ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

1 oktober 2009 *

In zaak C-103/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Oostenrijk) bij beslissing van 29 februari 2008, ingekomen bij het Hof op 6 maart 2008, in de procedure

Arthur Gottwald

tegen

Bezirkshauptmannschaft Bregenz,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, M. Ilešič, A. Tizzano (rapporteur), A. Borg Barthet en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 maart 2009,

gelet op de opmerkingen van:

— A. Gottwald, vertegenwoordigd door H. Frick en T. Dietrich, Rechtsanwälte,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl en G. Eberhard als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Yerrell, G. Braun en D. Maidani als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 2009,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. Gottwald en het Bezirkshauptmannschaft Bregenz (administratieve instantie van eerste aanleg te Bregenz), betreffende een door deze instantie opgelegde geldboete wegens niet-betaling van tol voor het gebruik van de snelweg.

Toepasselijke bepalingen

Nationale regeling

3 § 10, lid 1, van het Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (Oostenrijkse wet van 2002 inzake federale tolwegen, BGBl. 109/2002), in de ten tijde van de feiten in het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „BStMG 2002"), bepaalt:

„Het gebruik van tolwegtrajecten met een- of meersporige motorvoertuigen waarvan het maximaal toelaatbaar totaalgewicht niet meer dan 3,5 ton bedraagt, is onderworpen aan een tijdsafhankelijke tol."

4 In § 11, lid 1, BStMG 2002 wordt bepaald:

„De tijdsafhankelijke tol moet vóór het gebruik van toltrajecten worden voldaan door het aanbrengen van een tolvignet op het voertuig."

5 § 13, lid 2, BStMG 2002, dat de procedure regelt voor de gratis toekenning van een jaarvignet aan staatsburgers die in het bezit zijn van een invaliditeitskaart, luidt als volgt:

„Het Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen [(Oostenrijkse federale instelling inzake sociale en gehandicaptenvraagstukken)] is verplicht om aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in het binnenland hebben en die ten minste een meersporig motorvoertuig mogen besturen waarvan het maximaal toelaatbaar totaalgewicht niet meer dan 3,5 ton bedraagt, gratis een jaarvignet voor een motorvoertuig van de genoemde categorie ter beschikking te stellen, mits zij in het bezit zijn van een invaliditeitskaart in de zin van § 40 van het Bundesbehindertengesetz [(Oostenrijkse federale gehandicaptenwet)], waarop staat vermeld dat zij lijden aan een blijvende ernstige beperking van het loopvermogen, dat zij redelijkerwijs geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer wegens blijvende gezondheidsschade, of dat zij blind zijn."

6 § 20, lid 1, BStMG 2002 bepaalt:

„Bestuurders van motorvoertuigen die gebruikmaken van tolwegtrajecten zonder de krachtens § 10 verschuldigde, tijdsafhankelijke tol naar behoren te hebben voldaan, maken zich schuldig aan een administratiefrechtelijke overtreding en worden bestraft met een geldboete van 400 tot 4 000 EUR."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

7 Gottwald is een in Hamburg (Duitsland) woonachtige Duits staatsburger, die een volledige dwarslaesie heeft, met uitval van alle functies onder de vierde borstwervel. Om die reden is aan hem in Duitsland een invaliditeitskaart uitgereikt.

8 Op 26 augustus 2006 reed Gottwald, op weg naar zijn Oostenrijkse vakantiebestemming, met zijn voertuig op het tolplichtige Oostenrijkse snelwegennet. Bij een verkeerscontrole werd vastgesteld dat hij niet vooraf de tijdsafhankelijke tol had betaald middels aankoop van een tolvignet dat op zijn voertuig moest worden aangebracht.

9 Daarop heeft het Bezirkshauptmannschaft Bregenz hem bij beslissing van 4 december 2006 een geldboete opgelegd van 200 EUR, waartegen Gottwald beroep heeft ingesteld bij de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg.

10 In het kader van dit beroep heeft Gottwald met name betoogd dat, aangezien hij een dwarslaesie heeft waarvoor hem een Duitse invaliditeitskaart is uitgereikt, hij krachtens § 13, lid 2, BStMG 2002 in Oostenrijk recht heeft op een gratis vignet, net als gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in Oostenrijk hebben.

11 Omdat de Unabhängige Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg twijfels heeft over de rechtmatigheid van de voorwaarden voor toekenning van dit vignet vanuit het oogpunt

van het gemeenschapsrecht, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient artikel 12 EG aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de toepassing van een bepaling van nationaal recht volgens welke enkel personen met een nader bepaalde handicap die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben, recht hebben op een gratis jaarvignet voor een motorvoertuig waarmee gebruik mag worden gemaakt van federale tolwegen?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

12 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12 EG in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de gratis toekenning van een jaarlijks wegenvignet voorbehoudt aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het gebied van de betrokken lidstaat hebben.

Ontvankelijkheid

13 De Oostenrijkse regering betwist de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing op grond dat dit louter hypothetisch is en niet relevant voor de beslechting van het hoofdgeding, aangezien Gottwald nooit een verzoek heeft ingediend om het betrokken gratis vignet in Oostenrijk te verkrijgen.

14 Meer bepaald houdt de prejudiciële vraag volgens de Oostenrijkse autoriteiten geen enkel verband met het voorwerp van het hoofdgeding, aangezien deze vraag geen betrekking heeft op een besluit tot weigering van de toekenning van dit gratis vignet, in de zin van § 13, lid 2, BStMG 2002, maar uitsluitend op de betwisting door Gottwald van de krachtens § 20, lid 1, junctis de §§ 10, lid 1, en 11, lid 1, BStMG 2002, aan hem opgelegde geldboete wegens niet-betaling van de tijdsafhankelijke tol.

15 Dit betoog kan echter niet worden aanvaard.

16 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het in het kader van de in artikel 234 EG geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechter uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen alsmede de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen de uitlegging van gemeenschapsrecht betreffen, is het Hof dus in beginsel verplicht uitspraak te doen (zie met name arresten van 13 maart 2001, PreussenElektra, C-379/98, Jurispr. blz. I-2099, punt 38; 22 mei 2003, Korhonen e.a., C-18/01, Jurispr. blz. I-5321, punt 19, en 19 april 2007, Asemfo, C-295/05, Jurispr. blz. I-2999, punt 30).

17 Hieruit volgt dat het vermoeden van relevantie dat op de prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties rust, slechts in uitzonderingsgevallen kan worden opgeheven, namelijk wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van de in die vragen genoemde bepalingen van gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding (zie met name arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 61, en 1 april 2008, Gouvernement de la Communauté française en Gouvernement wallon, C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punt 29).

18 In casu kan evenwel niet worden uitgesloten dat, hoewel Gottwald nooit een verzoek heeft ingediend om een gratis vignet in de zin van § 13, lid 2, BStMG 2002 te verkrijgen, het antwoord van het Hof de uitkomst van het hoofdgeding daadwerkelijk kan beïnvloeden.

19 Uit de ter terechtzitting door de Oostenrijkse regering verstrekte inlichtingen blijkt immers dat de verwijzende rechter bevoegd is het bedrag van de geldboete te verlagen, wanneer hij vaststelt dat de verzoeker in het hoofdgeding recht heeft op dit gratis vignet krachtens het in artikel 12 EG neergelegde recht om gevrijwaard te blijven van discriminatie op grond van zijn nationaliteit.

20 Aldus kan een eventuele beslissing waarbij het Hof oordeelt dat voornoemde bepaling van het EG-verdrag zich verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, met name een verzachtende omstandigheid vormen op grond waarvan de nationale rechter de aan Gottwald opgelegde sanctie kan versoepelen.

21 Geconstateerd moet dus worden dat de gevraagde uitlegging niet kennelijk irrelevant is voor de beslissing die de verwijzende rechterlijke instantie moet nemen.

22 Het verzoek om een prejudiciële beslissing moet dus ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

23 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de staatsburgers van de lidstaten dient te zijn, en zij degenen onder deze staatsburgers die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak verleent op een gelijke behandeling rechtens (arresten van 15 maart 2005, Bidar, C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 31, en 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Inzonderheid kan, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, elke burger van de Unie zich in beginsel beroepen op artikel 12 EG, dat elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, in alle situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallen (arrest van 12 mei 1998, Martinez Sala, C-85/96, Jurispr. blz. I-2691, punt 62, en arrest Schempp, reeds aangehaald, punt 17).

25 Tot deze situaties behoren met name die welke betrekking hebben op de uitoefening van de in artikel 18 EG neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven (arrest van 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 24; arrest Bidar, reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 18 november 2008, Förster, C-158/07, Jurispr. blz. I-8507, punt 37).

26 In deze omstandigheden kan een staatsburger van een lidstaat, zoals Gottwald, wanneer hij gebruikmaakt van zijn vrijheid om op het communautaire grondgebied te reizen en te verblijven, teneinde zijn vakantie in een andere lidstaat door te brengen, zich beroepen op het in artikel 12 EG neergelegde recht om recht om gevrijwaard te blijven van discriminatie op grond van zijn nationaliteit.

27 Ook volgt in dit verband uit de rechtspraak dat de bepalingen inzake gelijke behandeling van eigen staatsburgers en buitenlanders niet alleen openlijke discriminaties op grond van nationaliteit verbieden, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot

hetzelfde resultaat leiden (zie met name arresten van 23 januari 1997, Pastoors en Trans-Cap, C-29/95, Jurispr. blz. I-285, punt 16; 19 maart 2002, Commissie/Italië, C-224/00, Jurispr. blz. I-2965, punt 15, en 30 juni 2005, Tod's en Tod's France, C-28/04, Jurispr. blz. I-5781, punt 19).

28 Dit is met name het geval bij een maatregel die als onderscheidend criterium de woon- of verblijfplaats hanteert, omdat dit hoofdzakelijk ten nadele van staatsburgers van andere lidstaten kan werken, aangezien personen die hun woonplaats niet op het nationale grondgebied hebben, net als niet-ingezetenen, meestal niet-staatsburgers zijn (zie met name in die zin arresten van 29 april 1999, Ciola, C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 14, en 16 januari 2003, Commissie/Italië, C-388/01, Jurispr. blz. I-721, punt 14).

29 In casu is de in het hoofdgeding aan de orde zijnde litigieuze regeling juist gebaseerd op zulk een criterium, aangezien zij het voordeel van het gratis jaarvignet voorbehoudt aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats in Oostenrijk hebben.

30 Een dergelijke discriminerende behandeling kan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht dus slechts gerechtvaardigd zijn, indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (zie met name arrest van 11 juli 2002, D'Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 36, en reeds aangehaalde arresten Garcia Avello, punt 31, en Bidar, punt 54).

31 Met betrekking tot de voorwaarde betreffende het bestaan van objectieve overwegingen van algemeen belang, betoogt de Oostenrijkse regering dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel is bedoeld om de mobiliteit en sociale integratie te ondersteunen van personen die wegens hun handicap geen gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer en derhalve afhankelijk zijn van het gebruik van een privévoertuig. Daarom is deze maatregel, zoals volgt uit het feit dat het vignet een jaar geldig is, gericht op personen die met een zekere frequentie gebruik moeten maken van het wegennet. Het

vereiste van de woonplaats of de gewone verblijfplaats is dus de uiting van een zekere mate van integratie van de houders van het gratis vignet in de Oostenrijkse samenleving.

32 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat zowel de ondersteuning van de mobiliteit en integratie van gehandicapten als de wens om het bestaan te verzekeren van een band tussen de samenleving van de betrokken lidstaat en de ontvanger van een prestatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, zeer wel kunnen worden aangemerkt als objectieve overwegingen van algemeen belang die kunnen rechtvaardigen dat de voorwaarden voor toekenning van een dergelijke prestatie de vrijheid van verkeer van de burgers van de Unie kunnen aantasten (zie naar analogie arrest D'Hoop, reeds aangehaald, punt 38; arresten van 26 oktober 2006, Tas-Hagen en Tas, C-192/05, Jurispr. blz. I-10451, punt 35, en 22 mei 2008, Nerkowska, C-499/06, Jurispr. blz. I-3993, punt 37).

33 Niettemin is wel noodzakelijk dat het in punt 30 van dit arrest genoemde evenredigheidsvereiste wordt geëerbiedigd. Uit de rechtspraak volgt dat een maatregel evenredig is wanneer hij geschikt is om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (zie met name arrest Tas-Hagen en Tas, reeds aangehaald, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Aangaande de mate van verbondenheid van de ontvanger van de prestatie met de samenleving van de betrokken lidstaat, heeft het Hof meer bepaald reeds geoordeeld dat met betrekking tot prestaties die niet door het communautaire recht worden geregeld, zoals de prestatie die in het hoofdgeding aan de orde is, de lidstaten een ruime beoordelingsvrijheid hebben voor de vaststelling van de criteria ter beoordeling van deze verbondenheid (zie in die zin arrest Tas-Hagen en Tas, reeds aangehaald, punt 36).

35 Zo heeft de rechtspraak onder bepaalde voorwaarden aanvaard dat nationale regelingen kunnen vereisen dat de ontvanger van de aan de orde zijnde prestatie, teneinde het bestaan aan te tonen van een zekere mate van integratie, gedurende een bepaalde tijd in de betrokken lidstaat heeft gewoond of verblijf heeft gehouden (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Bidar, punt 59, en Förster, punt 50).

36 Wat een maatregel betreft als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die is bedoeld om regelmatige verplaatsingen door gehandicapten op het Oostenrijkse grondgebied te vergemakkelijken met het oog op hun integratie in de nationale samenleving, lijken de woonplaats of de gewone verblijfplaats derhalve geschikte criteria te zijn om het bestaan van een band tussen deze personen en de samenleving van de betrokken lidstaat aan te tonen. Door deze band onderscheiden deze personen zich, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 71 van zijn conclusie, met name van andere categorieën van gebruikers die het wegennet van die lidstaat waarschijnlijk slechts eenmalig of tijdelijk gebruiken.

37 Bovendien moet worden opgemerkt dat in casu de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling de toekenning van het gratis vignet niet onderwerpt aan enige bijkomende voorwaarde van een minimumperiode waarin de betrokken persoon zijn woonplaats of gewone verblijfplaats in Oostenrijk moet hebben gehad.

38 De overwegingen in de voorgaande punten inzake de vraag of de voorwaarden met betrekking tot woonplaats en gewone verblijfplaats evenredig zijn aan de doelen die met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling worden nagestreefd, gelden a fortiori nu, zoals de Oostenrijkse regering ter terechtzitting heeft uiteengezet, zonder op dit punt te zijn tegengesproken door de andere belanghebbenden die hun opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, deze voorwaarden ruim worden uitgelegd, zodat ook andere aanknopingsfactoren een voldoende band met de Oostenrijkse samenleving kunnen aantonen met het oog op de toekenning van het gratis vignet.

39 In het bijzonder, zoals deze regering ter terechtzitting heeft gepreciseerd, kan een gehandicapte die zijn woonplaats of gewone verblijfplaats niet in Oostenrijk heeft, maar die zich om professionele of persoonlijke redenen regelmatig naar dat land begeeft, eveneens in aanmerking komen voor het gratis wegenvignet.

40 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, niet verder gaat dan nodig is om de door deze regeling nagestreefde doelstellingen te bereiken.

41 Bijgevolg moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 12 EG aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de gratis toekenning van een jaarlijks wegenvignet voorbehoudt aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben, en daartoe ook die gehandicapten rekent die zich om professionele of persoonlijke redenen regelmatig naar dat land begeven.

Kosten

42 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 12 EG moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de gratis toekenning van een jaarlijks wegenvignet voorbehoudt aan gehandicapten die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats op het grondgebied van de betrokken lidstaat hebben, en daartoe ook die gehandicapten rekent die zich om professionele of persoonlijke redenen regelmatig naar dat land begeven.

ondertekeningen