YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
16 päivänä tammikuuta 2003 *

Asiassa C-388/01,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Patakia ja R. Amorosi, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato M. Fiorilli, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 12 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se säätää, että paikallistason julkisyhteisöt tai valtion desentralisoidut julkisyhteisöt myöntävät museoiden, monumenttien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisiksi monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta syrjiviä alennettuja sisäänpääsymaksuja ainoastaan yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisyhteisön alueella asuville henkilöille eivätkä myönnä niitä turisteille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit R. Schintgen, V. Skouris, N. Colneric ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.10.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.10.2001 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 12 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se säätää, että paikallistason julkisyhteisöt tai valtion desentralisoidut julkisyhteisöt myöntävät museoiden, monumenttien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja julkisiksi monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta syrjiviä alennettuja sisäänpääsymaksuja ainoastaan yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisyhteisön alueella asuville henkilöille eivätkä myönnä niitä turisteille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset.

Kansallinen lainsäädäntö

2 Kulttuuriperinnöstä ja -laitoksista vastaavan ministeriön 11.12.1997 antaman asetuksen nro 507, jonka otsikko on "Kansallisten monumenttien, museoiden, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen pääsymaksujen määräämistä koskevat säännöt" (GURI nro 35, 12.2.1998, s. 13), 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Sisäänpääsy kansallisiin monumentteihin, museoihin, gallerioihin, arkeologisiin kaivauksiin ja monumenteiksi katsottaviin puistoihin ja puutarhoihin edellyttää sellaisen pääsylipun ostamista, jonka voimassaoloaika ei välttämättä riipu sen ostopäivästä."

3 Asetuksen 4 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ilmainen sisäänpääsy myönnetään

— —

e) Italian kansalaisille, jotka ovat alle 18-vuotiaita tai yli 60-vuotiaita. Alle 12-vuotiaat kävijät pääsevät sisään ainoastaan holhoojan seurassa.

— — "

4 Saman ministeriön 28.9.1999 antaman asetuksen nro 375 (GURI nro 253, 27.10.1999, s. 20), jonka otsikko on "Määräykset kansallisten monumenttien, museoiden, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen pääsymaksujen määräämistä koskevista säännöistä 11.12.1997 annetun ministeriön asetuksen nro 507 muuttamisesta", ainoassa pykälässä säädetään seuraavaa:

"Muutetaan 11.12.1997 annetun ministeriön asetuksen nro 507 4 §:ää seuraavasti:

a) Korvataan 3 momentin e kohdan ensimmäinen virke seuraavalla virkkeellä: 'Euroopan unionin kansalaisille, jotka ovat alle 18-vuotiaita tai yli 65-vuotiaita.'

— — »

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

5 Saatuaan vuonna 1998 useita kanteluita komissio aloitti tutkimukset, joiden perusteella se totesi, että alennettujen pääsymaksujen järjestelmä, jota sovelletaan yli 60- tai 65-vuotiaisiin henkilöihin Palazzo Ducalessa, Venetsiassa (Italia) sekä muun muassa italialaisten kaupunkien Trevison, Padovan ja Firenzen kaupunginmuseoissa, merkitsee joko kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvaa, muiden jäsenvaltioiden kuin Italian tasavallan kansalaisiin kohdistuvaa syrjintää.

6 Koska komissio ei saanut vastausta lukuisiin kirjeisiinsä, joissa se pyysi Italian hallitukselta tietoja asiasta, se lähetti 1.7.1999 Italian tasavallalle virallisen huomautuksen.

7 Italian viranomaiset ilmoittivat 5.10.1999 päivätyllä kirjeellä komissiolle asetuksen nro 507 välittömästä muuttamisesta siten, että tuohon asti ainostaan Italian kansalaisiin sovellettua valtion museoiden alennettujen pääsymaksujen järjestelmää alettiin soveltaa kaikkiin jäsenvaltioiden kansalaisiin. Ne totesivat lisäksi, että tulkitsemalla voimassa olevia säännöksiä laajentavasti riidanalaisia alennettuja pääsymaksuja voidaan itse asiassa soveltaa kaikkiin yhteisön kansalaisiin.

8 Koska komissio ei pitänyt Italian hallituksen vastausta riittävänä, se lähetti 2.2.2000 Italian tasavallalle perustellun lausunnon ja totesi muun muassa, että

ilmoitettu muutos koski kansallisia museoita ja nähtävyyksiä eikä kunnallisia museoita ja nähtävyyksiä, joihin Firenzen, Padovan, Trevison ja Venetsian museot kuuluvat. Komission mukaan voimassa olevan asetuksen laajentava tulkinta ei riitä poistamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Ministeriön 11.3.1998 tekemässä päätöksessä nro 1560, jolla tulkitaan asetusta nro 507, todetaan, että voimassaolevan lainsäädännön mukaan ainoastaan Italian kansalaisiin sovellettavien alennettujen pääsymaksujen myöntämisen laajentaminen jätetään kyseessä olevan turistinähtävyyden hallinnoijan harkintavaltaan.

9 Komissio vastaanotti 12.10.2000 uuden Palazzo Ducalea koskevan kantelun, jonka mukaan yli 60-vuotiaille myönnettävästä ilmaisesta sisäänpääsystä hyötyvät ainoastaan Italian kansalaiset.

10 Komissio lähetti 13.11.2000 Italian tasavallalle kirjeen, jossa se pyysi asiasta selvityksiä ja kopiota asetuksista, jotka koskevat sisäänpääsyä Italian museoihin. Komissio pyysi 2.4.2001 päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisia ilmoittamaan, miten ne aikovat lopettaa muita yhteisön kansalaisia kuin Italian kansalaisia koskevan syrjinnän kuntien omistamien italialaisten kulttuurikohteiden osalta.

11 Koska komissio ei saanut vastausta perustellussa lausunnossa asetetussa kahden kuukauden määräajassa, komissio päätti nostaa käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

12 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että sisäänpääsyä jäsenvaltion museoihin koskeva kansallinen lainsäädäntö, jolla syrjitään ainoastaan ulkomaisia turisteja, on muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kannalta ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 59 artiklan (joista on tullut EY:n perustamissopimuksen 6 ja 59 artikla, joista taas on muutettuna tullut EY 12 ja EY 49 artikla) vastaista (asia C-45/93, komissio v. Espanja, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-911).

13 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (ks. mm. asia C-3/88, komissio v. Italia, tuomio 5.12.1989, Kok. 1989, s. 4035, 8 kohta) ilmenee, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteella, jota EY 49 artikla erityisesti ilmentää, kielletään paitsi kansalaisuuteen perustuva avoin syrjintä myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa muita erotteluperusteita soveltaen päädytään tosiasiassa samaan tulokseen.

14 Tilanne on tällainen esimerkiksi sellaisen toimenpiteen osalta, jossa säädetään erottelusta asuinpaikan perusteella, sillä vaarana on, että sitä sovelletaan pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi, koska ulkomailla asuvat ovat nimittäin useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisia (ks. mm. asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999, Kok. 1999, s. I-2517, 14 kohta). Tältä osin merkitystä ei ole sillä, että riidanalainen velvollisuus koskee mahdollisesti sekä muualla Italiassa asuvia Italian kansalaisia että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Jotta toimenpiteellä voitaisiin katsoa harjoitettavan syrjintää, ei ole välttämätöntä, että sillä suosittaisiin kaikkia Italian kansalaisia tai että sillä asetettaisiin epäedulliseen asemaan ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia mutta ei Italian kansalaisia (ks. vastaavasti mm. asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000, Kok. 2000, s. I-4139, 41 kohta).

15 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kiistatonta, että museoiden, monumenttien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja julkisiksi monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen ilmaista sisäänpääsyä sovelletaan ainoastaan Italian kansalaisiin tai kyseistä museota tai julkista monumenttia hallinnoivan julkisyhteisön alueella asuviin henkilöihin, jos he ovat yli 60- tai 65-vuotiaita, joten ilmaista sisäänpääsyä ei sovelleta turisteihin, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset.

16 Italian hallitus ei kiistä sitä, että asetuksen nro 507 4 §:ään asetuksella nro 375 tehdyt muutokset riidanalaisten alennettujen pääsymaksujen soveltamisen laajentamiseksi kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisiin eivät koske paikallistason julkisyhteisöjen tai valtion desentralisoitujen julkisyhteisöjen hallinnoimia museoita tai muita monumentteja.

17 Komissio myöntää siis, että asetuksella nro 375 lopetettiin väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen valtion hallinnoimien museoiden ja monumenttien osalta, ja huomauttaa, että käsiteltävänä oleva kanne koskee yksinomaan paikallistason julkisyhteisöjen tai valtion desentralisoitujen julkisyhteisöjen hallinnoimiin museoihin tai monumentteihin sovellettavia pääsymaksuja koskevia säännöksiä.

18 Italian tasavalta esittää kuitenkin yleisen edun mukaisia syitä perustellakseen riidanalaisia alennettuja pääsymaksuja. Toisaalta kun otetaan huomioon kulttuurikohteiden hallinnointikustannukset, ilmaisessa sisäänpääsyssä niihin ei sen mukaan voida olla ottamatta huomioon taloudellisia seikkoja. Toisaalta Italian kansalaisten tai tiettyjen siellä asuvien henkilöiden suosimista voidaan sen mukaan perustella verojärjestelmän johdonmukaisuudella, koska kyseiset edut ovat vastiketta verojen maksamisesta, jonka kautta kyseiset kansalaiset tai asukkaat osallistuvat kyseisten kohteiden hallinnointiin.

19 Aluksi siltä osin kuin riidanalaisiin alennettuihin pääsymaksuihin liittyy erottelu kansallisuuden perusteella on todettava, että tällaiset edut ovat yhteisön oikeuden

mukaisia ainoastaan, jos niihin voidaan soveltaa jotain nimenomaista poikkeussäännöstä, kuten EY 46 artiklaa, johon EY 55 artiklassa viitataan, eli yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta ja kansanterveyttä. EY 46 artiklassa tarkoitettuja yleistä järjestystä koskevia syitä eivät voi olla talouteen liittyvät syyt (ks. mm. asia C-484/93, Svensson ja Gustavsson, tuomio 14.11.1995, Kok. 1995, s. I-3955, 15 kohta).

20 Tämän vuoksi koska Italian hallituksen mainitsemat tarve turvata verojärjestelmän johdonmukaisuutta tai taloudelliset seikat eivät kuulu EY 46 artiklassa hyväksyttyihin poikkeuksiin, riidanalaiset alennetut pääsymaksut, joita sovelletaan ainoastaan Italian kansalaisiin, ovat yhteisön oikeuden vastaisia.

21 Siltä osin kuin näihin alennettuihin pääsymaksuihin liittyy erottelu asuinpaikan perusteella, on tutkittava, ovatko perustelut, joihin Italian hallitus tukeutuu, yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joilla tällaisia etuja voitaisiin perustella.

22 Ensinnäkin Italian hallituksen mainitsemien taloudellisten syiden osalta riittää, kun huomautetaan, ettei niitä voida hyväksyä, koska puhtaasti taloudellisia tavoitteita ei voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taatun vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuisen periaatteen rajoittaminen voisi olla perusteltua (asia C-35/98, Verkooijen, tuomio 6.6.2000, Kok. 2000, s. I-4071, 48 kohta).

23 Toiseksi verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaamisen tarpeen osalta, jolla asiassa C-204/90, Bachmann, 28.1.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. I-249, Kok. Ep. XII, s. I-1) katsottiin voitavan perustella säännöksiä, joilla rajoitetaan perustamissopimuksessa taattua vapaan liikkuvuuden perustavanlaatuista periaatetta, on muistettava, että edellä mainitussa asiassa Bachmann sekä asiassa C-300/90, komissio vastaan Belgia, 28.1.1992 annetussa tuomiossa

(Kok. 1992, s. I-305) vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuus liittyi kuitenkin välittömästi vakuutuksenantajan vanhuus- ja henkivakuutussopimusten täytäntöönpanemiseksi suorittamien summien verotukseen, ja tämä yhteys oli säilytettävä kyseisen verojärjestelmän johdonmukaisuuden takaamiseksi (ks. tältä osin mm. em. asia Svensson ja Gustavsson, tuomion 18 kohta; asia C-107/94, Asscher, tuomio 27.6.1996, Kok. 1996, s. I-3089, 58 kohta; asia C-264/96, ICI, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4695, 29 kohta ja asia C-55/98, Vestergaard, tuomio 28.10.1999, Kok. 1999, s. I-7641, 24 kohta).

24 Käsiteltävänä olevassa asiassa verotuksella ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa tarkoitetuilla museoiden ja julkisten monumenttien alennetuilla pääsymaksuilla ei ole tällaista välitöntä yhteyttä. Näin on varsinkin, kun riidanalaisten alennettujen pääsymaksujen saaminen edellyttää sitä, että henkilö asuu kyseistä museota tai julkista monumenttia hallinnoivan julkisyhteisön alueella, mikä sulkee pois muut Italiassa asuvat henkilöt, jotka tämän vuoksi ovat Italiassa verovelvollisia.

25 Näin ollen riidanalaiset alennetut pääsymaksut, joita sovelletaan ainoastaan kyseistä museota tai julkista monumenttia hallinnoivan julkisyhteisön alueella asuviin henkilöihin, ovat myös yhteisön oikeuden vastaisia.

26 Italian hallitus väittää, että säännökset, joilla riidanalaiset alennetut pääsymaksut perustettiin, eivät kuulu sen toimivaltaan. Ne koskevat paikallisten hallintoyksiköiden hallinnoimia museoita tai muita näyttelytiloja, kun taas 24.7.1977 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 616 (GURI nro 234, 29.8.1977, Suppl. III, s. 3) 47 §:n mukaan "kaikki alueen tai muiden hallintoyksiköiden, joihin kuuluvat myös muut kuin alueelliset yksiköt, omistamien ja niiden valvonnassa olevien tai joka tapauksessa paikallisesti kiinnostavien museoiden ja taiteellisesti, historiallisesti tai henkilöhistoriallisesti arvokkaiden kokoelmien olemassaoloon, suojelemiseen, toimintaan, yleisölle avoinnaolemiseen ja kehit-

tämiseen liittyvät palvelut ja toiminnot" kuuluvat alueellisten hallintoyksiköiden yksinomaiseen toimivaltaan.

27 Riittää, kun huomautetaan, että jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä tilaan vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut yhteisön oikeudesta johtuvia velvoitteita. Vaikka jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus parhaaksi katsomallaan tavalla jakaa sisäisesti lainsäädäntövaltuudet, jäsenvaltio on kuitenkin EY 226 artiklan kannalta yhteisöön nähden yksin vastuussa siitä, että kyseisiä velvoitteita noudatetaan (ks. mm. asia C-33/90, komissio v. Italia, tuomio 13.12.1991, Kok. 1991, s. I-5987, 24 kohta).

28 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 12 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se säätää, että paikallistason julkisyhteisöt tai valtion desentralisoidut julkisyhteisöt myöntävät museoiden, monumenttien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja julkisiksi monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta syrjiviä alennettuja sisäänpääsymaksuja ainoastaan yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisyhteisön alueella asuville henkilöille eivätkä myönnä niitä turisteille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset.

Oikeudenkäyntikulut

29 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 12 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se säätää, että paikallistason julkisyhteisöt tai valtion desentralisoidut julkisyhteisöt myöntävät museoiden, monumenttien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja julkisiksi monumenteiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta syrjiviä alennettuja sisäänpääsymaksuja ainoastaan yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisyhteisön alueella asuville henkilöille eivätkä myönnä niitä turisteille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset.

2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä tammikuuta 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja