CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 29 mei 2001 [1]

Inhoud

I — Inleiding ..... I- 310

II — Procedure en conclusies van partijen ..... I- 312

III — Standpuntbepaling ..... I- 314

A — De ontvankelijkheid ..... I- 314

1) Bepalingen die niet voorkomen in het dispositief van het met redenen omkleed advies ..... I- 314

2) Onduidelijk geciteerde bepalingen ..... I- 316

a) Artikel 7 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980 ..... I- 316

b) Artikel 6 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978 ..... I- 316

c) Artikel 15 van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980 I- 317

B — Bepalingen die niet meer van kracht zijn ..... I- 317

1) Legge regionale delle Marche nr. 16 van 12 maart 1979 en legge regionale dell'Abruzzo nr. 75 van 13 november 1980 ..... I- 317

2) Na de instelling van het beroep ingetrokken wetten ..... I- 320

C — Ten gronde ..... I- 320

1) Algemene voorafgaande opmerkingen ..... I- 321

a) De toepasselijkheid van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op de organisatie van jaarbeurzen ..... I- 321

b) Afbakening ten opzichte van de vrijheid van vestiging ..... I- 321

c) Geen beperking van de werkingssfeer van de fundamentele vrijheden door het verbod om winst na te streven ..... I- 323

d) De uitzonderingsregeling van artikel 55 EG-Verdrag ..... I- 323

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

e) De inbreuken op de betrokken fundamentele vrijheden en hun rechtvaardiging ..... I - 324

f) Jaarbeurzen als diensten van algemeen economisch belang ..... I - 326

2) Eisen waaraan de jaarbeursorganisator moet voldoen ..... I - 328

a) Het vereiste van een erkenning als organisator van jaarbeurzen ..... I - 328

b) De verplichting van de jaarbeursorganisator om een bepaalde rechtsvorm te bezitten ..... I - 330

c) De aanwezigheidsplicht van de jaarbeursorganisator ..... I - 330

d) Het verbod om naast de activiteit van jaarbeursorganisator een andere activiteit uit te oefenen ..... I - 332

e) Het verbod om winst na te streven ..... I - 333

i) De inbreuk ..... I - 333

ii) De rechtvaardiging ..... I - 334

f) De betrokkenheid van openbare instanties bij de aanwijzing van de organen van de jaarbeursorganisatoren ..... I - 335

i) Het vrij verrichten van diensten ..... I - 336

ii) De vrijheid van vestiging ..... I - 337

g) Betrokkenheid van een tot de regio behorende gemeente bij de vennootschap die jaarbeurzen organiseert ..... I - 337

3) Eisen waaraan individuele jaarbeurzen moeten voldoen ..... I - 338

a) De periodiciteit en de duur van jaarbeurzen ..... I - 338

i) De inbreuk ..... I - 338

ii) De rechtvaardiging ..... I - 339

b) Overeenstemming met de regionale planning ..... I - 339

i) De inbreuk ..... I - 340

ii) De rechtvaardiging ..... I - 340

c) Bij de vergunningaanvraag in acht te nemen termijnen ..... I - 341

i) De inbreuk ..... I - 341

ii) De rechtvaardiging ..... I - 342

d) Bepalingen die verbieden om andere jaarbeurzen te organiseren dan die welke op een officiële kalender zijn vermeld ..... I - 342

4) Eisen waaraan zowel de organisatoren als de evenementen zelf moeten voldoen ..... I - 344

IV — Kosten ..... I - 348

V — Conclusie ..... I - 348

I — Inleiding

1. In deze niet-nakomingsprocedure maakt de Commissie bezwaar tegen een aantal Italiaanse nationale en regionale bepalingen waarin eisen zijn opgenomen waaraan organisatoren van jaarbeurzen, jaarbeurzen zelf en exposanten op dergelijke evenementen dienen te voldoen. Volgens de Commissie zijn die bepalingen in strijd met het beginsel van het vrij verrichten van diensten — artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging artikel 49 EG) — en levert een deel ervan bovendien schending van het beginsel van de vrijheid van vestiging — artikel 52 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 43 EG) — op.

2. Meer bepaald is de Commissie van mening, dat de volgende eisen waaraan organisatoren van jaarbeurzen moeten voldoen, niet met het vrij verrichten van diensten verenigbaar zijn:

— het vereiste van een officiële erkenning als organisator van jaarbeurzen [2];

— de verplichting om een bepaalde rechtsvorm te bezitten [3];

— de aanwezigheidsplicht [4];

— het verbod om naast de activiteit van organisator van jaarbeurzen een andere activiteit uit te oefenen [5];

— het verbod om winst na te streven [6].

3. Als onverenigbaar met zowel het vrij verrichten van diensten als de vrijheid van vestiging beschouwt de Commissie het feit dat sommige bepalingen verlangen, dat de overheid een rol speelt bij de aanwijzing van de organen van beursorganisatoren [7], alsook het vereiste dat zich onder de oprichters van een vennootschap die zich bezighoudt met de organisatie van jaarbeurzen, een gemeente bevindt [8].

4. Voorts is de Commissie van mening, dat bepaalde eisen waaraan individuele jaarbeurzen moeten voldoen, in strijd zijn met

2 — Zie de punten 75 e.v.
3 — Zie de punten 82 e.v.
4 — Zie de punten 85 e.v.
5 — Zie de punten 92 e.v.
6 — Zie de punten 97 e.v.
7 — Zie de punten 106 e.v.
8 — Zie de punten 117 e.v.

het beginsel van het vrij verrichten van diensten. Het betreft hier de volgende eisen:

— bepaalde beurzen moeten op geregelde tijdstippen worden georganiseerd [9];

— beurzen moeten in overeenstemming zijn met de regionale en de nationale planning [10];

— jaarbeurzen moeten meer dan twee jaar tevoren worden aangemeld [11];

— er mogen alleen jaarbeurzen worden georganiseerd die op een officiële kalender zijn vermeld. [12]

5. De Commissie hekelt daarnaast enkele bepalingen die aan ter plaatse gevestigde ondernemingen een rol toekennen in de procedure voor de erkenning als organisator en in die voor het verkrijgen van een vergunning voor een beurs. [13]

6. Ten slotte maakt de Commissie bezwaar tegen bepalingen volgens welke uitsluitend producenten als exposant aan jaarbeurzen mogen deelnemen. [14]

7. Italië heeft uitsluitend in zijn antwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie inhoudelijk op deze verwijten gereageerd. In haar verweerschrift heeft de Italiaanse regering verwezen naar een destijds aanhangig wetsontwerp tot wijziging van de gehekelde bepalingen, dat begin 2001 is aangenomen. Hoewel de niet-nakoming uiteindelijk dus niet wordt betwist, hebben wij hier voor het eerst te maken met de toepassing van fundamentele vrijheden ten aanzien van eisen waaraan (organisatoren van) jaarbeurzen moeten voldoen. De beoordeling van dergelijke bepalingen is niet uitsluitend voor Italië van belang. Daarom verdienen de verwijten van de Commissie een gedetailleerd onderzoek. De argumenten van partijen, zoals die te vinden zijn in het verzoekschrift van de Commissie en in het antwoord van Italië op de aanmaningsbrief, zullen in het kader van mijn standpuntbepaling nader worden uiteengezet.

8. Wat de Italiaanse bepalingen betreft, zij erop gewezen dat de Italiaanse staat het kader voor de wetgeving op het gebied van jaarbeurzen vaststelt. Dit kader wordt vervolgens ingevuld door regionale wetgeving. Dit verklaart waarom de door de Commissie gehekelde bepalingen verspreid staan over drie nationale besluiten en negen

9 — Zie de punten 122 e.v.
10 — Zie de punten 129 e.v.
11 — Zie de punten 137 e.v.
12 — Zie de punten 144 e.v.
13 — Zie de punten 154 e.v.

14 — Voor de ontvankelijkheid van deze grief, zie de punten 25 e.v.

regionale wetten. De verschillende bepalingen zullen pas bij de bespreking van de desbetreffende grieven worden weergegeven.

II — Procedure en conclusies van partijen

9. Naar aanleiding van klachten van verschillende jaarbeursorganisatoren onderzocht de Commissie de bepalingen inzake jaarbeurzen, tentoonstellingen, salons en markten in Italië, waarop zij de eerder genoemde bezwaren formuleerde.

10. Bij aanmaningsbrief van 16 april 1996 stelde de Commissie de Italiaanse regering van die bezwaren in kennis en verzocht zij haar, binnen twee maanden haar opmerkingen daarover kenbaar te maken. In haar antwoord van 16 juli 1996 voerde de Italiaanse regering vooral principiële argumenten aan teneinde de aantijgingen van de Commissie, althans ten dele, te ontkrachten. Omdat zij dat antwoord niet overtuigend vond, deed de Commissie de Italiaanse regering op 18 mei 1998 een met redenen omkleed advies toekomen, waarin zij haar nog twee maanden de tijd gaf om de nodige maatregelen te nemen. Toen die termijn op 18 juli 1998 afliep, was er nog niets gedaan. Bij brief van 15 februari 1999 zond de permanente vertegenwoordiging van Italië bij de Europese Unie de Commissie de tekst van een wetsontwerp dat reeds door de Senaat was goedgekeurd, maar nog door een comité van de Kamer van afgevaardigden moest worden onderzocht. Naar het oordeel van de Commissie nam dat ontwerp een groot deel van haar bezwaren weg.

11. Op 17 november 1999 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Zij verzoekt het Hof

1. vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de navolgende bepalingen te handhaven:

   — artikel 2, eerste alinea, en artikel 7 van regio decreto-legge nr. 454 van 29 januari 1934;

   — artikel 2, eerste alinea, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 7 van 15 januari 1972;

   — artikel 2, leden 4, 6 en 7, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 390 van 18 april 1994;

   — artikel 4 van legge regionale della Liguria nr. 40 van 14 juli 1978;

— artikel 6, leden 1, sub e, f, g en h, en 4, en artikel 7 van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988;

— artikel 2, zesde alinea, artikel 4, eerste streepje, artikel 6, derde en vierde alinea, en artikel 10, sub a, van legge regionale delle Marche nr. 16 van 12 maart 1979;

— artikel 4, artikel 5, zesde alinea, sub a en c, artikel 6, eerste alinea, artikel 8, eerste en tweede alinea, en artikel 16 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980;

— artikel 4, leden 1, sub c, en 2, en artikel 15, lid 3, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980;

— artikelen 3, 4 en 8, laatste alinea, van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981;

— artikelen 2, laatste alinea, en 6 van legge regionale dell'Abruzzo nr. 75 van 13 november 1980, en

— artikelen 3, 5, 6, derde en vierde alinea, 12 en 19, eerste alinea, van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 59 en volgende EG-Verdrag;

2. vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door de navolgende bepalingen te handhaven:

— artikel 3 van decreto del Presidente della Repubblica nr. 7 van 15 januari 1972;

— artikel 2, sub c en d, artikel 3, sub b en c, en artikel 5, sub a, van legge regionale della Liguria nr. 12 van 3 november 1972;

— artikel 8, lid 1, van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988;

— artikel 6, derde alinea, punten 3 en 4, en de artikelen 7 en 8, tweede alinea, en 11, sub a, b, c en d, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980;

— artikel 5, leden 2 en 5, artikel 10, lid 4, artikel 11, leden 2 en 3, en artikel 15, lid 1, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980;

— artikelen 5, 13, 14 en 15, sub a, van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981;

— artikel 7 van legge regionale dell'Abruzzo nr. 75 van 13 november 1980, en

— artikelen 6, 7 en 23 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 52 en volgende en de artikelen 59 en volgende EG-Verdrag;

3. De Italiaanse Republiek in de kosten te verwijzen.

12. In haar op 13 maart 2000 binnengekomen verweerschrift heeft de Italiaanse Republiek geen conclusies geformuleerd en de niet-nakoming eigenlijk ook niet meer betwist. Zij heeft volstaan met een verwijzing naar het ontwerp voor een nationale kaderwet inzake de sector jaarbeurzen. Dat ontwerp is inmiddels tot wet verheven: „legge quadro sul settore fieristico" (wet nr. 7 van 11 januari 2001). [15]

III — Standpuntbepaling

A — *De ontvankelijkheid*

13. Aangezien de Commissie bij het citeren van de gewraakte bepalingen in de verschillende fasen van de procedure enkele onnauwkeurigheden heeft begaan, dient allereerst de ontvankelijkheid van het beroep te worden onderzocht.

1) Bepalingen die niet voorkomen in het dispositief van het met redenen omkleed advies

14. De Commissie noemt in de conclusies van haar verzoekschrift een aantal Itali-

15 — GURI nr. 26 van 1 februari 2001.

aanse bepalingen die uitsluitend in de motivering van het met redenen omkleed zijn terug te vinden. Het betreft hier:

— artikel 16 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980,

— de artikelen 3 en 4 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, en

— artikel 7 van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988.

15. Dit doet de vraag rijzen, of met betrekking tot deze bepalingen wel een behoorlijke precontentieuze procedure heeft plaatsgevonden. Deze vraag moet worden beantwoord in het licht van het doel van die procedure. Volgens vaste rechtspraak dient de precontentieuze procedure „het voorwerp van het geschil af te bakenen en de lidstaat die om opmerkingen wordt verzocht, de gegevens te verschaffen die hij nodig heeft om zijn verweer voor te bereiden [...] en hem in staat te stellen hieraan gevolg te geven voordat beroep bij het Hof wordt ingesteld". [16]

16. Daarom moet een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) altijd worden voorafgegaan door een aanmaningsbrief en een met redenen omkleed advies. Het beroep kan slechts op de gronden en middelen berusten die ook reeds in het met redenen omkleed advies zijn aangevoerd. [17] Hetzelfde geldt, zij het iets afgezwakt, voor de in de aanmaningsbrief geformuleerde grieven. [18] Anders is het beroep niet-ontvankelijk. [19]

17. Wanneer, zoals in casu, een grief niet is opgenomen in het dispositief van het met redenen omkleed advies, doch enkel voorkomt in de motivering, kan de redactionele kwaliteit van dit document weliswaar in twijfel worden getrokken, maar de precontentieuze procedure beantwoordt dan nog steeds aan haar doel. Wat de betrokken lidstaat precies wordt verweten, blijkt uiteindelijk uit de motivering van het advies en niet uit de loutere eis, deze of gene bepaling te wijzigen. Van een lidstaat die wordt aangeklaagd wegens verdragsschending, mag worden verwacht dat hij zich zo coöperatief mogelijk opstelt en alles in het werk stelt om de eventuele niet-nakoming te beëindigen. [20] Dit betekent in de eerste plaats, dat hij de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies aandachtig dient te lezen.

16 — Arrest van 15 februari 2001, Commissie/Frankrijk (C-230/99, Jurispr. blz. I-1169, punt 31, in het bijzonder betreffende de aanmaningsbrief, met nadere verwijzingen).

17 — Zie arrest van 13 december 1990, Commissie/Griekenland (C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 16).

18 — Zie de conclusie van 7 november 2000 in de zaak Commissie/Frankrijk (C-230/99, Jurispr. blz. I-1171, punten 27 e.v., met nadere verwijzingen).

19 — Arrest van 12 januari 1994, Commissie/Italië (C-296/92, Jurispr. blz. I-1, punten 13 e.v.).

20 — Vgl. arrest van 22 september 1988, Commissie/Griekenland (272/86, Jurispr. blz. 4875, punten 26 e.v.).

18. De Commissie nu heeft in het redengevend gedeelte van haar advies duidelijk aangegeven, tegen welke bepalingen haar grieven gericht zijn. In zoverre is het beroep dan ook ontvankelijk.

2) Onduidelijk geciteerde bepalingen

a) Artikel 7 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980

19. In het tweede onderdeel van haar petitum hekelt de Commissie artikel 7 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980 in zijn totaliteit. In punt 54, sub i, van haar verzoekschrift noemt zij echter uitsluitend artikel 7, sub a, als met het Verdrag strijdige bepaling. Uit de letterlijke weergave van de bepaling in voetnoot 85 blijkt duidelijk, dat de Commissie artikel 7, tweede alinea, sub a, bedoelt, waarin is bepaald dat jaarbeurzen die met medewerking van openbare instanties of in het openbaar belang worden georganiseerd, subsidie ontvangen. Alleen al hierom kan de bedoelde vordering hooguit ontvankelijk worden geacht voorzover zij betrekking heeft op het in de motivering van het verzoekschrift genoemde onderdeel van de bepaling.

20. Bovendien is zowel in de aanmaningsbrief als in het met redenen omkleed advies in het kader van de algemene grief betreffende de bemoeienis van openbare instanties met de organisatie van jaarbeurzen uitsluitend gerefereerd aan de derde en de vierde alinea van artikel 7, waarin is bepaald dat slechts bij uitzondering en gedurende een beperkte periode subsidie kan worden toegekend voor de promotie en de organisatie van jaarbeurzen.

21. De door de Commissie tijdens de precontentieuze procedure geformuleerde grief is in het verzoekschrift dus gewijzigd. Ik zou zelfs durven te stellen, dat de op genoemde bepaling betrekking hebbende grief pas in het verzoekschrift voldoende nauwkeurig is uiteengezet, terwijl uit de uitlatingen van de Commissie tijdens de precontentieuze procedure niet viel op te maken, dat er in haar ogen sprake was van een laakbare invloed op de organisatie van jaarbeurzen. Met betrekking tot artikel 7 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980 is bijgevolg niet aan het vereiste van een behoorlijke precontentieuze procedure voldaan, zodat het tweede onderdeel van het petitum in zoverre niet-ontvankelijk is.

b) Artikel 6 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978

22. De Commissie is ook onnauwkeurig geweest bij het citeren van artikel 6 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978. In de precontentieuze fase en in het eerste

onderdeel van het petitum noemt de Commissie artikel 6, derde en vierde alinea, als een van de bepalingen die met het beginsel van het vrij verrichten van diensten in strijd zijn. Artikel 6 is echter niet onderverdeeld in alinea's, maar in punten. Pas uit de tekst van het verzoekschrift zelf blijkt, dat de Commissie artikel 6, sub d en e, bedoelt. Het voorwerp van het geschil is dus niet duidelijk en met betrekking tot de bedoelde bepalingen is niet aan het vereiste van een behoorlijke precontentieuze procedure voldaan. Het eerste onderdeel van het petitum is dan ook niet-ontvankelijk voorzover het artikel 6, derde en vierde alinea, van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978 betreft. [21]

c) Artikel 15 van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980

23. De zaken liggen anders wanneer de Commissie in haar verzoekschrift de draagwijdte van een door haar in de precontentieuze fase opgeworpen grief inperkt. Dit doet zij in het eerste onderdeel van haar petitum met betrekking tot artikel 15 van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980: waar zij in het dispositief van haar met redenen omkleed advies nog refereerde aan artikel 15 in zijn totaliteit, spreekt zij thans nog slechts van artikel 15, lid 3. Aangezien volgens de eerder aangehaalde rechtspraak een dergelijke inperking van het voorwerp van het beroep toelaatbaar is, blijft het beroep in zoverre ontvankelijk.

B — *Bepalingen die niet meer van kracht zijn*

24. Een ander probleem in verband met de ontvankelijkheid — en zelfs de gegrondheid — van het beroep is, dat ten minste zes van de door de Commissie gehekelde wettelijke regelingen inmiddels niet meer van kracht zijn.

1) Legge regionale delle Marche nr. 16 van 12 maart 1979 en legge regionale dell'Abruzzo nr. 75 van 13 november 1980

25. In antwoord op een vraag van het Hof hebben beide partijen erkend, dat

— legge regionale delle Marche nr. 16 van 12 maart 1979 is ingetrokken bij artikel 20 van legge regionale delle Marche nr. 52 van 13 april 1995, en

— legge regionale dell'Abruzzo nr. 75 van 13 november 1980 is ingetrokken bij artikel 18 van legge regionale dell'Abruzzo nr. 58 van 10 september 1993.

21 — Overigens lijken deze bepalingen ook naar hun inhoud niet met het beginsel van het vrij verrichten van diensten in strijd te zijn.

Bij het verzenden van de aanmaningsbrief van 16 april 1996 waren de door de Commissie gehekelde bepalingen van deze wetten dus niet meer van kracht.

26. De Commissie heeft evenwel opgemerkt, dat verscheidene bepalingen van legge regionale delle Marche nr. 52 van 13 april 1995 respectievelijk legge regionale dell'Abruzzo nr. 58 van 10 september 1993 min of meer woordelijk overeenstemmen met de bekritiseerde bepalingen van de wetten die zijn ingetrokken. Zij verwijst in dit verband naar het arrest in zaak C-105/91 [22], dat haars inziens in casu analoog moet worden toegepast.

27. Vooropgesteld zij, dat het beroep van de Commissie hoe dan ook ongegrond zou moeten worden verklaard voorzover het de vóór het verzenden van de aanmaningsbrief ingetrokken bepalingen betreft. Bij het verstrijken van de door de Commissie in haar met redenen omkleed advies gestelde termijn bestond de uitdrukkelijk verweten niet-nakoming niet meer. De vordering — zoals door de Commissie geformuleerd — zou in zoverre dus moeten worden afgewezen.

28. De verwijzing naar het arrest in zaak C-105/91 en naar de nieuwe versie van de bekritiseerde bepalingen zou evenwel kunnen worden opgevat als een stilzwijgende wijziging van het petitum.

29. Een dergelijke wijziging van het petitum zou als een nieuw middel in de zin van artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moeten worden beschouwd. Daar het gebaseerd is op een feit waarvan vóór de aanvang van de contentieuze procedure is gebleken, zou het als tardief van de hand moeten worden gewezen.

30. Bovendien is het standpunt van de Commissie ook inhoudelijk niet overtuigend. Het Hof heeft in zijn arrest in zaak C-105/91 vastgesteld, dat de Commissie in het kader van een beroep wegens niet-nakoming haar bezwaren kan richten tegen wettelijke bepalingen die de aangeklaagde staat pas na het uitbrengen van het met redenen omkleed advies heeft ingevoerd, wanneer die bepalingen de oorspronkelijk bekritiseerde bepalingen in essentie in stand laten. [23]

31. Deze rechtspraak doorbreekt de algemene beginselen van de precontentieuze procedure. De twee doelstellingen van deze procedure, namelijk het voorwerp van het geschil af te bakenen alsook de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen, zijn standpunt te bepalen, kunnen immers enkel worden verwezenlijkt wanneer de Commissie reeds in de aanmaningsbrief zo concreet mogelijk aangeeft, tegen welke maatregelen van de lidstaat haar bezwaren gericht zijn.

22 — Arrest van 17 november 1992, Commissie/Griekenland (Jurispr. blz. I-5871).

23 — Vgl. ook reeds arrest van 1 december 1965, Commissie/Italië (45/64, Jurispr. blz. 1078, 1089 e.v.).

32. Aan die twee functies van de precontentieuze procedure wordt geen recht gedaan wanneer de Commissie haar bezwaren richt tegen bepalingen die inmiddels zijn ingetrokken, maar in min of meer vergelijkbare vorm opnieuw zijn vastgesteld. Het is aan het Hof noch aan de aangeklaagde lidstaat om het voorwerp van het geschil te bepalen door de stukken van de Commissie te vergelijken met het geldende recht. Bovendien is het dan voor de lidstaat niet meer duidelijk, of en in hoeverre de thans geldende bepalingen onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, wat hem bij zijn verdediging of bij zijn poging de verdragsschending op te heffen, extra — en onnodige — moeilijkheden oplevert.

33. De in genoemd arrest geaccepteerde wijziging van het voorwerp van het geschil kan slechts haar rechtvaardiging vinden in de omstandigheid dat het voor de Commissie, ook al legt zij de grootst mogelijke zorgvuldigheid aan de dag, dikwijls onmogelijk is om een toekomstige wijziging van het nationale recht te voorzien. Bovendien zouden de lidstaten, indien een wijziging van het voorwerp van het geschil was uitgesloten, een instrument in handen hebben om niet-nakomingsprocedures te frustreren. De mogelijkheid voor de lidstaten om de precontentieuze procedure betekenisloos te maken door de bekritiseerde regeling op te heffen en deze vervolgens eenvoudig — zonder inhoudelijke wijziging — in een andere wet neer te leggen, zou de effectiviteit van de niet-nakomingsprocedure ernstig ondermijnen.

34. Wanneer de Commissie echter — zoals in casu — bezwaar maakt tegen bepalingen die reeds vóór het verzenden van de eerste aanmaningsbrief zijn ingetrokken, behoeft een dergelijk misbruik van de kant van de lidstaten niet te worden gevreesd. Het is dan juist de Commissie die in gebreke blijft bij de nakoming van de in het kader van de niet-nakomingsprocedure op haar rustende verplichting om de feitelijke situatie duidelijk weer te geven. [24]

35. Ook de opvatting, dat Italië in casu zijn verplichting om in het kader van een niet-nakomingsprocedure constructief mee te werken [25], heeft verzaakt, kan een latere wijziging van het voorwerp van het geschil niet rechtvaardigen. Italië had in beginsel op passende wijze op de eerste aanmaningsbrief moeten reageren. Aangezien een lidstaat zijn eigen recht dient te kennen, had de Italiaanse regering de vergissingen van de Commissie ten aanzien van het Italiaanse recht moeten opmerken en daarvan melding moeten maken in haar antwoord op de aanmaningsbrief. Aan dit — vermoedelijk aan onoplettendheid te wijten — verzuim van de Italiaanse regering kan echter bij lange na niet hetzelfde gewicht worden toegekend als aan de — dikwijls opzettelijke — intrekking en hernieuwde vaststelling van bekritiseerde bepalingen nadat het met redenen omkleed advies is uitgebracht. Bovendien is de Commissie in het onderhavige geval medeschuldig, zo niet de hoofdschuldige. Zij kan haar petitum derhalve niet achteraf wijzigen.

24 — Vgl. arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (97/81, Jurispr. blz. 1819, punt 6), en 11 december 1985, Commissie/Griekenland (192/84, Jurispr. blz. 3967, punten 20 e.v.).

25 — Zie arresten in de zaken 97/81 (aangehaald in voetnoot 24, punt 7) en 192/84 (aangehaald in voetnoot 24, punt 21).

36. Aangezien deze twee wetten de enige zijn die de Commissie heeft bekritiseerd op grond dat zij uitsluitend producenten als exposant tot jaarbeurzen toelaten, dient de desbetreffende grief in haar geheel te worden afgewezen.

2) Na de instelling van het beroep ingetrokken wetten

37. Volgens 's Hofs vaste rechtspraak kan in het kader van een niet-nakomingsprocedure geen rekening worden gehouden met een wijziging van door de Commissie bekritiseerde regelingen na het verstrijken van de in het met redenen omklede advies bepaalde termijn, in casu 18 juli 1998.[26]

38. Derhalve is de intrekking van de volgende wetten voor de uitkomst van de niet-nakomingsprocedure irrelevant:

— legge regionale della Liguria nr. 40 van 14 juli 1978, ingetrokken bij artikel 19 van legge regionale della Liguria nr. 8 van 9 februari 2000;

— legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, ingetrokken bij artikel 23 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 12 van 25 februari 2000;

— regio decreto-legge nr. 454 van 29 januari 1934 en decreto del Presidente della Repubblica nr. 390 van 18 april 1994, alsook alle andere bepalingen die zijn ingetrokken bij artikel 13 van legge quadro sul settore fieristico van 11 januari 2001[27].

C — *Ten gronde*

39. De resterende grieven van de Commissie betreffen zowel eisen waaraan organisatoren van jaarbeurzen moeten voldoen, als eisen die gelden voor dergelijke evenementen zelf. Het lijkt daarom zinvol om eerst de beginselen betreffende de toepassing van het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging op de organisatie van jaarbeurzen uiteen te zetten.

26 — Arresten van 1 juni 1995, Commissie/Griekenland (C-123/94, Jurispr. blz. I-1457, punt 7), en 18 december 1997, Commissie/Spanje (C-361/95, Jurispr. blz. I-7351, punten 13 e.v.).

27 — Volgens deze bepaling worden niet alleen de twee uitdrukkelijk genoemde wetten ingetrokken, maar ook alle andere bepalingen die met de kaderwet in strijd zijn.

1) Algemene voorafgaande opmerkingen

40. De kritiek van de Commissie geldt zowel nationale als regionale bepalingen. Ofschoon uitsluitend de lidstaten als zodanig aan het gemeenschapsrecht gebonden zijn, is het vaste rechtspraak dat de lidstaten zich niet op hun interne rechtsorde kunnen beroepen om de niet-eerbiediging van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen te rechtvaardigen. [28] In verband met het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging heeft het Hof deze regel gepreciseerd door te verklaren, dat de desbetreffende bepalingen beogen te verzekeren dat eigen onderdanen en buitenlanders gelijk worden behandeld, zodat elke discriminatie verboden is, ongeacht of daaraan nationale of regionale wettelijke regelingen ten grondslag liggen. [29] Ook de handhaving van regionale bepalingen kan dus een verdragsschending opleveren.

a) De toepasselijkheid van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op de organisatie van jaarbeurzen

41. Het lijkt buiten kijf te staan, dat jaarbeursorganisatoren uit andere lidstaten geïnteresseerd kunnen zijn in de mogelijkheid, in Italië jaarbeurzen te organiseren zonder zich in dat land te vestigen. Daarom vallen zij binnen de personele werkingssfeer van de vrijheid van dienstverrichting en is het noodzakelijke grensoverschrijdende element aanwezig.

42. De materiële werkingssfeer wordt gevormd door diensten. Dit zijn volgens artikel 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG) de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden. Aangezien jaarbeursorganisatoren in het algemeen een vergoeding ontvangen van de exposanten en dikwijls ook van de bezoekers, is ook aan dit criterium voldaan.

b) Afbakening ten opzichte van de vrijheid van vestiging

43. In het arrest Gebhard heeft het Hof vastgesteld, dat „de bepalingen van het hoofdstuk betreffende de diensten subsidiair [zijn] ten opzichte van die van het hoofdstuk betreffende het recht van vestiging: in de eerste plaats wordt er in de formulering van artikel 59, eerste alinea, van uitgegaan, dat de dienstverrichter en degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, in twee verschillende lidstaten zijn ‚gevestigd', en in de tweede plaats bepaalt artikel 60, eerste alinea, dat de bepalingen betreffende de diensten slechts van toepas-

28 — Vgl. bijvoorbeeld arrest van 3 oktober 1984, Commissie/Italië (254/83, Jurispr. blz. I-3395, punt 5).

29 — Arrest van 14 januari 1988, Commissie/Italië (63/68, Jurispr. blz. I-29, punt 13).

sing zijn, indien de bepalingen betreffende het recht van vestiging dat niet zijn". [30]

44. In zijn antwoord op de aanmaningsbrief heeft Italië aangevoerd, dat de bekritiseerde bepalingen alleen al wegens het feit dat zij geen betrekking hebben op aan individuele personen verleende diensten, maar op de totale organisatie van een jaarbeurs, niet met het beginsel van het vrij verrichten van diensten in strijd kunnen zijn. Een jaarbeurs wordt georganiseerd voor een onbepaalde groep handelspartners en een voorwaarde voor de organisatie van een dergelijk evenement is, dat de organisator in elk geval tijdelijk de beschikking heeft over een jaarbeursterrein. Daarom is volgens Italië de vrijheid van vestiging van toepassing, terwijl de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten enkel gelden voor bepaalde ondersteunende diensten waarvan de verschillende exposanten op een jaarbeurs gebruik kunnen maken (bijvoorbeeld de inrichting van stands, hulp en advies of secretariële ondersteuning), en waaraan het Italiaanse recht geen beperkingen stelt.

45. De Commissie stelt zich op het standpunt, dat de toepassing van de vrijheid van dienstverrichting niet alleen afhangt van de duur van de dienst, maar ook van de frequentie en de periodiciteit ervan. Ook staan volgens haar vaste structuren op zichzelf niet aan de toepassing van de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten in de weg. [31]

46. Ik ben het op dit punt met de Commissie eens. Voor de vraag, of de bepalingen op het gebied van het vrij verrichten van diensten dan wel die inzake de vrijheid van vestiging van toepassing zijn, komt het er enkel op aan, of de betrokkene zijn werkzaamheden slechts tijdelijk uitoefent dan wel duurzaam aan het economisch leven van de andere lidstaat deelneemt. Het kenmerk van een beurs of markt is, dat er sprake is van een tot een bepaalde periode — hooguit enkele dagen — beperkt evenement. De organisator van een dergelijk evenement oefent zijn activiteiten in beginsel dus slechts tijdelijk uit. Zoals in het arrest Gebhard is vastgesteld met betrekking tot advocaten, geldt dit zelfs wanneer de betrokken organisator zich in Italië van een zeker infrastructuur voorziet. [32]

47. Ik behoef hier verder niet in te gaan op de vraag, waar in geval van een frequente organisatie van jaarbeurzen precies de grens moet worden getrokken tussen een organisator die slechts tijdelijk in een lidstaat actief is en een organisator die daar gevestigd is.

48. Hoe dan ook kunnen regels op het gebied van de organisatie van jaarbeurzen belemmeringen opleveren voor de vrijheid van dienstverrichting van buitenlandse marktdeelnemers die slechts tijdelijk in Italië jaarbeurzen willen organiseren.

30 — Arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 22).

31 — De Commissie verwijst naar het arrest Gebhard (aangehaald in voetnoot 30, punt 27).

32 — Arrest Gebhard (aangehaald in voetnoot 30, punt 27).

c) Geen beperking van de werkingssfeer van de fundamentele vrijheden door het verbod om winst na te streven

49. De Italiaanse Republiek heeft in haar antwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie erop gewezen, dat volgens artikel 58, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 48, tweede alinea, EG) de vrijheid van vestiging — en ingevolge de verwijzing in artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 55 EG) het vrij verrichten van diensten — niet van toepassing zijn op vennootschappen die geen winst beogen. Aangezien uitsluitend ondernemingen zonder winstoogmerk jaarbeurzen en markten mogen organiseren, zijn de bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten volgens de Italiaanse regering in casu niet van toepassing.

50. Volgens de Commissie kan het echter niet zo zijn, dat een lidstaat een bepaalde sector onder de werkingssfeer van een uitzonderingsbepaling brengt door te bepalen, dat in die sector diensten enkel mogen worden verricht door personen die aan de voorwaarden van die bepaling voldoen.

51. Artikel 58, tweede alinea, EG-Verdrag regelt enkel de personele werkingssfeer van de vrijheid van vestiging, en daarmee ook van het vrij verrichten van diensten. Volgens deze bepaling zijn weliswaar bepaalde rechtspersonen van de werkingssfeer van het vrij verrichten van diensten uitgesloten, maar de lidstaten kunnen niet hele sectoren daarvan uitsluiten door te bepalen, dat in die sectoren enkel diensten mogen worden verricht door personen waarop de fundamentele vrijheden niet van toepassing zijn.

52. Het ontbreken van winstoogmerk vloeit ook niet noodzakelijkerwijs voort uit het karakter van jaarbeurzen, maar is louter een vereiste naar Italiaans recht. Als zodanig kan het het vrij verrichten van diensten beperken [33], maar niet de toepassing ervan uitsluiten.

d) De uitzonderingsregeling van artikel 55 EG-Verdrag

53. De Italiaanse regering heeft in haar antwoord op de aanmaningsbrief om te beginnen opgemerkt, dat de organisatie van jaarbeurzen helemaal niet binnen de werkingssfeer van het vrij verrichten van diensten valt, aangezien volgens artikel 55 EG-Verdrag, juncto artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG respectievelijk artikel 55 EG), de desbetreffende bepalingen niet van toepassing zijn op werkzaamheden ter uitoefening van het openbaar gezag. De Commissie is van mening, dat artikel 55 EG-Verdrag niet relevant is.

54. Als uitzonderingsbepaling dient artikel 55 EG-Verdrag strikt te worden uitgelegd. De betrokken werkzaamheid

33 — Zie de punten 97 e.v. van deze conclusie.

moet, op zich beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag vormen. [34] Het Hof heeft geen sluitende definitie van het begrip „uitoefening van het openbaar gezag" gegeven. Uit de rechtspraak valt evenwel op te maken, dat het enkele feit dat algemene belangen worden gewaarborgd, onvoldoende is om te kunnen spreken van openbaar gezag. Er moet in het algemeen ook sprake zijn van een bevoegdheid om van overheidswege eindbeslissingen te nemen, die gevolgen kunnen hebben voor de vrijheid van particulieren. [35] Ofschoon de organisatie van jaarbeurzen in het algemeen belang kan zijn, hebben de organisatoren in beginsel niet tot taak, van overheidswege beslissingen te nemen. De organisatie van jaarbeurzen is dan ook geen werkzaamheid ter uitoefening van het openbaar gezag.

e) De inbreuken op de betrokken fundamentele vrijheden en hun rechtvaardiging

55. Ingevolge de beginselen van het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging zijn beperkingen op die vrijheden en discriminaties verboden, voorzover daarvoor geen rechtvaardiging bestaat.

56. Met betrekking tot het vrij verrichten van diensten heeft het Hof onlangs nog eens vastgesteld:

„Volgens vaste rechtspraak verlangt het vrije verkeer van diensten niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking — ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten — die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt." [36]

57. Verder verklaarde het:

„In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd, dat de vrijheid van dienstverrichting, als fundamenteel verdragsbeginsel, slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang en die van toepassing zijn op alle personen of ondernemingen die een activiteit uitoefenen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Bovendien moet de betrokken nationale regeling, wil zij gerechtvaardigd zijn, geschikt zijn om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen en mag zij niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is." [37]

58. Rechtvaardiging uit hoofde van een algemeen belang is uitgesloten, voorzover

34 — Arrest van 13 juli 1993, Thijssen (C-42/92, Jurispr. blz. I-4047, punt 8).

35 — Vgl. arrest Thijssen (aangehaald in voetnoot 34, punten 17 e.v.).

36 — Arrest van 20 februari 2001, Analir e.a. (C-205/99, Jurispr. blz. I-1271, punt 21, met nadere verwijzingen).

37 — Arrest Analir e.a. (aangehaald in voetnoot 36, punt 25, met nadere verwijzingen).

dit belang wordt gewaarborgd „door de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in de lidstaat waar hij is gevestigd". [38]

59. Afgezien van de inaanmerkingneming van de regels waaraan de dienstverrichter is onderworpen in zijn staat van herkomst, gelden voor de vrijheid van vestiging vergelijkbare criteria:

„Volgens artikel 52, tweede alinea, van het Verdrag wordt de vrijheid van vestiging uitgeoefend overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld. Hieruit volgt, dat wanneer de toegang tot of de uitoefening van een specifieke werkzaamheid in de lidstaat van ontvangst is geregeld, de onderdaan van een andere lidstaat die deze werkzaamheid wenst uit te oefenen, in beginsel aan de voorwaarden van die regeling dient te voldoen [...].

Uit de rechtspraak van het Hof volgt evenwel, dat nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk kunnen maken, slechts gerechtvaardigd kunnen zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen: zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel [...]." [39]

60. Ik wijs er nog op, dat bijzondere regelingen voor vreemdelingen enkel kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 56, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46, lid 1, EG), terwijl dwingende redenen van algemeen belang alle andere beperkingen kunnen rechtvaardigen. Het begrip dwingende reden van algemeen belang moet in dit verband zo ruim worden opgevat, dat het mede de rechtvaardigingsgronden van artikel 56, lid 1, EG-Verdrag — openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid — omvat. [40]

61. Waar de bekritiseerde Italiaanse bepalingen, zoals hierna zal blijken, niet openlijk discrimineren, behoeft ter rechtvaardiging ervan geen beroep te worden gedaan op artikel 56 EG-Verdrag.

62. Ter rechtvaardiging van de gewraakte bepalingen heeft de Italiaanse regering in het algemeen gewezen op het belang bij een goed verloop van jaarbeurzen. Zij wijst met name op de gevaren die jaarbeurzen kunnen opleveren voor de gezondheid en de veiligheid van de bezoekers, vooral als gevolg van het feit dat dergelijke evenementen gedurende een beperkte tijdspanne door een groot aantal personen worden bezocht. Bovendien is het haars inziens van belang, dat bij de organisatie van jaarbeurzen

38 — Arrest van 9 maart 2000, Commissie/België (C-355/98 — particuliere bewakingsdiensten, Jurispr. blz. I-1221, punt 37).

39 — Arrest van 1 februari 2001, Mac Quen e.a. (C-108/96, Jurispr. blz. I-837, punten 25 e.v., met nadere verwijzingen).

40 — Arrest Mac Quen (aangehaald in voetnoot 39, punt 26).

rekening wordt gehouden met de plaatselijke omstandigheden en met andere manifestaties die in de betrokken regio worden gehouden. Ook de gevolgen voor het verkeer en het milieu moeten in aanmerking worden genomen. Daarom zijn jaarbeurzen in andere lidstaten eveneens van overheidswege gereglementeerd.

63. De Commissie bestrijdt deze opvatting in het kader van de verschillende door haar aangevoerde grieven.

64. Het belang bij een goed verloop van een jaarbeurs lijkt in beginsel voor bescherming in aanmerking te komen. De integratie van een jaarbeurs in de plaatselijke verkeersinfrastructuur, de betrouwbaarheid van de organisator en de veiligheid van het beursterrein zijn stuk voor stuk elementen die overheidsmaatregelen rechtvaardigen. Derhalve moet hierna voor de verschillende bepalingen worden nagegaan, of de beperkingen op het vrij verrichten van diensten of de vrijheid van vestiging dan wel de verkapte discriminaties die zij eventueel opleveren, hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang.

f) Jaarbeurzen als diensten van algemeen economisch belang

65. Ook al heeft de Italiaanse Republiek niet met zoveel woorden verwezen naar artikel 90, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 86, lid 2, EG), uit haar antwoord op de aanmaningsbrief van de Commissie kan toch worden opgemaakt, dat zij jaarbeurzen als diensten van algemeen economisch belang beschouwt. Volgens artikel 90, lid 2, EG-Verdrag vallen ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang slechts onder de regels van het Verdrag, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. Deze bepaling is juist in de recentere rechtspraak ook toegepast om inbreuken op fundamentele vrijheden te rechtvaardigen.[41] Daarom moet ook worden nagegaan, in hoeverre deze bepaling de toepassing van de fundamentele vrijheden in verband met de bekritiseerde Italiaanse bepalingen uitsluit.

66. In haar interpretatieve mededeling betreffende de toepassing van de regels van de interne markt op de sector (jaar)beurzen en tentoonstellingen[42] merkt de Commissie op, dat deze sector het begrip „markt" concretiseert. Jaarbeurzen en tentoonstellingen zijn volgens haar een verkoopbevorderingsinstrument dat complementair is aan reclame, omdat zij vraag en aanbod in een voor de marktdeelnemers gunstige omgeving tot elkaar brengen. Zij bieden de deelnemers de gelegenheid hun

41 — Vgl. de verwijzingen in de conclusie van advocaat-generaal Fennelly van 6 februari 1997 in de zaak Sodemare e.a. (C-70/95, Jurispr. 1997, blz. I-3395, punt 40).

42 — PB 1998, C 143, blz. 2.

kennis van de markt te verbeteren, nieuwe tendensen te onderkennen, de toestand van de concurrenten te beoordelen of contacten te leggen.

67. In de conclusie in de zaak Agorà werd daarom in verband met de toepassing van de regels op het gebied van openbare aanbestedingen reeds vastgesteld, dat het organiseren van een jaarbeurs in het algemeen belang kan zijn. [43]

68. Net als andere infrastructurele diensten kan het organiseren van jaarbeurzen in beginsel dan ook als dienst van algemeen economisch belang worden beschouwd.

69. De lidstaten kunnen bijgevolg ten aanzien van de ondernemingen waaraan zij de organisatie van jaarbeurzen hebben toevertrouwd, maatregelen treffen die onverenigbaar zijn met de fundamentele vrijheden, wanneer deze maatregelen noodzakelijk zijn om te verzekeren, dat deze in zekere zin „openbare" evenementen plaatsvinden.

70. Jaarbeurzen hebben echter niet per definitie het karakter van een dienst van algemeen economisch belang, waarvoor speciale privileges gelden, maar kunnen ook worden georganiseerd door particuliere marktdeelnemers, in concurrentie met andere marktdeelnemers.

71. Eisen waaraan dergelijke particuliere organisatoren of de door hen georganiseerde jaarbeurzen moeten voldoen, kunnen slechts met een beroep op artikel 90, lid 2, EG-Verdrag worden gerechtvaardigd voorzover zij betrekking hebben op bepaalde gevolgen van „particuliere" jaarbeurzen voor „openbare" jaarbeurzen, waardoor de dienst van algemeen economisch belang niet langer gewaarborgd is.

72. Het betoog van de Italiaanse regering zou aldus kunnen worden opgevat, dat het geheel van in Italië op het gebied van jaarbeurzen geldende regels bedoeld is om uitsluitend jaarbeurzen van algemeen economisch belang toe te laten, die worden georganiseerd door „openbare subjecten" met een heel eigen statuut, in een vorm die voorziet in een behoefte van algemeen belang. Dit betoog zou echter enkel kunnen worden aanvaard indien de Italiaanse regering aannemelijk had gemaakt, dat er geen minder ingrijpende middelen zijn om te verzekeren, dat er in Italië voldoende jaarbeurzen worden georganiseerd. Dit nu heeft zij niet gedaan.

73. Wanneer wij de gewraakte bepalingen op zichzelf beschouwen, is een dergelijke rechtvaardiging daarentegen enkel denkbaar met betrekking tot de eis, dat jaarbeurzen vermeld moeten staan op een officiële kalender. [44]

43 — Conclusie van 30 januari 2001 (arrest van 10 mei 2001, C-223/99 en C-260/99, Jurispr. blz. I-3605, I-3607, punten 53 e.v.).

44 — Zie de punten 147 e.v.

74. De verschillende door de Commissie bekritiseerde bepalingen moeten in het licht van bovenstaande overwegingen worden onderzocht.

2) Eisen waaraan de jaarbeursorganisator moet voldoen

75. Volgens de Commissie zijn verscheidene eisen waaraan de jaarbeursorganisator moet voldoen, onverenigbaar met de vrijheid van dienstverrichting, terwijl enkele van die eisen bovendien inbreuk maken op de vrijheid van vestiging.

a) Het vereiste van een erkenning als organisator van jaarbeurzen

76. De volgende Italiaanse bepalingen schrijven voor, dat organisatoren van jaarbeurzen en markten officieel „erkend" moeten zijn:

— artikel 2, eerste alinea, van regio decreto-legge nr. 454 van 29 januari 1934, zoals gewijzigd bij artikel 2, eerste alinea, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 7 van 15 januari 1972, bepalende dat rechtspersonen die een nationale of internationale jaarbeurs willen organiseren, moeten zijn erkend bij decreet van de president van de Republiek;

— artikel 2, lid 4, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 390 van 18 april 1994, bepalende dat de aanvraag om te worden erkend als organisator van internationale jaarbeurzen en markten, vóór 30 september van het eerste van de twee jaren die voorafgaan aan het jaar waarin de eerste manifestatie moet plaatsvinden, bij de bevoegde organen moet worden ingediend;

— artikel 8, leden 1 en 2, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, bepalende dat nieuw opgerichte rechtspersonen die in deze regio jaarbeurzen, markten en tentoonstellingen willen organiseren, moeten zijn erkend bij decreet van de voorzitter van het regionale comité;

— artikel 5, lid 1, van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978, bepalende dat jaarbeurzen en markten kunnen worden georganiseerd door publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen, mits deze officieel zijn erkend;

— artikel 7 van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988, bepalende dat rechtspersonen die jaarbeurzen en markten willen organiseren, een aanvraag om officiële erkenning moeten indienen bij de voorzitter van het regionale comité;

— artikel 4, lid 1, sub c, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980, bepalende dat jaarbeurzen kunnen worden georganiseerd door privaatrechtelijke rechtspersonen die officieel door de regio zijn erkend.

77. Het Hof heeft in zijn arrest in zaak C-355/98 verklaard:

„Volgens vaste rechtspraak vormt een nationale wettelijke regeling die de verrichting van bepaalde diensten op het nationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid, een beperking op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 59 van het Verdrag. [...]" [45]

Een erkenningsvereiste vormt derhalve op zijn minst een aanwijzing voor een beperking. Italië heeft niets aangevoerd waaruit blijkt, dat de erkenning in de praktijk de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting niet bemoeilijkt.

78. Ter rechtvaardiging van het vereiste kan het belang bij een goed verloop van een jaarbeurs worden aangevoerd, aangezien een erkenningsprocedure in beginsel een geschikt middel is om de betrouwbaarheid van de organisator te beoordelen.

79. Een erkenning is evenwel niet noodzakelijk voorzover daarmee enkel wordt nagegaan, of is voldaan aan de voorwaarden waaraan een organisator reeds is onderworpen in zijn staat van herkomst. In dat geval leidt de erkenningsprocedure namelijk tot een overbodige dubbelcheck, waarvoor geen rechtvaardiging meer bestaat. [46]

80. Er kunnen echter ook marktdeelnemers zijn die als dienstverrichter in Italië jaarbeurzen willen organiseren zonder dat zij in een andere lidstaat als organisator zijn erkend. Voor dergelijke gevallen kan het zinvol zijn, in de mogelijkheid van een officiële erkenning te voorzien. Zolang echter niet vaststaat, dat de betrokken organisator vrij regelmatig in Italië actief zal zijn, moet een beoordeling in het kader van de toelating van een concrete manifes-

45 — Aangehaald in voetnoot 38, punt 35.

46 — Vgl. arrest Commissie/België (aangehaald in voetnoot 38, punten 37 e.v.).

tatie volstaan. Aangezien de Italiaanse regering niet heeft aangevoerd, dat het erkenningsvereiste in die zin moet worden uitgelegd[47], moet ook voor deze gevallen de rechtvaardiging worden geacht te ontbreken.

81. Bijgevolg is de eerste grief van de Commissie gegrond.

b) De verplichting van de jaarbeursorganisator om een bepaalde rechtsvorm te bezitten

82. Deze grief van de Commissie geldt uitsluitend artikel 4 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980. Volgens deze bepaling van de in het jaar 2000 ingetrokken wet kunnen jaarbeurzen en markten enkel worden georganiseerd door de overeenkomstig artikel 8 erkende rechtspersonen — lichamen die daartoe in de regio in het leven zijn geroepen —, door andere publiekrechtelijke rechtspersonen, door organisaties die rechtstreeks van de beroepsverenigingen afhangen (associazioni di categoria), door particuliere verenigingen en door comités die een andere activiteit tot doel hebben.

83. Ik hoef hier niet in te gaan op de vraag, of deze verplichting om een bepaalde rechtsvorm te bezitten, behalve een evidente beperking op het vrij verrichten van diensten ook een openlijke of verkapte discriminatie oplevert, voorzover buitenlandse marktdeelnemers, in tegenstelling tot binnenlandse organisatoren van jaarbeurzen, veelal niet aan dit criterium zullen voldoen. De beperking is namelijk al niet te rechtvaardigen, aangezien niet valt in te zien waarom enkel jaarbeursorganisatoren die een van de bovengenoemde rechtsvormen bezitten, een goed verloop van jaarbeurzen zouden kunnen waarborgen.

84. Ook de tweede grief is dus gegrond.

c) De aanwezigheidsplicht van de jaarbeursorganisator

85. De Commissie heeft kritiek op twee regionale bepalingen die eisen stellen ten aanzien van de plaats van vestiging van de jaarbeursorganisator:

— artikel 15, lid 3, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980, bepalende dat particuliere rechtssubjecten, om voor erkenning als organisator van internationale,

47 — Zie punt 78 supra voor de eisen waaraan het Italiaanse betoog moet voldoen.

nationale en regionale jaarbeurzen in aanmerking te komen, in Lombardije over een zetel moeten beschikken en een passende structuur moeten bezitten;

— artikel 8, laatste alinea, van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, bepalende dat de internationale en nationale jaarbeursmanifestaties die in de regio worden gehouden, over een vaste zetel en een permanente administratieve organisatie moeten beschikken.

86. Volgens de Commissie moet deze laatste bepaling aldus worden opgevat, dat een zetel in de regio wordt verlangd. Deze uitlegging is plausibel, vooral omdat zij geen betrekking heeft op de organisator, maar op de jaarbeurs zelf, die noodzakelijkerwijs in de betrokken regio moet plaatsvinden. Aangezien deze uitlegging door Italië niet is betwist, moet zij bij de beoordeling als uitgangspunt worden genomen.

87. Volgens de Commissie leidt een dergelijke verplichting om in de staat van ontvangst een vaste zetel te hebben, in beginsel tot een beperking van de vrijheid van dienstverrichting voor buitenlandse marktdeelnemers.[48] Juist bij kortdurende en tijdelijke evenementen als jaarbeurzen of markten wordt een organisator uit een andere lidstaat ernstig belemmerd, wanneer hij zijn activiteit enkel mag uitoefenen voorzover hij in de lidstaat van ontvangst in een of andere vorm vaste voet aan de grond heeft.

88. De Commissie heeft in beginsel gelijk. Het Hof heeft herhaaldelijk te kennen gegeven, dat een dergelijk vereiste in feite de ontkenning van de vrijheid van dienstverrichting is.[49] Het vereiste van een permanente aanwezigheid maakt het volstrekt onmogelijk om zich naar een andere lidstaat te begeven met als enige doel, daar diensten te verrichten.

89. Wij hebben hier echter niet te maken met een discriminerende beperking. Zo het zetelvereiste beperkt was tot Italië, zou het discriminerend moeten worden geacht, aangezien alle Italiaanse jaarbeursorganisatoren per definitie aan deze voorwaarde voldoen, terwijl dit bij buitenlandse organisatoren slechts bij uitzondering het geval is. In casu gaat het evenwel om het vereiste van een zetel in de betrokken regio, waaraan ook Italiaanse organisatoren niet per se zullen voldoen. Ter rechtvaardiging van dit vereiste behoeft dan ook geen beroep te worden gedaan op artikel 56 EG-Verdrag. Daarentegen moet worden onderzocht, of er dwingende redenen van algemeen belang zijn, die dit vereiste rechtvaardigen.

90. Het feit dat de jaarbeursorganisator ter plaatse over een zetel beschikt, maakt het inderdaad gemakkelijker om hem te con-

48 — Zij verwijst in dit verband naar het arrest van 9 juli 1997, Parodi (C-222/95, Jurispr. blz. I-3899, punt 31).

49 — Zie ook arresten van 4 december 1986, Commissie/Duitsland (205/84, Jurispr. blz. I-3755, punt 52), en Commissie/België (aangehaald in voetnoot 38, punten 27 en 31 e.v.).

troleren en om met hem samen te werken teneinde een goed verloop van het evenement te verzekeren. Gelet op de moderne communicatiemogelijkheden is het echter twijfelachtig, of een dergelijk aanwezigheidsvereiste wel noodzakelijk is. De voordelen van een dergelijk vereiste staan hoe dan ook niet in redelijke verhouding tot de ernstige inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting. Een beroep op abstracte risico's van relatief gering gewicht kan niet rechtvaardigen, dat de toepassing van het vrij verrichten van diensten in een bepaalde sector van de economie volledig wordt uitgesloten.

91. Ook deze grief is dus gegrond.

d) Het verbod om naast de activiteit van jaarbeursorganisator een andere activiteit uit te oefenen

92. In dit verband maakt de Commissie bezwaar tegen de volgende bepalingen:

— artikel 4, lid 1, sub c, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980;

— artikel 3 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, en

— artikel 5 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978 [50].

93. Volgens de Commissie leiden deze bepalingen tot uitsluiting van nagenoeg alle marktdeelnemers die naast het organiseren van jaarbeurzen nog andere activiteiten verrichten, zonder dat daarvoor ook maar één duidelijke objectieve reden lijkt te bestaan.

94. Weliswaar laat artikel 5, leden 2 en 3, van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978 ook andere organisatoren toe, maar de Commissie stelt terecht, dat volgens de bewoordingen van de bepaling particuliere marktdeelnemers enkel worden toegelaten voorzover zij geen andere activiteiten verrichten. Bij de andere door de Commissie bekritiseerde bepalingen blijkt dit uit de door haar genoemde tekst zelf.

95. Het verbod om andere activiteiten te verrichten, moet worden beschouwd als een beperking op het vrij verrichten van diensten. Zo algemeen geformuleerd is het niet

50 — De Commissie doelt enkel op lid 1 van deze bepaling, niet op de leden 2 en 3.

gerechtvaardigd. Het is niet uitgesloten, dat bepaalde andere activiteiten om dwingende redenen van algemeen belang onverenigbaar zijn met de organisatie van jaarbeurzen of van een bepaalde jaarbeurs. In dit verband moet met name worden gedacht aan activiteiten die voor de organisator aanleiding kunnen zijn om bepaalde potentiële exposanten uit ideologische of economische overwegingen onbillijk te behandelen. Een minder ingrijpend middel zou echter zijn om per geval na te gaan, of de overige activiteiten van de betrokken organisator zich wel verdragen met de organisatie van jaarbeurzen en markten.

96. Deze grief is bijgevolg eveneens gegrond.

e) Het verbod om winst na te streven

97. Er zijn veel bepalingen die ofwel voorschrijven, dat de activiteit van organisator van jaarbeurzen zonder winstoogmerk wordt uitgeoefend, ofwel organisatoren die wel winst nastreven, aan strengere toelatingsvoorwaarden onderwerpen. De Commissie noemt in dit verband:

— artikel 4, leden 1, sub c, en 2, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980;

— artikel 6, sub e, f en h, van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988;

— artikel 4 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981;

— artikelen 3, 5 en 12 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978;

— artikel 4 van legge regionale della Liguria nr. 40 van 14 juli 1978, en

— artikel 5, lid 6, sub c, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980.

i) De inbreuk

98. Wij zagen reeds, dat het verbod om winst na te streven, de *toepassing* van het

vrij verrichten van diensten niet uitsluit.[51] Daarom behoeft hier enkel te worden onderzocht, of genoemde bepalingen een *inbreuk* op de vrijheid van dienstverrichting opleveren, en zo ja, of die inbreuk gerechtvaardigd is.

99. Volgens de Commissie worden door het verbod op het maken van winst organisatoren uit andere lidstaten gediscrimineerd. Italiaanse organisatoren met winstoogmerk kunnen ervoor kiezen om ofwel in de betrokken regio's geen activiteiten te verrichten, ofwel daar een dochteronderneming zonder winstoogmerk op te richten. Organisatoren met winstoogmerk uit andere lidstaten zien zich voor onoverkomelijke belemmeringen geplaatst. Zij kunnen er niet op rekenen, dat zij de hogere kosten die zij moeten maken, ook weer zullen „terugverdienen".

100. Het is mij niet duidelijk, waarom Italiaanse organisatoren principieel zouden worden bevoordeeld ten opzichte van organisatoren uit andere lidstaten. Alleen de bestaande jaarbeursorganisatoren zonder winstoogmerk lijken werkelijk van de betrokken bepalingen te profiteren. Benadeeld worden daarentegen alle organisatoren met winstoogmerk, die van de organisatie van jaarbeurzen worden uitgesloten. Het feit dat Italiaanse organisatoren soms lagere kosten hebben en wegens de geografische nabijheid wellicht ook andere voordelen uit activiteiten zonder winstoogmerk kunnen halen, levert op zich nog geen discriminatie op. De voordelen van die grotere nabijheid zijn veeleer de noodzakelijke consequentie van de zetel. Het winstverbod is dan ook niet discriminerend.

101. Het verbod om winst na te streven, vormt echter wel een ernstige beperking op het vrij verrichten van diensten. Het zal de meeste particuliere organisatoren, die in het algemeen het maken van winst als drijfveer hebben, ervan weerhouden om jaarbeurzen te organiseren in de betrokken regio's. Slechts weinig organisatoren zijn in staat, uit een jaarbeurs voordelen te halen die slechts indirect winst opleveren.

ii) De rechtvaardiging

102. De Commissie wijst erop, dat een regeling als de onderhavige hoe dan ook disproportioneel is. Dit volgt haar inziens uit het feit dat — zoals het ontbreken van een dergelijke regeling op nationaal niveau laat zien — er geen algemeen belang is dat eist, dat jaarbeursorganisatoren zonder winstoogmerk opereren.

103. Dit argument faalt in zoverre, dat ingevolge artikel 117 van de Italiaanse Grondwet de wetgevende bevoegdheden bij de regio's berusten en dat niet valt in te zien, waarom het betrokken verbod per se al in de kaderwet had moeten worden geformuleerd.

104. Ik ben het echter wel met de conclusie van de Commissie eens. Ik zie geen enkele reden waarom een organisator zonder

51 — Zie de punten 49 e.v. supra.

winstoogmerk meer vertrouwen zou moeten genieten dan een organisator die wel winst nastreeft. De een is net zo goed als de ander in staat, alle denkbare dwingende algemene belangen te waarborgen.

105. Bijgevolg moet ook deze grief worden aanvaard.

f) De betrokkenheid van openbare instanties bij de aanwijzing van de organen van de jaarbeursorganisatoren

106. Volgens de Commissie zijn de volgende bepalingen in strijd met zowel het beginsel van het vrij verrichten van diensten als de vrijheid van vestiging:

— artikel 3 van decreto del Presidente della Repubblica nr. 7 van 15 januari 1972: volgens deze bepaling moeten twee leden van de raad van bestuur van een organisator van internationale jaarbeurzen zijn aangewezen door de regionale raad van de regio waar de manifestatie plaatsvindt. De ene regionale representant moet in het uitvoerend comité zitten, de andere in het college van commissaris-revisoren. Bij organisatoren van als nationaal aangemerkte jaarbeurzen moeten drie leden van de raad van bestuur zijn aangewezen door de voorzitter van de ministerraad; de president van de organiserende vennootschap moet uit deze drie leden worden gekozen en door het bevoegde regionale orgaan worden benoemd. In het college van commissaris-revisoren moet ook een lid zitten dat is aangewezen door het Ministerie van Industrie, Handel en Ambacht;

— artikel 2, sub c en d, artikel 3, sub b en c, en artikel 5, sub a, van legge regionale della Liguria nr. 12 van 3 november 1972, waarin de hiervóór beschreven vereisten zijn overgenomen;

— artikel 8, lid 1, sub d, van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988, bepalende dat drie leden van de raad van bestuur alsook de voorzitter van het college van commissaris-revisoren moeten worden aangewezen door de regionale regering;

— artikel 8, tweede alinea, en artikel 11, sub a, b, c en d, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, bepalende dat de president en de raad van bestuur van de organiserende vennootschap moeten worden aangewezen bij decreet van de president van de regio, en

— artikel 5 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, waarin eveneens is bepaald, dat enkele leden van de raad van bestuur van een nationale of internationale organisator van jaarbeurzen moeten zijn aangewezen door het regionale bestuur.

107. Deze vereisten zijn alleen al met het vrij verrichten van diensten in strijd omdat — zoals hiervóór reeds is vastgesteld — de impliciete beperking van de rechtsvorm tot vennootschappen met de bijbehorende toezichthoudende organen niet valt te rechtvaardigen. Hetzelfde geldt voor de vrijheid van vestiging.

108. Toch moet hier ook de specifieke inbreuk op deze fundamentele vrijheden worden onderzocht.

i) Het vrij verrichten van diensten

De inbreuk

109. Volgens de Commissie wordt het vrij verrichten van diensten beperkt doordat de staat zich op oneigenlijke wijze bemoeit met de samenstelling van de organen van de jaarbeursorganisatoren. Met zijn pogingen om de besluiten van de organiserende vennootschappen „van binnenuit" te beïnvloeden, oefent de staat een onevenredige controle uit. Dit heeft tot gevolg, dat niet in Italië gevestigde organisatoren worden belemmerd in de uitoefening van hun recht op het vrij verrichten van diensten. Italië kan ter rechtvaardiging van de betrokken bepalingen ook niet aanvoeren, dat deze uitsluitend betrekking hebben op de interne organisatie van „Italiaanse openbare rechtssubjecten" [52], aangezien een jaarbeursorganisator niet noodzakelijkerwijs een dergelijk rechtssubject behoeft te zijn.

110. De Commissie heeft volgens mij gelijk. Uit de relevante bepalingen blijkt duidelijk, dat jaarbeursorganisatoren niet noodzakelijkerwijs een publiekrechtelijk karakter hebben. [53] Bovendien zou het evenzeer met de artikelen 52 en volgende en 59 en volgende EG-Verdrag in strijd zijn, het organiseren van jaarbeurzen voor te behouden aan rechtspersonen naar Italiaans publiekrecht. Daarom hebben wij hier te maken met een beperking op het vrij verrichten van diensten. Deze beperking zou zelfs kunnen worden aangemerkt als een zijdelingse discriminatie, aangezien het voor dienstverrichters uit andere lidstaten nagenoeg onmogelijk is, vertegenwoordigers van plaatselijke openbare instanties in hun toezichthoudende organen op te nemen.

52 — De Italiaanse Republiek heeft het over „soggetti pubblici italiani".

53 — Vgl. bijvoorbeeld artikel 4 van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980 en artikel 3 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, waarin met zoveel woorden wordt gesproken van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtssubjecten.

De rechtvaardiging

111. De Commissie ziet niet in, welk dwingend algemeen belang de handhaving van de betrokken bepalingen zou rechtvaardigen. Zij wijst er met name op, dat het overheidstoezicht waaraan evenementen als jaarbeurzen onderworpen moeten zijn, heel goed extern kan zijn.

112. Aan de Commissie zou kunnen worden tegengeworpen, dat ook in dit verband gewicht moet worden toegekend aan het algemeen belang bij een goed verloop van jaarbeurzen, dat in beginsel bescherming verdient. De betrokken vereisten zijn echter buitensporig. Het noodzakelijke overheidstoezicht kan ook worden uitgeoefend door toezichthoudende instanties die niet rechtstreeks in de organen van de jaarbeursorganisator vertegenwoordigd zijn.

113. Wat het vrij verrichten van diensten betreft, is deze grief derhalve gegrond.

ii) De vrijheid van vestiging

114. Volgens de Commissie wordt de vrijheid van vestiging van buitenlandse jaarbeursorganisatoren door de betrokken bepalingen beperkt. Die organisatoren moeten namelijk vreemden in hun midden dulden die, terwijl zij niet in de bestaande structuren passen, bij het besluitvormingsproces moeten worden betrokken.

115. De Commissie heeft gelijk. Het is duidelijk, dat een verplichting om vreemden in de organen van een vennootschap op te nemen of, sterker nog, om dergelijke organen in te stellen, vennootschappen ervan kan weerhouden, van hun vrijheid van vestiging gebruik te maken.

116. Deze beperking van de vrijheid van vestiging valt net zo min te rechtvaardigen als de uit de betrokken bepalingen voortvloeiende beperking van het vrij verrichten van diensten [54].

g) Betrokkenheid van een tot de regio behorende gemeente bij de vennootschap die jaarbeurzen organiseert

117. De Commissie hekelt in dit verband artikel 8, tweede alinea, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980. Volgens deze bepaling van de in het jaar 2000 ingetrokken wet was voor de kwalificatie als „organisator van jaarbeurzen" vereist, dat zich onder de oprichters of vennoten van de betrokken vennootschap een gemeente uit Emilia-Romagna bevond.

54 — Zie de punten 111 e.v. supra.

118. Ook dit vereiste valt alleen al niet met het vrij verrichten van diensten te rijmen omdat — zoals al eerder is vastgesteld — voor de impliciete beperking van de rechtsvorm tot vennootschappen geen rechtvaardiging bestaat. Hetzelfde geldt uiteraard voor de vrijheid van vestiging.

119. Het vereiste is echter ook met de twee fundamentele vrijheden in strijd om de redenen die ik zojuist heb aangevoerd in verband met de voorgeschreven betrokkenheid van vertegenwoordigers van openbare instanties. De verplichting om een gemeente als oprichter of als vennoot toe te laten, vormt zelfs nog een veel ernstiger inbreuk op die vrijheden dan de verplichting om vertegenwoordigers van plaatselijke openbare instanties in bepaalde organen op te nemen.

120. Ook deze grief moet bijgevolg worden aanvaard.

3) Eisen waaraan individuele jaarbeurzen moeten voldoen

121. De Commissie is voorts van mening, dat verschillende eisen waaraan jaarbeurzen moeten voldoen, in strijd zijn met de vrijheid van dienstverrichting

a) De periodiciteit en de duur van jaarbeurzen

122. De Commissie noemt in dit verband enkel artikel 6, eerste alinea, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, waarin was bepaald dat nationale en internationale jaarbeurzen en markten op geregelde tijdstippen moesten worden georganiseerd en een vooraf bepaalde duur moesten hebben. [55]

i) De inbreuk

123. De Commissie merkt op, dat de voorgeschreven periodiciteit en duur van de jaarbeurzen en markten de vrijheid van dienstverrichting van buitenlandse organisatoren van jaarbeurzen beperkt, aangezien zij, anders dan binnenlandse organisatoren, in beginsel slechts incidenteel in Italië actief zijn.

124. De bepaling is niet openlijk discriminerend, aangezien zij niet met zoveel woorden refereert aan de nationaliteit. De organisatie van een jaarbeurs die enkel wegens de voorgeschreven periodiciteit wordt herhaald, is echter voor een binnenlandse organisator minder belastend dan voor een organisator uit het buitenland. Een

55 — Een vergelijkbaar voorschrift is in elk geval ook opgenomen in artikel 8, laatste alinea, van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, dat evenwel op dit punt niet door de Commissie wordt bekritiseerd.

marktdeelnemer uit een andere lidstaat, die misschien slechts eenmalig een jaarbeurs of markt in Italië wil organiseren, kan dus alleen al afvallen op grond dat hij het evenement niet regelmatig kan of wil verzorgen. Daarom levert dit vereiste niet alleen een beperking, maar ook een indirecte discriminatie op.

125. Het feit dat de regionale autoriteiten de duur van de jaarbeurs mogen bepalen, werkt daarentegen niet duidelijk in het nadeel van organisatoren die niet permanent in Italië aanwezig zijn. Dit kan louter als een beperking worden aangemerkt, aangezien de vrijheid van de organisator om de modaliteiten van de jaarbeurs te bepalen wordt ingeperkt.

ii) De rechtvaardiging

126. Volgens de Commissie zijn de betrokken inbreuken hoe dan ook onevenredig en daarom niet gerechtvaardigd.

127. Eisen ten aanzien van de duur van een jaarbeurs kunnen heel soms nodig zijn om een goed verloop van het evenement te verzekeren. Een te korte duur kan leiden tot een concentratie van de bezoekers op een bepaald tijdstip, wat om verkeerstechnische redenen moet worden vermeden. Jaarbeurzen die te lang duren, kunnen onder omstandigheden een te grote belasting betekenen voor het milieu. Volgens de betrokken bepaling moet de duur — samen met de periodiciteit — evenwel vooraf worden bepaald. Dit maakt het onmogelijk, de organisatie van het evenement af te stemmen op de vraag, waarvan de omvang soms pas betrekkelijk laat kan worden bepaald, en kan er zelfs toe leiden, dat dwingende algemene belangen worden geschaad.

128. Bijgevolg is ook deze grief gegrond.

b) Overeenstemming met de regionale planning

129. De Commissie bekritiseert artikel 5, zesde alinea, sub a, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980. Volgens deze in het jaar 2000 ingetrokken bepaling moest een jaarbeurs, om voor een vergunning in aanmerking te komen, in overeenstemming zijn met de doelstellingen die in het kader van de regionale planning op het punt van de economische ontwikkeling van de regio waren vastgesteld en, meer in het algemeen, met de doelstellingen die waren geformuleerd in het kader van de nationale economische planning.

i) De inbreuk

130. De Commissie voert aan, dat het voor een buitenlandse organisator veel moeilijker is om van de inhoud van de relevante nationale of regionale voorschriften op de hoogte te blijven dan voor een organisator uit Italië. De betrokken bepaling, die verwijst naar de economische doelstellingen die op nationaal en regionaal niveau worden nagestreefd, bevat bovendien een onbepaalde machtiging om een vergunning te weigeren en is onrechtmatig wegens het gevaar dat de (buitenlandse) marktdeelnemer zijn aanvraag om voor hem niet te doorgronden redenen ziet afgewezen.

131. Geen van beide argumenten is overtuigend. Uiteraard is het voor niet in Italië gevestigde ondernemingen lastiger om in dat land informatie te verkrijgen. Dit betekent echter nog niet, dat zij worden gediscrimineerd. [56]

132. Of het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat, dat aan de nationale autoriteiten een niet nader bepaalde machtiging wordt verleend om fundamentele vrijheden te beperken, kan hier in het midden blijven. De Commissie heeft hoe dan ook niet aannemelijk gemaakt, dat in de genoemde regeling een onvoldoende bepaalde machtiging besloten ligt om een vergunning voor het houden van een jaarbeurs te weigeren. Het feit alleen dat in een wet naar de regionale en nationale planning wordt verwezen, houdt niet noodzakelijkerwijs een onduidelijkheid in. Zelfs al zou het hier om een zogeheten dynamische verwijzing gaan, aangezien de bedoelde planning vermoedelijk op gezette tijden zal worden gewijzigd, dan nog maakt dit de machtiging nog niet onbepaald. Zolang de rechtssituatie voor de burger maar duidelijk is. Dit betekent onder meer, dat de bepalingen waarnaar wordt verwezen, naar behoren openbaar moeten zijn gemaakt, zodat de belanghebbenden ervan kennis hebben kunnen nemen. De Commissie heeft niet aangetoond, dat dit niet het geval is. De *wetgevingstechniek* waarbij naar de regionale planning wordt verwezen, kan dus op zichzelf niet als een inbreuk op de vrijheid van dienstverrichting worden beschouwd.

133. Het feit dat een jaarbeursorganisator ervoor moet zorgen, dat het thema van het door hem georganiseerde evenement in overeenstemming is met de regionale of nationale planning, kan daarentegen wel als een dergelijke inbreuk worden beschouwd. Plannen voor jaarbeurzen die niet met die planning stroken, hebben geen kans van slagen. Hierdoor wordt het vrij verrichten van diensten aanzienlijk beperkt.

ii) De rechtvaardiging

134. De inachtneming van de van overheidswege vastgestelde planning voor de economische ontwikkeling van een regio is

56 — Vgl. arrest van 1 februari 1996, Perfili (C-177/94, Jurispr. blz. I-161, punten 16 e.v.).

als zodanig niet een algemeen belang dat een inbreuk op fundamentele vrijheden zou kunnen rechtvaardigen. Die planning kan weliswaar de bescherming van dwingende algemene belangen ten doel hebben; wil de inmenging in de organisatie van jaarbeurzen echter gerechtvaardigd zijn, dan moet er tussen die inmenging en de bescherming van algemene belangen beslist een nauwere samenhang bestaan dan bij een abstracte planning het geval is.

135. De onderhavige regeling lijkt ook niet bedoeld te zijn om de belangen van het potentiële publiek van een jaarbeurs te beschermen. Daar niemand verplicht is aan een jaarbeurs deel te nemen of een dergelijk evenement te bezoeken, kunnen conflicten met de regionale economische structuren enkel tot gevolg hebben, dat de jaarbeurs op een fiasco uitloopt, maar derden kunnen daarvan in beginsel geen nadeel ondervinden.

136. Bijgevolg is ook deze grief gegrond.

c) Bij de vergunningaanvraag in acht te nemen termijnen

137. In dit verband bekritiseert de Commissie artikel 2 van decreto del Presidente della Repubblica nr. 390 van 18 april 1994. In lid 4 van deze bepaling van de in januari 2001 ingetrokken wet was bepaald, dat de vergunningaanvragen voor internationale beurzen vóór 30 september van het eerste van de twee jaren die voorafgingen aan het jaar waarin de manifestatie moest plaatsvinden, bij de bevoegde organen moesten worden ingediend. De volgende leden van de bepaling bevatten termijnen waarbinnen de regio's de vergunningen moesten verlenen, alsmede termijnen waarbinnen nationale instanties van verleende vergunningen in kennis moesten worden gesteld.

i) De inbreuk

138. De Commissie heeft vooral kritiek op de zeer lange periode die moet liggen tussen de vergunningaanvraag en de — op dat moment onherroepelijk vaststaande — datum waarop de manifestatie zal worden gehouden. Met name voor buitenlandse marktdeelnemers, die slechts incidenteel hun diensten in Italië aanbieden, is het veel moeilijker om aan deze strenge eisen te voldoen dan voor hun Italiaanse concurrenten.

139. De verplichting om bepaalde termijnen in acht te nemen, geldt gelijkelijk voor binnenlandse en buitenlandse organisatoren. Er zou hooguit sprake kunnen zijn van een verkapte vorm van discriminatie, wat de Commissie lijkt te suggereren met haar bewering dat het voor buitenlanders moeilijker is om deze termijnen te respecteren. Dit is naar mijn mening echter onvoldoende reden om aan te nemen, dat buitenlandse organisatoren zijdelings worden gediscrimineerd. [57]

57 — In zoverre verwijs ik naar mijn redenering in de punten 100 en 131 supra.

140. Het feit dat vergunningaanvragen twee jaar tevoren moeten worden ingediend, vormt echter hoe dan ook een belemmering voor de organisatie van jaarbeurzen. Het is voor ondernemingen haast onmogelijk om te beoordelen, of het organiseren van een jaarbeurs na zo veel tijd nog de moeite zal lonen. Misschien vergt een jaarbeurs inderdaad zo veel voorbereidingstijd. Het is echter de organisator, en niet de vergunningverlenende instantie, die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van een jaarbeurs en met name voor de vaststelling van het tijdstip waarop de modaliteiten van het evenement definitief worden bepaald. In zoverre is er dus sprake van een beperking.

ii) De rechtvaardiging

141. Ter rechtvaardiging van de bekritiseerde regeling heeft de Italiaanse Republiek — althans aanvankelijk in haar schriftelijke antwoord aan de Commissie — gewezen op een dwingend algemeen belang, te weten de noodzaak van een van overheidswege vastgesteld tijdschema dat het mogelijk maakt, de marktdeelnemers en de bezoekers tijdig op de hoogte te brengen van zowel de aard als de plaats en het tijdstip van de jaarbeurs.

142. Het algemeen belang bij een goed verloop van jaarbeurzen verlangt uiteraard, dat een bepaald evenement tijdig en officieel wordt aangekondigd. Ook lijkt het evident, dat een zekere langetermijnplanning door de bevoegde autoriteiten noodzakelijk is om de bescherming van dwingende algemene belangen te verzekeren. Een termijn van twee jaar, waarvan in geen enkel geval kan worden afgeweken, gaat in dit verband echter te ver.

143. Daarom moet ook deze grief worden aanvaard.

d) Bepalingen die verbieden om andere jaarbeurzen te organiseren dan die welke op een officiële kalender zijn vermeld

144. De Commissie heeft kritiek op twee bepalingen:

— artikel 7 van regio decreto-legge nr. 454 van 29 januari 1934, bepalende dat geen andere jaarbeurzen, markten of tentoonstellingen mogen worden georganiseerd dan die welke op de officiële kalender zijn vermeld, en

— artikel 16, eerste alinea, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, dat hetzelfde bepaalt.

145. De mogelijkheid om een officiële kalender voor de organisatie van jaarbeurzen en markten vast te stellen, betekent volgens de Commissie niet, dat de bevoegde nationale autoriteiten organisatoren van andere — particuliere — beurzen zouden mogen uitsluiten enkel op grond dat de

evenementen te dicht op elkaar zouden volgen. Het economisch risico ligt bij de organisator en regulering van overheidswege is in zoverre overbodig. Bovendien werkt de markt zelfregulerend.

146. Het betrokken voorschrift hangt nauw samen met de zojuist besproken bepaling, aangezien op de officiële kalender enkel die evenementen worden vermeld waarvoor in de vergunningsprocedure alle termijnen in acht zijn genomen. Voor de redenen waarom ik meen, dat het vrij verrichten van diensten wordt beperkt, kan ik dus in beginsel volstaan met een verwijzing naar hetgeen ik in verband met die termijnen heb gezegd.

147. Het onderhavige voorschrift zou echter kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 90, lid 2, EG-Verdrag. De bescherming van bestaande jaarbeurzen, die als diensten van algemeen economisch belang moeten worden beschouwd, tegen concurrerende evenementen die ongeveer op hetzelfde tijdstip zouden plaatsvinden, lijkt in beginsel een beperking te kunnen rechtvaardigen. Een jaarbeurs, die moet worden gezien als een belichaming van de markt voor bepaalde economische sectoren op een bepaald moment en een bepaalde plaats, kan alleen succesvol zijn indien aanbod en vraag er zo volledig mogelijk zijn vertegenwoordigd. De mogelijkheid nu om in ongeveer dezelfde periode en hetzelfde gebied nog een jaarbeurs met hetzelfde thema te organiseren, zou afbreuk kunnen doen aan de representativiteit van het evenement dat bescherming verdient.

148. Indien de markt een dergelijke concurrerende beurs daarentegen als een aanvulling op de eigenlijke beurs beschouwt, bestaat bovendien de kans dat de concurrerende organisator „de krenten uit de pap haalt" of „meelift". De concurrerende beurs zou dan profiteren van de reputatie en het marktsucces van het te beschermen evenement. Ook zou de concurrerende beurs eventueel aan exposanten en afnemers gunstiger voorwaarden kunnen bieden, aangezien hij noch aan het representativiteits- noch aan het periodiciteitsvereiste behoeft te voldoen. [58]

149. In haar interpretatieve mededeling betreffende de toepassing van de regels van de interne markt op de sector (jaar)beurzen en tentoonstellingen erkent de Commissie zelf met zoveel woorden, dat dit belang in beginsel voor bescherming in aanmerking komt:

„De bevoegde autoriteiten kunnen bepaalde, vanzelfsprekend niet-discriminerende voorwaarden opleggen aan officiële beurzen welke onder hun toezicht staan: bijvoorbeeld door [...] een kalender van officiële manifestaties vast te stellen en te verbieden dat tegelijkertijd verscheidene beurzen van dit type worden gehouden, [...]". [59]

150. Ook al moet deze opmerking, bezien in haar context, aldus worden uitgelegd,

58 — Ofschoon dergelijke eisen niet aan alle jaarbeurzen kunnen worden gesteld (zie de punten 122 e.v. supra), zijn zij toelaatbaar in geval van jaarbeurzen van algemeen economisch belang, die op initiatief van de overheid worden georganiseerd.

59 — PB C 143, blz. 6 (aangehaald in voetnoot 42).

dat de Commissie uitsluitend beperkingen voor „officiële" evenementen onder toezicht van de lidstaten accepteert, maar geen beperkingen die worden opgelegd aan organisatoren van particuliere beurzen, is het onbetwistbaar, dat belangrijke beurzen tegen dergelijke (oneerlijke) vormen van concurrentie moeten worden beschermd.

151. Artikel 15, derde alinea, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980 lijkt daartoe ook te bepalen, dat de regionale autoriteiten, wanneer evenementen met een vergelijkbaar of identiek thema te dicht op elkaar dreigen te volgen, andere data kunnen voorstellen.

152. Derhalve lijkt het vereiste van vermelding op een officiële kalender in beginsel gerechtvaardigd te zijn om de effectiviteit van jaarbeurzen als diensten van algemeen economisch belang te waarborgen. De Commissie heeft niet aangetoond, dat de Italiaanse bepalingen niet geschikt of noodzakelijk zijn om de verwezenlijking van dit doel te waarborgen, dan wel verder gaan dan ter bereiking van dit doel is vereist.

153. Deze grief van de Commissie moet dan ook worden verworpen.

4) Eisen waaraan zowel de organisatoren als de evenementen zelf moeten voldoen

154. Ten slotte hekelt de Commissie enkele bepalingen die aan ter plaatse gevestigde ondernemingen een rol toekennen in de erkennings- en vergunningsprocedure.

155. Het betreft hier de volgende bepalingen:

— artikel 6, derde alinea, punten 3 en 4, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, bepalende dat in de vergunningsprocedure de regionale verenigingen die de betrokken economische sector vertegenwoordigen, moeten worden gehoord, en daarnaast de betrokken gemeente om toestemming dient te worden verzocht en de regionale kamers van koophandel moeten worden geraadpleegd;

— artikelen 6, 7 en 23 van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978, volgens welke in de commissie die bevoegd is om regels vast te stellen voor jaarbeurzen en om dergelijke evenementen te bevorderen, onder meer een vertegenwoordiger van de meest representatieve organisatie op het

gebied van de landbouw, de ambachten, de industrie, het toerisme respectievelijk de handel zitting moet hebben; deze commissie speelt ook een adviserende rol bij de toekenning van subsidies;

— artikelen 13, 14 en 15, sub a, van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, die bepalen dat tot het adviescomité dat het uitvoerend comité bij het verlenen van vergunningen voor het houden van beurzen bijstaat, ook representanten van het plaatselijke economisch leven moeten behoren, alsmede vier voorzitters van in de regio gevestigde beursorganisatoren, en

— artikel 5, leden 2 en 5, artikel 10, lid 4, artikel 11, leden 2 en 3, en artikel 15, lid 1, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980, bepalende dat van een commissie die in de procedure een adviserende rol speelt, onder meer deel moeten uitmaken: een vertegenwoordiger van de regionale kamers voor industrie, handel, landbouw en ambachten, drie vertegenwoordigers van elk van de regionale verenigingen op het gebied van industrie, ambachten, landbouw en handel, alsook drie vakbondsvertegenwoordigers, terwijl de regionale kamers ook advies moeten uitbrengen.

156. De Commissie voert in dit verband aan, dat het feit dat lokale of regionale concurrenten een rol spelen in de vergunnings- en erkenningsprocedure, vooral niet-Italiaanse beursorganisatoren benadeelt. Zij verwijst naar de conclusie in zaak C-306/91 [60], waarin advocaat-generaal Gulmann zich op het standpunt stelde, dat de in die zaak aan de orde zijnde raadpleging ertoe leidde, dat binnenlandse concurrenten vooraf geïnformeerd werden over het prijsbeleid.

157. Onder verwijzing naar legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980 zet de Commissie uiteen, dat potentiële concurrenten niet slechts hun invloed kunnen doen gelden via de openlijke betrokkenheid van vertegenwoordigers van plaatselijke beursorganisatoren, maar ook via de betrokkenheid van andere vertegenwoordigers van het plaatselijke economisch leven. Genoemde wet kent namelijk aan de vertegenwoordigers die mogen meebeslissen over de bezetting van de leidinggevende posities bij de regionale beursorganisatoren, ook een rol toe bij de toelating van jaarbeurzen.

158. Wat het vrij verrichten van diensten betreft, merkt de Commissie op, dat organisatoren uit andere lidstaten niet aan de werkzaamheden van de regionale organen kunnen deelnemen. Ook ter plaatse gevestigde organisatoren hebben haars inziens slechts een geringe invloed.

60 — Conclusie van 10 maart 1993 (Commissie/Italië, Jurispr. 1993, blz. I-2133, I-2146, punt 10).

159. Binnenlandse organisatoren worden volgens de Commissie zeer sterk bevoordeeld, wanneer overheidssubsidies enkel worden verstrekt aan jaarbeursorganisatoren bij de oprichting waarvan openbare lichamen betrokken zijn geweest, zoals bijvoorbeeld in legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978 is bepaald. De bewering dat de besluiten van de bevoegde organen onpartijdig en rechtvaardig zijn, is volgens de Commissie dan ook niet overtuigend.

160. Er lijkt hier sprake te zijn van twee verschillende verwijten. Ten eerste hekelt de Commissie de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het regionale economisch leven bij de verschillende besluiten die in verband met de organisatie van jaarbeurzen worden genomen. Ten tweede heeft zij kritiek op het feit dat slechts bepaalde jaarbeursorganisatoren voor subsidie in aanmerking komen, namelijk die bij de oprichting waarvan openbare lichamen betrokken zijn geweest.

161. Aangezien het verwijt inzake de selectieve subsidiëring echter noch in de aanmaningsbrief, noch in het met redenen omkleed advies is terug te vinden, kan het niet als concreet voorwerp van deze nietnakomingsprocedure worden beschouwd, doch enkel als argument om de eventuele vooringenomenheid van de Italiaanse bevoegde organen aan te tonen.

162. De Commissie maakt overigens geen melding van concrete gevallen waarin jaarbeursorganisatoren door de genoemde regelingen zouden zijn gediscrimineerd. Ik beperk mij dan ook tot het verwijt, dat de institutionele structuren organisatoren uit andere lidstaten benadelen.

163. Om uit te maken, of de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het regionale economisch leven bij de procedures in strijd is met het vrij verrichten van diensten of de vrijheid van vestiging, moet allereerst in herinnering worden gebracht, dat een maatregel enkel kan worden geacht met een fundamentele vrijheid in strijd te zijn, wanneer hij de uitoefening van die vrijheid verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt. [61]

164. In dit verband moet om te beginnen worden vastgesteld, dat de Commissie niet als bezwaar aanvoert, dat de genoemde vertegenwoordigers zelf besluiten nemen in verband met de organisatie van jaarbeurzen. Haar kritiek geldt integendeel het feit dat die vertegenwoordigers in de besluitvormingsprocedure door de Italiaanse autoriteiten worden gehoord en dus invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.

165. Een dergelijke beïnvloedingsmogelijkheid lijkt de uitoefening van een funda-

61 — Zie de punten 55 e.v. supra.

mentele vrijheid te kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk te maken, voorzover daarbij rechtstreekse concurrenten van de jaarbeursorganisatoren betrokken zijn. Die concurrenten zouden kunnen proberen noodzakelijke besluiten te vertragen, onredelijke beperkingen voor te stellen dan wel de hand te leggen op uit mededingingsoogpunt relevante informatie. Een dergelijke betrokkenheid is evenwel uitsluitend in artikel 14 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981 voorzien.

166. Deze inbreuk op fundamentele vrijheden lijkt geen rechtvaardiging te vinden in een dwingend algemeen belang, noch in het feit dat die concurrerende jaarbeursorganisatoren zouden zijn belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang.

167. De betrokkenheid van vertegenwoordigers van het economisch leven of van vertegenwoordigers van het publiek waarvoor een beurs bestemd is, kan echter niet altijd als een inbreuk worden gezien. De kennis en ervaring van die personen kunnen waardevol blijken voor de procedure. Een inbreuk op de fundamentele vrijheden kan dan enkel worden vastgesteld, indien concrete gevallen worden aangevoerd waarin bedoelde betrokkenheid in het nadeel van beursorganisatoren uit andere lidstaten heeft gewerkt.

168. De verwijzingen van de Commissie naar de betrokkenheid van bedoelde vertegenwoordigers bij de bezetting van de leidinggevende posities bij regionale beursorganisatoren en naar de regelingen inzake de toekenning van subsidies, kunnen niet tot een ander resultaat leiden.

169. Het feit dat die vertegenwoordigers mogen meebeslissen over de bezetting van de leidinggevende posities bij concurrerende ondernemingen, maakt hen nog niet tot concurrenten van vennootschappen die jaarbeurzen organiseren. Uit die betrokkenheid blijkt namelijk niet, dat zij ook een economisch belang hebben bij het succes van regionale beursorganisatoren. Wat de subsidieregeling betreft, deze is niet discriminerend door de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het economisch leven, maar enkel door de restrictieve bepalingen van de wet waarin zij is neergelegd.

170. De Commissie heeft dan ook niet weten aan te tonen, dat de betrokkenheid van vertegenwoordigers van het regionale economisch leven bij de besluiten van de overheid in verband met de organisatie van jaarbeurzen, een beperking op het vrij verrichten van diensten of op de vrijheid van vestiging oplevert.

171. Deze grief van de Commissie kan derhalve enkel worden aanvaard, voorzover zij de betrokkenheid van concurrenten bij de besluitvorming op het gebied van de organisatie van jaarbeurzen hekelt (artikel 14 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981).

IV — Kosten

172. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. De Italiaanse Republiek is op negen van de twaalf punten volledig in het ongelijk gesteld en op een tiende punt in elk geval voor een deel. Voor de afwijzing van een van de grieven op grond van het feit dat de gehekelde bepalingen vóór de verzending van de aanmaningsbrief waren ingetrokken, is de Italiaanse Republiek — zoals wij in punt 35 zagen — op zijn minst medeverantwoordelijk, aangezien zij niet naar behoren op die grief heeft gereageerd. Bijgevolg dient de Italiaanse Republiek, overeenkomstig de vordering van de Commissie, in de kosten te worden verwezen.

V — Conclusie

173. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, te beslissen als volgt:

1. De Italiaanse Republiek is, door de navolgende bepalingen te handhaven:

— artikel 2, eerste alinea, van regio decreto-legge nr. 454 van 29 januari 1934;

— artikel 2, eerste alinea, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 7 van 15 januari 1972;

— artikel 2, leden 4, 6 en 7, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 390 van 18 april 1994;

— artikel 4 van legge regionale della Liguria nr. 40 van 14 juli 1978;

— artikel 6, leden 1, sub e, f, g en h, en 4, en artikel 7 van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988;

— artikel 4, artikel 5, zesde alinea, sub a en c, artikel 6, eerste alinea, en artikel 8, eerste en tweede alinea, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980;

— artikel 4, leden 1, sub c, en 2, en artikel 15, lid 3, van legge regionale della Lombardia nr. 45 van 29 april 1980;

— artikelen 3, 4 en 8, laatste alinea, van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981, en

— artikelen 3, 5, 12 en 19, eerste alinea, van legge provinciale della Provincia autonoma di Trento nr. 35 van 2 september 1978,

de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 59 en volgende EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 49 EG en volgende).

2. De Italiaanse Republiek is, door de navolgende bepalingen te handhaven:

— artikel 3 van decreto del Presidente della Repubblica nr. 7 van 15 januari 1972;

— artikel 2, sub c en d, artikel 3, sub b en c, en artikel 5, sub a, van legge regionale della Liguria nr. 12 van 3 november 1972;

— artikel 8, lid 1, van legge regionale del Veneto nr. 35 van 2 augustus 1988;

— de artikelen 8, tweede alinea, en 11, sub a, b, c en d, van legge regionale dell'Emilia-Romagna nr. 43 van 26 mei 1980, en

— artikelen 5 en 14 van legge regionale del Friuli Venezia Giulia nr. 10 van 23 februari 1981,

de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 52 en volgende EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 43 EG en volgende) en de artikelen 59 en volgende EG-Verdrag.

3. Het beroep wordt voor het overige verworpen.

4. De Italiaanse Republiek wordt in de kosten verwezen.