FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 29. maj 2001 [1]

Indhold

I — Indledning ..... I - 310

II — Retsforhandlinger og parternes påstande ..... I - 312

III — Stillingtagen ..... I - 314

A — Formaliteten ..... I - 314

1) Bestemmelser, der ikke er nævnt i den begrundede udtalelses konklusion . I - 314

2) Bestemmelser, som er citeret upræcist ..... I - 316

a) Artikel 7 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna . I - 316

b) Artikel 6 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento ..... I - 316

c) Artikel 15 i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia .... I - 317

B — Bestemmelser, som ikke længere er i kraft ..... I - 317

1) Lov nr. 16 af 12. marts 1979 for regionen Marche og lov nr. 75 af 13. november 1980 for regionen Abruzzo ..... I - 317

2) Love, der er ophævet efter sagens anlæg ..... I - 320

C — Realiteten ..... I - 320

1) Almindelige indledende betragtninger ..... I - 321

a) Anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på organisation af messer ..... I - 321

b) Afgrænsning af etableringsfriheden ..... I - 321

c) Ingen begrænsning af anvendelsesområdet for de grundlæggende friheder som følge af forbuddet mod at arbejde med gevinst for øje .. I - 323

d) Undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 55 ..... I - 323

1 — Originalsprog: tysk.

e) Gennemgangen af indgreb i de pågældende grundlæggende friheder og berettigelsen heraf ..... I- 324

f) Messebegivenheder som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse ..... I- 326

2) Krav til messearrangøren ..... I- 328

a) Nødvendigheden af en anerkendelse som messearrangør ..... I- 328

b) Begrænsningen af den selskabsform, som en messearrangør kan have .... I- 330

c) Krav vedrørende messearrangørers etablering ..... I- 330

d) Begrænsning af arrangørens virksomhed til tilrettelæggelse af messer .... I- 332

e) Forbud mod at arbejde med gevinst for øje ..... I- 333

i) Indgrebet ..... I- 333

ii) Berettigelsen ..... I- 334

f) Deltagelse af offentlige myndigheder ved udnævnelse af messearrangørers organer ..... I- 335

i) Fri udveksling af tjenesteydelser ..... I- 336

ii) Etableringsfrihed ..... I- 337

g) Deltagelse af en regional kommune i messeselskabet ..... I- 337

3) Krav til enkelte messebegivenheder ..... I- 338

a) Messebegivenheders periodicitet og varighed ..... I- 338

i) Indgrebet ..... I- 338

ii) Berettigelsen ..... I- 339

b) Overensstemmelse med det regionale program ..... I- 339

i) Indgrebet ..... I- 340

ii) Berettigelsen ..... I- 340

c) Frister for ansøgning om godkendelser ..... I- 341

i) Indgrebet ..... I- 341

ii) Berettigelsen ..... I- 342

d) Bestemmelser, som med hensyn til organisation af messer foreskriver, at disse skal indføres i en officiel kalender ..... I- 342

4) Krav til arrangører og begivenheder ..... I- 344

IV — Sagens omkostninger ..... I- 348

V — Forslag til afgørelse ..... I- 348

I — Indledning

1. I dette traktatbrudssøgsmål har Kommissionen anfægtet visse nationale og regionale bestemmelser i Italien, som indeholder krav til arrangørerne af messer, de enkelte messebegivenheder og udstillerne. Kommissionen er af den opfattelse, at disse bestemmelser er i strid med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser — EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) — mens andre endvidere er i strid med etableringsfriheden — EF-traktatens artikel 52 (efter ændring nu artikel 43 EF).

2. Kommissionen er konkret af den opfattelse, at følgende krav til arrangører af messer ikke er i overensstemmelse med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser:

— nødvendigheden af en anerkendelse som arrangør af messer [2]

— begrænsningen af de selskabsformer, som en messearrangør kan have [3]

— krav vedrørende messearrangørers etablering [4]

— begrænsning af arrangørens virksomhed til tilrettelæggelse af messer [5]

— forbud mod at arbejde med gevinst for øje [6].

3. Kommissionen er af den opfattelse, at den indflydelse, som offentlige myndigheder i henhold til loven har i forbindelse med udnævnelsen af messearrangørers organer [7] og kravet om, at en kommune skal være blandt stifterne af et selskab, der organiserer messer [8], hverken er i overensstemmelse med den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden.

4. Endvidere er Kommissionen af den opfattelse, at forskellige krav til de enkelte messebegivenheder er i strid med den frie

2 — Jf. punkt 75 ff.
3 — Jf. punkt 82 ff.
4 — Jf. punkt 85 ff.
5 — Jf. punkt 92 ff.
6 — Jf. punkt 97 ff.
7 — Jf. punkt 106 ff.
8 — Jf. punkt 117 ff.

udveksling af tjenesteydelser. Der er tale om følgende krav:

— visse messebegivenheder skal have en periodisk karakter [9]

— visse messer skal være i overensstemmelse med det regionale program og den nationale planlægning [10]

— messer skal anmeldes to år inden gennemførelsen [11]

— visse messer må kun gennemføres, hvis de er indført i en officiel kalender [12].

5. Derudover har Kommissionen anfægtet en række bestemmelser, hvorefter lokalt etablerede virksomheder skal deltage i proceduren for anerkendelse af arrangører og godkendelse af messer [13].

6. Endelig har Kommissionen også anfægtet bestemmelser, som kun tillader producenter som udstillere på messer [14].

7. Den Italienske Republik har alene i svaret på Kommissionens åbningsskrivelse forsvaret sig mod disse påstande. I svarskriftet har den italienske regering påberåbt sig et lovforslag, som var forelagt på daværende tidspunkt og blev vedtaget i begyndelsen af 2001, og som skulle ændre de anfægtede bestemmelser. Selv om der således er tale om et i sidste instans uomtvistet traktatbrudssøgsmål, vedrører det den første anvendelse af de grundlæggende friheder på krav til arrangører af messer og enkelte messebegivenheder. Vurderingen af sådanne bestemmelser er af betydning uden for Italiens grænser. Derfor må Kommissionens klagepunkter undersøges nøje. Parternes argumenter — dvs. Kommissionens begrundelse for søgsmålet og Den Italienske Republiks argumenter i svaret på åbningsskrivelsen — anføres nærmere i forbindelse med min stillingtagen.

8. Hvad angår den italienske lovgivning har staten kompetence til at fastlægge rammerne for lovgivningen på messeområdet. Disse rammer udfyldes ved regionale love. Kommissionen har således anfægtet bestemmelser, som er indeholdt i tre natio-

9 — Jf. punkt 122 ff.
10 — Jf. punkt 129 ff.
11 — Jf. punkt 137 ff.
12 — Jf. punkt 144 ff.
13 — Jf. punkt 154 ff.

14 — Jf. punkt 25 ff. med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt dette klagepunkt kan antages til realitetsbehandling.

nale dekreter og ni regionale love. Jeg skal redegøre for de enkelte bestemmelser ved behandlingen af de respektive klagepunkter.

II — Retsforhandlinger og parternes påstande

9. På baggrund af klager fra forskellige messearrangører iværksatte Kommissionen en undersøgelse af bestemmelserne vedrørende tilrettelæggelse af messer, udstillinger og markeder i Italien og nåede frem til ovennævnte klagepunkter.

10. I en åbningsskrivelse af 16. april 1996 gjorde Kommissionen den italienske regering opmærksom på disse problemer og opfordrede den til at fremsætte bemærkninger hertil inden for en frist på to måneder. Den italienske regering svarede ved skrivelse af 16. juli 1996 og fremførte frem for alt principielle indsigelser for i det mindste til dels at afkræfte Kommissionens påstande. Da Kommissionen ikke fandt svaret fyldestgørende, fremsatte den ved skrivelse af 18. maj 1998 en begrundet udtalelse over for den italienske regering og fastsatte en sidste frist på to måneder til at afhjælpe klagepunkterne. Denne frist udløb den 18. juli 1998 uden resultat. Ved skrivelse af 15. februar 1999 sendte Italiens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen teksten til et lovforslag, som det italienske senat allerede havde stadfæstet, men som på daværende tidspunkt endnu var under behandling i et udvalg i det italienske deputeretkammer. Efter Kommissionens opfattelse var der i dette lovforslag taget hensyn til de fleste af dens indsigelser.

11. Ved stævning indleveret til Domstolen den 17. november 1999 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

1) Det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 49 EF ff., idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

— artikel 2, stk. 1, og artikel 7 i kongeligt lovdekret nr. 454 af 29. januar 1934

— artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 7 af 15. januar 1972 fra republikkens præsident

— artikel 2, stk. 4, 6 og 7, i dekret nr. 390 af 18. april 1994 fra republikkens præsident

— artikel 4 i lov nr. 40 af 14. juli 1978 for regionen Liguria

— artikel 6, stk. 1, litra e), f), g) og h), samt artikel 6, stk. 4, og artikel 7 i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto

— artikel 2, stk. 6, artikel 4, første led, artikel 6, stk. 3 og 4, samt artikel 10, litra a), i lov nr. 16 af 12. marts 1979 for regionen Marche

— artikel 4, artikel 5, stk. 6, litra a) og c), artikel 6, stk. 1, artikel 8, stk. 1 og 2, samt artikel 16 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 4, stk. 1, litra c), artikel 4, stk. 2, og artikel 15, stk. 3, i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia

— artikel 3, artikel 4 og artikel 8, sidste stykke, i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 2, sidste stykke, og artikel 6 i lov nr. 75 af 13. november 1980 for regionen Abruzzo

— artikel 3, artikel 5, artikel 6, stk. 3 og 4, artikel 12 og artikel 19, stk. 1, i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento

2) og at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 49 EF ff. og 43 EF ff., idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

— artikel 3 i dekret nr. 7 af 15. januar 1972 fra republikkens præsident

— artikel 2, litra c) og d), artikel 3, litra b) og c), samt artikel 5, litra a), i lov nr. 12 af 3. november 1972 fra regionen Liguria

— artikel 8, stk. 1, i lov nr. 35 af 2. august 1988 fra regionen Veneto

— artikel 6, stk. 3, nr. 3 og 4, artikel 7, artikel 8, stk. 2, og artikel 11, litra a), b), c) og d), i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 5, stk. 2 og 5, artikel 10, stk. 4, artikel 11, stk. 2 og 3, samt artikel 15, stk. 1, i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia

— artikel 5, artikel 13, artikel 14 og artikel 15, litra a), i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 7 i lov nr. 75 af 13. november 1980 for regionen Abruzzo

— artikel 6, artikel 7 og artikel 23 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento.

3) Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. I sit svarskrift af 13. marts 2000 har Den Italienske Republik ikke fremført nogen påstande og egentlig ikke længere bestridt traktatbruddet. Den har derimod kun henvist til lovforslaget til en national rammelov på messeområdet. Dette forslag er i mellemtiden blevet vedtaget som lov nr. 7 af 11. januar 2001 under betegnelsen »Legge quadro sul settore fieristico« [15].

III — Stillingtagen

A — *Formaliteten*

13. Da Kommissionen i de forskellige skriftlige indlæg delvis har citeret de anfægtede retsregler upræcist, skal jeg undersøge, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

1) Bestemmelser, der ikke er nævnt i den begrundede udtalelses konklusion

14. Kommissionen har i sin stævning anfægtet forskellige italienske bestemmel-

15 — GURI nr. 26 af 1.2.2001.

ser, som kun er nævnt i betragtningerne til den begrundede udtalelse. Der er tale om følgende:

— artikel 16 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 3 og 4 i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 7 i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto.

15. Der opstår derfor det spørgsmål, om den administrative procedure er blevet gennemført korrekt. Af betydning for afgørelsen heraf er formålet med den administrative procedure. Denne har ifølge fast retspraksis til formål »dels at afgrænse tvistens genstand og give den medlemsstat, der opfordres til at fremsætte sine bemærkninger, de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar [...], og dels at give denne lejlighed til at opfylde sine forpligtelser, før sagen indbringes for Domstolen« [16].

16 — Dom af 15.2.2001, sag C-230/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1169, præmis 31, navnlig med hensyn til åbningsskrivelsen, med yderligere henvisninger.

16. Derfor forudsætter en traktatbrudssag i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF), at der forudgående fremsendes en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse. Sagen må kun støttes på den begrundelse og de anbringender, der allerede er fremført i den begrundede udtalelse [17]. Dette gælder i et mindre strengt omfang også for de klagepunkter, der er fremsat i åbningsskrivelsen [18]. I modsat fald må sagen afvises [19].

17. Hvis den sagsøgte medlemsstat — som i denne sag — ikke finder et klagepunkt i konklusionen til den endelige opfordring til at fremsætte bemærkninger, men kun i betragtningerne, kan den redaktionelle kvalitet af dette dokument ganske vist kritiseres, men formålene med den administrative procedure er imidlertid fortsat sikret. Det klagepunkt, som sagen vedrører, fremgår nemlig af betragtningerne, men ikke af den udtrykkelige opfordring til at ændre en eller anden bestemmelse. Det kan forventes af en medlemsstat, som angiveligt har gjort sig skyldig i traktatbrud, at den gør sit bedste for at medvirke til at klarlægge, om et sådant foreligger, og i givet fald for at afhjælpe det [20]. Dette kræver som det første skridt, at åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse læses omhyggeligt.

17 — Jf. dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 16.

18 — Jf. forslag til afgørelse af 7.11.2000 i sag C-230/99, Sml. I, s. 1171, punkt 27 ff., med yderligere henvisninger.

19 — Dom af 12.1.1994, sag C-296/92, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1, præmis 13 ff.

20 — Jf. dom af 22.9.1988, sag 272/86, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4875, præmis 26 ff.

18. De bestemmelser, som Kommissionen har anfægtet, er imidlertid klart angivet i betragtningerne. Sagen kan derfor antages til realitetsbehandling i denne henseende.

2) Bestemmelser, som er citeret upræcist

a) Artikel 7 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

19. Kommissionen har under punkt 2) i sine påstande anfægtet hele artikel 7 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna. Under nr. 54, litra i), i stævningen nævner den imidlertid kun artikel 7, litra a), som traktatstridig bestemmelse. På baggrund af det ordrette citat af bestemmelsen i fodnote 85 fremgår det, at Kommissionen mener artikel 7, stk. 2, litra a), hvorefter der ydes støtte til messer, som organiseres med deltagelse af offentlige organer eller i det offentliges interesse. Allerede af den grund kan påstanden kun i henseende til den del af bestemmelsen, der er nævnt i begrundelsen, antages til realitetsbehandling.

20. Inden for rammerne af påstandene vedrørende offentlige organers indblanding i organisationen af messer henvistes der i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse derudover kun til artikel 7, stk. 3 og 4, som tilsyneladende foreskriver, at der kun undtagelsesvis og i en begrænset periode ydes støtte til reklame for og organisation af messer.

21. Den påstand, som Kommissionen fremsatte under den administrative procedure, er således blevet ændret i stævningen. Man kan endog hævde, at den påstand, der er fremsat med hensyn til denne bestemmelse, først blev fremstillet præcist i stævningen, mens det af oplysningerne i den administrative procedure ikke fremgår, at der er tale om en ulovlig indflydelse på gennemførelsen af messer. Derfor blev den administrative procedure ikke gennemført korrekt med hensyn til artikel 7 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, og punkt 2) i påstandene angående denne bestemmelse kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

b) Artikel 6 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento

22. Kommissionen har desuden citeret artikel 6 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento upræcist. Under den administrative procedure og i punkt 1) i sine påstande citerer Kommis-

sionen med hensyn til tilsidesættelsen den frie udveksling af tjenesteydelser artikel 6, stk. 3 og 4. Artikel 6 er imidlertid ikke inddelt i stykker, men i litra. Det fremgår først af anbringenderne, at Kommissionen mener artikel 6, litra d) og e). Sagens genstand er derfor ikke klar, og der er ikke gennemført en korrekt administrativ procedure med hensyn til disse bestemmelser. Punkt 1) i påstandene kan derfor ikke antages til realitetsbehandling for så vidt angår artikel 6, stk. 3 og 4, i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento [21].

c) Artikel 15 i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia

23. Situationen er anderledes, for så vidt som Kommissionen i stævningen foretager en begrænsning med hensyn til de anfægtede bestemmelser. Dette gør den i punkt 1) i påstandene med hensyn til artikel 15 i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia, idet den i den begrundede udtalelses konklusion anfægter artikel 15 som helhed, men i stævningen kun artikel 15, stk. 3. Da der i henhold til den ovenfor citerede retspraksis kan foretages begrænsninger, kan sagen antages til realitetsbehandling i denne henseende.

21 — Det bemærkes, at disse bestemmelser tilsyneladende heller ikke strider mod den frie udveksling af tjenesteydelser.

B — *Bestemmelser, som ikke længere er i kraft*

24. Andre problemer med hensyn til antagelsen til realitetsbehandling, men også med hensyn til selve realiteten opstår som følge af, at mindst seks af de love, som Kommissionen har anfægtet, ikke længere er i kraft.

1) Lov nr. 16 af 12. marts 1979 for regionen Marche og lov nr. 75 af 13. november 1980 for regionen Abruzzo

25. På en forespørgsel fra Domstolen har begge parter anerkendt, at

— lov nr. 16 af 12. marts 1979 for regionen Marche blev ophævet ved artikel 20 i lov nr. 52 af 13. april 1995 for regionen Marche og

— lov nr. 75 af 13. november 1980 for regionen Abruzzo ved artikel 18 i lov nr. 58 af 10. september 1993 for regionen Abruzzo.

Ved fremsendelsen af åbningsskrivelsen af 16. april 1996 var de anfægtede bestemmelser i disse love derfor ikke længere i kraft.

26. Kommissionen har imidlertid anført, at forskellige bestemmelser i henholdsvis lov nr. 52 af 13. april 1995 for regionen Marche og lov nr. 58 af 10. september 1993 for regionen Abruzzo har mere eller mindre samme ordlyd som de anfægtede bestemmelser i de love, der er ophævet. Kommissionen har henvist til dommen i sag C-105/91 [22], som ifølge den kan anvendes analogt i denne sag.

27. Jeg skal hertil indledningsvis bemærke, at der under ingen omstændigheder kan gives Kommissionen medhold i påstanden med hensyn til de bestemmelser, der blev ophævet inden fremsendelsen af åbningsskrivelsen. Ved udløbet af den frist, som Kommissionen fastsatte i den begrundede udtalelse, forelå den tilsidesættelse af fællesskabsretten, som udtrykkeligt var blevet påtalt, ikke længere. Påstanden — som den blev formuleret af Kommissionen — må derfor afvises.

28. Dog kan henvisningen til dommen i sag C-105/91 og vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser i en ny form opfattes som en stiltiende ændring af påstandene.

29. I denne henseende skal jeg først bemærke, at en sådan ændring af påstandene må anses for et nyt anbringende som omhandlet i procesreglementets artikel 42, stk. 2. Da dette anbringende er støttet på en omstændighed, som er kommet frem inden retsforhandlingernes indledning, skal det afvises, da det er fremsat for sent.

30. Desuden er Kommissionens opfattelse heller ikke sagligt overbevisende. Domstolen har i dommen i sag C-105/91 fastslået, at Kommissionen i en traktatbrudssag kan gøre indsigelse mod lovbestemmelser, som den sagsøgte medlemsstat først har udstedt efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse, hvis de indholdsmæssigt opretholder de bestemmelser, der oprindeligt blev anfægtet [23].

31. Denne retspraksis strider mod de generelle principper for den administrative procedure forud for en traktatbrudssag. De to mål, dvs. både at bestemme søgsmålets genstand og give den sagsøgte medlemsstat lejlighed til at fremsætte bemærkninger, kan kun nås som led i den administrative procedure, såfremt det allerede af åbningsskrivelsen så konkret som muligt fremgår, hvilke af den sagsøgte medlemsstats foranstaltninger Kommissionen anfægter.

22 — Dom af 17.11.1992, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5871.

23 — Jf. tillige dom af 1.12.1965, sag 45/64, Kommissionen mod Italien, Sml. 1965-1968, s. 129, org.ref.: Rec. s. 1057, på s. 1068 ff.

32. Disse to formål opfyldes ikke, når klagepunktet vedrører bestemmelser, som i mellemtiden er blevet ophævet, men udstedt igen i mere eller mindre samme form. Hverken Domstolen eller den sagsøgte medlemsstat har til opgave at bestemme søgsmålets genstand ved at sammenholde Kommissionens skriftlige indlæg med gældende ret. Desuden opstår der usikkerhed for medlemsstaten, om og i hvilken udstrækning de nu gældende bestemmelser er uforenelige med fællesskabsretten, således at den stilles over for yderligere, ikke nødvendige vanskeligheder, når den skal forsvare sig eller forsøge at afhjælpe situationen.

33. Ændringen af søgsmålets genstand i ovennævnte retspraksis kan kun begrundes med, at Kommissionen som regel, selv når den udviser al mulig omhu, ikke kan forudse en fremtidig ændring af den nationale ret. Hvis det ikke var muligt at ændre søgsmålets genstand, ville der desuden være risiko for, at medlemsstaterne uberettiget forhindrer, at en traktatbrudssag gennemføres. Hvis medlemsstaterne ved at ophæve de anfægtede bestemmelser, men samtidig genindføre dem i en anden lov uden indholdsmæssige ændringer kunne opnå, at den administrative procedure forud for et traktatbrudssøgsmål mistede sin betydning, ville effektiviteten af traktatbrudssøgsmålet blive bragt i alvorlig fare.

34. Hvis Kommissionen imidlertid — som i denne sag — anfægter bestemmelser, som allerede blev ophævet inden fremsendelsen af den første åbningsskrivelse, foreligger der ikke en sådan risiko for misbrug. Kommissionen opfylder derimod ikke fuldstændigt sin forpligtelse til at undersøge de faktiske omstændigheder i traktatbrudssøgsmålet [24].

35. Heller ikke det forhold, at Den Italienske Republik i denne sag har tilsidesat sin forpligtelse til at medvirke konstruktivt i forbindelse med en traktatbrudssag [25], kan begrunde, at søgsmålets genstand ændres efterfølgende. Den Italienske Republik var principielt forpligtet til at reagere behørigt på den første åbningsskrivelse. Da en medlemsstat bør kende sin egen lovgivning, burde den italienske regering have bemærket Kommissionens fejltagelser med hensyn til den italienske lovgivning og gjort opmærksom på disse i svaret på åbningsskrivelsen. Denne undladelse — som formentlig skyldes uagtsomhed — fra den italienske regerings side kan dog langt fra tillægges samme betydning som en — som regel forsætlig — ophævelse og ny vedtagelse af anfægtede bestemmelser efter fremsættelsen af den begrundede udtalelse. Desuden bærer Kommissionen en del af ansvaret, hvis ikke hovedansvaret, for den situation, der er opstået. Stævningens påstande kan derfor ikke ændres efterfølgende.

24 — Jf. dom af 25.5.1982, sag 97/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1819, præmis 6, og af 11.12.1985, sag 192/84, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3967, præmis 20 ff.

25 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 24, præmis 7, og i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt i fodnote 24, præmis 21.

36. Da disse to love er de eneste, som Kommissionen har anfægtet, fordi de kun tillader producenter som udstillere på messer, må klagepunktet samtidig afvises i sin helhed.

2) Love, der er ophævet efter sagens anlæg

37. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at ændringer, der foretages af anfægtede bestemmelser efter udløbet af den frist, som Kommissionen har fastsat i den begrundede udtalelse — i dette tilfælde den 18. juli 1998 — ikke kan tages i betragtning ved afgørelsen af en traktatbrudssag [26].

38. Derfor berøres traktatbrudssøgsmålet ikke af, at følgende love er blevet ophævet:

— lov nr. 40 af 14. juli 1978 for regionen Liguria, ophævet ved artikel 19 i lov nr. 8 af 9. februar 2000 for regionen Liguria

— lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, ophævet ved artikel 23 i lov nr. 12 af 25. februar 2000 for regionen Emilia-Romagna

— kongeligt lovdekret nr. 454 af 29. januar 1934 og dekret nr. 390 af 18. april 1994 fra republikkens præsident samt alle andre bestemmelser, som blev ophævet ved artikel 13 i legge quadro sul settore fieristico af 11. januar 2001 [27].

C — *Realiteten*

39. Kommissionens øvrige klagepunkter vedrører både krav til messearrangører og krav til selve messen. I denne forbindelse finder jeg det hensigtsmæssigt indledningsvis at redegøre for principperne for anvendelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden på organisationen af messer.

26 — Dom af 1.6.1995, sag C-123/94, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1457, præmis 7, og af 18.12.1997, sag C-361/95, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7351, præmis 13 ff.

27 — Ifølge denne bestemmelse skal foruden de to love, der udtrykkeligt nævnes, også alle andre bestemmelser, som er i strid med loven, ophæves.

1) Almindelige indledende betragtninger

40. Kommissionen har anfægtet både nationale og regionale bestemmelser. Ganske vist er kun medlemsstaterne som sådanne bundne af fællesskabsretten. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig sin nationale retsorden til støtte for, at fællesskabsbestemmelser ikke overholdes [28]. Med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden har Domstolen fastslået således, at formålet hermed er at sikre ligestilling mellem indenlandske og udenlandske statsborgere, således at forbuddet gælder al forskelsbehandling, uanset om den er hjemlet i nationale eller regionale bestemmelser [29]. Derfor kan opretholdelsen af regionale bestemmelser også udgøre et traktatbrud.

a) Anvendelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på organisation af messer

41. Jeg finder det ubestridt, at messearrangører fra andre medlemsstater kan være interesseret i at organisere messer i Italien uden at etablere sig dér. Derfor hører disse erhvervsdrivende til den personkreds, der er omfattet af anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, og det nødvendige grænseoverskridende element foreligger.

42. Det saglige anvendelsesområde omfatter tjenesteydelser. Disse er i EF-traktatens artikel 60 (nu artikel 50 EF) defineret som selvstændig virksomhed, der normalt udføres mod betaling. Da messearrangøren som regel modtager betaling af udstillerne og ofte også af de besøgende på en messe, er dette kriterium ligeledes opfyldt.

b) Afgrænsning af etableringsfriheden

43. I Gebhard-dommen fastslog Domstolen, at »bestemmelserne i kapitlet om tjenesteydelser er subsidiære i forhold til bestemmelserne i kapitlet om etableringsretten, for så vidt som ordlyden af artikel 59, stk. 1, for det første forudsætter, at tjenesteyderen og modtageren af ydelsen er 'etableret' i to forskellige medlemsstater, og artikel 60, stk. 1, for det andet præciserer, at bestemmelserne om tjenesteydelser alene finder anvendelse, såfremt bestem-

28 — Jf. f.eks. dom af 3.10.1984, sag 254/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3395, præmis 5.

29 — Dom af 14.1.1988, sag 63/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 29, præmis 13.

melserne om etableringsretten ikke finder anvendelse« [30].

44. I sit svar på åbningsskrivelsen har Den Italienske Republik anført, at de anfægtede bestemmelser ikke kan være i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, da de ikke vedrører tjenesteydelser til enkeltpersoner, men tilrettelæggelsen af en messe i sin helhed. Denne er rettet mod en ubestemt gruppe af handelspartnere og baseret på, at arrangøren i hvert fald midlertidigt har rådighed over et messeområde. Derfor finder etableringsfriheden anvendelse, mens den frie udveksling af tjenesteydelser kun finder anvendelse med hensyn til enkelte tjenesteydelser, som understøtter de forskellige udstillere (f.eks. indretning af messestandene, bistand og rådgivning eller sekretariatstjenester), som ikke begrænses i den italienske lovgivning.

45. Kommissionen er af den opfattelse, at anvendelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser ikke kun beror på ydelsens varighed, men også dens hyppighed og regelmæssighed. Indretningen af faste strukturer udelukker heller ikke anvendelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser [31].

46. Her er jeg enig med Kommissionen. Afgørende for afgrænsningen mellem fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfrihed er alene, om den pågældende kun midlertidigt eller vedvarende udøver sin virksomhed i værtsstaten. En messe eller et marked er kendetegnet ved, at der er tale om en begivenhed, der er begrænset til et bestemt tidsrum — højst nogle få dage. Arrangøren af en sådan begivenhed udøver således principielt midlertidig virksomhed. Som fastslået i Gebhard-dommen med hensyn til advokater, gælder dette også i det tilfælde, hvor den pågældende arrangør indretter visse faciliteter i Italien [32].

47. Det er i denne sag ikke nødvendigt at afklare, hvor grænsen mellem en messearrangør, som kun midlertidigt udøver virksomhed i en medlemsstat, og en etableret arrangør præcist skal drages ved en hyppig organisation af messer.

48. Under alle omstændigheder kan bestemmelser vedrørende tilrettelæggelse af messer påvirke den frie udveksling af tjenesteydelser for udenlandske arrangører, som kun midlertidigt ønsker at organisere messer i Italien.

30 — Dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 22.

31 — Kommissionen henviser til Gebhard-dommen, nævnt i fodnote 30, præmis 27.

32 — Gebhard-dommen, nævnt i fodnote 30, præmis 27.

c) Ingen begrænsning af anvendelsesområdet for de grundlæggende friheder som følge af forbuddet mod at arbejde med gevinst for øje

49. Den Italienske Republik har imidlertid i sit svar på Kommissionens åbningsskrivelse anført, at etableringsfriheden i henhold til EF-traktatens artikel 58, stk. 2 (nu artikel 48, stk. 2, EF), og den frie udveksling af tjenesteydelser på grundlag af henvisningen i EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF) ikke finder anvendelse på selskaber, som ikke har et erhvervsformål. Da imidlertid kun virksomheder, der ikke har gevinst for øje, må organisere messer eller markeder, finder bestemmelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser efter den italienske regerings opfattelse ikke anvendelse i dette tilfælde.

50. Kommissionen har hertil anført, at medlemsstaterne ikke kan lade undtagelsesbestemmelser gælde for bestemte områder ved kun at tillade de tjenesteydere, som opfylder betingelserne i en undtagelsesbestemmelse.

51. Traktatens artikel 58, stk. 2, regulerer kun, hvilken personkreds der er omfattet af anvendelsesområdet for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. I henhold hertil er visse juridiske personer ganske vist undtaget fra anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, men medlemsstaterne kan ikke udelukke aktiviteter ved blot at give de personer tilladelse hertil, som ikke falder ind under den personkreds, der er omfattet af anvendelsesområdet for de grundlæggende friheder.

52. Det forhold, at der ikke arbejdes med gevinst for øje, følger heller ikke nødvendigvis af messebegivenheders art, men er udelukkende et krav efter italiensk ret. Som sådant kan dette krav begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser[33], men ikke udelukke anvendelsen heraf.

d) Undtagelsesbestemmelsen i EF-traktatens artikel 55

53. Den italienske regering anførte indledningsvis i sit svar på åbningsskrivelsen, at organisation af messer overhovedet ikke falder ind under anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, da traktatens artikel 55 sammenholdt med traktatens artikel 66 udelukker denne for virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed. Kommissionen er af den opfattelse, at traktatens artikel 55 ikke finder anvendelse.

54. Traktatens artikel 55 skal som undtagelsesbestemmelse anvendes strengt. Den pågældende virksomhed skal være direkte

33 — Jf. punkt 97 ff. nedenfor.

og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed [34]. Domstolen har ikke udviklet en endelig definition af udøvelsen af offentlig myndighed. Det kan imidlertid fastslås, at det forhold, at almene interesser varetages, ikke er tilstrækkeligt til at antage, at der er tale om offentlig myndighed. Derimod skal der i reglen også være tale om en beføjelse til at træffe endelige myndighedsbeslutninger, som kan gribe ind i privatpersoners frihed [35]. Selv om tilrettelæggelsen af messer kan imødekomme almenhedens behov, behøver arrangørerne principielt ikke at træffe myndighedsbeslutninger. Derfor udgør tilrettelæggelse af messer ikke udøvelse af offentlig myndighed.

e) Gennemgangen af indgreb i de pågældende grundlæggende friheder og berettigelsen heraf

55. Den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden forbyder enhver forskelsbehandling og restriktion, der ikke er berettiget.

56. Med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser fastslog Domstolen for nylig på ny følgende:

»Det bemærkes, at efter Domstolens faste praksis kræver fri udveksling af tjenesteydelser ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion — også selv om den gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater — der kan være til hinder for eller indebære yderligere ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser« [36].

57. Domstolen fastslog desuden følgende:

»Det må for det andet tillægges betydning, at den frie udveksling af tjenesteydelser, som er et grundlæggende princip i traktaten, kun kan begrænses ved regler, der er begrundet i tvingende almene hensyn, og som gælder for enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagermedlemsstatens område. De nationale regler må for at kunne opfylde dette begrundelseskrav være et passende middel for gennemførelsen af det tilstræbte mål og ikke gå videre end nødvendigt for at nå dette« [37].

58. Begrundelsen i almene hensyn er udelukket, i det omfang disse hensyn tilgodeses

34 — Dom af 13.7.1993, sag C-42/92, Thijssen, Sml. I, s. 4047, præmis 8.

35 — Jf. Thijssen-dommen, nævnt i fodnote 34, præmis 17 ff.

36 — Dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 21, med yderligere henvisninger.

37 — Analir m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 36, præmis 25, med yderligere henvisninger.

»i kraft af de bestemmelser, tjenesteyderen er undergivet i den medlemsstat, hvori denne er etableret« [38].

59. Med undtagelse af hensynet til de bestemmelser, som tjenesteyderen er underlagt i sin hjemstat, gælder lignende kriterier med hensyn til etableringsfriheden:

»I henhold til traktatens artikel 52, stk. 2, udøves etableringsfriheden på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere. Heraf følger, at når der i værtsmedlemsstaten er fastsat bestemmelser for adgangen til at optage en bestemt virksomhed, eller for udøvelsen af den, skal statsborgere fra en anden medlemsstat, der ønsker at udøve den pågældende virksomhed, principielt opfylde disse bestemmelser. [...]

Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at nationale foranstaltninger, der kan begrænse eller gøre udøvelsen af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder mindre attraktiv, kun kan være berettigede, hvis de opfylder fire betingelser: de skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet. [...]« [39].

60. Jeg skal præcisere, at særlige regler for udlændinge kun kan begrundes i henhold til EF-traktatens artikel 56, stk. 1 (efter ændring nu artikel 46, stk. 1, EF), mens tvingende samfundsmæssige hensyn kan begrunde alle andre begrænsninger. Begrebet tvingende samfundsmæssige hensyn skal i den forbindelse forstås så bredt, at det indbefatter de hensyn, der er omhandlet i traktatens artikel 56, stk. 1 — offentlig orden, offentlig sikkerhed og offentlig sundhed [40].

61. Det fremgår af det anførte, at de anfægtede italienske bestemmelser ikke udgør en åbenbar forskelsbehandling, hvorfor en begrundelse i henhold til traktatens artikel 56 ikke er nødvendig.

62. Som begrundelse for de omtvistede bestemmelser har Den Italienske Republik i princippet henvist til, at bestemmelserne har til formål at sikre, at messer gennemføres korrekt. Den Italienske Republik har navnlig understreget risiciene for de messebesøgendes sundhed og sikkerhed, som navnlig skyldes, at et stort antal personer besøger messestedet i en begrænset periode. Det må endvidere sikres, at messer er

38 — Dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien — privat vagtvirksomhed, Sml. I, s. 1221, præmis 37.

39 — Dom af 1.2.2001, sag C-108/96, Mac Quen m.fl., Sml. I, s. 837, præmis 25 ff., med yderligere henvisninger.

40 — Mac Quen m.fl.-dommen, nævnt i fodnote 39, præmis 26.

forenelige med de lokale forhold og andre begivenheder i det pågældende område. Der skal desuden tages hensyn til transport og miljø. Derfor er messer ligeledes statsligt reguleret i andre medlemsstater.

63. Kommissionen har anfægtet denne opfattelse i forbindelse med de enkelte klagepunkter.

64. Interessen i, at en messe gennemføres korrekt, forekommer mig i princippet beskyttelsesværdig. En messes integration i den lokale transportinfrastruktur, messearrangørens troværdighed eller messestedets sikkerhed er aspekter, som berettiger statslige foranstaltninger. Derfor skal jeg herefter undersøge i detaljer, om restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden eller bestemmelser, som indebærer en skjult forskelsbehandling, er begrundet i tvingende samfundsmæssige hensyn.

f) Messebegivenheder som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse

65. Selv om Den Italienske Republik ikke udtrykkeligt har henvist til EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF), fremgår det imidlertid af dens argumentation i svaret på Kommissionens åbningsskrivelse, at den betragter messer som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. I henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, er virksomheder, som har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, kun underkastet traktatens bestemmelser, i det omfang anvendelsen heraf ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem. Netop i den nyere retspraksis er denne bestemmelse også blevet anvendt som begrundelse i forbindelse med grundlæggende friheder [41]. Det skal derfor ligeledes undersøges, om denne bestemmelse udelukker anvendelsen af de grundlæggende friheder med hensyn til de anfægtede italienske bestemmelser.

66. I sin fortolkende meddelelse om anvendelse af reglerne vedrørende det indre marked på messe- og udstillingsområdet [42] beskriver Kommissionen dette som et meget konkret udtryk for markedet. Endvidere betegnes messer som et værktøj, der bruges til salgsfremstød, og som supplerer reklamen, idet udbud og efterspørgsel samles i en for de erhvervsdrivende gunstig sammenhæng. De giver deltagerne lejlighed

41 — Jf. henvisningerne i forslag til afgørelse fra generaladvokat Fennelly af 6.2.1997, sag C-70/95, Sodemare m.fl., dom af 17.6.1997, Sml. I, s. 3395, punkt 40.

42 — EFT 1998 C 143, s. 2.

til at forbedre deres kendskab til markedet, fastlægge nye tendenser, vurdere konkurrenternes situation eller knytte nye forbindelser.

67. I forslaget til afgørelse i Agorà-sagen blev det i forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne vedrørende offentlige kontrakter derfor allerede fastslået, at organisering af messer kan imødekomme almenhedens behov [43].

68. Tilrettelæggelse af messer kan derfor i princippet i lighed med andre infrastrukturydelser betragtes som en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse.

69. Medlemsstaterne kan følgelig med hensyn til selskaber, der organiserer messer, og som har fået overdraget at gennemføre messer, træffe foranstaltninger, som ikke er forenelige med de grundlæggende friheder, såfremt disse foranstaltninger er nødvendige for at sikre gennemførelsen af disse på en vis måde »offentlige« messer.

70. Det må imidlertid også tages i betragtning, at messer ikke nødvendigvis kun skal gennemføres i form af en tjenesteydelse af almindelig økonomisk interesse, som har fået tildelt særlige privilegier, men også kan gennemføres af private arrangører i konkurrence med andre arrangører.

71. Traktatens artikel 90, stk. 2, kan kun udgøre en begrundelse for krav til private arrangører eller de messer, som disse gennemfører, såfremt de regulerer virkninger af »private« messer på »offentlige« messer, som kan bringe udførelsen af tjenesteydelsen af almindelig økonomisk interesse i fare.

72. Det af Den Italienske Republik anførte, kan kun forstås således, at alle italienske bestemmelser på messeområdet har til formål udelukkende at tillade messer af almindelig økonomisk interesse, som gennemføres af »offentlige subjekter« af særlig karakter i en form, som navnlig imødekommer almenhedens behov. Denne opfattelse kan dog kun være overbevisende, hvis den italienske regering havde fremlagt omstændigheder, som godtgør, at det ikke med mindre indgribende midler kan sikres, at der gennemføres et tilstrækkeligt antal af messer i Italien. Der er imidlertid ikke fremlagt omstændigheder til godtgørelse heraf.

73. Betragter man derimod de omtvistede bestemmelser isoleret, er en sådan begrundelse kun tænkelig med hensyn til indførelsen af messebegivenheder i en officiel kalender [44].

43 — Forslag til afgørelse af 30.1.2001, forenede sager C-223/90 og C-260/99, dom af 10.5.2001, Sml. I, s. 3605, s. 3607, punkt 53 ff.

44 — Jf. punkt 147 ff.

74. Jeg skal undersøge de enkelte bestemmelser, som Kommissionen har anfægtet, i lyset af de anførte betragtninger.

2) Krav til messearrangøren

75. Kommissionen er af den opfattelse, at forskellige krav til messearrangøren ikke er forenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser og til dels også tilsidesætter etableringsfriheden.

a) Nødvendigheden af en anerkendelse som messearrangør

76. Nedenstående italienske bestemmelser foreskriver, at arrangøren af messer og markeder skal opnå en officiel »anerkendelse«:

— Artikel 2, stk. 1, i kongeligt lovdekret nr. 454 af 29. januar 1934, ændret ved artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 7 af 15. januar 1972 fra republikkens præsident, hvorefter juridiske personer, som ønsker at organisere en messe af national eller international betydning, skal opnå anerkendelse ved et dekret fra republikkens præsident.

— Artikel 2, stk. 4, i dekret nr. 390 af 18. april 1994 fra republikkens præsident, hvorefter ansøgningen om anerkendelse som arrangør af messer og markeder af international betydning skal forelægges de kompetente organer senest den 30. september i det første af de to år, som går forud for det år, hvor den første messe skal finde sted.

— Artikel 8, stk. 1 og 2, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, hvorefter nyetablerede juridiske personer, som ønsker at organisere messer, markeder og udstillinger i regionen, skal opnå anerkendelse ved et dekret fra det regionale udvalgs formand.

— Artikel 5, stk. 1, i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento, hvorefter messer og markeder kan organiseres af offentligretlige eller privatretlige juridiske personer, såfremt disse har opnået en officiel anerkendelse.

— Artikel 7 i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto, hvorefter juridiske personer, som ønsker at organisere messer og markeder, skal opnå en officiel anerkendelse fra det regionale udvalgs formand.

— Artikel 4, stk. 1, litra c), i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia, hvorefter messer kan organiseres af privatretlige juridiske personer, som har opnået en officiel anerkendelse fra regionen.

77. Domstolen fastslog i dommen i sag C-355/98:

»Ifølge fast praksis er en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i traktatens artikel 59 [...]« [45].

En anerkendelsesbetingelse indicerer derfor i det mindste en restriktion. Den Italienske Republik har ikke fremlagt omstændigheder, som godtgør, at anerkendelsen i praksis ikke vanskeliggør udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser.

78. Denne betingelse kan begrundes i interessen i, at messen gennemføres korrekt, da en anerkendelsesprocedure i princippet er egnet til at vurdere messearrangørens troværdighed.

79. En anerkendelse er imidlertid ikke nødvendig, såfremt den kun tjener til at kontrollere de betingelser, der allerede er pålagt den pågældende i hjemstaten. I dette tilfælde ville anerkendelsesproceduren medføre en overflødig dobbeltkontrol, som ikke længere er berettiget [46].

80. På den anden siden kan der være arrangører, der som tjenesteydere ønsker at organisere messer i Italien, uden at de har opnået en anerkendelse som arrangører i en anden medlemsstat. I sådanne tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at fastsætte mulighed for en principiel anerkendelse. Men så længe det ikke er klart, om en sådan arrangør vil organisere flere messer i Italien, må det være tilstrækkeligt, at arrangøren kontrolleres i forbindelse med godkendelsen af en konkret messebegiven-

45 — Nævnt i fodnote 38, præmis 35.

46 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 38, præmis 37 ff.

hed. Da den italienske regering ikke har anført, at gennemførelsen af anerkendelsesproceduren tager hensyn til dette aspekt[47], må det antages, at der heller ikke med hensyn til dette tilfælde foreligger nogen begrundelse.

81. Som følge heraf bør der gives Kommissionen medhold i dennes første klagepunkt.

b) Begrænsningen af den selskabsform, som en messearrangør kan have

82. Kommissionen begrænser dette klagepunkt til artikel 4 i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna. Denne bestemmelse i loven, som blev ophævet i 2000, foreskrev, at messer og markeder kun kan organiseres af de juridiske personer, der er anerkendt efter artikel 8 — dvs. offentlige myndigheder, som er etableret i regionen med dette formål — af andre offentligretlige juridiske personer, organisationer, som direkte hidrører fra de pågældende faglige sammenslutninger (associazioni di categoria), private sammenslutninger og øvrige komitéer med et andet formål.

83. Jeg skal ikke tage stilling til, om dette krav om en bestemt organisationsform foruden den åbenbare begrænsning af udførelsen af tjenesteydelser også udgør en åben eller skjult forskelsbehandling, fordi udenlandske arrangører i modsætning til indenlandske messearrangører som regel ikke opfylder dette kriterium. Allerede begrænsningen er ikke berettiget, da der ikke består nogen grund til, at kun arrangører, som er organiseret i en af de ovennævnte selskabsformer, kan sikre, at messer gennemføres korrekt.

84. Derfor er også det andet klagepunkt begrundet.

c) Krav vedrørende messearrangørers etablering

85. Kommissionen har anfægtet to regionale bestemmelser, som stiller krav til arrangørers etablering:

— Artikel 15, stk. 3, i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia, hvorefter anerkendelsen af private retssubjekter som arrangører af internatio-

47 — Med hensyn til de krav, som Den Italienske Republiks argument skal opfylde, jf. punkt 78 ovenfor.

nale, nationale og regionale messer er betinget af, at disse har et forretningssted i Lombardien samt passende udstyr.

— Artikel 8, sidste stykke, i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia, hvorefter internationale og nationale messebegivenheder, som finder sted i regionen, skal have et fast forretningssted og en fast administration.

86. Kommissionen er af den opfattelse, at sidstnævnte bestemmelse må forstås således, at der kræves et forretningssted i regionen. Denne fortolkning er overbevisende, navnlig da bestemmelsen ikke er relateret til arrangøren, men til selve messen, som nødvendigvis må finde sted inden for den pågældende region. Da Den Italienske Republik ikke har gjort indsigelse mod denne fortolkning, må den lægges til grund for vurderingen.

87. Efter Kommissionens opfattelse indebærer et sådant krav om etablering i værtsstaten principielt en begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser for udenlandske arrangører [48]. Netop ved kortvarige og midlertidige begivenheder som organisation af en messe eller et marked er der tale om en alvorlig begrænsning for en arrangør fra en anden medlemsstat, hvis hans virksomhed gøres betinget af, at han har en eller anden form for etablering i værtsstaten.

88. Kommissionens opfattelse er principielt korrekt. Domstolen har ved flere lejligheder fastslået, at et sådant krav om etablering reelt er udtryk for en udelukkelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser [49]. Kravet om en fast etablering udelukker fuldstændig muligheden for at overskride grænser med henblik på alene at udføre tjenesteydelser.

89. Der er imidlertid ikke tale om en begrænsning, som indebærer forskelsbehandling. Var etableringskravet begrænset til Italien, måtte det betragtes som forskelsbehandling, da alle italienske arrangører nødvendigvis opfylder denne betingelse, mens udenlandske arrangører kun vil opfylde den i undtagelsestilfælde. I denne sag er der imidlertid tale om et krav om etablering i den pågældende region, hvilket krav de italienske arrangører heller ikke nødvendigvis opfylder. Derfor er det ikke nødvendigt at påberåbe sig traktatens artikel 56 for at begrunde denne begrænsning. Derimod skal det undersøges, om begrænsningen er begrundet i tvingende almene hensyn.

90. Jeg skal herved erkende, at et forretningssted på messestedet er egnet til at fremme overvågningen af arrangøren og

48 — Kommissionen henviser til dom af 9.7.1997, sag C-222/95, Parodi, Sml. I, s. 3899, præmis 31.

49 — Jf. tillige dom af 4.12.1986, sag 205/84, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 3755, præmis 52, og dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, nævnt i fodnote 38, præmis 27 og 31 ff.

samarbejdet med denne med henblik på at sikre, at messen gennemføres korrekt. I betragtning af de eksisterende moderne kommunikationsmuligheder er det imidlertid tvivlsomt, om et krav om etablering er nødvendigt. Fordelene ved et sådant krav står under ingen omstændigheder i et rimeligt forhold til det alvorlige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser. Det kan ikke være berettiget, at man på grund af teoretiske risici af forholdsvis ringe betydning fuldstændig udelukker anvendelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser inden for en bestemt økonomisk sektor.

91. Dette klagepunkt er derfor ligeledes begrundet.

d) Begrænsning af arrangørens virksomhed til tilrettelæggelse af messer

92. Kommissionen har anfægtet følgende bestemmelser, hvorefter messearrangører ikke må udøve anden virksomhed ved siden af organisation af messer:

— artikel 4, stk. 1, litra c), i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia

— artikel 3 i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 5 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento [50].

93. Kommissionen har herved anført, at man med disse bestemmelser udelukker praktisk talt alle arrangører, som foruden organisation af messer også udfører andre opgaver, og at der ikke foreligger en eneste indlysende objektiv grund hertil.

94. Selv om det tages i betragtning, at artikel 5, stk. 2 og 3, i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento tillader andre arrangører, har Kommissionen ret i, at det af ordlyden fremgår, at private arrangører kun kan opnå godkendelse, hvis de ikke udøver anden virksomhed. Med hensyn til de andre bestemmelser, der er anfægtet, fremgår dette allerede af den lov, som Kommissionen har nævnt.

95. Forbuddet mod at udøve anden virksomhed udgør en restriktion af den frie udveksling af tjenesteydelser, som ikke er berettiget i denne omfattende form. Visse

50 — Kommissionen henviser kun til bestemmelsens stk. 1, men ikke til stk. 2 og 3.

andre former for virksomhed kan på grund af tvingende almene hensyn være uforenelige med organisationen af messer eller en bestemt messe. Dette gælder navnlig virksomhed, som får arrangøren til af ideologiske eller økonomiske grunde at behandle visse potentielle udstillere uretfærdigt. Det ville imidlertid være et mindre indgribende middel at undersøge i hvert enkelt tilfælde, om den øvrige virksomhed, som udøves af den pågældende arrangør, kan forenes med organisationen af messer og markeder.

96. Dette klagepunkt er derfor ligeledes begrundet.

e) Forbud mod at arbejde med gevinst for øje

97. Et stort antal bestemmelser tillader kun arrangører, som ikke har gevinst for øje, eller foreskriver mere restriktive adgangskrav for arrangører, som arbejder med gevinst for øje. Kommissionen har anført følgende bestemmelser:

— artikel 4, stk. 1, litra c), og artikel 4, stk. 2, i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia

— artikel 6, litra e), f) og h), i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto

— artikel 4 i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 3, 5 og 12 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento

— artikel 4 i lov nr. 40 af 14. juli 1978 for regionen Liguria

— artikel 5, stk. 6, litra c), i lov nr. 43 af 26 maj 1980 for regionen Emilia-Romagna.

i) Indgrebet

98. Det er allerede anført, at forbuddet mod at arbejde med gevinst for øje ikke udelukker *anvendelsen* af den frie udveks-

ling af tjenesteydelser [51]. Nedenfor skal jeg derfor kun undersøge, om disse bestemmelser udgør et *indgreb* i den frie udveksling af tjenesteydelser, og om indgrebet eventuelt er berettiget.

99. Kommissionen anser forbuddet mod at arbejde med gevinst for øje for at indebære en forskelsbehandling af arrangører fra andre medlemsstater. Italienske arrangører, som har gevinst for øje, kan vælge ikke at udøve virksomhed i disse regioner eller dér at etablere et datterselskab, der ikke har gevinst for øje. Arrangører fra andre medlemsstater, som arbejder med gevinst for øje, stilles over for uovervindelige hindringer. Deres omkostninger vil være større, men de vil ikke kunne forvente et økonomisk afkast.

100. I denne sag fremgår det imidlertid ikke klart, hvorfor italienske arrangører principielt begunstiges i forhold til arrangører fra andre medlemsstater. De eneste, som virkelig begunstiges heraf, er tilsyneladende de etablerede selskaber, som organiserer og ikke har gevinst for øje. Alle arrangører med gevinst for øje, som udelukkes fra at organisere messer, stilles derimod ringere. Det forhold, at italienske arrangører i givet fald har lavere omkostninger og på grund af den geografiske nærhed måske også kan opnå andre fordele af aktiviteter uden gevinst for øje, udgør i sig selv ikke en forskelsbehandling. Fordelene ved den geografiske nærhed er derimod en nødvendig følge af hjemstedet. Forbuddet mod at arbejde med gevinst for øje indebærer således ikke en forskelsbehandling.

101. Forbuddet mod at arbejde med gevinst for øje udgør derimod en alvorlig begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser. Det vil afholde de fleste private arrangører fra at organisere messer i de pågældende regioner, da de principielt er motiveret af forventningen om at opnå en gevinst. Kun få arrangører er i stand til at drage fordele af en messe, som kun indirekte medfører gevinst.

ii) Berettigelsen

102. Kommissionen har henvist til, at en bestemmelse som den foreliggende under alle omstændigheder er uforholdsmæssig. Dette fremgår af, at — som manglen på en sådan bestemmelse i den nationale lovgivning viser — eventuelle almene hensyn ikke kræver, at arrangører af messer arbejder uden gevinst for øje.

103. Dette argument er ikke overbevisende, da regionerne i henhold til artikel 117 i den italienske forfatning har lovgivningsbeføjelse, og det ikke fremgår, hvorfor dette krav nødvendigvis allerede skulle have været indeholdt i rammelovgivningen.

104. Med hensyn til konklusionen er jeg imidlertid enig med Kommissionen. Der er intet grundlag for, at arrangører uden

51 — Jf. punkt 49 ff. ovenfor.

gevinst for øje er mere troværdige end arrangører, som har et erhvervsformål. Såvel førstnævnte som sidstnævnte er lige egnede til at tilgodese alle tænkelige tvingende almene hensyn.

105. Derfor er dette klagepunkt ligeledes begrundet.

f) Deltagelse af offentlige myndigheder ved udnævnelse af messearrangørers organer

106. Kommissionen har herved anført, at følgende bestemmelser er uforenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden:

— Artikel 3 i dekret nr. 7 af 15. januar 1972 fra republikkens præsident: Ifølge denne bestemmelse skal der i bestyrelsen for arrangører af internationale messer sidde to medlemmer, som er udnævnt af regionalrådet i den region, hvor messen finder sted. Den ene regionale repræsentant skal sidde i forretningsudvalget og den anden i revisorkollegiet. Med hensyn til arrangører af messer, som er kvalificeret som nationale messer, skal tre medlemmer af bestyrelsen være udnævnt af formanden for ministerrådet, formanden for det organiserende selskab skal udvælges blandt disse tre medlemmer og udnævnes af det kompetente regionale organ. I revisorkollegiet skal der ligeledes sidde et medlem, som er udnævnt af Ministeriet for Industri, Handel og Håndværk.

— Artikel 2, litra c) og d), artikel 3, litra b) og c), samt artikel 5, litra a), i lov nr. 12 af 3. november 1972 for regionen Liguria, hvori de ovennævnte bestemmelser blev optaget.

— Artikel 8, stk. 1, litra d), i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto, som fastsætter, at tre medlemmer af bestyrelsen skal udnævnes af den regionale regering, og at også formanden for revisorkollegiet skal udnævnes af den regionale regering.

— Artikel 8, stk. 2, og artikel 11, litra a), b), c) og d), i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, hvorefter det organiserende selskabs formand og bestyrelse skal udnævnes ved dekret fra regionens formand.

— Artikel 5 i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia, hvorefter visse medlemmer af bestyrelsen i et nationalt eller internationalt selskab, der organiserer messer, ligeledes skal udnævnes af den regionale forvaltning.

107. Disse krav er ikke forenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser, da — som anført ovenfor — den implicitte begrænsning af selskabsformen til selskaber med de pågældende tilsynsorganer ikke er berettiget. Det samme gælder også for etableringsfriheden.

108. Alligevel skal jeg også her undersøge det specifikke indgreb i disse grundlæggende friheder.

i) Fri udveksling af tjenesteydelser

Indgrebet

109. Efter Kommissionens opfattelse er der tale om en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser som følge af, at staten uberettiget regulerer sammensætningen af messearrangørens organer. Ved at forsøge at påvirke selskabernes beslutninger »indefra« udøver staten en uforholdsmæssig kontrol. Dette medfører, at arrangører, der ikke er etableret i Italien, hindres i at udøve deres ret til fri udveksling af tjenesteydelser. Den Italienske Republik kan heller ikke henholde sig til, at disse bestemmelser kun vedrører den interne organisation af »italienske offentlige retssubjekter« [52], da en messearrangør ikke nødvendigvis behøver at være et sådant retssubjekt.

110. Kommissionens argument kan tiltrædes i denne henseende. Det fremgår klart af de relevante retsregler, at messearrangører ikke nødvendigvis skal være offentligretlige personer [53]. I øvrigt ville nødvendigheden af at været struktureret som en juridisk person, der er omfattet af den italienske offentlige ret, for at kunne organisere messer, ligeledes være i strid med traktatens artikel 52 ff. og 59 ff. På dette punkt er der derfor tale om en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser. Der kan formentlig endog være tale om en indirekte forskelsbehandling, da tjenesteydere fra andre medlemsstater praktisk talt ikke har nogen mulighed for at integrere repræsentanter for lokale myndigheder i deres tilsynsorganer.

52 — Den Italienske Republik anvender betegnelsen »soggetti pubblici italiani«.

53 — Jf. f.eks. artikel 4 i lov nr. 43 af 26.5.1980 for regionen Emilia-Romagna og artikel 3 i lov nr. 10 af 23.2.1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia, som udtrykkeligt taler om offentligretlige eller privatretlige retssubjekter.

Berettigelsen

111. Efter Kommissionens opfattelse er der ingen tvingende almene hensyn, som berettiger, at de nævnte bestemmelser opretholdes. Den henviser navnlig til, at det med hensyn til den nødvendige statslige kontrol med begivenheder af denne art er tilstrækkeligt, at denne kontrol udøves udefra.

112. I modsætning til Kommissionens opfattelse må den principielt beskyttelsesværdige almene interesse i, at messer gennemføres korrekt, dog også være relevant i denne forbindelse. Disse krav er imidlertid ikke forholdsmæssige. Det rimelige omfang af statslig kontrol kan også udføres af tilsynsmyndigheder, som ikke direkte er repræsenteret i messearrangørens organer.

113. Med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser er dette klagepunkt derfor begrundet.

ii) Etableringsfrihed

114. Med hensyn til etableringsfriheden har Kommissionen anført, at etableringsfriheden for udenlandske arrangører begrænses, idet disse vil være tvunget til at acceptere, at fremmede — som overhovedet ikke passer ind i de eksisterende strukturer — skal deltage i beslutningstagningen.

115. Jeg er enig med Kommissionen med hensyn til spørgsmålet om begrænsningen. Det er åbenbart, at en forpligtelse til at optage fremmede i selskabsorganer eller i det hele taget at indføre sådanne organer kan afholde selskaber fra at udøve etableringsfriheden.

116. Dette indgreb er lige så lidt berettiget med hensyn til etableringsfriheden som med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser [54].

g) Deltagelse af en regional kommune i messeselskabet

117. Kommissionen har her anfægtet artikel 8, stk. 2, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna. Denne bestemmelse i loven, som blev ophævet i 2000, foreskrev, at kvalificeringen som »messearrangør« var knyttet til den betingelse, at en kommune fra Emilia-Romagna var blandt stifterne af eller parterne i det pågældende selskab.

54 — Jf. punkt 111 ff. ovenfor.

118. Heller ikke dette krav er foreneligt med den frie udveksling af tjenesteydelser, da — som anført ovenfor — den implicitte begrænsning bestående i, at der skal være tale om selskaber, ikke er berettiget. Det samme gælder selvfølgelig også for etableringsfriheden.

119. Kravet er imidlertid også af de grunde, jeg har nævnt ovenfor med hensyn til deltagelse af repræsentanter for myndigheder, uforeneligt med de to grundlæggende friheder. Forpligtelsen til at lade en kommune deltage i selskabsretlig henseende udgør endog et endnu alvorligere indgreb end kravet om at optage repræsentanter for myndigheder i visse organer.

120. Dette klagepunkt er derfor ligeledes begrundet.

3) Krav til enkelte messebegivenheder

121. Kommissionen er fortsat af den opfattelse, at forskellige krav til enkelte messebegivenheder tilsidesætter den frie udveksling af tjenesteydelser.

a) Messebegivenheders periodicitet og varighed

122. I denne forbindelse har Kommissionen kun påberåbt sig artikel 6, stk. 1, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, som foreskrev, at nationale og internationale messer og markeder skulle have periodisk karakter og en på forhånd fastsat varighed [55].

i) Indgrebet

123. Kommissionen har her anført, at kravet om messers og markeders periodicitet samt bestemmelserne om deres varighed begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser for udenlandske messearrangører, fordi disse i forhold til indenlandske arrangører på forhånd kun lejlighedsvis er aktive i Italien.

124. Bestemmelsen udgør ikke en åben forskelsbehandling, da den ikke udtrykkeligt er knyttet til nationaliteten. Belastningen som følge af organisationen af en messe, som kun gentages på grund af et krav om periodicitet, er imidlertid mindre for en indenlandsk end for en udenlandsk

55 — I det mindste artikel 8, sidste stykke, i lov nr. 10 af 23.2.1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia indeholder imidlertid også en sådan bestemmelse, men anfægtes ikke af Kommissionen.

arrangør. En arrangør fra en anden medlemsstat, som måske kun en enkelt gang ønsker at organisere en messe eller et marked i Italien, udelukkes i givet fald alene af den grund, at han ikke kan eller ønsker at gennemføre messen periodisk. Dette krav medfører derfor ikke kun en begrænsning, men også en indirekte forskelsbehandling.

125. De regionale myndigheders beføjelse til at fastsætte messens varighed medfører derimod ingen mærkbar større belastning for arrangører uden fast etablering i Italien. Den kan kun betragtes som en begrænsning, da den begrænser arrangørernes frihed til at udforme messen.

ii) Berettigelsen

126. Kommissionen er af den opfattelse, at disse indgreb under alle omstændigheder er urimelige og derfor uberettigede.

127. Krav til en messes varighed kan i undtagelsestilfælde tjene til, at den gennemføres korrekt. En messe, som varer for kort tid, kan føre til en koncentration af besøgende på et bestemt tidspunkt, som bør undgås af transporttekniske årsager. Messer, som varer for længe, kan i givet fald have uheldige virkninger på miljøet. I henhold til loven skal varigheden imidlertid fastsættes på forhånd sammen med periodiciteten. Dette er til hinder for, at messen udformes i overensstemmelse med efterspørgslen — som under visse omstændigheder først kan fastslås på et relativt sent tidspunkt — og kan endog være til skade for tvingende almene hensyn.

128. Dette klagepunkt er derfor ligeledes begrundet.

b) Overensstemmelse med det regionale program

129. Kommissionen har her anfægtet artikel 5, stk. 6, litra a), i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna. Denne bestemmelse, der blev ophævet i 2000, foreskrev, at en messebegivenhed kun kunne godkendes, hvis det var klart, at messen var i overensstemmelse med målsætninger i forbindelse med det regionale program for regionens økonomiske udvikling og mere generelt med bestemmelserne i den nationale økonomiske planlægning.

i) Indgrebet

130. Kommissionen har her anført, at det er meget vanskeligere for en udenlandsk end for en indenlandsk arrangør at holde sig underrettet om de gældende bestemmelser i henholdsvis den nationale og den regionale lovgivning. Desuden indeholder de bestemmelser, der henviser til de økonomiske målsætninger på nationalt og regionalt plan, en ubestemt bemyndigelse til at afslå en ansøgning om godkendelse og er retsstridige, da der er risiko for, at den (udenlandske) arrangør får et afslag, som er uforståeligt for den pågældende.

131. Ingen af de to argumenter er overbevisende. Virksomheder, som ikke er etableret i Italien, har i sagens natur større vanskeligheder med at få oplysninger i Italien. Dette indebærer ingen forskelsbehandling [56].

132. Jeg skal ikke tage stilling til, om fællesskabsretten forbyder, at den nationale forvaltning i en ubestemt form bemyndiges til at foretage indgreb i grundlæggende friheder. Under alle omstændigheder fremgår det ikke klart af Kommissionens argumenter, at den nævnte bestemmelse indeholder en ikke tilstrækkelig bestemt bemyndigelse til at afslå at godkende en messe. Alene en lovs henvisning til regionens eller Den Italienske Republiks programplanlægning medfører ikke nødvendigvis en uklarhed. Selv om der er tale om en såkaldt dynamisk henvisning, da den planlægning, der henvises til, formentlig ændres med jævne mellemrum, ville bemyndigelsen ikke nødvendigvis være ubestemt. Det kan alene være af afgørende betydning, om retstilstanden fortsat er klar for borgeren. Dette indebærer formentlig, at de bestemmelser, der henvises til, er blevet gjort tilgængelige for retssubjektet via en behørig offentliggørelse. Kommissionen har ikke hævdet, at dette ikke er tilfældet. Som følge heraf udgør *reguleringsteknikken* i form af henvisningen til det regionale program ikke et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser.

133. Der er derimod tale om et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som messearrangørerne er forpligtet til at tilpasse messens tema til henholdsvis det regionale program og den nationale økonomiske planlægning. Messeprojekter, som ikke er i overensstemmelse med disse, har ingen chance for at blive gennemført. Dette udgør en klar begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser.

ii) Berettigelsen

134. Sikringen af offentlige programmer for den økonomiske udvikling i en region er som sådan ikke begrundet i almene

56 — Jf. dom af 1.2.1996, sag C-177/94, Perfili, Sml. I, s. 161, præmis 16 ff.

hensyn, som vil kunne berettige et indgreb i de grundlæggende friheder. Selv om disse programmer kan have til formål at sikre tvingende almene hensyn, skal sammenhængen mellem et indgreb i organisationen af messer og beskyttelsen af almene hensyn givet være snævrere end ved en teoretisk planlægning, for at indgrebet kan være berettiget.

i) Indgrebet

135. Den foreliggende bestemmelse beskytter tilsyneladende heller ikke nogen interesse hos en messes potentielle adressater. Da man ikke kan tvinges til at deltage i eller besøge en messe, kan konflikter med de regionale erhvervsstrukturer kun medføre, at messen mislykkes, men principielt ikke skade tredjemand.

136. Som følge heraf er dette klagepunkt ligeledes begrundet.

c) Frister for ansøgning om godkendelser

137. Kommissionen har her anfægtet artikel 2 i dekret nr. 390 af 18. april 1994 fra republikkens præsident. Stk. 4 i denne bestemmelse i loven, der blev ophævet i januar 2001, foreskrev, at ansøgninger om godkendelse af internationale messer skulle forelægges de kompetente organer senest den 30. september i det første af de to år, som gik forud for det år, hvor den planlagte messe skulle finde sted. De følgende bestemmelser indeholdt frister for regionernes godkendelse og underretningen af nationale myndigheder.

138. Kommissionen har herved først og fremmest anfægtet den meget lange ansøgningsfrist i forhold til de uigenkaldeligt fastsatte datoer for, hvornår messerne skal finde sted. Navnlig for udenlandske arrangører, som kun lejlighedsvis udbyder tjenester i Italien, er det i forhold til deres indenlandske konkurrenter meget vanskeligere at overholde disse strenge betingelser.

139. Kravet om at overholde visse frister gælder på samme måde for indenlandske og udenlandske arrangører. Der kan højst være tale om en skjult forskelsbehandling, hvilket tilsyneladende også er Kommissionens mening, idet den har understreget, at det er vanskeligere for udlændinge at overholde disse frister. Efter min opfattelse er det — for at antage, at der foreligger en indirekte forskelsbehandling — imidlertid ikke tilstrækkeligt at anføre, at der består større vanskeligheder for udenlandske arrangører [57].

57 — I den henseende gælder samme argumentation som i punkt 100 og 131 ovenfor.

140. Det forhold, at ansøgningen om godkendelse skal indgives to år i forvejen, udgør imidlertid under alle omstændigheder en hindring for organisationen af messer. Virksomheder vil næppe kunne vurdere, om det efter så lang tid kan betale sig at organisere en messe. Det er muligt, at forberedelsestiden rent faktisk skal være så lang. Ansvaret for forberedelsen af en messe og navnlig tidspunktet for, hvornår messens udformning skal fastlægges endeligt, ligger imidlertid principielt hos arrangøren og ikke den myndighed, som udsteder godkendelsen. Der foreligger derfor en begrænsning.

ii) Berettigelsen

141. Som tvingende almene hensyn har Den Italienske Republik i hvert fald oprindeligt i sin svarskrivelse til Kommissionen understreget, at der er behov for en statslig tidsplan for rettidigt at kunne underrette udstillere og besøgende om messens art, messestedet og tidspunktet for messen.

142. Den almene interesse i en korrekt gennemførelse af messer kræver klart, at organisationen af en bestemt messe bekendtgøres rettidigt i forvejen og officielt. Det forekommer ligeledes indlysende, at en vis form for langsigtet planlægning fra de kompetente myndigheders side er nødvendig for at sikre, at tvingende almene hensyn tilgodeses. Det forhold, at ansøgningen om godkendelse skal indgives to år i forvejen, uden at der er nogen mulighed for undtagelser, er imidlertid efter min mening ikke nødvendig for at beskytte tvingende almene hensyn.

143. Dette klagepunkt er derfor ligeledes begrundet.

d) Bestemmelser, som med hensyn til organisation af messer foreskriver, at disse skal indføres i en officiel kalender

144. Kommissionen har herved anfægtet to bestemmelser:

— Artikel 7 i kongeligt lovdekret nr. 454 af 29. januar 1934, hvorefter der ikke må organiseres andre messer, markeder eller udstillinger end dem, der er indført i den officielle kalender.

— Artikel 16, stk. 1, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, som har samme ordlyd.

145. Kommissionen er af den opfattelse, at muligheden for at føre en officiel kalender for organisationen af messer og markeder ikke tillader de pågældende nationale myndigheder at udelukke arrangører af andre private messer alene af den grund, at det planlagte tidspunkt ligger for tæt på tids-

punktet for den efterfølgende messe. Den økonomiske risiko ligger hos arrangøren, uden at en statslig regulering er nødvendig i denne henseende; endvidere fungerer markedet selv som reguleringsmekanisme.

146. Denne bestemmelse er nært knyttet til den foregående bestemmelse, da der kun sker indførelse i den officielle kalender af de begivenheder, som er blevet godkendt under overholdelse af samtlige frister. Med hensyn til eksistensen af en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser kan jeg derfor principielt henvise til det tidligere anførte.

147. En berettigelse kan imidlertid i denne sag følge af traktatens artikel 90, stk. 2. Beskyttelsen af eksisterende messer, der kan betragtes som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, mod konkurrerende begivenheder, som finder sted på stort set samme tidspunkt, kan tilsyneladende i princippet begrunde en begrænsning. Effektiviteten af en messe som et tidsmæssigt og geografisk begrænset udtryk for markedet for visse økonomiske sektorer er betinget af, at messen i videst mulig udstrækning repræsenterer udbud og efterspørgsel. Mulighed for at organisere endnu en messe med samme tema, som ligger tæt på den første i tidsmæssig og geografisk henseende, kan true den beskyttelsesværdige messes repræsentativitet.

148. Hvis markedet derimod opfatter en sådan konkurrerende messe som et supplement til den egentlige messe, vil det desuden være sandsynligt, at den konkurrerende arrangør »skummer fløden« eller »kører på frihjul«, da den konkurrerende messe vil drage fordel af den beskyttelsesværdige messes omdømme og succes på markedet. Desuden kan den muligvis tilbyde udstillere og kunder mere fordelagtige betingelser, fordi den ikke er underlagt en forpligtelse til hverken at opfylde kravet om repræsentativitet eller periodicitet [58].

149. I sin fortolkende meddelelse om anvendelse af reglerne vedrørende det indre marked på messe- og udstillingsområdet erkender Kommissionen udtrykkeligt selv, at denne interesse principielt er beskyttelsesværdig:

»De kompetente offentlige myndigheder vil ligeledes kunne kræve en række særlige, naturligvis ikke-diskriminerende betingelser opfyldt, når der er tale om officielle messer under deres egen kontrol, f.eks. ved at udarbejde [...] en tidsplan for officielle begivenheder med forbud mod samtidig afholdelse af flere messer af samme typer [...]« [59].

150. Selv om dette udsagn i forhold til sammenhængen skal fortolkes på en sådan

58 — Sådanne krav kan ikke stilles til alle messer, jf. punkt 122 ff. ovenfor, men dog formentlig ved messer af almindelig økonomisk interesse, som organiseres på statsligt initiativ.

59 — EFT C 143, s. 6, nævnt i fodnote 42.

måde, at Kommissionen kun accepterer begrænsninger for »officielle« begivenheder under medlemsstaternes kontrol, men ikke begrænsninger for private arrangører, kan det ikke bestrides, at vigtige messebegivenheder skal beskyttes mod sådanne (illoyale) former for konkurrence.

151. Artikel 15, stk. 3, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna bestemmer i den henseende tilsyneladende også, at de regionale myndigheder kan foreslå en ændring af tidspunktet, hvis en messe organiseres i samme periode som lignende eller identiske begivenheder.

152. Derfor er kravet om indførelse i en officiel messekalender principielt berettiget med henblik på at sikre effektiviteten af messer som tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommissionen har ikke detaljeret begrundet, hvorfor de italienske bestemmelser ikke er egnede, nødvendige eller rimelige til at sikre dette mål.

153. Jeg kan som følge heraf ikke give Kommissionen medhold i dette klagepunkt.

4) Krav til arrangører og begivenheder

154. Endelig har Kommissionen anfægtet en række bestemmelser, hvorefter lokalt etablerede virksomheder skal deltage i proceduren for anerkendelse af arrangører og godkendelse af messer.

155. Der er tale om følgende bestemmelser:

— Artikel 6, stk. 3, nr. 3 og 4, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna, hvorefter de regionale sammenslutninger, som repræsenterer den pågældende økonomiske sektor, som de første skal høres i godkendelsesproceduren, og der desuden skal indhentes samtykke fra den pågældende kommune og en udtalelse fra de regionale handelskamre.

— Artikel 6, 7 og 23 i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento, hvorefter der i den kommission, som har beføjelse til at regulere og fremme messer, bl.a. skal være en repræsentant for en organisation, som er førende på området for

henholdsvis landbrug, håndværk, industri, turisme og handel; denne kommission afgiver tillige en udtalelse om tildelingen af støtte.

— Artikel 13, artikel 14 og artikel 15, litra a), i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia, hvorefter såvel regionale erhvervslivsrepræsentanter som fire formænd for messearrangører, der er fast etableret i regionen, ligeledes skal indgå i det rådgivende udvalg, som bistår forretningsudvalget ved godkendelse af messer.

— Artikel 5, stk. 2 og 5, artikel 10, stk. 4, artikel 11, stk. 2 og 3, samt artikel 15, stk. 1, i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia, hvorefter en repræsentant for de regionale industri-, handels-, landbrugs- og håndværkskamre, tre repræsentanter for hver af de regionale industri-, håndværks-, landbrugs- og håndværkssammenslutninger samt tre repræsentanter for fagforeningerne skal sidde i en rådgivende kommission, der deltager i proceduren, og kamrene skal yderligere afgive en udtalelse.

156. Kommissionen har herved anført, at lokale eller regionale konkurrenters deltagelse i afgørelsen om tilladelsen af messer og anerkendelsen af messearrangører navnlig er en ulempe for ikke-italienske messearrangører. Den har henvist til forslag til afgørelse fra generaladvokat Gulmann i sag C-306/91 [60], hvorefter pligten til at høre den dér omtvistede styrelse medførte, at indenlandske konkurrenter på forhånd fik oplysninger om prispolitikken.

157. Med lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna som eksempel har Kommissionen forklaret, at potentielle konkurrenter ikke blot kan øve indflydelse, når repræsentanter for etablerede messeselskaber åbent deltager, men også når andre repræsentanter for lokale faglige sammenslutninger deltager. I henhold til denne lov vil de samme repræsentanter nemlig få indflydelse såvel på godkendelsen af messer som beslutningsprocessen ved udnævnelsen til ledende stillinger i de regionale messeselskaber.

158. Med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser har Kommissionen anført, at arrangører fra andre medlemsstater i hvert fald ikke kan deltage i de regionale sammenslutningers arbejde. Men også etablerede arrangører har efter Kommissionens opfattelse kun en begrænset indflydelse.

60 — Forslag til afgørelse af 10.3.1993 i sagen Kommissionen mod Italien, dom af 28.4.1993, Sml. I, s. 2133, på s. 2146, punkt 10.

159. Efter Kommissionens opfattelse er der tale om en særlig omfattende privilegering af nationale arrangører, når offentlig støtte kun ydes til selskaber, der er blevet oprettet med deltagelse af offentlige organer, som det f.eks. er foreskrevet i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento. Påstanden om, at de kompetente myndigheders beslutninger er upartiske og retfærdige, finder jeg derfor ikke overbevisende.

160. I denne sag er der tilsyneladende tale om to forskellige påstande. For det første har Kommissionen anfægtet det forhold, at repræsentanter for regionale faglige sammenslutninger deltager i de forskellige beslutninger, der træffes ved organisationen af messer. For det andet har den anfægtet det forhold, at kun visse messeselskaber kan opnå støtte, dvs. de selskaber, hvori der deltager offentlige organer.

161. Da påstanden om den selektive tildeling af støtte imidlertid hverken fremgår af åbningsskrivelsen eller af den begrundede udtalelse, kan den ikke betragtes som en konkret genstand for dette traktatbrudssøgsmål, men kun som et argument for den opfattelse, at de italienske myndigheder kan være partiske ved deres beslutninger.

162. Kommissionen har i øvrigt ikke anført konkrete tilfælde, hvor de nævnte bestemmelser har medført forskelsbehandling af messearrangører. Jeg skal derfor alene behandle påstanden om, at de institutionelle strukturer medfører, at arrangører fra andre medlemsstater stilles ringere.

163. For at kunne vurdere, om det forhold, at regionale erhvervslivsrepræsentanter deltager i proceduren, udgør et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden, skal jeg først bemærke, at foranstaltninger kun kan kvalificeres som indgreb, hvis de forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af en grundlæggende frihed mindre attraktiv [61].

164. I den henseende bemærkes indledningsvis, at Kommissionen ikke har anfægtet, at de nævnte organer selv træffer beslutninger i forbindelse med organisationen af messer. Den er derimod først og fremmest af den opfattelse, at et indgreb alene er begrundet i, at disse organer høres, inden de italienske myndigheder træffer beslutning, og derfor kan øve indflydelse.

165. En sådan mulighed for indflydelse kan medføre ulemper for eller gøre udøvelsen af

61 — Jf. punkt 55 ff. ovenfor.

en grundlæggende frihed mindre attraktiv, såfremt direkte konkurrenter til messearrangørerne deltager. De kunne forsøge at forsinke nødvendige beslutninger, foreslå urimeligt store begrænsninger eller få oplysninger, som er af konkurrencemæssig betydning. En sådan deltagelse er imidlertid kun foreskrevet i artikel 14 i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia.

166. Hverken tvingende almene hensyn eller det forhold, at disse konkurrerende messeselskaber får overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, kan berettige dette indgreb i de grundlæggende friheder.

167. Deltagelsen af regionale erhvervslivsrepræsentanter eller repræsentanter for en messes adressater kan derimod ikke altid betragtes som indgreb. Disse persongrupper kan bidrage med værdifuld viden eller erfaring i forbindelse med proceduren. Et indgreb i de grundlæggende friheder kan i den henseende kun fastslås, hvis der kan godtgøres konkrete tilfælde, hvor denne deltagelse har været til ulempe for messearrangører fra andre medlemsstater.

168. Kommissionens henvisninger til de pågældende organers deltagelse ved udnævnelsen til ledende stillinger i regionale messeselskaber og til bestemmelserne vedrørende tildelingen af støtte ændrer ikke dette resultat.

169. Det forhold, at disse organer deltager ved udnævnelsen til ledende stillinger i konkurrerende selskaber, medfører ikke, at de kan sidestilles med konkurrenter til messeselskaberne. Denne deltagelse indebærer således ikke nødvendigvis, at de også har en økonomisk interesse i, at de regionale messeselskaber har succes. Med hensyn til ordningen for tildeling af støtte er dennes diskriminerende karakter ikke et resultat af deltagelsen af erhvervslivsrepræsentanter, men kun af de restriktive bestemmelser i den pågældende lov.

170. Kommissionen har derfor ikke godtgjort, at regionale erhvervslivsrepræsentanters deltagelse i myndighedernes beslutninger i forbindelse med gennemførelsen af messer medfører et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden.

171. Jeg kan derfor kun give Kommissionen medhold i dette klagepunkt, for så vidt angår deltagelsen af konkurrenter i beslutningerne vedrørende gennemførelsen af messer (artikel 14 i lov nr. 10 af 23.2.1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia).

IV — Sagens omkostninger

172. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Den Italienske Republik har tabt sagen med hensyn til ni af tolv punkter og delvis tabt sagen med hensyn til et tiende punkt. Med hensyn til et anbringende, som ikke kan tages til følge på grund af, at de anfægtede bestemmelser blev ophævet inden fremsendelsen af åbningsskrivelsen, bærer Den Italienske Republik — som anført i punkt 35 — i hvert fald en del af ansvaret, fordi den ikke reagerede korrekt på dette klagepunkt. Som følge heraf pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand.

V — Forslag til afgørelse

173. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 ff. (efter ændring nu artikel 49 EF ff.), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

— artikel 2, stk. 1, i kongeligt lovdekret nr. 454 af 29. januar 1934

— artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 7 af 15. januar 1972 fra republikkens præsident

— artikel 2, stk. 4, 6 og 7, i dekret nr. 390 af 18. april 1994 fra republikkens præsident

— artikel 4 i lov nr. 40 af 14. juli 1978 for regionen Liguria

— artikel 6, stk. 1, litra e), f), g) og h), artikel 6, stk. 4, og artikel 7 i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto

— artikel 4, artikel 5, stk. 6, litra a) og c), artikel 6, stk. 1, og artikel 8, stk. 1 og 2, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 4, stk. 1, litra c), artikel 4, stk. 2, og artikel 15, stk. 3, i lov nr. 45 af 29. april 1980 for regionen Lombardia

— artikel 3, artikel 4 og artikel 8, sidste stykke, i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 3, artikel 5, artikel 12 og artikel 19, stk. 1, i lov nr. 35 af 2. september 1978 for den autonome provins Trento.

2) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 52 ff. (efter ændring nu artikel 43 EF ff.) og EF-traktatens artikel 59 ff., idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

— artikel 3 i dekret nr. 7 af 15. januar 1972 fra republikkens præsident

— artikel 2, litra c) og d), artikel 3, litra b) og c), samt artikel 5, litra a), i lov nr. 12 af 3. november 1972 fra regionen Liguria

— artikel 8, stk. 1, i lov nr. 35 af 2. august 1988 for regionen Veneto

— artikel 8, stk. 2, og artikel 11, litra a), b), c) og d), i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 5 og 14 i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia.

3) I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.

4) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«