DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

16. januar 2003 *

I sag C-388/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og R. Amorosi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 12 EF og 49 EF, idet den har forbeholdt diskriminerende særpriser for adgangen til museer, seværdigheder, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver

* Processprog: italiensk.

tilhørende det offentlige, som ydes af lokale eller nationale, decentrale myndigheder, udelukkende for italienske statsborgere eller udelukkende for personer, der er bosat på området for de nævnte myndigheder, der forvalter den pågældende kulturelle seværdighed, og som er over 60 eller 65 år, og idet den har udelukket turister med statsborgerskab i andre medlemsstater eller personer uden bopæl på det nævnte område, som opfylder de samme objektive aldersbetingelser, fra disse fordele,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, V. Skouris, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: C. Stix-Hackl
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. oktober 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret på Domstolens Justitskontor den 8. oktober 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 12 EF og 49 EF, idet den har forbeholdt diskriminerende særpriser for adgangen til museer, seværdigheder, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige, som ydes af lokale eller nationale, decentrale myndigheder, udelukkende for italienske statsborgere eller udelukkende for personer, der er bosat på området for de nævnte myndigheder, der forvalter den pågældende kulturelle seværdighed, og som er over 60 eller 65 år, og idet den har udelukket turister med statsborgerskab i andre medlemsstater eller personer uden bopæl på det nævnte område, som opfylder de samme objektive aldersbetingelser, fra disse fordele.

De nationale bestemmelser

2 Artikel 1, stk. 1, i dekret nr. 507 udstedt af det italienske ministerium for kulturværdier og naturområder den 11. december 1997 med titlen »Bestemmelser om indførelse af adgangsbillet til seværdigheder, museer, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige« (GURI nr. 35 af 12.2.1998, s. 13) bestemmer følgende:

»Adgang til seværdigheder, museer, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige opnås mod betaling af en billet, hvis gyldighed kan være uafhængig af udstedelsesdatoen.«

3 Samme dekrets artikel 4, stk. 3, bestemmer følgende:

»Gratis adgang har:

[...]

e) italienske statsborgere på under 18 år eller på over 60 år. Besøgende på under 12 år skal være ledsaget

[...]«

4 Dekret nr. 375 udstedt af samme ministerium den 28. september 1999 med titlen »Bestemmelser om ændring af ministerielt dekret nr. 507 af 11. december 1997 om indførelse af adgangsbillet til seværdigheder, museer, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige« (GURI nr. 253 af 27.10.1999, s. 20) bestemmer i sin eneste artikel:

»1. Der indføres følgende ændringer i artikel 4 i dekret nr. 507 af 11. december 1997:

a) i stk. 3, litra e), erstattes første punktum af følgende punktum: »borgere i Den Europæiske Union på under 18 år eller på over 65 år«

[...]«

Den administrative procedure

5 Efter at have fået forelagt adskillige klager i løbet af 1998 foretog Kommissionen en række undersøgelser, som førte til den konklusion, at den særprisordning, der gjaldt for personer på over 60 eller 65 år for adgang til Dogepaladset i Venedig (Italien) samt bl.a. de kommunale museer i de italienske byer Treviso, Padova og Firenze, var udtryk for forskelsbehandling, enten på grundlag af nationalitet eller på grundlag af bopæl, til skade for statsborgere i andre medlemsstater end Den Italienske Republik.

6 Da adskillige skrivelser fra Kommissionen, hvorved denne anmodede den italienske regering om at give den oplysninger herom, forblev ubesvarede, sendte Kommissionen den 1. juli 1999 en åbningsskrivelse til Den Italienske Republik.

7 Ved skrivelse af 5. oktober 1999 underrettede de italienske myndigheder Kommissionen om en umiddelbart forestående ændring af dekret nr. 507, som havde til formål at udvide særprisordningen for adgang til de nationale museer, som indtil da var forbeholdt italienske statsborgere, til alle statsborgere i medlemsstaterne. Disse myndigheder præciserede desuden, at en udvidende fortolkning af de gældende bestemmelser faktisk gør det muligt at anvende de omtvistede særpriser for alle fællesskabsborgere.

8 Da Kommissionen var af den opfattelse, at den italienske regerings svar ikke var tilfredsstillende, sendte den den 2. februar 2000 en begrundet udtalelse til Den

Italienske Republik og anførte bl.a., at den bebudede ændring angik nationale museer og seværdigheder, men ikke de kommunale museer og seværdigheder, som museerne i Firenze, Padova, Treviso og Venedig tilhører. I øvrigt var en udvidende fortolkning af de gældende bestemmelser ifølge Kommissionen ikke tilstrækkelig til at ophæve traktatbruddet. Desuden anførte Kommissionen, at ifølge det ministerielle cirkulære nr. 1560 af 11. marts 1998, der drejer sig om fortolkningen af dekret nr. 507, var det overladt til ledelsen af den pågældende seværdighed at træffe skønsmæssig afgørelse om, hvorvidt de særpriser, som ifølge de gældende bestemmelser alene gjaldt for italienske statsborgere, skulle udvides til at omfatte andre persongrupper.

9 Den 12. oktober 2000 modtog Kommissionen endnu en klage vedrørende Dogepaladset, hvori det blev anført, at den gratis adgang for personer over 60 år kun gjaldt for italienske statsborgere.

10 Den 13. november 2000 sendte Kommissionen en skrivelse til Den Italienske Republik og anmodede den om at give forklaringer herom og om en kopi af bestemmelserne om adgang til forskellige museer i Italien. I øvrigt anmodede Kommissionen ved skrivelse af 2. april 2001 bl.a. de italienske myndigheder om at forklare nærmere, hvordan de agtede at bringe den forskelsbehandling til ophør, der blev udøvet over for andre fællesskabsstatsborgere end italienske statsborgere med hensyn til de italienske kulturelle seværdigheder, som kommunerne er ejere af.

11 Da der ikke var indgået noget svar til Kommissionen inden for den frist på to måneder, der var fastsat i den begrundede udtalelse, besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

Søgsmålet

12 Domstolen har allerede fastslået, at nationale bestemmelser om adgang til en medlemsstats museer, som indebærer en forskelsbehandling alene til skade for udenlandske turister, for statsborgere fra andre medlemsstaters vedkommende er forbudt i henhold til EØF-traktatens artikel 7 og 59 (nu henholdsvis EF-traktatens artikel 6 og 59, efter ændring nu artikel 12 EF og 49 EF) (dom af 15.3.1994, sag C-45/93, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 911).

13 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 5.12.1989, sag C-3/88, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 4035, præmis 8), at ligebehandlingsprincippet, som artikel 49 EF er et særligt udtryk for, ikke blot forbyder åbenbar forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelsen af andre sondringskriterier reelt fører til samme resultat.

14 Dette gælder bl.a. en foranstaltning, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, da der er risiko for, at dette navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater, fordi ikke bosiddende personer 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). I denne sammenhæng er det irrelevant, at den omtvistede foranstaltning i givet fald berører både indenlandske statsborgere med bopæl i andre dele af det nationale område og statsborgere fra de øvrige medlemsstater. For at en foranstaltning kan betragtes som udtryk for forskelsbehandling, er det ikke nødvendigt, at den fører til en begunstigelse af alle indenlandske statsborgere eller til en ringere stilling alene for statsborgere i andre medlemsstater, og ikke desuden for indenlandske statsborgere (jf. i denne retning bl.a. dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 41).

15 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den gratis adgang til museer, seværdigheder, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige, som indrømmes af lokale eller nationale, decentrale myndigheder, alene er forbeholdt italienske statsborgere eller personer, der er bosat på området for de offentlige myndigheder, der forvalter det pågældende museum eller den pågældende seværdighed, navnlig når de er over 60 eller 65 år, således at turister, der er statsborgere i andre medlemsstater, eller ikke bosiddende, som opfylder samme objektive aldersbetingelser, er udelukket fra gratis adgang.

16 Den italienske regering har ikke bestridt, at de ændringer, der blev indført ved artikel 4 i dekret nr. 507 ved dekret nr. 375 for at udvide den omtvistede ordning med særpriser til at gælde for statsborgere i alle medlemsstaterne, ikke gælder for de museer eller øvrige seværdigheder, der forvaltes af lokale og nationale, decentrale myndigheder.

17 Kommissionen har således erkendt, at dekret nr. 375 har bragt det påståede traktatbrud til ophør med hensyn til de museer og seværdigheder, der forvaltes af staten, og den har gentaget, at nærværende søgsmål udelukkende vedrører de prisbestemmelser, der gælder for museer og seværdigheder, der forvaltes af lokale og nationale, decentrale myndigheder.

18 Den Italienske Republik har imidlertid fremført forskellige almene hensyn som begrundelse for de omtvistede særpriser. Dels har den anført, at i betragtning af de omkostninger, der er forbundet med forvaltningen af kulturgoder, kan gratis adgang til disse ikke indføres uden hensyn til betragtninger af økonomisk art. Dels er den begunstigelse, der er forbeholdt italienske statsborgere eller visse bosiddende personer, ifølge Den Italienske Republik berettiget af hensyn til beskatningsordningens sammenhæng, da de nævnte fordele er modstykket til betaling af skat, hvorved disse statsborgere eller bosiddende personer bidrager til forvaltningen af de pågældende seværdigheder.

19 Det bemærkes for det første med hensyn til den omstændighed, at de omtvistede særpriser indeholder en sondring baseret på kriteriet om statsborgerskab, at

sådanne fordele kun er forenelige med fællesskabsretten, såfremt de kan henhøre under en udtrykkelig undtagelsesbestemmelse, f.eks. artikel 46 EF, som artikel 55 EF henviser til, nemlig den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Økonomiske hensyn kan ikke være almene hensyn som omhandlet i artikel 46 EF (jf. bl.a. dom af 14.11.1995, sag C-484/93, Svensson og Gustavsson, Sml. I, s. 3955, præmis 15).

20 Da hverken nødvendigheden af at bevare sammenhængen i beskatningsordningen eller de økonomiske hensyn, som den italienske regering har påberåbt sig, henhører under de undtagelser, der er tilladt efter artikel 46 EF, er de omtvistede særpriser følgelig uforenelige med fællesskabsretten, for så vidt som de udelukkende er forbeholdt italienske statsborgere.

21 For så vidt som disse særpriser indeholder en sondring baseret på bopælskriteriet, skal der dernæst tages stilling til, om de begrundelser, som den italienske regering har anført, er tvingende almene hensyn, som kan begrunde sådanne fordele.

22 Hvad for det første angår de økonomiske hensyn, som den italienske regering har fremført, bemærkes blot, at de ikke er berettigede, da rent økonomiske formål ikke kan være tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten (jf. bl.a. dom af 6.6.2000, sag C-35/98, Verkooijen, Sml. I, s. 4071, præmis 48).

23 Hvad for det andet angår nødvendigheden af at bevare sammenhængen i beskatningsordningen, som i dommen af 28. januar 1992 i Bachmann-sagen (sag C-204/90, Sml. I, s. 249) er blevet anerkendt som begrundelse for bestemmelser, der kan begrænse de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten, bemærkes, at i de sager, der førte til afsigelsen af Bachmann-dommen og i dommen af samme dato i sagen Kommissionen mod Belgien (sag C-300/90, Sml. I, s. 305), var der direkte sammenhæng mellem på den ene side fradragsretten for

præmier og på den anden side beskatningen af forsikringsselskabernes ydelser i henhold til kontrakter om alderspensionsforsikring og forsikring mod risikoen for dødsfald, og denne sammenhæng måtte beskyttes for at sikre sammenhængen i den omhandlede beskatningsordning (jf. herved bl.a. dommen i sagen Svensson og Gustavsson, præmis 18, dom af 27.6.1996, sag C-107/94, Asscher, Sml. I, s. 3089, præmis 58, af 16.7.1998, sag C-264/96, ICI, Sml. I, s. 4695, præmis 29, og af 28.10.1999, sag C-55/98, Vestergaard, Sml. I, s. 7641, præmis 24).

24 I det foreliggende tilfælde er der imidlertid ingen direkte forbindelse af denne art mellem nogen beskatning på den ene side og anvendelse af særpriser for adgang til de museer og offentlige seværdigheder, som traktatbrudssøgsmålet angår, på den anden side. Dette gælder så meget desto mere, som de omtvistede særpriser er afhængige af den pågældendes bopæl på området for den offentlige myndighed, der forvalter det pågældende museum eller den pågældende offentlige seværdighed, under udelukkelse af andre personer, der er bosiddende i Italien, og som i denne egenskab også er skattepligtige i denne medlemsstat.

25 Følgelig er de omtvistede særpriser, da de udelukkende er forbeholdt personer, som er bosiddende på området for de offentlige myndigheder, der forvalter det pågældende museum eller den pågældende offentlige seværdighed, ligeledes uforenelige med fællesskabsretten.

26 Endelig har den italienske regering gjort gældende, at de bestemmelser, hvorved de anfægtede særpriser er blevet indført, ikke henhører under dens kompetence. Disse vedrører nemlig museer eller andre udstillingssteder, der forvaltes af lokale myndigheder, mens det bestemmes i artikel 47 i republikkens præsidents dekret nr. 616 af 24. juli 1977 (GURI nr. 234 af 29.8.1977, Supplemento ordinario, III, s. 3), at »alle tjenesteydelser og aktiviteter i forbindelse med museer og samlinger af kunstnerisk, historisk og bibliografisk interesse, som tilhører regionen eller andre offentlige myndigheder, herunder ikke-territoriale myndigheder, og som er undergivet regionens kontrol eller i hvert fald er af lokal interesse, samt i

forbindelse med disses bevaring, drift, offentlige brug og udvikling«, henhører under regionernes enekompetence.

27 I denne forbindelse bemærkes blot, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig forhold i sin interne retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser, der følger af fællesskabsretten. Ganske vist kan den enkelte medlemsstat frit fordele de retsanordnende beføjelser internt, men i forhold til Fællesskabet har den fortsat i henhold til artikel 226 EF eneansvaret for, at disse forpligtelser opfyldes (jf. bl.a. dom af 13.12.1991, sag C-33/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5987, præmis 24).

28 På baggrund af de foregående betragtninger må det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 12 EF og 49 EF, idet den har forbeholdt diskriminerende særpriser for adgangen til museer, seværdigheder, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige, som ydes af lokale eller nationale, decentrale myndigheder, udelukkende for italienske statsborgere eller udelukkende for personer, der er bosat på området for de nævnte myndigheder, der forvalter den pågældende kulturelle seværdighed, og som er over 60 eller 65 år, og idet den har udelukket turister med statsborgerskab i andre medlemsstater eller personer uden bopæl på det nævnte område, som opfylder de samme objektive aldersbetingelser, fra disse fordele.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik bør betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 12 EF og 49 EF, idet den har forbeholdt diskriminerende særpriser for adgangen til museer, seværdigheder, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige, som ydes af lokale eller nationale, decentrale myndigheder, udelukkende for italienske statsborgere eller udelukkende for personer, der er bosat på området for de nævnte myndigheder, der forvalter den pågældende kulturelle seværdighed, og som er over 60 eller 65 år, og idet den har udelukket turister med statsborgerskab i andre medlemsstater eller personer uden bopæl på det nævnte område, som opfylder de samme objektive aldersbetingelser, fra disse fordele.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. januar 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling