DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 16 januari 2003 *

I mål C-388/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia och R. Amorosi, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av F. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 EG och 49 EG genom att föreskriva att diskriminerande förmånliga inträdesavgifter till museer, minnesmärken, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar, parker och trädgårdar som

* Rättegångsspråk: italienska.

klassificerats som offentliga minnesmärken, vilka lokala eller nationella decentraliserade myndigheter tillämpar, endast skall gälla för italienska medborgare eller för personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturanläggningen och som har fyllt 60 eller 65 år, och genom att från dessa förmånliga avgifter undanta turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna R. Schintgen, V. Skouris, N. Colneric och J.N. Cunha Rodrigues (referent),

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

med hänsyn till referentens rapport,

och efter att den 10 oktober 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 8 oktober 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 EG och 49 EG genom att föreskriva att diskriminerande förmånliga inträdesavgifter till museer, minnesmärken, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar samt parker och trädgårdar som klassificerats som offentliga minnesmärken, vilka lokala eller nationella myndigheter tillämpar, endast skall gälla för italienska medborgare eller för personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturanläggningen och som har fyllt 60 eller 65 år, och genom att från dessa förmånliga avgifter undanta turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor.

Nationell lagstiftning

2 I artikel 1.1 i dekret nr 507, som antogs av ministeriet för det kulturella arvet och naturområden den 11 december 1997, benämnt "Bestämmelser om införande av inträdesbiljett för minnesmärken, museer, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar samt parker och trädgårdar som klassificerats som offentliga minnesmärken" (GURI nr 35 av den 12 februari 1998, s. 13), föreskrivs följande:

"För att få tillträde till minnesmärken, museer, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar, parker och trädgårdar som klassificerats som offentliga minnesmärken skall en inträdesbiljett lösas, vars giltighetstid inte skall vara beroende av utfärdandedatumet."

3 I artikel 4.3 i dekretet föreskrivs bland annat följande:

"Fritt inträde skall gälla för

...

e) italienska medborgare, som inte fyllt 18 år eller som fyllt 60 år. Besökare under 12 år måste vara i sällskap med en vuxen person.

..."

4 Ovannämnda ministerium antog den 28 september 1999 dekret nr 375, benämnt "Bestämmelser om ändring av ministerdekret nr 507 av den 11 december 1997 med bestämmelser om införande av inträdesbiljett för minnesmärken, museer, konstsamlingar och arkeologiska utgrävningar samt parker och trädgårdar som klassificerats som nationella minnesmärken" (GURI nr 253 av den 27 oktober 1999, s. 20), som består av en artikel, i vilken följande föreskrivs:

"1. Artikel 4 i dekret nr 507 av den 11 december 1997 skall ändras på följande sätt:

a) Första meningen i tredje stycket under bokstaven e skall ersättas enligt följande: 'Medborgare inom den Europeiska unionen, som inte fyllt 18 år eller som fyllt 65 år,'

...”

Det administrativa förfarandet

5 Kommissionen fick flera klagomål under år 1998 och gjorde flera undersökningar som ledde till slutsatsen att systemet med förmånliga avgifter som gällde för personer som fyllt 60 eller 65 år för inträde till Dogepalatset i Venedig (Italien) och särskilt till de kommunala museerna i de italienska städerna Treviso, Padua och Florens ledde till diskriminering grundad antingen på nationalitet eller bosättning till förfång för medborgare i andra medlemsstater än Republiken Italien.

6 I avsaknad av svar på flera skrivelser från kommissionen, i vilka den begärt att den italienska regeringen skulle ge kommissionen upplysningar i detta hänseende, sände kommissionen den 1 juli 1999 en formell underrättelse till Republiken Italien.

7 Genom skrivelse av den 5 oktober 1999 informerade de italienska myndigheterna kommissionen om en nära förestående ändring av dekret nr 507, som syftade till att utvidga systemet med förmånliga inträdesavgifter, som tidigare gällt endast för italienska medborgare, till att omfatta samtliga medborgare i medlemsstaterna. De italienska myndigheterna angav vidare att det genom en extensiv tolkning av de ikraftvarande bestämmelserna faktiskt var möjligt att låta de omtvistade förmånliga avgifterna gälla för alla gemenskapsmedborgare.

8 Kommissionen ansåg inte att den italienska regeringens svar var tillfredsställande och riktade den 2 februari 2000 ett motiverat yttrande till Republiken Italien, i

vilket den särskilt angav att den meddelade ändringen avsåg nationella museer och minnesmärken och inte de kommunala museer och minnesmärken bland vilka museerna i Florens, Padua, Treviso och Venedig ingick. Enligt kommissionen var det inte heller tillräckligt att göra en extensiv tolkning av de ikraftvarande bestämmelserna för att något fördragsbrott inte skulle anses föreligga. Kommissionen angav vidare att det enligt cirkulärskrivelse nr 1560 av den 11 mars 1998, som syftar till att tolka dekret nr 507, ankommer på de berörda turistanläggningarna att göra en skönsmässig bedömning av huruvida de förmånliga avgifter som enligt de ikraftvarande bestämmelserna endast gäller för italienska medborgare skall ges ett mer omfattande tillämpningsområde.

9 Den 12 oktober 2000 inkom ett nytt klagomål till kommissionen avseende Dogepalatset, enligt vilket fritt inträde för personer som fyllt 60 år endast gällde för italienska medborgare.

10 Den 13 november 2000 riktade kommissionen en skrivelse till Republiken Italien och begärde förklaringar i detta avseende samt sände en kopia av förordningarna om inträde till olika museer i Italien. Dessutom begärde kommissionen genom skrivelse av den 2 april 2001 särskilt att de italienska myndigheterna skulle ange vilka åtgärder de skulle vidta för att få diskrimineringen av andra gemenskapsmedborgare än italienska medborgare att upphöra vad beträffar de italienska kulturarvsområden som innehas av kommunerna.

11 I avsaknad av svar inom den i det motiverade yttrandet föreskrivna tvåmånadersfristen, har kommissionen väckt förevarande talan.

Talan

12 Domstolen har redan funnit att det vad beträffar medborgare från andra medlemsstater enligt artiklarna 7 och 59 i EEG-fördraget (nu artiklarna 6 och 59 i EG-fördraget respektive artiklarna 12 EG och 49 EG i ändrad lydelse) är förbjudet med nationella bestämmelser om tillträde till museer i en medlemsstat, som innehåller en diskriminering till förfång för uteslutande utländska turister (dom av den 15 mars 1994 i mål C-45/93, kommissionen mot Spanien, REG 1994, s. I-911).

13 Det framgår även av domstolens rättspraxis (se bland annat dom av den 5 december 1989 i mål C-3/88, kommissionen mot Italien, REG 1989, s. 4035, punkt 8; svensk specialutgåva, volym 10, s. 269) att principen om likabehandling, som artikel 49 EG ger särskilt uttryck för, inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationalitet utan även all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat.

14 Så är fallet bland annat då det i en bestämmelse föreskrivs att det skall göras en åtskillnad grundad på bosättningskriteriet, eftersom detta riskerar att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater till följd av att de som inte är bosatta i en viss medlemsstat vanligtvis inte är medborgare i denna medlemsstat (se bland annat dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola, REG 1999, s. I-2517, punkt 14). I detta sammanhang saknar det betydelse att den omtvistade åtgärden i förekommande fall påverkar såväl nationella medborgare som är bosatta i andra delar av landet som medborgare i andra medlemsstater. För att en åtgärd skall anses vara diskriminerande krävs inte att den gynnar alla nationella medborgare eller endast missgynnar medborgare i andra medlemsstater med uteslutande av nationella medborgare (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 6 juni 2000 i mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139, punkt 41).

15 I förevarande mål är det ostridigt att fritt inträde till museer, minnesmärken, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar, offentliga parker och trädgårdar som klassificerats som offentliga minnesmärken, som lokala eller nationella decentraliserade myndigheter tillämpar, endast skall gälla för italienska medborgare eller endast för personer som är bosatta inom det område som hör till de offentliga myndigheter som förvaltar det offentliga museet eller minnesmärket i fråga och som har fyllt 60 eller 65 år, varigenom turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område inte får fritt tillträde, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor.

16 Den italienska regeringen har nämligen inte bestritt att de ändringar som infördes i artikel 4 i dekret nr 507 genom dekret nr 375, och som syftade till att utvidga de omtvistade förmånliga avgifterna till att omfatta medborgare i samtliga medlemsstater, varken avser museer eller övriga minnesmärken som förvaltas av lokala och nationella decentraliserade myndigheter.

17 Kommissionen har således medgett att dekret nr 375 innebär att det påstådda fördragsbrottet har upphört avseende statliga museer och minnesmärken och har erinrat om att förevarande talan uteslutande avser de bestämmelser om avgifter som är tillämpliga på museer och minnesmärken som förvaltas av decentraliserade lokala och nationella myndigheter.

18 Republiken Italien har emellertid gjort olika invändningar grundade på hänsyn till allmänintresset för att rättfärdiga de omtvistade förmånliga avgifterna. Vad beträffar det fria tillträdet till kulturminnen är det med hänsyn till kostnaderna för förvaltningen av dessa inte möjligt att bortse från ekonomiska hänsynstaganden. De fördelar som italienska medborgare eller vissa bosatta får kan vidare rättfärdigas med hänsyn till kongruensen i skattesystemet, på så sätt att nämnda fördelar utgör en motprestation för erläggandet av skatter genom vilka dessa medborgare eller bosatta deltar i förvaltningen av de berörda områdena.

19 I den mån de omtvistade förmånliga avgifterna förutsätter att det görs en åtskillnad som grundas på nationalitet, erinrar domstolen inledningsvis om att

sådana förmåner endast är förenliga med gemenskapsrätten om de framgår av en uttrycklig undantagsbestämmelse, såsom artikel 46 EG, till vilken det hänvisas i artikel 55 EG, nämligen allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Målsättningar av ekonomisk art kan inte utgöra sådana till allmän ordning hänförliga skäl i den mening som avses i artikel 46 EG (se bland annat dom av den 14 november 1995 i mål C-484/93, Svensson och Gustavsson, REG 1995, s. I-3955, punkt 15).

20 Eftersom varken nödvändigheten av att bevara kongruensen i skattesystemet eller de ekonomiska hänsynstaganden som åberopats av den italienska regeringen således omfattas av undantagen i artikel 46 EG, är de omtvistade förmånliga avgifterna oförenliga med gemenskapsrätten i den mån de enbart gäller för italienska medborgare.

21 I den mån de omtvistade förmånliga avgifterna förutsätter att det görs en åtskillnad som grundas på bosättningskriteriet, skall domstolen undersöka om de skäl på vilka den italienska regeringen grundar sig utgör tvingande hänsyn till allmänintresset som kan rättfärdiga sådana förmånliga avgifter.

22 Vad för det första avser de skäl av ekonomisk karaktär som framförts av den italienska regeringen är det tillräckligt att erinra om att dessa inte kan godtas, eftersom syften av rent ekonomisk karaktär inte kan utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset av den arten att de rättfärdigar en begränsning av en grundläggande frihet som garanteras i fördraget (se bland annat dom av den 6 juni 2000 i mål C-35/98, Verkooijen, REG 2000, s. I-4071, punkt 48).

23 Vad för det andra beträffar nödvändigheten av att bevara kongruensen i skattesystemet, som i dom av den 28 januari 1992 i mål C-204/90, Bachmann (REG 1992, s. I-249; svensk specialutgåva, tillägg, s. 31) ansågs kunna motivera bestämmelser som inskränker de grundläggande friheter som garanteras i fördraget, erinrar domstolen om att det i det ovannämnda målet Bachmann och i dom av samma dag i mål C-300/90, kommissionen mot Belgien (REG 1992,

s. I-305), fanns ett direkt samband mellan möjligheten att dra av avgifter och beskattningen av de belopp som försäkringsgivarna var skyldiga att utge på grundval av försäkringsavtalen vid ålderdom och dödsfall. Detta samband skulle bevaras för att värna om kongruensen i ifrågavarande skattesystem (se, för ett liknande resonemang, bland annat domen i det ovannämnda målet Svensson och Gustavsson, punkt 18, dom av den 27 juni 1996 i mål C-107/94, Asscher, REG 1996, s. I-3089, punkt 58, av den 16 juli 1998 i mål C-264/96, ICI, REG 1998, s. I-4695, punkt 29, och av den 28 oktober 1999 i mål C-55/98, Vestergaard, REG 1999, s. I-7641, punkt 24).

24 I förevarande mål finns det emellertid inte något sådant direkt samband mellan beskattning av något slag och tillämpningen av de förmånliga inträdesavgifter till offentliga museer och minnesmärken som avses i talan om fördragsbrott. Detta gäller i än högre grad då de omtvistade förmånliga avgifterna beror på att den berörda parten är bosatt inom det område som hör till den myndighet som förvaltar det offentliga museet eller minnesmärket i fråga och att övriga personer som är bosatta i Italien och som av den anledningen är skatteskyldiga i denna medlemsstat undantas från nämnda avgifter.

25 De omtvistade förmånliga avgifterna är således, i den mån de endast gäller dem som är bosatta inom det område som hör till de myndigheter som förvaltar det offentliga museet eller minnesmärket i fråga, även oförenliga med gemenskapsrätten.

26 Den italienska regeringen har slutligen gjort gällande att de bestämmelser genom vilka de omtvistade förmånliga avgifterna införts inte omfattas av denna regerings behörighet. Bestämmelserna avser nämligen museer eller andra utställningsplatser som förvaltas av lokala myndigheter medan, i enlighet med artikel 47 i presidentdekret nr 616 av den 24 juli 1977 (GURI nr 234 av den 29 augusti 1997, Tillägg, III, s. 3), "alla tjänster och all verksamhet som avser förekomsten, bevarandet, funktionen, det offentliga nyttjandet och utvecklingen av museer, samlingar av konstnärligt, historiskt och bibliografiskt värde som hör till regionen eller till andra myndigheter, inklusive utomterritoriala områden som

står under dess kontroll, eller, under alla omständigheter, som är av lokalt värde" omfattas av regionernas exklusiva behörighet.

27 I detta avseende är det tillräckligt att erinra om att en medlemsstat inte kan åberopa förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av gemenskapsrätten. Även om det står en medlemsstat fritt att fördela intern lagstiftningskompetens på det sätt som den finner lämpligt, är den enligt artikel 226 EG ändå ensam ansvarig i förhållande till gemenskapen för att nämnda skyldigheter iakttas (se bland annat dom av den 13 december 1991 i mål C-33/90, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-5987, punkt 24).

28 Mot bakgrund av det som ovan anförts finns anledning fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 EG och 49 EG genom att föreskriva att diskriminerande förmånliga inträdesavgifter till museer, minnesmärken, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar, parker och trädgårdar som klassificerats som offentliga minnesmärken, vilka lokala eller nationella decentraliserade myndigheter tillämpar, endast skall gälla för italienska medborgare eller för personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturanläggningen och som har fyllt 60 eller 65 år, och genom att från dessa förmånliga avgifter undanta turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor.

Rättegångskostnader

29 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 EG och 49 EG genom att föreskriva att diskriminerande förmånliga inträdesavgifter till museer, minnesmärken, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar, parker och trädgårdar, som klassificerats som offentliga minnesmärken, vilka lokala eller nationella decentraliserade myndigheter tillämpar, endast skall gälla för italienska medborgare eller för personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturanläggningen och som har fyllt 60 eller 65 år, och genom att från dessa förmånliga avgifter undanta turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 januari 2003.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen