JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
10 päivänä lokakuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Käsiteltävänä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely koskee alennettuja sisäänpääsymaksuja, joita Italiassa myönnetään julkisten museoiden, nähtävyyksien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja nähtävyyksiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisviranomaisen alueella asuville henkilöille. Komission mukaan tämä on EY 12 ja EY 49 artiklan vastaista.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt: kansallinen oikeus

2. Kulttuuriperinnöstä ja -laitoksista vastaavan ministeriön 11.12.1997 antamalla asetuksella nro 507 (jäljempänä asetus) [2] säädettiin "kansallisten nähtävyyksien, museoiden, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja nähtävyyksiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen pääsymaksujen määräämistä koskevista säännöistä".

3. Asetuksen 1 §:ssä säädetään muun muassa seuraavaa:

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

4. Asetuksen 4 §:ssä säädetään muun muassa seuraavaa:

"3. Ilmainen sisäänpääsy myönnetään

— —

e) Italian kansalaisille, jotka ovat alle 17-vuotiaita tai yli 60-vuotiaita. Alle 12-vuotiaat kävijät pääsevät sisään ainostaan holhoojan seurassa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Italian tasavallan virallinen lehti (GURI) 12.2.1998, s. 13.

— — "

III Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

5. Saman ministeriön 28.9.1999 antaman asetuksen nro 375 [3] — "Määräykset kansallisten nähtävyyksien, museoiden, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja nähtävyyksiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen pääsymaksujen määräämistä koskevista säännöistä 11.12.1997 annetun ministeriön asetuksen nro 507 muuttamisesta" — ainoassa pykälässä säädetään kansallisten, muttei alueellisten tai paikallisten kulttuurinähtävyyksien osalta 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 17-vuotiaita tai yli 65-vuotiaita.'

— — "

3 — GURI 27.10.1999.

6. Saatuaan toistuvia kanteluita Venetsian Palazzo Ducalessa sekä Padovan, Trevison ja Firenzen kaupunginmuseoissa yli 60- tai 65-vuotiaille myönnettävistä alennetuista pääsymaksuista komissio aloitti tutkimukset ja sai selville, että alennettuja pääsymaksuja myönnettiin ainoastaan Italian kansalaisille tai Italiassa asuville henkilöille. Koska komissio ei saanut vastausta toistuviin kyselyihinsä, se aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 1.7.1999 päivätyllä virallisella huomautuksella. Italian tasavalta vastasi 5.10.1999 päivätyllä kirjeellä. Koska komissio ei pitänyt saamaansa vastausta riittävänä, se lähetti 2.2.2000 Italian tasavallalle perustellun lausunnon. Komissio lähetti 13.11.2000 ja 2.4.2001 Italian tasavallalle lisää kirjeitä, joissa se pyysi lisätietoja. Koska vastausta ei annettu, komissio nosti yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen, joka rekisteröitiin kirjaamossa 8.10.2001.

7. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 12 ja 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pysyttänyt voimassa julkisten museoiden, nähtä-

vyyksien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja nähtävyyksiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta sellaisia syrjiviä alennettuja sisäänpääsymaksuja, joita Italian valtion paikalliset tai alueelliset yksiköt myöntävät ainoastaan yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisviranomaisen alueella asuville henkilöille, muttei turisteille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset;

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

8. Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää komission kanteen.

IV Kanneperusteen arviointi

A Asianosaisten lausumat

9. Komissio katsoo, että alennettuja pääsymaksuja koskevat säännöt ovat EY 12 ja EY 49 artiklan vastaisia. Se perustelee tätä kantaansa sillä, että palvelujen tarjoamisen vapauteen kuuluu turistien vapaus matkustaa toiseen maahan ja saada siellä samanlaista kohtelua kuin kyseisen maan kansalaiset. Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin on todennut perustamissopimuksen vastaisiksi espanjalaisten museoiden perimät syrjivät pääsymaksut [4].

10. Komission mukaan se, että alennettuja pääsymaksuja myönnetään ainoastaan Italian kansalaisille, rajoittaa niiden palvelujen tarjoamisen vapautta, joita Italian arkeologisiin kohteisiin ja kulttuurinähtävyyksiin tutustuvat turistit käyttävät.

11. Se, että alennettuja pääsymaksuja myönnetään tietyille kävijäryhmille eli käsiteltävänä olevassa asiassa yli 60- tai 65-vuotiaille henkilöille sen perusteella, että he asuvat kunnassa, jossa kulttuurikohde tai -nähtävyys sijaitsee, merkitsee komission mukaan välillistä kansallisuuteen perustuvaa syrjintää, sillä epäsuotuisa kohtelu koskee tosiasiallisesti yhteisön alueelta tulevia ulkomaalaisia turisteja, joiden jättäminen alennettujen pääsymaksujen järjestelmän ulkopuolelle on säännösten peiteltynä tavoitteena.

12. Komissio toteaa, ettei yleiseen etuun liittyvän perustelun osalta voida ottaa huomioon taloudellisia seikkoja. Oikeuskäytännön [5] mukaan verojärjestelmän johdonmukaisuuden suojeleminen on hyväksyttävää ainoastaan, jos Italian kansalaisille myönnettyjen alennettujen pääsymaksujen ja heiltä kannettujen verojen välillä on

4 — Asia C-45/93, komissio v. Espanja, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-911).

5 — Asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249, Kok. Ep. XII, s. I-1).

välitön yhteys. Italian tasavalta ei ole osoittanut tarpeellisuutta eikä suhteellisuutta. Se ei ole myöskään osoittanut, että alennettujen pääsymaksujen myöntäminen kaikille Euroopan unionin kansalaisille vaarantaisi verojärjestelmän johdonmukaisuuden tavoitteen. Lisäksi alennetuista pääsymaksuista hyötyvät ainoastaan ne verovelvolliset, jotka tosiasiallisesti käyttävät niitä. On myös ristiriitaista vedota verojärjestelmän johdonmukaisuutta koskevaan perusteluun ja laajentaa asetuksella N:o 375/99 alennetut pääsymaksut koskemaan kansallisten nähtävyyksien osalta Euroopan unionin kansalaisia.

13. Komissio väittää vielä, että asetuksella N:o 375/99 toteutettu muutos koskee ainoastaan kansallisia nähtävyyksiä, muttei muita nähtävyyksiä. Italian tasavalta on kuitenkin vastuussa myös muista kuin kansallisista nähtävyyksistä.

14. Ministeriön 11.3.1998 tekemä päätös nro 1560, johon Italian hallitus vetoaa sen väitteen tueksi, että säännökset ovat perustamissopimuksen mukaisia, on komission mukaan tältä osin riittämätön, koska alennettujen pääsymaksujen myöntäminen kuuluu edelleen nähtävyyksien hallinnoijien harkintavaltaan, jota ne eivät kuitenkaan käytännössä yleensä käytä.

15. Komissio toteaa tämän perusteella, että kunnallisten museoiden myöntämät alennetut pääsymaksut ovat EY 12 ja EY 49 artiklan vastaisia.

16. *Italian hallitus* toteaa, että kulttuurikohteet kuuluvat valtiolle tai paikallisille hallintoyksiköille ja että sisäänpääsyn edellytysten ja erityisesti pääsymaksujen vahvistaminen kuuluu omistajien toimivaltaan.

17. Italian hallitus vastaa yhteisön kansalaisten syrjintää koskevaan väitteeseen, että komissio katsoo kulttuurikohteen omistavan paikallisen hallintoyksikön alueella asuvia henkilöitä kohdeltavan eri tavalla kuin muita henkilöitä. Tämä arvio on Italian hallituksen mukaan yleinen ja abstrakti, sillä pääsymaksujen vahvistamisen osalta kyse on siitä, onko ilmainen sisäänpääsy taloudellisesti perusteltua vai ei.

18. Italian hallituksen mielestä kulttuurikohteiden hallinnointi edellyttää varojen saantia. On otettava huomioon se, että Italian kansalaiset osallistuvat verovelvollisina julkisten toimintojen rahoittamiseen. Kulttuurinähtävyyksien käyttäjien ominaisuuksiin perustuvat erisuuruiset pääsymaksut ilmentävät tiettyä sosiaalipolitiikkaa.

19. Italian hallitus toteaa lisäksi, että komission väitteet koskevat paikallisia nähtävyyksiä, kuten Venetsian Palazzo Ducalea, joiden hallinnoinnista valtio ei 24.7.1977 annetun Italian tasavallan presidentin asetuksen nro 416 47 §:n mukaan vastaa.

20. Asuinpaikkaan perustuvan alennetun pääsymaksun osalta on erotettava toisistaan valtion museot ja kuntien museot, jotka eivät myöskään kuulu hallituksen toimivaltaan.

21. Valtion kulttuurinähtävyyksien, erityisesti nähtävyyksiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen ilmainen sisäänpääsy perustuu kulttuuriperinnöstä ja -laitoksista vastaavan ministeriön ja talousministeriön periaatepäätökseen (6.6.1992 annettu ministeriöiden yhteinen asetus), jossa määrätään myös taloudellisista korvauksista. Näin ollen ilmaisella sisäänpääsyllä on Italian hallituksen mukaan vastikkeensa.

22. Italian hallitus ei tämän vuoksi ymmärrä, millä tavoin kohtelu on yhteisön oikeudessa tarkoitetulla tavalla syrjivää. Sen mukaan komission kanne on näin ollen hylättävä.

B *Arviointi*

23. Komission vaatimusten mukaisesti on arvioitava, ovatko Italian pääsymaksuja koskevat säännökset EY 12 ja EY 49 artiklan eli yleisen syrjintäkiellon ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen mukaisia. Koska EY 49 artiklassa määrätään erityisestä syrjintäkiellosta, Italian toimenpiteitä on arvioitava ensiksi tämän määräyksen valossa.

24. Tältä osin on ensin määritettävä, voidaanko paikallisten hallintoyksiköiden omistamia nähtävyyksiä koskevat toimenpiteet lukea jäsenvaltion eli Italian tasavallan syyksi. Tämän jälkeen on tutkittava, merkitsevätkö nämä kansalliset toimenpiteet EY 49 artiklassa tarkoitettua rajoitusta. Jos näin on, on arvioitava, ovatko nämä toimenpiteet perusteltuja.

1. Alueelliset ja paikalliset nähtävyydet

25. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [6] mukaan jäsenval-

6 — Asia 239/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.12.1986 (Kok. 1986, s. 3645) ja Italian alueellisen hallintoyksikön osalta asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95). Ks. asia C-33/90, komissio v. Italia, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5987, 24 kohta) ja asia C-17/00, De Coster, tuomio 29.11.2001, (Kok. 2001, s. I-9445, 27 kohta).

tiot vastaavat keskushallinnon ja sen hallinnoimien laitosten toimenpiteiden lisäksi paikallisten ja alueellisten hallintoyksiköiden, mukaan lukien oikeudellisesti itsenäiset mutta näiden hallintoyksiköiden valvomat laitokset, toimenpiteistä.

26. Käsiteltävänä olevassa asiassa tämä merkitsee sitä, että Italian tasavallan on vastattava myös paikallisten hallintoyksiköiden tai niiden vastuulla olevien itsenäisten laitosten toimenpiteistä.

2. Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminen

27. On vielä tutkittava, rajoittavatko komission moittimat Italian pääsymaksuja koskevat säännökset palvelujen tarjoamisen vapautta. Tältä osin on syytä palauttaa mieliin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siitä tehdyt oikeustieteelliset huomautukset,[7] jotka koskevat tämän perusvapauden soveltamista matkailualalla.

28. Tämän oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauteen sisältyy palvelujen vastaanottajien vapaus "mennä toiseen jäsenvaltioon saadakseen siellä palvelua" ja näin ollen "turisteja on pidettävä palvelujen vastaanottajina".[8]

29. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut palvelujen tarjoamisen vapauden merkityksestä turisteille, että palvelujen tarjoamisen vapauteen sisältyy palvelujen vastaanottajien, mukaan lukien turistien, vapaus "mennä toiseen jäsenvaltioon saadakseen siellä palvelua samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset. Tämä vapaus sisältää ETY:n perustamissopimuksessa tarkoitetun palvelujen käyttömahdollisuuden lisäksi kaikki tähän liittyvät etuudet, jotka vaikuttavat näiden palvelujen tarjoamisen tai vastaanottamisen edellytyksiin".[9]

30. Museoiden osalta, joista tässä asiassa myös on kyse, yhteisöjen tuomioistuin on

7 — Ks. Rufes 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. 175 ja sitä seuraavat sivut; Tichadou, Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *Zeitschrift für europarechtliche Studien 2002*, s. 299 ja sitä seuraavat sivut.

8 — Asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 195, Kok. Ep. X, s. 11, 15 kohta) ja yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455, 16 kohta).

9 — Alaviitteessä 4 mainittu asia komissio v. Espanja, tuomion 5 kohta.

todennut, että "vierailut museoissa ovat tärkeimpiä syitä, joiden vuoksi turistit menevät toiseen jäsenvaltioon vastaanottamaan palveluja" ja että "heille perustamissopimuksesta johtuvan liikkumisvapauden ja museoita koskevien sisäänpääsyedellytysten välillä on suora yhteys". [10]

31. Yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että "museoiden sisäänpääsyä koskeva syrjintä voi vaikuttaa palvelujen tarjoamisen edellytyksiin, myös niiden hintaan, ja näin ollen vaikuttaa tiettyjen henkilöiden päätökseen vierailla maassa". [11]

32. Italian pääsymaksuja koskevilla säännöksillä on tietyissä tapauksissa, kuten Venetsian ja Trevison tapauksissa, suoran syrjinnän tunnusmerkkejä, koska niissä viitataan kansallisuuteen, ja tietyissä tapauksissa, kuten Firenzen ja Padovan tapauksissa, välillisen syrjinnän tunnusmerkkejä, koska niissä viitataan asuinpaikkaan. Yhteisöjen tuomioistuimen jo vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeus koskee myös välillistä syrjintää. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut seuraavaa: "vaarana on, että asuinpaikkaan perustuvan erottelun sisältävää kansallista lainsäädäntöä sovelletaan pääasiallisesti toisten jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi. Ulkomailla asuvat ovat nimittäin useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisia." [12]

33. Oikeuskäytännön mukaan säännös, jonka mukaan asuinpaikan on oltava jäsenvaltion tietyllä alueella, ei voi olla perusteltu pelkästään sillä perusteella, että sen mukaan myös kyseisen valtion kansalaisia kohdellaan epäedullisesti. [13]

34. Italian hallitus ei myöskään voi vedota valtion nähtävyyksiin liittyviä muutoksia koskevaan asetukseen osoittaakseen pääsymaksuja koskevien säännösten olevan yhteisön oikeuden mukaisia niin kauan kuin muutokset eivät koske myös alueellisia ja paikallisia nähtävyyksiä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen kanssa ristiriidassa olevan säädöksen säilyttäminen jäsenvaltion lainsäädännössä aiheuttaa ristiriitatilanteen, koska oikeussubjektit, joita

10 — Ibidem, tuomion 6 kohta.

11 — Ibidem, tuomion 7 kohta.

12 — Asia C-224/97, Ciola, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2517, 14 kohta); vrt. asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2521, 29 kohta).

13 — Asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4139, 38 kohta ja sitä seuraava kohta).

asia koskee, ovat epävarmoja mahdollisuuksistaan vedota yhteisön oikeuteen". [14]

3. Epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollinen perustelu

35. Aluksi on todettava, että perustelua, joka koskee niin kutsuttua yleistä etua, eli perusteluita, joita ei ole primaarioikeudessa, kuten esimerkiksi EY 30 artiklassa, nimenomaisesti mainittu, ei voida käyttää, kun kyseessä ovat syrjivät kansalliset säännökset, vaan ainoastaan, kun kyseessä ovat erotuksetta sovellettava säännökset. Tätä periaatetta sovelletaan myös palvelujen tarjoamisen vapauteen, josta tässä asiassa on kyse.

36. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin käsiteltävänä olevan asian tilanteessa hyväksyisi perustavanlaatuisen yleisen edun mukaisen perustelun, perusteluna ei voida pitää puhtaasti taloudellista tavoitetta. [15]

37. Italian hallituksen sen väitteen osalta, joka liittyy verojärjestelmän johdonmukaisuuteen, on todettava, ettei tietyille henkilöille myönnetyn edun ja heidän maksamiensa verojen välillä ole oikeuskäytännössä edellytettyä yhteyttä [16].

38. Näin ollen koska syrjiviä alennettuja pääsymaksuja ei voida perustella millään perusteella, EY 12 ja EY 49 artiklaa on rikottu.

V Oikeudenkäyntikulut

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

14 — Asia 159/78, komissio v. Italia, tuomio 25.10.1979 (Kok. 1979, s. 3247, Kok. Ep. IV, s. 645, 22 kohta).

15 — Asia C-35/98, Verkooijen, tuomio 6.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4071, 48 kohta).

16 — Em. asia Bachmann, tuomion 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja asia C-300/90, komissio v. Belgia, tuomio 28.1.1992, Kok. 1992, s. I-305, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

VI Ratkaisuehdotus

40. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 12 ja EY 49 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pysyttänyt voimassa julkisten museoiden, nähtävyyksien, gallerioiden, arkeologisten kaivausten ja nähtävyyksiksi katsottavien puistojen ja puutarhojen osalta sellaisia syrjiviä alennettuja sisäänpääsymaksuja, joita Italian valtion paikalliset tai alueelliset yksiköt myöntävät ainoastaan yli 60- tai 65-vuotiaille Italian kansalaisille tai kyseistä kulttuurinähtävyyttä hallinnoivan julkisviranomaisen alueella asuville henkilöille, muttei turisteille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tai jotka eivät asu edellä mainitulla alueella, vaikka he täyttävät samat ikää koskevat objektiiviset edellytykset.

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.