FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
fremsat den 10. oktober 2002 [1]

I — Indledning

1. Det foreliggende traktatbrudssøgsmål drejer sig om i Italien gældende særpriser for adgangen til museer, seværdigheder, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige for italienske statsborgere eller for personer, der er bosat på området for de myndigheder, der forvalter den pågældende kulturelle seværdighed, og som er over 60 eller 65 år. Kommissionen mener, at dette udgør en tilsidesættelse af artikel 12 EF og 49 EF.

II — De relevante retsregler: national ret

2. Med dekret nr. 507 udstedt af det italienske ministerium for kulturværdier og naturområder den 11. december 1997 [2] (herefter »dekretet«) blev der fastsat »bestemmelser om indførelse af adgangsbillet til seværdigheder, museer, kunstsamlinger, arkæologiske udgravninger, parker og særligt værdifulde haver tilhørende det offentlige«.

3. Artikel 1 i dekret nr. 507 bestemmer bl.a. 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.«

4. Samme dekrets artikel 4 bestemmer bl.a. følgende:

»3. Gratis adgang har:

[...]

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

1 — Originalsprog: tysk.
2 — GURI af 12.2.1998, s. 13.

[...]»

5. 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« [3] bestemmer i sin eneste artikel for nationale, men ikke lokale eller regionale myndigheder, bl.a. følgende:

»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«

[...]«

3 — GURI af 27.10.1999, s. 20.

III — Den administrative procedure og retsforhandlinger for Domstolen

6. Efter adskillige klager over særpriser, der gjaldt for personer på over 60 eller 65 år for adgang til Dogepaladset i Venedig samt til de kommunale museer i Padova, Treviso og Firenze, foretog Kommissionen de relevante undersøgelser og kom til det resultat, at særpriserne var forbeholdt italienske statsborgere eller personer med bopæl i Italien. Da Kommissionen efter adskillige anmodninger om oplysninger ikke modtog noget svar, indledte den med åbningsskrivelse af 1. juli 1999 traktatbrudsproceduren. Ved skrivelse af 5. oktober 1999 besvarede Den Italienske Republik åbningsskrivelsen. Da Kommissionen var af den opfattelse, at det heri fremsendte svar ikke var tilfredsstillende, fremsatte den den 2. februar 2000 en begrundet udtalelse over for Den Italienske Republik. Såvel den 13. november 2000 som den 2. april 2001 sendte Kommissionen yderligere skrivelser til Den Italienske Republik, hvori den anmodede om en nærmere forklaring. Da der ikke indgik noget svar, har Kommissionen anlagt sag ved Domstolen. Sagen blev registreret den 8. oktober 2001.

7. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— 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 adgan-

gen 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.

— Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8. Den Italienske Republik har nedlagt påstand om frifindelse.

IV — Stillingtagen

A — *Parternes argumenter*

9. *Kommissionen* er af den opfattelse, at bestemmelserne vedrørende særpriser udgør en tilsidesættelse af artikel 12 EF og artikel 49 EF. Til støtte herfor har Kommissionen henvist til, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser omfatter turisters frie adgang til at tage til et andet land og dér være begunstiget af de samme vilkår som indenlandske statsborgere. Dette var grunden til, at Domstolen fastslog, at spanske museers diskriminerende prisbestemmelser var uforenelige med traktaten [4].

10. At forbeholde italienske statsborgere særpriser udgør en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, som turister, der besøger arkæologiske udgravninger og kulturelle institutioner i Italien, er berettiget til.

11. Når særpriser er forbeholdt visse kategorier af besøgende, i nærværende sag personer, som er over 60 eller 65 år og bosat i den kommune, hvor den pågældende kulturskat eller seværdighed befinder sig, udgør det en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, eftersom det hovedsageligt stiller turister fra andre medlemsstater ringere, når henses til, at det er deres udelukkelse fra adgangen til særpriser, der udgør det skjulte formål.

12. Kommissionen har gjort gældende, at betragtninger af økonomisk art ikke kan omfattes af de almene hensyn, der begrunder sådanne foranstaltninger. I praksis [5] har Domstolen kun anerkendt hensynet til at sikre sammenhængen i beskatningsordningen, når der er en direkte forbindelse mellem de for italienske statsborgere gæl-

4 — Dom af 15.3.1994, sag C-45/93, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 911.

5 — Dom af 28.1.1992, sag C-204/90, Bachmann, Sml. I, s. 249.

dende særpriser og den skat, de betaler. Den Italienske Republik har hverken påvist, at foranstaltningerne er nødvendige eller forholdsmæssige. Den har heller ikke godtgjort, at indrømmelsen af særpriser til alle unionsborgere ville bringe sammenhængen i beskatningsordningen i fare. Desuden er det kun de skatteydere, der faktisk gør brug af særpriserne, der begunstiges heraf. Endelig er det selvmodsigende at fremføre sammenhængen i beskatningsordningen som et argument og samtidig med dekret nr. 375/99 udvide begunstigelsen vedrørende seværdigheder, der forvaltes af nationale myndigheder, til at gælde for alle Unionens borgere.

13. Desuden har Kommissionen henvist til, at de med dekret nr. 375/99 gennemførte ændringer kun vedrører de seværdigheder, der forvaltes af nationale myndigheder, men ikke dem, der forvaltes af regionale eller lokale myndigheder. Imidlertid er Den Italienske Republik også ansvarlige for de seværdigheder, der forvaltes af regionale eller lokale myndigheder.

14. Det ministerielle dekret nr. 1560 af 11. marts 1998, som den italienske regering har fremført til støtte for, at de italienske bestemmelser er i overensstemmelse med traktaten, udgør ikke noget tilstrækkeligt grundlag, eftersom det er overladt til ledelsen af den pågældende seværdighed at træffe afgørelse om særpriser, hvilket de imidlertid i praksis i almindelighed ikke gør.

15. På denne baggrund når Kommissionen frem til, at de af de kommunale museer indrømmede særpriser er i strid med artikel 12 EF og 49 EF.

16. Den *italienske regering* har først gjort gældende, at kulturskattene tilhører staten eller de lokale myndigheder, og at fastlæggelsen af adgangsvilkårne, navnlig priserne, påhviler ejerne.

17. Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen har baseret sit anbringende om forskelsbehandling af Fællesskabets borgere på, at der er tale om en forskellig behandling af personer, der bor inden for området for den offentlige myndighed, der forvalter den pågældende kulturelle seværdighed, og andre personer. Denne vurdering er generel og abstrakt, idet det afgørende spørgsmål er, om den gratis adgang på baggrund af beføjelsen til at fastsætte priserne er baseret på økonomiske overvejelser.

18. Efter den italienske regerings opfattelse er finansielle midler nødvendige til forvaltningen af kulturgoderne. Der må tages hensyn til, at italienske statsborgere som skattepligtige bidrager til de offentlige udgifter. En prispolitik, der er afpasset efter de forskellige kategorier af brugere af de kulturelle seværdigheder, er udtryk for en bestemt socialpolitik.

19. Den italienske regering har yderligere henvist til, at Kommissionens klagepunkter vedrører seværdigheder, der forvaltes af lokale myndigheder, som eksempelvis Dogepaladset i Venedig, og som de centrale myndigheder ikke er ansvarlige for. Dette følger af artikel 47 i dekret nr. 416 af 24. juli 1977 fra republikkens præsident.

20. Hvad angår særpriserne, der er forbundet med bopælskriteriet, må der sondres mellem statslige og lokale museer, idet sidstnævnte ikke henhører under regeringens ansvarsområde.

21. Hvad angår de seværdigheder, der forvaltes af staten, navnlig de særligt værdifulde parker og haver, følger den gratis adgang af en rammeaftale mellem Ministeriet for Kulturarv og Kulturelle Anliggender og Finansministeriet (interministerielt dekret af 6.6.1992), som også indeholder bestemmelse om økonomisk kompensation. Følgelig er der en modydelse for den frie gratis adgang.

22. Det er derfor umuligt at se, hvori forskelsbehandlingen i henhold til fællesskabsretten skulle ligge. Følgelig har den italienske regering gjort gældende, at Kommissionens påstand ikke bør tages til følge.

B — *Stillingtagen*

23. Med udgangspunkt i Kommissionens påstand skal det undersøges, om de italienske prisbestemmelser er i overensstemmelse med artikel 12 EF og 49 EF, dvs. med det generelle forbud mod forskelsbehandling og med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser. Eftersom artikel 49 EF indeholder et særligt forbud mod forskelsbehandling, skal de italienske foranstaltninger først efterprøves i lyset af denne bestemmelse.

24. Det skal i første omgang undersøges, om medlemsstaten, dvs. Den Italienske Republik, kan gøres ansvarlig for foranstaltningerne vedrørende de seværdigheder, der forvaltes af lokale myndigheder. I tilknytning hertil skal det efterprøves, om disse foranstaltninger udgør en begrænsning som omhandlet i artikel 49 EF. Er det tilfældet, opstår det spørgsmål, om foranstaltningerne er begrundede.

1. Seværdigheder, der forvaltes af regionale eller lokale myndigheder

25. Ifølge Domstolens faste praksis[6] er medlemsstaterne ikke kun ansvarlige for

6 — Dom af 2.12.1986, sag 239/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3645, og — vedrørende en lokal myndighed i Italien — af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839. Jf. også dom af 13.12.1991, sag C-33/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5987, præmis 24, og af 29.11.2001, sag C-17/00, De Coster, Sml. I, s. 9445, præmis 27.

de centrale myndigheders foranstaltninger og organer, men også for foranstaltninger truffet af lokale eller regionale myndigheder, herunder foranstaltninger truffet af organer, der retligt er uafhængige, men henhører under de sidstnævnte myndigheder.

26. Overført på den foreliggende sag betyder det, at Den Italienske Republik også er ansvarlig for de foranstaltninger, som lokale myndigheder eller herunder hørende uafhængige organer har truffet.

2. Begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser

27. Endvidere skal det undersøges, om de af Kommissionen påtalte italienske prisbestemmelser udgør en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser. I den forbindelse bør man have Domstolens praksis og litteraturen [7] omkring rækkevidden af denne grundlæggende frihed i forhold til turisme in mente.

28. Domstolen har fastslået, at princippet om fri udveksling af tjenesteydelser omfatter retten for modtagere af tjenesteydelser »til at rejse ind i en anden medlemsstat for at oppebære en tjenesteydelse dér, uden at blive hindret af restriktioner«, og »at også turister må anses for modtagere af tjenesteydelser« [8].

29. Hvad angår betydningen af den om frie udveksling af tjenesteydelser for turister har Domstolen fastslået, at den frie udveksling af tjenesteydelser omfatter retten for modtagere af tjenesteydelser, herunder turister, »til at rejse ind i en anden medlemsstat for at oppebære tjenesteydelser dér på samme vilkår som landets egne statsborgere [...] Denne ret omfatter ikke blot adgang til at oppebære de tjenesteydelser, som er omhandlet i EØF-traktaten, men ret til alle de fordele, som er knyttet hertil, og som kan påvirke betingelserne for præstation eller modtagelse af disse tjenesteydelser« [9].

30. I forhold til museumssektoren, som nærværende sag også omhandler, har Dom-

7 — Jf. Rofes i Pujol, »Las prestaciones de servicios de los museos de los Estados miembros y la libre circulación de los turistas«, *Cuadernos europeos de deusto*, 1995, s. 173 ff.; Tichadou, »Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs«, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, s. 299 ff.

8 — Dom af 2.2.1989, sag 186/87, Cowan, Sml. s. 195, præmis 15. Jf. også dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Cowan, Sml. s. 377, præmis 16.

9 — Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt i fodnote 4, præmis 5.

stolen fastslået, at »blandt de grunde, som motiverer turister til, i deres egenskab af tjenesteydelsesmodtagere, at rejse til en anden medlemsstat, er museumsbesøg en af de vigtigste«, og at »der er en tæt forbindelse mellem turisters ret til fri bevægelighed i henhold til traktaten og vilkårene for adgang til museer« [10].

31. Endvidere har Domstolen bemærket, at »en forskelsbehandling i adgangen til museer kan påvirke betingelserne for præstation af tjenesteydelser, herunder disses pris, og dermed påvirke turisters beslutning om at ville besøge et land« [11].

32. De italienske prisbestemmelser har i nogle tilfælde, eksempelvis i Venedig og Treviso, elementer af direkte forskelsbehandling, idet de tager hensyn til statsborgerskab, og i andre tilfælde, eksempelvis i Firenze og Padova, elementer af indirekte forskelsbehandling, idet de tager hensyn til bopæl. Ifølge Domstolens nu faste praksis falder indirekte forskelsbehandling også ind under fællesskabsrettens anvendelsesområde. Domstolen har begrundet dette med, »at en national bestemmelse, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, navnlig rammer borgere fra andre medlemsstater. Ikke-hjemmehørende er således som oftest statsborgere i andre stater« [12].

33. En bestemmelse, der tager udgangspunkt i et kriterium om bopæl i et bestemt område af medlemsstaten, kan ifølge Domstolens retspraksis end ikke begrundes med, at også indenlandske statsborgere derved udsættes for forskelsbehandling [13].

34. Det dekret om ændring af bestemmelserne vedrørende seværdigheder, der forvaltes af de centrale myndigheder, den italienske regering har påberåbt sig, udgør heller ikke noget tilstrækkeligt grundlag for at hævde, at prisbestemmelserne er i overensstemmelse med fællesskabsretten, så længe ændringerne ikke også gælder for de seværdigheder, der forvaltes af regionale og lokale myndigheder. For ifølge Domstolens praksis skaber »opretholdelsen i en medlemsstats lovgivning af en bestemmelse, som er uforenelig med traktaten, ikke desto mindre en tvetydig situation derved, at der for de pågældende retsundergivne opretholdes en usikkerhed med hensyn til

10 — Dommens præmis 6.

11 — Dommens præmis 7.

12 — Dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 29, og af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 14.

13 — Dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 38 ff.

deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten« [14].

3. Mulig begrundelse for den forskellige behandling

35. Indledningsvis skal det præciseres, at en begrundelse ud fra de såkaldte almene hensyn, dvs. hensyn, der ikke udtrykkeligt er opregnet i den primære ret, som f.eks. artikel 30 EF, ikke kan fremføres med hensyn til nationale bestemmelser, som indebærer en forskelsbehandling, men alene med hensyn til bestemmelser, som finder anvendelse uden forskel. Dette princip gælder også i forhold til den her omhandlede frie udveksling af tjenesteydelser.

36. Selv hvis Domstolen måtte acceptere, at man i princippet kunne begrunde foranstaltningerne ud fra almene hensyn, kan økonomiske formål i hvert fald ikke udgøre en sådan begrundelse [15].

37. Hvad angår det af den italienske regering fremsatte argument om sammenhængen i beskatningsordningen, skal det påpeges, at der mangler den ifølge retspraksis påkrævede forbindelse mellem de specifikt begunstigede personer og disse personers skattebidrag [16].

38. Da der således mangler en begrundelse for de diskriminerende særpriser, foreligger der et traktatbrud i forhold til artikel 12 EF og artikel 49 EF.

V — Sagens omkostninger

39. 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 tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

14 — Dom af 25.10.1979, sag 159/78, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3247, præmis 22.

15 — Dom af 6.6.2000, sag C-35/98, Verkooijen, Sml. I, s. 4071, præmis 48.

16 — Bachmann-dommen, nævnt i fodnote 5, præmis 21 ff., og dom af 28.1.1992, sag C-300/90, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 305, præmis 14 ff.

VI — Forslag til afgørelse

40. Af de ovennævnte grunde mener jeg, at Domstolen bør fastslå følgende:

»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.«