25 Disse situationer omfatter bl.a. situationer, der er knyttet til udøvelsen af den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er fastsat i artikel 18 EF (jf. dom af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 24, og Bidar-dommen, præmis 33, samt dom af 18.11.2008, sag C-158/07, Förster, Sml. I, s. 8507, præmis 37).

26 Under disse omstændigheder kan en statsborger i en medlemsstat, såsom Arthur Gottwald, når han udøver sin ret til at færdes og opholde sig på Fællesskabets område med henblik på at tilbringe sin ferie i en anden medlemsstat, påberåbe sig den ret, som er fastsat i artikel 12 EF, til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

27 Det følger desuden af fast retspraksis, at reglerne om ligebehandling af egne statsborgere og udlændinge ikke blot forbyder åbenlys forskelsbehandling begrundet

i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat (jf. bl.a. dom af 23.1.1997, sag C-29/95, Pastoors og Trans-Cap, Sml. I, s. 285, præmis 16, af 19.3.2002, sag C-224/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2965, præmis 15, og af 30.6.2005, sag C-28/04, Tod's og Tod's France, Sml. I, s. 5781, præmis 19).

28 Dette er navnlig tilfældet med hensyn til en foranstaltning, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, eftersom dette navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater, for så vidt som personer, der ikke har bopæl nationalt område, ligesom ikke-hjemmehørende, som oftest er statsborgere i andre stater (jf. bl.a. dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 14, og af 16.1.2003, sag C-388/01, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 721, præmis 14).

29 I det foreliggende tilfælde er den i hovedsagen omstridte bestemmelse baseret på denne type kriterium, eftersom bestemmelsen alene forbeholder den gratis årsvignette for handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt opholdssted i Østrig.

30 En sådan forskelsbehandling er kun berettiget i henhold til fællesskabsretten, såfremt den er begrundet i objektive hensyn, der er uafhængige af de berørte personers nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning (jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 36, og Garcia Avello-dommen, præmis 31, samt Bidar-dommen, præmis 54).

31 Hvad angår betingelsen om tilstedeværelsen af objektive almene hensyn har den østrigske regering gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning har til formål at fremme mobilitet og social integration for personer, der på grund af et handicap ikke kan benytte offentlig transport, og som derfor er afhængige af eget køretøj. Den pågældende foranstaltning er, som det også følger af vignettens gyldighed i et år, beregnet for personer, der ofte benytter vejnettet. Kravet om bopæl eller

sædvanligt opholdssted er således udtryk for en vis grad af integration i det østrigske samfund for modtagere af den gratis vignette.

32 I den forbindelse må det konstateres, at såvel fremme af mobilitet og integration for handicappede personer som ønsket om at sikre et vist tilknytningsforhold mellem samfundet i den pågældende medlemsstat og den, der er berettiget til en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, udgør objektive almene hensyn, som kan begrunde, at betingelserne for tildeling af en sådan ydelse kan påvirke unionsborgernes frie bevægelighed (jf. analogt D'Hoop-dommen, præmis 38, samt dom af 26.10.2006, sag C-192/05, Tas-Hagen og Tas, Sml. I, s. 10451, præmis 35, og af 22.5.2008, sag C-499/06, Nerkowska, Sml. I, s. 3993, præmis 37).

33 Det er dog tillige en betingelse, som anført i denne doms præmis 30, at kravet om forholdsmæssighed er opfyldt. Det fremgår af Domstolens praksis, at en foranstaltning er forholdsmæssig, når den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil (jf. bl.a. Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

34 Hvad mere specifikt angår graden af tilknytning mellem modtageren af en ydelse og samfundet i den pågældende medlemsstat har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne hvad angår en ydelse som den i hovedsagen omhandlede, som ikke er reguleret i fællesskabsretten, har en vid skønsbeføjelse ved fastsættelsen af kriterierne for vurderingen af en sådan tilknytning (jf. i denne retning Tas-Hagen og Tas-dommen, præmis 36).

35 Domstolen har således anerkendt, at de nationale lovgivninger under visse betingelser med henblik på at godtgøre tilstedeværelsen af en vis grad af integration kan stille krav om, at modtageren af den pågældende ydelse har haft bopæl eller ophold i en vis periode i den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning Bidar-dommen, præmis 59, og Förster-dommen, præmis 50).

36 Hvad angår en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der har til formål at lette regelmæssige rejser i Østrig for handicappede personer med henblik på, at disse integreres i det nationale samfund, forekommer kravet om bopæl eller sædvanligt ophold at være kriterier, som er egnede til at godtgøre, om der foreligger en forbindelse mellem disse personer og samfundet i den pågældende medlemsstat, der, som generaladvokaten har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, kan adskille dem fra andre kategorier af brugere, der alene anvender medlemsstatens vejnet i medlemsstaten ved en enkelt lejlighed eller midlertidigt.

37 Det bemærkes desuden, at i det foreliggende tilfælde stilles der ikke i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning yderligere krav om en minimumsperiode, for hvilken den omhandlede person skal have godtgjort at have haft bopæl eller sædvanligt ophold i Østrig for at få tildelt en gratis vignette til landeveje.

38 De overvejelser, som er anført i de foregående præmisser vedrørende forholdsmæssigheden af de betingelser om bopæl og sædvanligt ophold i forhold til de mål, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, gælder så meget desto mere, som de pågældende betingelser — som den østrigske regering forklarede det under retsmødet uden at blive modsagt på dette punkt af de øvrige berørte, der afgav indlæg for Domstolen — skal fortolkes udvidende, således at øvrige tilknytningsfaktorer gør det muligt at godtgøre en tilstrækkelig forbindelse til det østrigske samfund med henblik på tildeling af en gratis vignette.

39 Navnlig, som den østrigske regering præciserede under retsmødet, har en handicappet person, der ikke kan godtgøre at have bopæl eller sædvanligt ophold i Østrig, men som regelmæssigt rejser til dette land i erhvervsmæssigt eller privat øjemed, ligeledes ret til en gratis vejvignette.

40 På denne baggrund skal det konstateres, at den i hovedsagen omhandlede nationale retsforskrift ikke går videre end hvad der er nødvendigt for at opnå de mål, som forfølges.

41 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 12 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter gratis tilrådighedsstillelse af en årsvignette til landeveje forbeholdes handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold i den pågældende medlemsstat, eller som regelmæssigt rejser til denne medlemsstat i erhvervsmæssigt eller privat øjemed.

Sagens omkostninger

42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 12 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter gratis tilrådighedsstillelse af en årsvignette til landeveje forbeholdes handicappede personer, der har bopæl eller sædvanligt ophold i den pågældende medlemsstat, eller som regelmæssigt rejser til denne medlemsstat i erhvervsmæssigt eller privat øjemed.

Underskrifter