ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

16 januari 2003 *

In zaak C-388/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia en R. Amorosi als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door M. Fiorilli, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een beroep tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door de door plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden toegekende discriminerende tariefvoordelen voor de toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en

* Procestaal: Italiaans.

tuinen, enkel voor te behouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die de betrokken culturele locatie beheren, mits zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, met uitsluiting van toeristen die onderdaan van een andere lidstaat of niet-ingezetene zijn, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 EG en 49 EG,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet, kamerpresident, R. Schintgen, V. Skouris, N. Colneric en J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 oktober 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 8 oktober 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de door plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden toegekende discriminerende tariefvoordelen voor de toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, enkel voor te behouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die de betrokken culturele locatie beheren, mits zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, met uitsluiting van toeristen die onderdaan van een andere lidstaat of niet-ingezetene zijn, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 EG en 49 EG.

Nationale regeling

2 Artikel 1, lid 1, van decreet nr. 507 van het Ministero per i Beni Culturali e Ambientali (ministerie voor cultureel erfgoed en natuurgebieden) van 11 december 1997, getiteld „Verordening houdende invoering van het toegangsbiljet voor musea, galerieën, archeologische opgravingen en en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen" (GURI nr. 35 van 12 februari 1998, blz. 13), luidt als volgt:

„Toegang tot monumenten, musea, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen wordt verleend tegen betaling van een biljet, waarvan de geldigheid onafhankelijk kan zijn van de datum van uitreiking."

3 Artikel 4, lid 3, van dit decreet luidt als volgt:

„Gratis toegang wordt verleend:

[...]

e) aan Italiaanse onderdanen jonger dan 17 jaar of ouder dan 60 jaar. Bezoekers jonger dan 12 jaar worden slechts onder begeleiding toegelaten;

[...]"

4 Decreet nr. 375 van genoemd ministerie, van 28 september 1999, getiteld „Verordening houdende wijziging van ministerieel decreet nr. 507 van 11 december 1997 houdende invoering van het toegangsbiljet voor musea, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen" (GURI nr. 253 van 27 oktober 1999, blz. 20), bepaalt in zijn enig artikel:

„1. Artikel 4 van decreet nr. 507 van 11 december 1997 wordt als volgt gewijzigd:

a) in lid 3, sub e, wordt de eerste zin vervangen door de volgende zin: ‚aan onderdanen van de Europese Unie jonger dan 17 jaar of ouder dan 65 jaar';

[...]"

De precontentieuze procedure

5 Nadat in de loop van het jaar 1998 enkele klachten bij de Commissie waren ingediend, heeft deze laatste op basis van onderzoeken geconcludeerd dat het tariefvoordeel voor personen ouder dan 60 of 65 jaar voor toegang tot het Dogenpaleis te Venetië (Italië), alsmede met name de gemeentelijke musea van de Italiaanse steden Treviso, Padua en Florence, een op grond van nationaliteit of woonplaats gegronde discriminatie van onderdanen van andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek vormde.

6 Aangezien een aantal brieven van de Commissie waarin zij de Italiaanse regering hierover om informatie verzocht onbeantwoord bleven, heeft de Commissie de Italiaanse Republiek op 1 juli 1999 in gebreke gesteld.

7 Bij brief van 5 oktober 1999 hebben de Italiaanse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat decreet nr. 507 weldra zou worden gewijzigd, teneinde het tot dan toe aan Italiaanse onderdanen voorbehouden tariefvoordeel voor nationale musea uit te breiden tot alle onderdanen van de Europese Unie. Genoemde autoriteiten gaven bovendien te kennen, dat door een ruime uitlegging van de vigerende regeling de litigieuze tariefvoordelen in feite op alle gemeenschapsonderdanen konden worden toegepast.

8 Omdat zij het antwoord van de Italiaanse regering ontoereikend achtte, heeft de Commissie de Italiaanse Republiek op 2 februari 2000 een met redenen omkleed

advies gezonden, waarin zij met name opmerkte dat de aangekondigde wijziging betrekking had op nationale musea en monumenten, en niet op gemeentelijke musea en monumenten, waartoe de musea van Florence, Padua, Treviso en Venetië behoren. Overigens zou een ruime uitlegging van de vigerende regeling niet volstaan om de niet-nakoming weg te werken. Bovendien wordt volgens ministeriële circulaire nr. 1560 van 11 maart 1998, houdende uitlegging van decreet nr. 507, de uitbreiding van tariefvoordelen die de vigerende regeling alleen aan Italiaanse onderdanen voorbehoudt, overgelaten aan de beoordelingsvrijheid van de beheerder van de betrokken toeristische instelling.

9 Op 12 oktober 2000 werd bij de Commissie een nieuwe klacht aangaande het Dogenpaleis ingediend, volgens welke enkel Italiaanse onderdanen het gratis toegangsrecht voor personen ouder dan 60 jaar genoten.

10 In een brief van 13 november 2000 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek dienaangaande verzocht om uitleg en om een kopie van de regelingen in verband met de toegang tot de verschillende musea in Italië. Bovendien heeft de Commissie de Italiaanse autoriteiten bij brief van 2 april 2001 met name gevraagd te verduidelijken met welke middelen zij van plan waren een einde te maken aan de discriminatie van niet-Italiaanse gemeenschapsonderdanen, wat betreft het Italiaanse culturele erfgoed in eigendom van de gemeenten.

11 Omdat de Commissie niet binnen de in het met redenen omklede advies gestelde termijn van twee maanden een antwoord kreeg, heeft zij besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

12 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een nationale regeling inzake de toegang tot de musea van een lidstaat, die buitenlandse toeristen discrimineert, voorzover zij onderdanen van de andere lidstaten betreft in strijd is met de artikelen 7 en 59 EEG-Verdrag (nadien respectievelijk de artikelen 6 en 59 EG-Verdrag, thans, na wijziging, de artikelen 12 EG en 49 EG) (arrest van 15 maart 1994, Commissie/Spanje, C-45/93, Jurispr. blz. I-911).

13 Ook blijkt uit de rechtspraak van het Hof (zie inzonderheid arrest van 5 december 1989, Commissie/Italië, C-3/88, Jurispr. blz. 4035, punt 8) dat het beginsel van gelijke behandeling, waarvan artikel 49 EG een bijzondere uitdrukking vormt, niet alleen zichtbare discriminaties op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle vormen van verkapte discriminatie die, door toepassing van andere onderscheidingscriteria, in feite tot hetzelfde resultaat leiden.

14 Zulks is met name het geval bij een maatregel die als onderscheidend criterium de woonplaats hanteert, omdat dit hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten kan werken aangezien niet-ingezetenen meestal niet-onderdanen zijn (zie inzonderheid arrest van 29 april 1999, Ciola, C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 14). In die context doet het niet ter zake, dat de litigieuze maatregel in voorkomend geval zowel de in andere delen van het nationale grondgebied wonende eigen onderdanen als de onderdanen van andere lidstaten treft. Opdat een maatregel als discriminerend kan worden beschouwd, is niet noodzakelijk dat zij tot gevolg heeft dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel onderdanen van andere lidstaten, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld (zie in die zin inzonderheid arrest van 6 juni 2000, Angonese, C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punt 41).

15 In casu staat vast dat het door de plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden toegekende recht op gratis toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, enkel is voorbehouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die het betrokken openbare museum of monument beheren, met name wanneer zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, zodat toeristen die onderdaan zijn van een andere lidstaat of die geen ingezetene zijn van bedoelde gebieden, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, van het recht op gratis toegang worden uitgesloten.

16 De Italiaanse regering betwist immers niet dat de wijzigingen die bij decreet nr. 375 in artikel 4 van decreet nr. 507 zijn aangebracht teneinde de tariefvoordelen uit te breiden tot de onderdanen van alle lidstaten, geen betrekking hebben op de door de plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden beheerde musea of andere monumenten.

17 De Commissie erkent dan ook dat decreet nr. 375 de gestelde niet-nakoming inzake de door de staat beheerde musea en monumenten heeft beëindigd, en zij brengt in herinnering dat het onderhavige beroep uitsluitend betrekking heeft op de tariefregelingen die van toepassing zijn op door plaatselijke en gedecentraliseerde nationale overheden beheerde musea en monumenten.

18 De Italiaanse Republiek haalt evenwel verschillende redenen van algemeen belang aan ter rechtvaardiging van de litigieuze tariefvoordelen. Gelet op de kosten die aan het beheer van het cultureel erfgoed verbonden zijn, moet bij de gratis toegang ertoe enerzijds rekening worden gehouden met overwegingen van economische aard. Anderzijds is de aan Italiaanse onderdanen of aan bepaalde ingezetenen voorbehouden gunstige behandeling gerechtvaardigd om redenen van samenhang van het belastingstelsel, aangezien genoemde voordelen de tegenprestatie vormen voor de betaling van belastingen waardoor die onderdanen of ingezetenen bijdragen aan de kosten van het beheer van de betrokken locaties.

19 Voorzover de litigieuze tariefvoordelen onderscheid maken op grond van nationaliteit, zij allereerst in herinnering gebracht dat dergelijke voordelen

slechts stroken met het gemeenschapsrecht indien zij onder een uitdrukkelijke afwijkende bepaling kunnen vallen, zoals artikel 46 EG, waarnaar artikel 55 EG verwijst, te weten de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Doelstellingen van economische aard kunnen geen redenen van openbare orde in de zin van artikel 46 EG vormen (zie inzonderheid arrest van 14 november 1995, Svensson en Gustavsson, C-484/93, Jurispr. blz. I-3955, punt 15).

20 Aangezien noch de noodzaak om de samenhang van het belastingstelsel te verzekeren noch de door de Italiaanse regering aangevoerde overwegingen van economische aard onder de door artikel 46 EG toegestane afwijkingen vallen, zijn de litigieuze tariefvoordelen, voorzover zij enkel aan Italiaanse onderdanen zijn voorbehouden, derhalve onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

21 Voorzover genoemde tariefvoordelen een onderscheid maken op grond van de woonplaats, moet vervolgens worden onderzocht of de rechtvaardigingen waarop de Italiaanse regering zich baseert, dwingende redenen van algemeen belang vormen die zulke voordelen kunnen rechtvaardigen.

22 Om te beginnen kunnen de door de Italiaanse regering aangehaalde redenen van economische aard niet worden aanvaard, aangezien zuiver economische doelstellingen geen dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid rechtvaardigen (zie inzonderheid arrest van 6 juni 2000, Verkooijen, C-35/98, Jurispr. blz. I-4071, punt 48).

23 Aangaande in de tweede plaats de noodzaak om de samenhang van het belastingstelsel te verzekeren, welke in het arrest van 28 januari 1992, Bachmann (C-204/90, Jurispr. blz. I-249), is erkend als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor regelingen die de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperken, zij eraan herinnerd dat in de zaken die hebben geleid tot het arrest Bachmann, reeds aangehaald, en het arrest van dezelfde dag, Commissie/België

(C-300/90, Jurispr. blz. I-305), een rechtstreeks verband bestond tussen de aftrekbaarheid van premies en de heffing van belasting over door de verzekeraars uit hoofde van ouderdoms- en overlijdensverzekeringen uit te keren bedragen, welk verband behouden moest blijven om de samenhang van het betrokken belastingstelsel te verzekeren (zie in dit verband met name arrest Svensson en Gustavsson, reeds aangehaald, punt 18; arresten van 27 juni 1996, Asscher, C-107/94, Jurispr. blz. I-3089, punt 58; 16 juli 1998, ICI, C-264/96, Jurispr. blz. I-4695, punt 29, en 28 oktober 1999, Vestergaard, C-55/98, Jurispr. blz. I-7641, punt 24).

24 In casu bestaat evenwel geen rechtstreeks verband van dien aard tussen enigerlei belastingheffing enerzijds en de toepassing van tariefvoordelen voor de toegang tot de musea en openbare monumenten waarop het beroep wegens niet-nakoming betrekking heeft, anderzijds. Dit geldt te meer, daar het recht op de litigieuze tariefvoordelen afhangt van de woonplaats van de betrokkene op het grondgebied van de overheid die het betrokken museum of het openbare monument beheert, met uitsluiting van andere ingezetenen van Italië, die als zodanig eveneens belastingplichtig zijn in die lidstaat.

25 Bijgevolg zijn de litigieuze tariefvoordelen, voorzover zij alleen zijn voorbehouden aan de ingezetenen van het gebied van de overheden die het betrokken openbare museum of monument beheren, eveneens onverenigbaar met het gemeenschapsrecht.

26 De Italiaanse regering betoogt ten slotte dat de regelingen waarbij de litigieuze tariefvoordelen zijn ingevoerd, niet tot haar bevoegdheid behoren. Die regelingen betreffen immers door plaatselijke overheden beheerde musea of andere tentoonstellingsruimtes, terwijl volgens artikel 47 van decreet van de President van de Republiek nr. 616 van 24 juli 1977 (GURI nr. 234 van 29 augustus 1997, Supplemento ordinario, III, blz. 3) „alle diensten en activiteiten in verband met het bestaan, het behoud, de werking, het openbaar gebruik en de uitbouw van musea, van collecties van artistiek, historisch en bibliografisch belang welke toebehoren aan de regio of aan andere, met inbegrip van niet-territoriale, aan

haar controle onderworpen overheden, of hoe dan ook, van plaatselijk belang" tot de uitsluitende bevoegdheid van de regio's behoren.

27 Dienaangaande kan worden volstaan met eraan te herinneren dat een lidstaat zich niet op situaties van zijn interne rechtsorde kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van verplichtingen die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien. Elke lidstaat is weliswaar vrij de interne wetgevende bevoegdheden naar eigen goeddunken te verdelen, doch dit neemt niet weg, dat krachtens artikel 226 EG enkel de lidstaat jegens de Gemeenschap verantwoordelijk blijft voor de nakoming van die verplichtingen (zie inzonderheid arrest van 13 december 1991, Commissie/Italië, C-33/90, Jurispr. blz. I-5987, punt 24).

28 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door de door plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden toegekende discriminerende tariefvoordelen voor de toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, enkel voor te behouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die de betrokken culturele locatie beheren, mits zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, met uitsluiting van toeristen die onderdaan van een andere lidstaat of niet-ingezetene zijn, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 EG en 49 EG.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door de door plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden toegekende discriminerende tariefvoordelen voor de toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, enkel voor te behouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die de betrokken culturele locatie beheren, mits zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, met uitsluiting van toeristen die onderdaan van een andere lidstaat of niet-ingezetene zijn, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 EG en 49 EG.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 januari 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J.-P. Puissochet