FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL

föredraget den 10 oktober 2002 [1]

I — Inledning

1. Föreliggande fördragsbrottstalan rör de nedsatta inträdesavgifter som gäller i Italien för tillträde till offentliga museer, monument, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar och skyddade parker och trädgårdar. Dessa inträdesavgifter tillämpas beträffande italienska medborgare eller de personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturinrättningen och som är äldre än 60 eller 65 år. Kommissionen anser att detta system innebär ett åsidosättande av artiklarna 12 EG och 49 EG.

II — Tillämpliga bestämmelser: den nationella lagstiftningen

2. Genom dekret nr 507 av den 11 december 1997 (nedan kallat dekretet), [2] som antogs av departementet för det kulturella arvet och kulturella arrangemang, utfärdades "Regolamento med bestämmelser om införande av inträdeskort för nationella minnesmärken, museer, konstsamlingar och antika utgrävningsorter jämte parkanläggningar och trädgårdar av kulturell karaktär".

3. I artikel 1 i dekretet föreskrivs bland annat följande:

"1. För att få tillträde till nationella minnesmärken, museer, konstsamlingar och antika utgrävningsorter jämte parkanläggningar och trädgårdar är det i normalfallet erforderligt att inköpa ett inträdeskort. Kortets giltighetstid måste inte betingas av utfärdandedatumet."

4. I artikel 4 i dekretet föreskrivs bland annat följande:

"3. Gratis inträde skall gälla för

...

e) italienska medborgare, som inte fyllt sjutton år eller som fyllt sextioett år. Besökare under tolv år måste vara i sällskap med någon vuxen person.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — *Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana* av den 12 februari 1998, s. 13.

...»

5. Ovannämnda departement antog den 28 september 1999 dekret nr 375 — »förordning om ändring av dekret nr 507 av den 11 december 1997 med bestämmelser om införande av inträdeskort för nationella minnesmärken, museer, konstsamlingar och antika utgrävningsorter jämte parkanläggningar och trädgårdar av kulturell karaktär».[3] I dekret nr 375 finns endast en artikel, i vilken bland annat följande föreskrivs för nationella, dock inte för regionala eller lokala, inrättningar:

»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 17 år eller som fyllt 61 år.'

...»

3 — Gazetta Ufficiale della Repubblica Italiana av den 27 oktober 1999.

III — Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

6. Med anledning av upprepade klagomål beträffande nedsatta inträdesavgifter för personer över 60 respektive 65 år till Dogepalatset i Venedig och till kommunala museer i Padua, Treviso och Florens inledde kommissionen en undersökning. Kommissionen kom därvid fram till att de nedsatta inträdesavgifterna endast gällde för italienska medborgare eller för personer bosatta i Italien. Eftersom kommissionen inte erhöll något svar på de frågor som den vid upprepade tillfällen ställde, sände den en formell underrättelse den 1 juli 1999 och inledde därmed fördragsbrottsförfarandet. Republiken Italien besvarade underrättelsen genom skrivelse av den 5 oktober 1999. Eftersom kommissionen ansåg att det i skrivelsen angivna svaret inte var tillräckligt, riktade kommissionen den 2 februari 2000 ett motiverat yttrande till Republiken Italien. Den 13 november 2000 och den 2 april 2001 tillställde kommissionen Republiken Italien ytterligare skrivelser med begäran om tydligare svar. I avsaknad av svar har kommissionen väckt förevarande talan, som registrerades den 8 oktober 2001.

7. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 EG och 49 EG, genom att bibehålla diskriminerande nedsatta inträdesavgifter till museer, monument, konstsamlingar, arkeo-

logiska utgrävningar, offentliga parker och trädgårdar av kulturell karaktär i Italien, som lokala eller decentraliserade enheter inom den italienska staten tillämpar enbart på italienska medborgare eller på personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturinrättningen och som är äldre än 60 eller 65 år, varigenom turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område undantas, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor, och

— förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

8. Republiken Italien har yrkat att kommissionens talan skall ogillas.

IV — Prövning i sak

A — *Parternas argument*

9. *Kommissionen* anser att bestämmelserna om nedsatta inträdesavgifter utgör ett åsidosättande av artiklarna 12 EG och 49 EG. Friheten att tillhandahålla tjänster innefattar turisters frihet att resa till ett annat land och i det landet åtnjuta samma villkor som landets medborgare. Domstolen har i det avseendet funnit att diskriminerande avgiftsregler för inträde till spanska museer är oförenliga med EG-fördraget. [4]

10. Att förbehålla italienska medborgare nedsatta inträdesavgifter innebär en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster, vilken tillkommer de turister som besöker arkeologiska orter och kulturella inrättningar i Italien.

11. I föreliggande mål gäller de nedsatta inträdesavgifterna vissa besökskategorier, nämligen personer som är äldre än 60 respektive 65 år, och de beviljas på grund av att dessa personer är bosatta i den kommun inom vars område kulturskatten eller den kulturella inrättningen finns. Detta utgör en indirekt diskriminering på grund av nationalitet, då *de facto* huvudsakligen utländska turister från gemenskapen drabbas. Det förtäckta målet är att undanta dessa personer från den nedsatta inträdesavgiften.

12. Vad gäller frågan huruvida systemet är berättigat med hänsyn till allmänintresset har kommissionen gjort gällande att ekonomiska syften inte skall beaktas i det avseendet. Behovet av att säkerställa kongruensen i skattesystemet har erkänts i rättspraxis [5] endast när det föreligger ett direkt samband mellan den nedsatta avgiften för de italienska medborgarna och den skatt

4 — Dom av den 15 mars 1994 i mål C-45/93, kommissionen mot Spanien (REG 1994, s. I-911).

5 — Dom av den 28 januari 1992 i mål C-204/90, Bachmann (REG 1992, s. I-249; svensk specialutgåva, tillägg, s. 31).

som erläggs av dessa personer. Republiken Italien har varken visat att åtgärderna är nödvändiga eller att de är proportionella. Republiken Italien har inte heller i tillräcklig omfattning visat att nedsatta inträdesavgifter för samtliga unionsmedborgare skulle vara till men för målet att säkerställa kongruensen i skattesystemet. För övrigt är det endast de skattskyldiga som faktiskt tar den nedsatta inträdesavgiften i anspråk som gynnas. Slutligen är det motsägelsefullt att åberopa argumentet om skattesystemets kongruens, samtidigt som även unionsmedborgare genom dekret nr 375/99 får rätt till nedsatta inträdesavgifter till nationella inrättningar.

13. Vidare har kommissionen gjort gällande att de ändringar som har gjorts genom dekret nr 375/99 endast avser reglerna för de nationella inrättningarna, dock inte övriga inrättningar. Republiken Italien svarar emellertid även för de inrättningar som inte är nationella.

14. Den italienska regeringen har åberopat ministerdekret nr 1560 av den 11 mars 1998 som stöd för sitt argument angående kongruensen i skattesystemet. Kommissionen anser emellertid att nämnda dekret inte är ett tillräckligt stöd i detta avseende, eftersom det är upp till det organ som driver inrättningen att besluta om nedsättning av inträdesavgifterna, även om det i praktiken inte är alla som använder sig av den möjligheten.

15. Kommissionen drar således slutsatsen att de nedsatta inträdesavgifter som tillämpas av de kommunala museerna utgör ett åsidosättande av artiklarna 12 EG och 49 EG.

16. Den *italienska regeringen* har inledningsvis gjort gällande att kulturskatterna tillhör staten och de offentliga organen och att det tillkommer ägarna att lägga fast inträdesvillkoren, särskilt vilka inträdesavgifter som skall tas ut.

17. Vad gäller påståendet att gemenskapsmedborgarna diskrimineras har den italienska regeringen gjort gällande följande. Kommissionen har inriktat sig på att de personer, som är bosatta i det område där de offentliga regionala organen som äger kulturskatterna finns behandlas på ett annat sätt jämfört med andra personer. En sådan bedömning är allmän och abstrakt, ty beträffande avgiftsstorleken är det avgörande huruvida det avgiftsfria inträdet är ekonomiskt motiverat eller ej.

18. Enligt den italienska regeringen är det absolut nödvändigt att anskaffa medel för att kunna förvalta kulturskatterna. Hänsyn skall tas till att italienska medborgare i egenskap av skattskyldiga bidrar med medel till de offentliga utgifterna. Att olika stora inträdesavgifter till kulturella inrättningar tillämpas beroende på besökarens personliga egenskaper är ett uttryck för en bestämd socialpolitik.

19. Den italienska regeringen har vidare gjort gällande att kommissionens påståenden berör lokala inrättningar, exempelvis Dogenpalatset i Venedig, och att centralstaten inte är behörig beträffande dessa inrättningar. Detta följer av artikel 47 i republikpresidentsdekret nr 416 av den 24 juli 1977.

20. Beträffande de nedsatta inträdesavgifter som fastställs utifrån besökarens bostadsort, skall skillnad göras mellan statliga och lokala museer. Regeringen är inte behörig vad gäller sistnämnda museer.

21. Vad gäller de statliga inrättningarna, särskilt de parker och trädgårdar som klassificerats som offentliga minnesmärken, kan befrielsen från inträdesavgifter härledas till ett ramavtal som träffades mellan departementet för det kulturella arvet och kulturella angelägenheter och finansdepartementet (interministeriellt dekret av den 6 juni 1992). I nämnda avtal föreskrivs också att ekonomisk kompensation skall utgå. Följaktligen motsvaras det fria inträdet av en motprestation.

22. Det går därför inte att se varför det skulle vara fråga om en diskriminerande behandling i den mening som avses i gemenskapsrätten. Kommissionens talan skall därför inte vinna bifall.

B — *Bedömning*

23. Med utgångspunkt i kommissionens anmärkningar skall det prövas huruvida de italienska avgiftsbestämmelserna överensstämmer med artiklarna 12 EG och 49 EG, det vill säga med det allmänna diskrimineringsförbudet och friheten att tillhandahålla tjänster. Eftersom artikel 49 EG innehåller ett särskilt diskrimineringsförbud, anser jag att de italienska åtgärderna först skall prövas utifrån den bestämmelsen.

24. Därvid skall det först prövas huruvida åtgärder som offentliga regionala organ vidtar beträffande inrättningar kan tillskrivas medlemsstaten, i detta fall Republiken Italien. I anslutning till det skall det prövas huruvida dessa nationella åtgärder utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 EG. Om så är fallet skall det undersökas huruvida dessa åtgärder eventuellt är motiverade.

1. Decentraliserade inrättningar

25. Enligt domstolens fasta rättspraxis[6] skall inte bara centralstatens och dess

6 — Dom av den 2 december 1986 i mål 239/85, kommissionen mot Belgien (REG 1986, s. 3645), och, beträffande ett offentligt lokalt organ i Italien, dom av den 22 juni 1989 i mål 103/88, Fratelli Costanzo (REG 1989, s. 1839; svensk specialutgåva, volym 10, s. 83). Jämför dom av den 13 december 1991 i mål C-33/90, kommissionen mot Italien (REG 1991, s. I-5987), punkt 24, och av den 29 november 2001 i mål C-17/00, De Coster (REG 2001, s. I-9445), punkt 27.

inrättningars åtgärder tillskrivas medlemsstaterna, utan även åtgärder som vidtas av lokala eller regionala offentliga organ, inklusive sådana inrättningar som rättsligt sett är självständiga men som kontrolleras av dessa offentliga organ.

26. I detta mål innebär det att Republiken Italien även ansvarar för sådana åtgärder som vidtagits av lokala offentliga organ eller av självständiga inrättningar som hör till dessa organ.

2. Inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster

27. Vidare skall det prövas huruvida de av kommissionen påtalade italienska avgiftsbestämmelserna utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Därvid är det lämpligt att erinra om domstolens rättspraxis och därav följande doktrin [7] angående hur långt denna grundläggande frihet sträcker sig inom turismsektorn.

28. Enligt doktrin och praxis inbegriper friheten att tillhandahålla tjänster friheten för mottagare av tjänster "att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga en tjänst utan att hindras av restriktioner". Vidare skall "bland annat turister... anses som mottagare av tjänster". [8]

29. Vad gäller omfattningen av friheten att tillhandahålla tjänster beträffande turister har domstolen slagit fast att den fria rörligheten för tjänster inbegriper friheten för mottagare av tjänster, inklusive turister, "att bege sig till en annan medlemsstat för att där mottaga tjänster under samma förhållanden som för medborgarna i den aktuella medlemsstaten. Friheten omfattar inte bara rätten att få tillgång till tjänster i den mening som avses i EEG-fördraget, utan också samtliga därmed sammanhängande förmåner som inverkar på förhållandena under vilka dessa tjänster tillhandahålls eller mottas." [9]

30. Vad gäller den i detta mål aktuella museisektorn har domstolen slagit fast att

7 — Se 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 och följande sidor; Tichadou, Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, s. 299 och följande sidor.

8 — Dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, Cowan (REG 1989, s. 195; svensk specialutgåva, volym 10, s. 1), punkt 15. Se även dom av den 31 januari 1984 i de förenade målen 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone (REG 1984, s. 377; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473), punkt 16.

9 — Domen i det ovan i fotnot 4 nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 5.

"museibesök är en av de avgörande orsaker som får turister att i egenskap av mottagare av tjänster besöka en medlemsstat" och att det finns "ett nära samband mellan, å ena sidan, den rättighet som de har enligt EEG-fördraget och, å andra sidan, förutsättningarna för att få tillträde till museer". [10]

31. Vidare har domstolen slagit fast att "en diskriminering med avseende på tillträde till museer kan inverka på förutsättningarna för att tillhandahålla tjänster, däribland kostnaderna för dessa tjänster, och därmed också på vissa personers beslut att besöka landet". [11]

32. I några fall, såsom i Venedig och i Treviso, har den italienska avgiftsregleringen vissa inslag av direkt diskriminering då det är medborgarskapet som är det avgörande rekvisitet. I andra fall, såsom i Florens och Padua, är det fråga om indirekt diskriminering, eftersom det är bosättningsorten som är avgörande. Enligt domstolens fasta rättspraxis omfattas även indirekt diskriminering av gemenskapsrätten. Domstolen har slagit fast att "nationella föreskrifter, som föreskriver en distinktion grundad på bosättningskriteriet, riskerar att till största delen vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater. De som inte är bosatta i en viss medlemsstat är i själva verket oftast inte heller medborgare i denna stat." [12]

33. Enligt rättspraxis kan en bestämmelse, i vilken bosättningsorten på ett visst område i medlemsstaten uppställs som rekvisit, inte rättfärdigas med att bestämmelsen även är nationella medborgare till förfång. [13]

34. Den italienska regeringen har åberopat dekretet om ändringar beträffande de statliga inrättningarna. Detta dekret innebär inte heller att avgiftsregleringen överensstämmer med gemenskapsrätten, så länge som ändringarna inte gäller även regionala och lokala inrättningar. Enligt domstolens rättspraxis ger nämligen "bibehållandet i en medlemsstats lagstiftning av en bestämmelse som är oförenlig med fördraget upphov till oklarheter genom att för de berörda rättssubjekten bevara en osäkerhet

10 — Domen i det ovan i fotnot 4 nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 6.

11 — Domen i det ovan i fotnot 4 nämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 7.

12 — Dom av den 29 april 1999 i mål C-224/97, Ciola (REG 1999, s. I-2517), punkt 14. Jämför dom av den 7 maj 1998 i mål C-350/96, Clean Car Autoservice (REG 1998, s. I-2521), punkt 29.

13 — Dom av den 6 juni 2000 i mål C-281/98, Angonese (REG 2000, s. I-4139), punkt 38 och följande punkt.

när det gäller deras möjligheter att åberopa gemenskapsrätten". [14]

3. Huruvida den olika behandlingen kan rättfärdigas

35. Först skall det påpekas att rättfärdigande med hänvisning till det så kallade allmänintresset, det vill säga grunder som inte uttryckligen anges i primärrätten (såsom artikel 30 EG), inte kan tillämpas på diskriminerande nationella bestämmelser, utan endast på bestämmelser som tillämpas utan åtskillnad. Denna princip gäller också för den i detta mål aktuella friheten att tillhandahålla tjänster.

36. Även om domstolen i en situation som i förevarande mål skulle anse att bestämmelserna kan rättfärdigas av hänsyn till allmänintresset, kan inte ett syfte av ekonomisk karaktär [15] anses utgöra en grund som rättfärdigar ifrågavarande bestämmelser.

37. Med avseende på den italienska regeringens argument angående kongruensen i skattesystemet finner jag att det saknas ett sådant samband som krävs enligt domstolens rättspraxis mellan, å ena sidan, den förmån som de berörda personerna erhåller och, å andra sidan, den skatt som dessa erlägger. [16]

38. Eftersom de diskriminerande nedsatta inträdesavgifterna inte kan rättfärdigas, har artiklarna 12 EG och 49 EG åsidosatts.

V — Rättegångskostnader

39. 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 denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

14 — Dom av den 25 oktober 1979 i mål 159/78, kommissionen mot Italien (REG 1979, s. 3247; svensk specialutgåva, volym 4, s. 591), punkt 22.

15 — Dom av den 6 juni 2000 i mål C-35/98, Verkooijen (REG 2000, s. I-4071), punkt 48.

16 — Dom av den 28 januari 1992 i mål C-204/90, Bachmann (REG 1992, s. I-249; svensk specialutgåva, tillägg, s. 31), punkt 21 och följande punkter, och i mål C-300/90, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-305), punkt 14 och följande punkter.

VI — Förslag till avgörande

40. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen skall besluta följande dom:

1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12 EG och 49 EG, genom att bibehålla diskriminerande nedsatta inträdesavgifter till museer, monument, konstsamlingar, arkeologiska utgrävningar, offentliga parker och trädgårdar av kulturell karaktär i Italien, som lokala eller decentraliserade enheter inom den italienska staten tillämpar enbart på italienska medborgare eller på personer som är bosatta inom det område som hör till den offentliga myndighet som förvaltar den aktuella kulturinrättningen och som är äldre än 60 eller 65 år, varigenom turister som är medborgare i andra medlemsstater eller personer som inte är bosatta i nämnda område undantas, trots att de uppfyller samma objektiva åldersvillkor.

2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.