CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL van 10 oktober 2002 [1]

I — Inleiding

1. De onderhavige niet-nakomingszaak betreft kortingen bij de toegang tot openbare musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, die in Italië vanaf de leeftijd van 60 of 65 jaar worden toegekend aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het grondgebied van het territoriale lichaam dat de betrokken culturele locatie beheert. De Commissie beschouwt dit als een inbreuk op de artikelen 12 EG en 49 EG.

II — Rechtskader: nationaal recht

2. Bij decreet nr. 507 van het Ministero per i Beni Culturali e Ambientali (ministerie voor cultureel erfgoed en natuurgebieden) van 11 december 1997 (hierna: „decreet") [2] werd de „verordening houdende invoering van het toegangsbiljet voor nationale monumenten, musea, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen" vastgesteld.

3. Artikel 1 van het decreet bepaalt onder meer het volgende:

„1. Toegang tot monumenten, musea, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen wordt verleend tegen betaling van een biljet, waarvan de geldigheid onafhankelijk kan zijn van de datum van uitreiking."

4. Artikel 4 van het decreet bepaalt onder meer:

„Gratis toegang wordt verleend:

[...]

e. aan Italiaanse onderdanen jonger dan 17 jaar of ouder dan 60 jaar. Bezoekers jonger dan 12 jaar moeten vergezeld zijn;

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* van 12 februari 1998, blz. 13.

[...]"

5. Het enige artikel van decreet nr. 375 van genoemd ministerie van 28 september 1999, — „Verordening houdende wijziging van ministerieel decreet nr. 507 van 11 december 1997 houdende invoering van het toegangsbiljet voor nationale monumenten, musea, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen" [3] — bepaalt voor nationale, maar niet voor regionale of plaatselijke inrichtingen onder meer het volgende:

„Artikel 4 van decreet nr. 507 van 11 december 1997 wordt als volgt gewijzigd:

a. in lid 3, sub e, wordt de eerste zin vervangen door de volgende zin: ‚aan onderdanen van de Europese Unie jonger dan 17 jaar of ouder dan 60 jaar;'

[...]"

3 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* van 27 oktober 1999.

III — De precontentieuze procedure en de procedure voor het Hof

6. Naar aanleiding van herhaalde klachten over entreekortingen voor personen ouder dan 60 of 65 jaar voor het Dogenpaleis te Venetië en voor gemeentelijke musea in Padua, Treviso en Florence, kwam de Commissie na onderzoek tot de slotsom dat de kortingen uitsluitend aan Italiaanse onderdanen en ingezetenen werden toegekend. Aangezien de herhaalde vragen van de Commissie onbeantwoord bleven, heeft de Commissie bij brief van 1 juli 1999 een niet-nakomingsprocedure ingeleid. De Italiaanse Republiek antwoordde bij brief van 5 oktober 1999. Omdat de Commissie dit antwoord ontoereikend achtte, heeft zij de Italiaanse Republiek op 2 februari 2000 een met redenen omkleed advies gezonden. Bij brieven van 13 november 2000 en 2 april 2001 heeft de Commissie de Italiaanse Republiek om nadere uitleg verzocht. Aangezien de Commissie geen antwoord ontving, heeft zij bij het Hof beroep ingesteld, dat op 8 oktober 2001 ter griffie is ingeschreven.

7. De Commissie verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de door plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden toegekende discriminerende kortingen voor de toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgra-

vingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, enkel voor te behouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die de betrokken culturele locatie beheren, mits zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, met uitsluiting van toeristen die onderdaan van een andere lidstaat of niet-ingezetene zijn, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 EG en 49 EG;

— de Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

8. De Italiaanse Republiek concludeert tot verwerping van het beroep.

IV — Het beroep

A — *Argumenten van partijen*

9. De *Commissie* is van mening dat de kortingregeling in strijd is met de artikelen 12 EG en 49 EG. De vrijheid van dienstverrichting omvat namelijk ook de vrijheid voor toeristen om naar een ander land te reizen en daar van dezelfde voorwaarden te profiteren als de eigen onderdanen. Zo heeft het Hof discriminerende tariefregelingen voor Spaanse musea onverenigbaar met het EG-Verdrag verklaard [4].

10. De korting voor te behouden aan Italiaanse onderdanen is een beperking van het vrije verkeer van diensten waarop de toeristen die de archeologische opgravingen en culturele instellingen in Italië bezoeken, aanspraak hebben.

11. De toekenning van korting aan bepaalde categorieën bezoekers, in het onderhavige geval aan diegenen die ouder zijn dan 60 of 65 jaar, mits zij wonen in de gemeente waar het culturele erfgoed of de culturele instelling zich bevindt, vormt een indirecte discriminatie op basis van nationaliteit, aangezien in feite vooral buitenlandse toeristen uit de Gemeenschap daardoor worden benadeeld en hun uitsluiting van de korting het verkapte doel is.

12. Volgens de Commissie komen economische overwegingen als rechtvaardigingsgrond van algemeen belang niet in aanmerking. Het verzekeren van de samenhang van het belastingstelsel wordt door de rechtspraak [5] alleen erkend indien tussen de korting voor Italiaanse staatsburgers en de door hen betaalde belasting een rechtstreeks verband zou bestaan. De Italiaanse

4 — Arrest van 15 maart 1994, Commissie/Spanje (C-45/93, Jurispr. blz. I-911).

5 — Arrest van 28 januari 1992, Bachmann (C-204/90, Jurispr. blz. I-249).

Republiek heeft noch de noodzaak, noch de evenredigheid bewezen. Evenmin heeft zij aangetoond dat toekenning van de korting aan alle burgers van de Unie het doel van de samenhang van het belastingstelsel in gevaar zou brengen. Overigens profiteren alleen die belastingplichtigen van de regeling, die daadwerkelijk om de korting vragen. Ten slotte is het beroep op het argument van de samenhang van het belastingstelsel in tegenspraak met de uitbreiding bij decreet nr. 375/99 van het voordeel tot de burgers van de Unie wat de nationale inrichtingen betreft.

13. Voorts stelt de Commissie dat de bij decreet nr. 375/99 aangebrachte wijziging alleen de nationale en niet de andere inrichtingen betreft. De Italiaanse Republiek is echter ook verantwoordelijk voor de niet-nationale inrichtingen.

14. Ministerieel besluit nr. 1560 van 11 maart 1998, op basis waarvan de Italiaanse regering stelt dat de situatie rechtens conform is, is daartoe niet voldoende, aangezien de toekenning van de korting ter beoordeling van de directie van de inrichtingen staat en deze beoordeling in de praktijk niet steeds coherent is.

15. De Commissie komt dan ook tot de slotsom dat de door de gemeentelijke musea toegekende kortingen in strijd zijn met de artikelen 12 EG en 49 EG.

16. De Italiaanse regering wijst er om te beginnen op dat de culturele erfgoederen eigendom zijn van de staat of van de territoriale overheidslichamen en dat de eigenaar bevoegd is om de voorwaarden voor toegang, en in het bijzonder de tarieven, vast te stellen.

17. De Italiaanse regering stelt dat de Commissie het verwijt van discriminatie van gemeenschapsburgers baseert op het verschil in behandeling van de inwoners van het grondgebied van het territoriale lichaam dat eigenaar van het culturele erfgoed is, en van andere personen. Deze beoordeling blijft algemeen en abstract, aangezien de beslissing over de tarieven afhangt van de vraag of de gratis toegang economisch gerechtvaardigd is of niet.

18. Volgens de Italiaanse regering zijn financiële middelen onmisbaar voor het beheer van het cultureel erfgoed. Zij wijst erop dat Italiaanse staatsburgers als belastingplichtigen hun bijdrage aan de openbare uitgaven leveren. Dat naar de kenmerken van de gebruikers van culturele instellingen gedifferentieerde tarieven worden toegepast, is de uitdrukking van een bepaald sociaal beleid.

19. De Italiaanse regering wijst er verder op dat de grieven van de Commissie betrekking hebben op plaatselijke inrichtingen zoals het Dogenpaleis in Venetië, waarvoor de nationale staat niet bevoegd is. Dit volgt uit artikel 47 van het decreet van de President van de Republiek nr. 416 van 24 juli 1977.

20. Wat de aan de woonplaats gekoppelde korting betreft, moet onderscheid worden gemaakt tussen nationale en plaatselijke musea. Voor deze laatste is de regering evenmin bevoegd.

21. Wat de inrichtingen van de staat en met name de als openbaar monument beschermde parken en tuinen betreft, is de gratis toegang gebaseerd op een kaderovereenkomst tussen het ministerie voor cultureel erfgoed en natuurgebieden en het ministerie van financiën (interministerieel decreet van 16 juni 1992), waarbij ook in een financiële vergoeding is voorzien. Tegenover het verlenen van gratis toegang staat dan ook een tegenprestatie.

22. Het is volgens de Italiaanse regering daarom onduidelijk waaruit de discriminatie in de zin van het gemeenschapsrecht bestaat. Het beroep van de Commissie moet dan ook worden verworpen.

B — *Beoordeling*

23. Uitgaande van het verzoekschrift van de Commissie moet worden onderzocht of de Italiaanse tariefregeling voldoet aan de artikelen 12 EG en 49 EG, dus aan het algemene discriminatieverbod en de vrijheid van dienstverrichting. Aangezien artikel 49 EG een bijzonder discriminatieverbod inhoudt, moeten de Italiaanse maatregelen in de eerste plaats aan deze bepaling worden getoetst.

24. Hiertoe moet om te beginnen worden onderzocht of de maatregelen betreffende de inrichtingen van territoriale lichamen aan de lidstaat, in casu de Italiaanse Republiek, zijn toe te rekenen. Vervolgens moet worden onderzocht of deze nationale maatregelen een beperking in de zin van artikel 49 EG vormen. Mocht dit het geval zijn, moet worden nagegaan of de maatregelen eventueel gerechtvaardigd zijn.

1. Gedecentraliseerde lichamen

25. Volgens vaste rechtspraak van het Hof[6] zijn niet alleen de maatregelen van

6 — Arresten van 2 december 1986, Commissie/België (239/85, Jurispr. blz. 3645), en — met betrekking tot een territoriaal lichaam in Italië — 22 juni 1989, Afratel Costanzo, (103/88, Jurispr. blz. 1839). Zie arresten van 13 december 1991, Commissie/Italië (C-33/90, Jurispr. blz. I-5987, punt 24), en 29 november 2001, De Coster (Jurispr. blz. I-9445, punt 27).

de nationale overheid en de onder haar bevoegdheid vallende instellingen aan de lidstaten toe te rekenen, maar ook de maatregelen van plaatselijke en regionale lichamen, met inbegrip van de juridisch zelfstandige, maar onder de bevoegdheid van deze lichamen vallende instellingen.

26. In het onderhavige geval betekent dit dat de Italiaanse Republiek ook verantwoordelijk is voor maatregelen die door territoriale lichamen of de daaronder ressorterende zelfstandige instellingen worden genomen.

2. Beperking van de vrijheid van dienstverrichting

27. Vervolgens moet worden onderzocht of de door de Commissie aangevochten Italiaanse tariefregelingen de vrijheid van dienstverrichting beperken. In dit verband moet op de rechtspraak van het Hof en de betrokken rechtsleer [7] over de werkingssfeer van deze fundamentele vrijheid op het gebied van het toerisme worden gewezen.

28. Volgens de rechtspraak impliceert de vrijheid van dienstverrichting „dat degenen te wier behoeve diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven zonder daarbij door betalingsbeperkingen te worden gehinderd, en dat met name toeristen zijn te beschouwen als personen te wier behoeve diensten worden verricht" [8].

29. Ten aanzien van de betekenis van de vrijheid van dienstverrichting voor toeristen heeft het Hof verklaard dat de vrijheid van dienstverrichting onder meer impliceert dat degenen te wier behoeve diensten worden verricht, waaronder toeristen, „zich vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven om aldaar onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat van de betrokken diensten gebruik te maken. [...] Dit recht omvat niet alleen de toegang tot de in het EEG-Verdrag bedoelde diensten, maar ook alle daarmee samenhangende voordelen die invloed hebben op de voorwaarden waaronder die diensten worden verricht of ontvangen." [9]

30. Wat de hier ook aan de orde zijnde museumsector betreft, heeft het Hof ver-

7 — Zie Rufes i Pujol, M.I., „Las prestaciones de servicios de los museos de los estados miembros y la libre circulación de los turistas", Cuadernos europeos de deusto, 1995, blz. 175 e.v.; Tichadou, E., „Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs", Zeitschrift für europarechtliche Studien 2002, blz. 299 e.v.

8 — Arrest van 2 februari 1989, Cowan (186/87, Jurispr. blz. 195, punt 15); zie reeds arrest van 31 januari 1984, Luisi en Carbone (286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377, punt 16).

9 — Arrest Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 4, punt 5.

klaard dat „museumbezoek een van de redenen is waarom toeristen, als ontvangers van diensten, besluiten zich naar een andere lidstaat te begeven, en dat er een nauw verband bestaat tussen het hun krachtens het Verdrag toekomende recht op vrij verkeer en de voorwaarden voor toegang tot musea" [10].

31. Voorts kwam het Hof tot de slotsom dat „een discriminatie op het gebied van de toegang tot musea invloed kan hebben op de voorwaarden waaronder diensten worden ontvangen, zoals hun prijs, en daardoor ook op het besluit van bepaalde personen om het land te bezoeken" [11].

32. In een aantal gevallen, zoals in Venetië en Treviso, vertoont de Italiaanse tariefregeling kenmerken van directe discriminatie, omdat zij op nationaliteit is gebaseerd, en in andere gevallen, zoals in Florence en Padua, kenmerken van indirecte discriminatie, omdat zij op de woonplaats is gebaseerd. Het is inmiddels vaste rechtspraak van het Hof dat ook indirecte discriminatie onder het gemeenschapsrecht valt. Volgens het Hof dreigt „een nationale bepaling die onderscheid maakt op basis van het woonplaatscriterium, hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten te werken. Niet-ingezetenen zijn immers in de meeste gevallen buitenlanders." [12]

33. Volgens de rechtspraak kan een regeling die is gekoppeld aan de voorwaarde dat men in een bepaald gebied van de lidstaat woont, niet worden gerechtvaardigd met het argument dat ook onderdanen van het land zelf worden benadeeld [13].

34. Op basis van het door de Italiaanse regering genoemde decreet betreffende de wijzigingen voor inrichtingen van de staat kan evenmin worden gesteld dat de tariefregeling aan het gemeenschapsrecht voldoet, zolang de wijzigingen niet eveneens voor regionale en plaatselijke inrichtingen gelden. Volgens de rechtspraak van het Hof geeft namelijk „de handhaving in de wettelijke regeling van een lidstaat van een bepaling die strijd is met het Verdrag, aanleiding [...] tot een onduidelijke feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten

10 — Ibid., punt 6.

11 — Ibid., punt 7.

12 — Arrest van 29 april 1999, Ciola (C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punt 14); zie ook arrest van 7 mei 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Jurispr. blz. I-2521, punt 29).

13 — Arrest van 6 juni 2000, Angonese (C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punten 38 e.v.).

over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht de beroepen" [14].

3. Mogelijke rechtvaardiging van de ongelijke behandeling

35. Om te beginnen kunnen uit hoofde van het algemeen belang, dat wil zeggen om redenen die niet uitdrukkelijk zijn genoemd in het primaire recht, bijvoorbeeld in artikel 30 EG, alleen zonder onderscheid toepasselijke voorschriften worden gerechtvaardigd en geen discriminerende nationale voorschriften. Dit beginsel geldt ook voor de hier aan de orde zijnde vrijheid van dienstverrichting.

36. Ook al zou het Hof in een geval als het onderhavige de rechtvaardiging uit hoofde van het algemeen belang aanvaarden, neemt dit niet weg dat economische redenen [15] niet als rechtvaardigingsgrond kunnen worden aangevoerd.

37. Ten aanzien van het door de Italiaanse regering aangevoerde argument van samenhang van het belastingstelsel merk ik op, dat het daartoe door de rechtspraak vereiste verband tussen de aan bepaalde personen toegekende voordelen en de door hen betaalde bijdrage aan de belastingopbrengst ontbreekt. [16]

38. Aangezien de discriminerende korting niet gerechtvaardigd is, zijn de artikelen 12 EG en 49 EG geschonden.

V — Kosten

39. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien dat is gevorderd. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

14 — Arrest van 25 oktober 1979, Commissie/Italië (159/78, Jurispr. blz. 3247, punt 22).

15 — Arrest van 6 juni 2000, Verkooijen (C-35/98, Jurispr. blz. I-4071, punt 48).

16 — Arrest Bachmann, reeds aangehaald (punten 21 e.v.), en arrest van 28 januari 1992, Commissie/België (C-300/90, Jurispr. blz. I-305, punten 14 e.v.).

VI — Conclusie

40. Gezien het bovenstaande stel ik het Hof voor, als volgt te beslissen:

„1) Door de door plaatselijke of gedecentraliseerde nationale overheden van de Italiaanse staat toegekende discriminerende kortingen voor de toegang tot musea, monumenten, galerieën, archeologische opgravingen en als openbare monumenten beschermde parken en tuinen, enkel voor te behouden aan Italiaanse onderdanen of ingezetenen van het gebied van bedoelde overheden die de betrokken culturele locatie beheren, mits zij de leeftijd van 60 of 65 jaar hebben bereikt, met uitsluiting van toeristen die onderdaan van een andere lidstaat of niet-ingezetene zijn, maar aan dezelfde objectieve leeftijdsvereisten voldoen, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 12 EG en 49 EG.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten."