FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 29 maj 2001 [1]

Innehåll

I — Inledning ..... I- 310

II — Förfarandet och yrkanden ..... I- 312

III — Bedömning ..... I- 314

A — Huruvida talan kan tas upp till sakprövning ..... I- 314

1) Bestämmelser som inte omnämnts i slutsatsen till det motiverade yttrandet . I- 314

2) Bestämmelser som citerats inexakt ..... I- 316

a) Artikel 7 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 ... I- 316

b) Artikel 6 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978 ..... I- 316

c) Artikel 15 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980 ..... I- 317

B — Bestämmelser som trätt ur kraft ..... I- 317

1) Regional lag (Marche) nr 16 av den 12 mars 1979 och Regional lag (Abruzzerna) nr 75 av den 13 november 1980 ..... I- 317

2) Lagar som upphävts efter det att talan väckts ..... I- 320

C — Prövning i sak ..... I- 320

1) Allmänna överväganden ..... I- 321

a) Tillämpningen av friheten att tillhandahålla tjänster på organisationen av mässor ..... I- 321

b) Avgränsningen till etableringsfriheten ..... I- 321

c) Tillämpningsområdet för de grundläggande friheterna inskränks inte av förbudet mot att verksamheten har vinstsyfte ..... I- 323

d) Undantag som föreskrivs i artikel 55 i EG-fördraget ..... I- 323

1 — Originalspråk: tyska.

e) Behandlingen av inskränkningar och berättigande med avseende på de berörda grundläggande friheterna ..... I- 324

f) Mässor, en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ..... I- 326

2) Krav som ställs på mässorganisatörer ..... I- 328

a) Nödvändigheten av ett erkännande som mässorganisatör ..... I- 328

b) Begränsningen av den juridiska form som en mässorganisatör kan ha ... I- 330

c) Krav beträffande mässorganisatörers etablering ..... I- 330

d) Begränsning av organisatörers verksamhet till att organisera mässor .... I- 332

e) Förbud mot att verksamheten har vinstsyfte ..... I- 333

i) Ingreppet ..... I- 333

ii) Berättigandet ..... I- 334

f) Myndigheters deltagande i fråga om tillsättningen av mässorganisatörernas organ ..... I- 335

i) Friheten att tillhandahålla tjänster ..... I- 336

ii) Etableringsfriheten ..... I- 337

g) Deltagande av en regional kommun i mässbolaget ..... I- 337

3) Krav på enstaka mässor ..... I- 338

a) Mässors periodicitet och varaktighet ..... I- 338

i) Ingreppet ..... I- 338

ii) Berättigandet ..... I- 339

b) Harmoni med regionalplaneringen ..... I- 339

i) Ingreppet ..... I- 340

ii) Berättigandet ..... I- 340

c) Frister för ansökan om tillstånd ..... I- 341

i) Ingreppet ..... I- 341

ii) Berättigandet ..... I- 342

d) Bestämmelser som i fråga om organisationen av mässor föreskriver att dessa skall uppföras i en officiell kalender ..... I- 342

4) Krav på organisatörer och evenemang ..... I- 344

IV — Rättegångskostnader ..... I- 348

V — Förslag till avgörande ..... I- 348

I — Inledning

1. I det föreliggande målet om fördragsbrott riktar kommissionen kritik mot italienska bestämmelser på nationell och regional nivå som innehåller krav på organisatörer av mässor, enstaka arrangemang på mässor och utställare. Kommissionen anser att dessa bestämmelser strider mot friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49)) och till viss del även mot etableringsfriheten (artikel 52 i EG-fördraget (nu artikel 43)).

2. Kommissionen anser närmare bestämt att följande krav på organisatörer av mässor inte är förenliga med friheten att tillhandahålla tjänster:

— Nödvändigheten av ett erkännande som organisatör av mässor. [2]

— Begränsning i fråga om möjlig juridisk form som en organisatör av mässor kan inneha. [3]

— Krav beträffande mässorganisatörers etablering. [4]

— Begränsning av organisatörers verksamhet till att organisera mässor. [5]

— Förbud mot att verksamheten har vinstsyfte. [6]

3. Kommissionen anser att det inflytande som myndigheter har enligt lag på tillsättningen av mässorganisatörernas organ [7] och kravet att en kommun måste finnas med bland grundarna till ett mässbolag [8] är oförenliga med såväl friheten att tillhandahålla tjänster som etableringsfriheten.

4. Vidare anser kommissionen att olika krav som ställs på enstaka mässor åsido-

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

sätter friheten att tillhandahålla tjänster. Det rör sig om följande krav:

— Vissa mässor måste vara av periodiskt återkommande beskaffenhet. [9]

— Mässor måste harmonisera med regionalplanering och nationell planering. [10]

— Mässor måste anmälas mer än två år innan de genomförs. [11]

— Mässor får enbart genomföras under förutsättning att de är registrerade i en officiell kalender. [12]

5. Därutöver kritiserar kommissionen vissa bestämmelser som föreskriver att lokalt etablerade företag skall delta i ett förfarande för erkännande av organisatörer och i ett förfarande för tillstånd för organisationen av mässor. [13]

6. Slutligen kritiserar kommissionen även bestämmelser som enbart tillåter producenter som utställare på mässor. [14]

7. Italien har enbart i svaret på kommissionens formella underrättelse framfört substantiella argument till sitt försvar. I sin svarsinlaga har den italienska regeringen åberopat ett vid dåvarande tidpunkt framlagt och i början av år 2001 antaget lagförslag som skulle ändra de kritiserade bestämmelserna. Trots att det därmed rör sig om ett till syvende och sist obestritt mål om fördragsbrott beträffar det den första tillämpningen av de grundläggande friheterna på krav på organisatörer av mässor och enstaka mässor. Bedömningen av sådana bestämmelser är även av betydelse utanför Italien. Av det skälet måste kommissionens anmärkningar undersökas i detalj. Parternas argument, det vill säga kommissionens grunder för talan och Italiens argument i svaret på den formella underrättelsen, kommer att återges i detalj i samband med bedömningen.

8. Enligt italiensk lagstiftning har staten en behörighet att stifta lagar om ramarna för mässrätt. Denna ram fylls ut genom regionala lagar. Kommissionens kritik avser därför bestämmelser som är fördelade på tre nationella dekret och nio regionala lagar. De enskilda bestämmelserna kommer

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

14 — Angående upptagande till sakprövning vad avser denna anmärkning, se punkt 25 ff.

att framställas först vid behandlingen av respektive anmärkning.

II — Förfarandet och yrkanden

9. Efter klagomål från olika mässorganisatörer undersökte kommissionen bestämmelserna beträffande organisation av mässor, utställningar och marknader i Italien och kom fram till ovan nämnda anmärkningar.

10. Genom en formell underrättelse av den 16 april 1996 uppmärksammade kommissionen den italienska regeringen på dessa anmärkningar och uppmanade den att inkomma med sina synpunkter inom en frist på två månader. Den italienska regeringen svarade genom skrivelse av den 16 juli 1996 och framförde huvudsakligen principiella invändningar för att åtminstone delvis vederlägga kommissionens anmärkningar. Eftersom kommissionen inte lät sig övertygas av detta svar översände den ett motiverat yttrande av den 18 maj 1998 till den italienska regeringen och föreskrev en sista frist på två månader inom vilken fördragsbrottet skulle avhjälpas. Fristen gick ut den 18 juli 1998 utan att åtgärder hade vidtagits. Genom skrivelse av den 15 februari 1999 tillställde Italiens ständiga representation vid Europeiska unionen kommissionen ett lagförslag som redan hade godkänts av senaten men som vid den dåvarande tidpunkten ännu granskades av ett parlamentsutskott. Kommissionen ansåg att detta lagförslag till stor del beaktade dess anmärkningar.

11. Med sin talan, som inkom till domstolen den 17 november 1999, yrkar kommissionen att domstolen skall:

1. Fastställa att Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget genom att bibehålla följande bestämmelser:

— Artiklarna 2.1 och 7 i kungligt lagdekret nr 454 av den 29 januari 1934.

— Artikel 2.1 i presidentdekret nr 7 av den 15 januari 1972.

— Artikel 2.4, 2.6 och 2.7 i presidentdekret nr 390 av den 18 april 1994.

— Artikel 4 i Regional lag (Ligurien) nr 40 av den 14 juli 1978.

— Artiklarna 6.1 e, f, g och h, 6.4 och 7 i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988.

— Artiklarna 3, 5, 6.3, 6.4, 12 och 19.1 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978.

— Artiklarna 2.6, 4 första strecksatsen, 6.3, 6.4 och 10 a i Regional lag (Marche) nr 16 av den 12 mars 1979.

2) Fastställa att Republiken Italien även har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 52 och följande artiklar samt artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget genom att bibehålla följande bestämmelser:

— Artiklarna 4, 5.6 a och c, 6.1, 8.1, 8.2 och 16 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980.

— Artikel 3 i presidentdekret nr 7 av den 15 januari 1972.

— Artiklarna 4.1 c, 4.2 och 15.3 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980.

— Artiklarna 2 b och c och 3 b och c samt 5 a i Regional lag (Ligurien) nr 12 av den 3 november 1972.

— Artiklarna 3, 4 och 8 sista stycket i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

— Artikel 8.1 i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988.

— Artiklarna 2 sista stycket och 6 i Regional lag (Abruzzerna) nr 75 av den 13 november 1980.

— Artiklarna 6.3 punkterna 3 och 4, 7, 8.2, 11 a, b, c samt d i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980.

— Artiklarna 5.2, 5.5, 10.4, 11.2, 11.3 och 15.1 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980.

— Artiklarna 5, 13, 14 och 15 a i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

— Artikel 7 i Regional lag (Abruzzerna) nr 75 av den 13 november 1980.

— Artiklarna 6, 7 och 23 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978.

3. Förplikta Republiken Italien att ersätta rättegångskostnaderna.

12. I sitt svaromål, som inkom den 13 mars 2000, har Republiken Italien inte framställt några yrkanden och inte längre bestridit fördragsbrottet. Italien har enbart hänvisat till förslaget till en nationell ramlagstiftning beträffande mässrätt. Förslaget har under tiden antagits som lag nr 7 av den 11 januari 2001, "Legge quadro sul settore fieristico". [15]

III — Bedömning

A — *Huruvida talan kan tas upp till sakprövning*

13. Eftersom kommissionen i de olika skriftliga inlagorna till viss del citerat de kritiserade rättsnormerna inexakt måste det undersökas huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

1) Bestämmelser som inte omnämnts i slutsatsen till det motiverade yttrandet

14. I sin ansökan till domstolen kritiserar kommissionen olika italienska bestämmel-

15 — *Gazetta ufficiale della Repubblica italiana* nr 26 av den 1 februari 2001.

ser som enbart omnämns i skälen till det motiverade yttrandet. Det rör sig om följande bestämmelser:

— Artikel 16 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980.

— Artiklarna 3 och 4 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

— Artikel 7 i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988.

15. Frågan är därför om det administrativa förfarandet har genomförts på ett korrekt sätt. Av avgörande betydelse för bedömningen av denna fråga är det administrativa förfarandets syfte. Av fast rättspraxis framgår att det administrativa förfarandet "å ena sidan skall avgränsa tvisteföremålet och förse den medlemsstat som ges tillfälle att yttra sig med de upplysningar som är nödvändiga för att denna skall kunna förbereda sitt försvar [...], å andra sidan skall ge denna stat möjlighet att vidta rättelse innan talan väcks vid domstolen". [16]

16. Av det skälet förutsätter talan om fördragsbrott enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) att talan föregås av en formell underrättelse och ett motiverat yttrande. I talan får enbart sådana grunder åberopas som redan framförts i det motiverade yttrandet. [17] Detta gäller om än i något mindre sträng omfattning även med avseende på de anmärkningar som framställts i den formella underrättelsen. [18] I annat fall kan talan inte tas upp till sakprövning. [19]

17. Finner den instämda medlemsstaten — som i det aktuella fallet — en anmärkning, inte i slutsatsen till den slutgiltiga uppmaningen till att yttra sig, utan enbart i grunderna, kan dokumentets redaktionella kvalitet visserligen kritiseras, det administrativa förfarandets syften är emellertid fortfarande tillvaratagna. De anmärkningar som utgör föremål för talan framgår nämligen av grunderna och inte av uppmaningen att ändra en eller annan bestämmelse. Har ett fördragsbrott lagts en medlemsstat till last kan det förväntas att den gör sitt bästa för att medverka till att klargöra om ett sådant föreligger. För det fall att ett fördragsbrott föreligger kan det förväntas att medlemsstaten gör sitt bästa för att avhjälpa detta. [20] Detta kräver som ett första steg att noggrant läsa den formella underrättelsen och yttrandet.

16 — Dom av den 15 februari 2001 i mål C-230/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-1169), punkt 31, särskilt beträffande motiverat yttrande, med vidare hänvisningar.

17 — Dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4747), punkt 16.

18 — Se förslag till avgörande av den 7 november 2000 i mål C-230/99, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-1169), punkt 27 ff., med vidare hänvisningar.

19 — Dom av den 12 januari 1994 i mål C-296/92, kommissionen mot Italien (REG 1994, s. I-1), punkt 13 ff.

20 — Dom av den 22 september 1988 i mål 272/86, kommissionen mot Grekland (REG 1988, s. 4875), punkt 26 ff.

18. De bestämmelser som kritiserats av kommissionen har emellertid entydigt nämnts i grunderna. Talan kan därför i detta hänseende tas upp till sakprövning.

2) Bestämmelser som citerats inexakt

a) Artikel 7 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980

19. I punkt 2 i yrkandet framställer kommissionen anmärkningar mot hela artikel 7 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980. Under nr 54 punkt i i ansökan till domstolen nämner kommissionen emellertid enbart artikel 7 a som fördragsstridig bestämmelse. Av den ordagranna citeringen av bestämmelsen i fotnot 85 framgår att kommissionen menar artikel 7.2 a, som föreskriver att subventioner beviljas mässor som organiseras med deltagande av offentliga organ eller i ett offentligt intresse. Redan av det skälet kan ansökan till domstolen, åtminstone vad avser den del av bestämmelsen som nämnts i grunderna, tas upp till sakprövning.

20. Därutöver har den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet emellertid, inom ramen för anmärkningarna avseende myndigheters inblandning i organisationen av mässor, enbart hänvisat till artiklarna 7.3 och 7.4 som tydligen föreskriver att subventioner för att göra reklam och organisera mässor enbart beviljas i undantagsfall och under en begränsad tidsperiod.

21. Följaktligen har den anmärkning som kommissionen framställt under det administrativa förfarandet ändrats i ansökan till domstolen. Man skulle rent av kunna mena att de anmärkningar som framställts med avseende på dessa bestämmelser först i ansökan anges med tillräcklig noggrannhet, medan det av uppgifterna i det administrativa förfarandet inte framkommer att ett otillåtet inflytande på genomförandet av mässor föreligger. Av det skälet har det administrativa förfarandet inte genomförts på ett korrekt sätt vad gäller artikel 7 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 och yrkandet i punkt 2 kan i detta hänseende inte tas upp till sakprövning.

b) Artikel 6 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978

22. Kommissionen har vidare citerat artikel 6 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978 inexakt. Under det administrativa förfarandet och i punkt 1 i yrkandet citerar

kommissionen i fråga om åsidosättandet av friheten att tillhandahålla tjänster artikel 6.3 och 6.4. Artikel 6 är emellertid inte indelad i stycken utan i bokstäver. Det är först av grunderna för talan som det framgår att kommissionen menar artikel 6 d och 6 e. Föremålet för talan är därför inte klart. Ett korrekt administrativt förfarande har inte genomförts med avseende på dessa bestämmelser. Punkt 1 i yrkandet kan därför inte tas upp till sakprövning vad beträffar artiklarna 6.3 och 6.4 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978.[21]

c) Artikel 15 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980

23. Annat gäller för det fall att kommissionen i sin ansökan till domstolen företar en inskränkning med avseende på de kritiserade bestämmelserna. Detta gör kommissionen i punkt 1 i yrkandet med avseende på artikel 15 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980. I slutsatsen till det motiverade yttrandet kritiserar kommissionen hela artikel 15, medan enbart artikel 15.3 kritiseras i kommissionens talan. Eftersom det enligt ovan citerade rättspraxis är tillåtet att göra inskränkningar kan talan i detta avseende tas upp till sakprövning.

21 — Det bör påpekas att dessa bestämmelser även innehållsmässigt inte märkbart strider mot friheten att tillhandahålla tjänster.

B — *Bestämmelser som trätt ur kraft*

24. Ytterligare problem med avseende på upptagande till sakprövning, men även med avseende på själva sakprövningen, framgår av att minst sex av de lagar som kritiserats av kommissionen inte längre är i kraft.

1) Regional lag (Marche) nr 16 av den 12 mars 1979 och Regional lag (Abruzzerna) nr 75 av den 13 november 1980

25. På domstolens förfrågan har båda parterna medgett

— att Regional lag (Marche) nr 16 av den 12 mars 1979 upphävts genom artikel 20 i Regional lag (Marche) nr 52 av den 13 april 1995, och

— att Regional lag (Abruzzerna) nr 75 av den 13 november 1980 upphävts genom artikel 18 i Regional lag (Abruzzerna) nr 58 av den 10 september 1993.

Följaktligen var de kritiserade bestämmelserna i dessa lagar inte längre i kraft när den formella underrättelsen av den 16 april 1996 översändes.

26. Kommissionen har emellertid påpekat att olika bestämmelser i Regional lag (Marche) nr 52 av den 13 april 1995 respektive Regional lag (Abruzzerna) nr 58 av den 10 september 1993 har mer eller mindre samma ordalydelse som de kritiserade bestämmelserna i de lagar som upphävts. Kommissionen åberopar domen i mål C-105/91 [22] som skall tillämpas analogt i det aktuella fallet.

27. I detta sammanhang skall det inledningsvis konstateras att kommissionens talan avseende de bestämmelser som upphävts före översändelsen av den formella underrättelsen i vart fall saknar grund. Vid utgången av den frist som kommissionen föreskrivit i det motiverade yttrandet fanns inte längre det åsidosättande av gemenskapsrätten som kommissionen uttryckligen kritiserat. Ansökan — så som denna har formulerats av kommissionen — skall avvisas i detta hänseende.

28. Emellertid skulle hänvisningen till domen i mål C-105/91 och till omständigheten att de kritiserade bestämmelserna har ersatts av bestämmelser som har samma innehåll som de som upphävts kunna uppfattas som en tyst ändring av kommissionens ansökan till domstolen.

29. I detta sammanhang skall det inledningsvis konstateras att en sådan ändring av ansökan till domstolen är att betrakta som en ny grund i den mening som avses i artikel 42.2 i rättegångsreglerna. Eftersom denna grundar sig på en omständighet som trädde i kraft dagen innan domstolsförfarandet inleddes skall den avvisas på grund av att den anförts för sent.

30. Dessutom är kommissionens uppfattning inte övertygande. Domstolen har i domen i mål C-105/91 fastslagit att kommissionen i en talan om fördragsbrott kan rikta kritik mot bestämmelser som den instämda medlemsstaten utfärdat först efter det att det motiverade yttrandet avgivits, under förutsättning att de innehållsmässigt motsvarar de bestämmelser som ursprungligen kritiserats. [23]

31. Denna rättspraxis strider mot de allmänna principerna för det administrativa förfarandet som föregår talan om fördragsbrott. Det administrativa förfarandet kan enbart uppnå de två målen, att bestämma tvisteföremålet och att ge den instämda medlemsstaten tillfälle att yttra sig, under förutsättning att det redan av den formella underrättelsen så konkret som möjligt framgår vilka av den instämda medlemsstatens åtgärder kommissionens kritik avser.

22 — Dom av den 17 november 1992, kommissionen mot Grekland (REG 1992, s. I-5871).

23 — Jämför även dom av den 1 december 1965 i mål 45/64, kommissionen mot Italien (REG 1965, s. 1126 och s. 1137 f.).

32. De båda funktionerna uppfylls inte när sådana bestämmelser kritiseras som visserligen har upphävts, men ersatts av bestämmelser som har ett mer eller mindre jämförligt innehåll. Varken domstolen eller den instämda medlemsstaten har till uppgift att bestämma tvisteföremålet genom att jämföra kommissionens skriftliga inlagor med gällande rätt. Dessutom uppstår osäkerhet för medlemsstaten om och i vilken utsträckning de nu gällande bestämmelserna är oförenliga med gemenskapsrätten, på så sätt att medlemsstaten ställs inför ytterligare inte nödvändiga svårigheter när den skall försvara sig eller försöka avhjälpa fördragsbrottet.

33. Ändringen av tvisteföremålet i ovan nämnda rättspraxis kan enbart berättigas av den omständighet att kommissionen som regel, även då den handlar med allra största omsorg, inte kan förutse en framtida ändring av den nationella rätten. Om det inte fanns någon möjlighet att ändra tvisteföremålet skulle dessutom risken finnas att medlemsstaterna i strid mot god tro skulle kunna förhindra att talan om fördragsbrott genomförs. Effektiviteten av målet om fördragsbrott skulle allvarligt kunna hotas om en medlemsstat, genom att upphäva de kritiserade bestämmelserna men samtidigt ersätta dem med bestämmelser i andra lagar som har samma innehåll, skulle kunna åstadkomma att ett administrativt förfarande som föregår en talan om fastställelse av ett fördragsbrott förlorade sin betydelse.

34. Kritiserar kommissionen emellertid — som i det aktuella fallet — bestämmelser som upphävts redan innan det första motiverade yttrandet översändes finns ingen jämförlig risk för missbruk. Kommissionen uppfyller däremot inte fullständigt sin uppgift att reda ut sakförhållandet i målet om fördragsbrott. [24]

35. Även tanken att Italien i det aktuella fallet skulle ha åsidosatt sin skyldighet att konstruktivt medverka till ett mål om fördragsbrott [25] kan inte berättiga en ändring av tvisteföremålet i efterhand. Italien var i princip förpliktad att svara på det första motiverade yttrandet på ett tillfredsställande sätt. Eftersom en medlemsstat måste känna till sin nationella lagstiftning borde den italienska regeringen ha märkt kommissionens misstag beträffande den italienska rätten och borde i svaret på det motiverade yttrandet ha påpekat dessa misstag. Regeringens underlåtande, som förmodligen beror på oaktsamhet, är emellertid långtifrån så allvarligt som att, efter det att det motiverade yttrandet avgivits, upphäva kritiserade bestämmelser och ersätta dem med bestämmelser som har samma innehåll. Detta sker i regel uppsåtligt. Dessutom har kommissionen förmodligen till övervägande del medverkat till uppkomsten av föreliggande situation. En ändring av ansökan i efterhand är av det skälet inte tillåten.

24 — Jämför dom av den 25 maj 1982 i mål 97/81, kommissionen mot Nederländerna (REG 1982, s. 1819), punkt 6, och av den 11 december 1985 i mål 192/84, kommissionen mot Grekland (REG 1985, s. 3967), punkt 20 ff.

25 — Se dom i mål 97/81 (ovan fotnot 24), punkt 7, och i mål 192/84 (ovan fotnot 23), punkt 21.

36. Eftersom de båda lagarna är de enda som kommissionen kritiserar på grund av att de enbart tillåter producenter som utställare på mässor skall denna anmärkning helt och hållet avvisas.

2) Lagar som upphävts efter det att talan väckts

37. Domstolen har i fast rättspraxis fastslagit att ändringen av kritiserade bestämmelser som görs efter utgången av den frist som kommissionen angett i det motiverade yttrandet, det vill säga den 18 juli 1998 i det aktuella fallet, inte kan beaktas till fördel för medlemsstaten i målet om fördragsbrott. [26]

38. Av det skälet berörs inte målet om fördragsbrott av att följande lagar upphävts:

— Regional lag (Ligurien) nr 40 av den 14 juli 1978, upphävd genom artikel 19 i Regional lag (Ligurien) nr 8 av den 9 februari 2000.

— Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980, upphävd genom artikel 23 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 12 av den 25 februari 2000.

— Kungligt lagdekret nr 454 av den 29 januari 1934 och presidentdekret nr 390 av den 18 april 1994 liksom alla andra bestämmelser som upphävts genom artikel 13 i "Legge quadro sul settore fieristico" av den 11 januari 2001. [27]

C — *Prövning i sak*

39. Kommissionens övriga anmärkningar beträffar såväl krav på mässorganisatörer som krav på själva mässan. Av det skälet är det inledningsvis nödvändigt att redogöra för hur friheten att tillhandahålla tjänster och den fria etableringsrätten skall tillämpas på organisationen av mässor.

26 — Dom av den 1 juni 1995 i mål C-123/94, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1457), punkt 7, och av den 18 december 1997 i mål C-361/95, kommissionen mot Spanien (REG 1997, s. I-7351), punkt 13 ff.

27 — I denna bestämmelse föreskrivs att utöver de båda lagarna som uttryckligen nämns skall även alla andra bestämmelser som står i strid med lagen upphävas.

1) Allmänna överväganden

40. Kommissionens anmärkningar avser såväl regionala som nationella bestämmelser. Visserligen är enbart medlemsstaterna som sådana bundna av gemenskapsrätten. Av fast rättspraxis framgår emellertid att en medlemsstat inte kan åberopa sin nationella rättsordning för att berättiga att gemenskapsrättsliga bestämmelser inte beaktats [28]. Beträffande friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten har domstolen preciserat denna rättspraxis på så sätt att friheternas målsättning är att likställa utlänningar med inhemska medborgare så att varje form av diskriminering, oberoende av om den orsakas av nationell eller regional rätt, är förbjuden. [29] Av det skälet kan även bibehållandet av regionala bestämmelser utgöra ett fördragsbrott.

a) Tillämpningen av friheten att tillhandahålla tjänster på organisationen av mässor

41. Det kan inte bestridas att mässorganisatörer från andra medlemsstater kan ha intresse av att organisera mässor i Italien utan att etablera sig i Italien. Av det skälet hör mässorganisatörer till den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för friheten att tillhandahålla tjänster och det nödvändiga gränsöverskridande inslaget är givet.

42. Det materiella tillämpningsområdet omfattar tjänster. I artikel 60 i EG-fördraget definieras dessa som självständig verksamhet som normalt utförs mot ersättning.

Eftersom organisatörer av mässor som regel erhåller ersättning av utställarna och ofta även av dem som besöker mässan är även detta kriterium uppfyllt.

b) Avgränsningen till etableringsfriheten

43. Domstolen har i domen Gebhard fastslagit att "bestämmelserna i kapitlet om tjänster är subsidiära i förhållande till bestämmelserna i kapitlet om etablering. Detta följer dels av att lydelsen av artikel 59 första stycket förutsätter att den som tillhandahåller tjänsten och mottagaren av tjänsten är 'etablerade' i två olika medlemsstater och dels av att det i artikel 60 första

28 — Jämför dom av den 3 oktober 1984 i mål 254/83, kommissionen mot Italien (REG 1984, s. I-3395), punkt 5.

29 — Dom av den 14 januari 1988 i mål 63/86, kommissionen mot Italien (REG 1988, s. I-29), punkt 13.

stycket anges att bestämmelserna om tjänster endast kan tillämpas såvida bestämmelserna i fråga om etableringsrätt inte är tillämpliga". [30]

44. I sitt svar på den formella underrättelsen har Italien invänt att de kritiserade bestämmelserna inte kan strida mot friheten att tillhandahålla tjänster redan av det skälet att de inte avser tjänster som tillhandahålls enskilda, utan avser organisationen av en mässa i dess helhet. Italien har vidare anfört att denna riktar sig till en obestämd grupp av affärspartner och baseras på att organisatören åtminstone tillfälligt förfogar över ett mässområde. Av det skälet skall enligt Italiens uppfattning etableringsfriheten tillämpas, medan friheten att tillhandahålla tjänster enbart kommer i fråga med avseende på enstaka tjänster som understödjer utställaren (t.ex. med att inreda utställningsutrymmet, understödjande och rådgivning eller sekretariattjänster). Italien har tillagt att dessa tjänster med anknytning till mässor inte inskränks i den italienska rätten.

45. Kommissionen anser att tillämpningen av friheten att tillhandahålla tjänster inte enbart är beroende av tjänstens varaktighet, utan även av hur ofta den äger rum och dess regelbundenhet. Enligt kommissionen utesluter inte heller inrättandet av fasta strukturer tillämpningen av friheten att tillhandahålla tjänster. [31]

46. Det finns anledning att instämma i vad kommissionen har anfört. Avgörande för avgränsningen mellan friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten är endast om den berörda personen enbart är tillfälligt verksam eller varaktigt verksam i värdmedlemsstaten. Kännetecknande för en mässa eller en marknad är att den är begränsad i tiden till högst några få dagar. Således är organisatören av ett sådant evenemang i princip enbart tillfälligt verksam. Såsom fastslagits i domen Gebhard beträffande advokater gäller detta även när den berörda organisatören har försett sig med en viss infrastruktur i Italien. [32]

47. Exakt var vid upprepad organisation av mässor gränsen skall dras mellan en mässorganisatör som enbart är tillfälligt verksam i en medlemsstat och en etablerad organisatör, måste inte klargöras i det aktuella fallet.

48. I varje fall kan bestämmelser beträffande organisationen av mässor inskränka friheten att tillhandahålla tjänster för utländska organisatörer som enbart tillfälligt vill organisera mässor i Italien.

30 — Dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), punkt 22.

31 — Kommissionen hänvisar till domen Gebhard (ovan fotnot 30), (REG 1995, s. I-4165), punkt 27.

32 — Dom Gebhard (ovan fotnot 30), punkt 27.

c) Tillämpningsområdet för de grundläggande friheterna inskränks inte av förbudet mot att verksamheten har vinstsyfte

49. Republiken Italien har i sitt svar på kommissionens formella underrättelse påpekat att enligt artikel 58.2 i EG-fördraget etableringsfriheten och i enlighet med hänvisningen i artikel 66 i EG-fördraget friheten att tillhandahålla tjänster inte är tillämpliga på bolag som saknar vinstsyfte. Eftersom enbart företag som saknar vinstsyfte får organisera mässor respektive marknader är enligt den italienska regeringen bestämmelserna beträffande friheten att tillhandahålla tjänster inte tillämpliga i det aktuella fallet.

50. Kommissionen gör i detta sammanhang gällande att medlemsstaterna inte kan undanta bestämda områden från en bestämmelses tillämpningsområde på ett sådant sätt att de enbart tillåter sådana tillhandahållare av tjänster som uppfyller förutsättningarna för en undantagsbestämmelse.

51. Artikel 58.2 i EG-fördraget reglerar enbart vilken personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Enligt artikeln är visserligen vissa juridiska personer undantagna från tillämpningsområdet för friheten att tillhandahålla tjänster, medlemsstaterna kan emellertid inte utesluta verksamhetsområden genom att enbart tillåta sådana organisatörer som inte faller inom den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för de grundläggande friheterna.

52. Mässor organiseras inte per se utan vinstsyfte, utan detta krav följer enbart av italiensk rätt. Detta krav är ägnat att inskränka friheten att tillhandahålla tjänster [33] men kan inte redan utesluta dess tillämpning.

d) Undantag som föreskrivs i artikel 55 i EG-fördraget

53. Den italienska regeringen har i sitt svar på den formella underrättelsen inledningsvis invänt att organisationen av mässor inte alls faller inom tillämpningsområdet för friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom artikel 55 i EG-fördraget jämförd med artikel 66 i EG-fördraget (nu artikel 45 EG respektive artikel 55 EG) utesluter tillämpningen av friheten att tillhandahålla tjänster för verksamhet som är förenad med utövande av offentlig makt. Kommissionen anser att artikel 55 i EG-fördraget inte är tillämplig.

54. Eftersom artikel 55 i EG-fördraget ger uttryck för en undantagsregel skall den tolkas restriktivt. Myndighetsutövning måste innefatta ett direkt och specifikt

33 — Se punkt 97 ff.

deltagande i utövandet av offentlig makt. [34] Domstolen har inte utvecklat en slutgiltig definition av utövandet av offentlig makt. Det kan emellertid fastställas att enbart omständigheten att allmänhetens intresse tillvaratas inte räcker för att anta att det är fråga om offentlig makt. En ytterligare förutsättning är i regel att det finns befogenhet att fatta myndighetsbeslut som kan inskränka privatpersoners frihet. [35] Trots att organisationen av mässor kan tjäna allmänintresset måste organisatörerna i princip inte fatta några myndighetsbeslut. Av det skälet utgör organisationen av mässor inte någon myndighetsutövning.

e) Behandlingen av inskränkningar och berättigande med avseende på de berörda grundläggande friheterna

55. Friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten förbjuder diskrimineringar och inskränkningar i den mån dessa inte är berättigade.

56. Beträffande etableringsfriheten har domstolen nyligen på nytt fastslagit följande:

"Domstolen erinrar härvid om att enligt fast rättspraxis är det för den fria rörligheten för tjänster inte bara nödvändigt att avskaffa all form av diskriminering som drabbar ett företag som tillhandahåller tjänster och som är etablerat i en annan medlemsstat utan även att avskaffa varje inskränkning — även om den utan åtskillnad är tillämplig på inhemska företag och företag från andra medlemsstater som tillhandahåller tjänster — som innebär att tjänster som tillhandahålls av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, där detta företag lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva." [36]

57. Dessutom fastslog domstolen följande:

"Det skall för det andra erinras om att friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, endast kan inskränkas genom bestämmelser som motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse och som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utövar verksamhet på värdmedlemsstatens territorium. För att vara motiverad skall den nationella regleringen dessutom vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål." [37]

58. Inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster motiveras emellertid inte av

34 — Dom av den 13 juli 1993 i mål C-42/92, Thijssen (REG 1993, s. I-4047), punkt 8.

35 — Ibidem, punkt 17 ff.

36 — Dom av den 20 februari 2001 i mål C-205/99, Analir m.fl. (REG 2001, s. I-1271), punkt 21 med vidare hänvisningar.

37 — Ibidem, punkt 25 med vidare hänvisningar.

allmänintresset, i den mån ett intresse "inte skyddas genom de regler vilka den person som tillhandahåller tjänster är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad". [38]

59. För etableringsfriheten gäller, med undantag för de bestämmelser som måste beaktas som den person som tillhandahåller tjänster är underkastad i sin ursprungsstat, liknande kriterier:

"Enligt artikel 52 andra stycket i fördraget skall etableringsfriheten utövas på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för sina egna medborgare. Härav följer att i de fall rätten att starta eller utöva en särskild verksamhet är reglerad i värdmedlemsstaten skall medborgare i andra medlemsstater som vill utöva denna verksamhet i princip uppfylla de villkor som följer av dessa bestämmelser...

Det framgår emellertid av domstolens rättspraxis att nationella åtgärder som kan hindra utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av fördraget kan vara berättigade endast om de uppfyller fyra förutsättningar. De skall tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, de skall motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning..." [39]

60. Det bör tilläggas att bestämmelser som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare enbart kan motiveras med stöd av artikel 56.1 i EG-fördraget, medan tvingande hänsyn till allmänintresset kan motivera alla andra inskränkningar. Begreppet tvingande hänsyn till allmänintresset skall därvid tolkas så pass extensivt att det inbegriper de motiverande grunderna allmän ordning, säkerhet och hälsa i artikel 56.1 i EG-fördraget. [40]

61. Av det följande kommer det att framgå att de italienska bestämmelser som kritiserats inte utgör någon öppen diskriminering. Därmed är ett berättigande enligt artikel 56 i EG-fördraget inte nödvändigt.

62. För att berättiga de bestämmelser som är föremål för tvisten har Italien i princip åberopat att bestämmelserna syftar till att säkerställa att mässor genomförs på ett korrekt sätt. Italien har särskilt betonat risken för mässbesökarnas hälsa och säkerhet som följer av att mässorten under en begränsad tid besöks av ett stort antal personer. Vidare har Italien anfört att det dessutom måste säkerställas att mässor är

38 — Dom av den 9 mars 2000 i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien (privat säkerhetsverksamhet) (REG 2000, s. I-1221), punkt 37.

39 — Dom av den 1 februari 2001 i mål C-108/96, Mac Quen m.fl. (REG 2001, s. I-837), punkt 25 ff. med vidare hänvisningar.

40 — Ibidem, punkt 26.

förenliga med lokala förhållanden och andra evenemang i det berörda området och att hänsyn måste tas till trafik och miljö. Enligt Italien är detta skälet till att mässor även regleras i de andra medlemsstaterna.

63. Kommissionen anför invändningar mot denna uppfattning i samband med de enskilda anmärkningarna.

64. Intresset av att mässor genomförs på ett korrekt sätt förefaller i princip skyddsvärt. En mässas integrering i den lokala transportinfrastrukturen, organisatörens pålitlighet eller mässortens säkerhet är aspekter som berättigar statliga åtgärder. Av det skälet skall det i det följande i detalj undersökas huruvida inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster eller i etableringsfriheten respektive bestämmelser som har en dold diskriminerande verkan är berättigade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

f) Mässor, en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

65. Även om Republiken Italien inte uttryckligen har åberopat artikel 90.2 i EG-fördraget (nu artikel 86.2 EG) framgår av dennas argumentation i svaret på kommissionens formella underrättelse att den anser mässor vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt artikel 90.2 i EG-fördraget är företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse underkastade reglerna i fördraget enbart i den mån tillämpningen av fördragets regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som de tilldelats fullgörs. Särskilt i domstolens senare rättspraxis har denna bestämmelse även tillämpats som berättigande på området för de grundläggande friheterna. [41] Det skall därför även undersökas i vilken mån denna bestämmelse utesluter tillämpningen av de grundläggande friheterna med avseende på de italienska bestämmelser som har kritiserats.

66. I sitt tolkningsmeddelande om tillämpningen av den inre marknadens regler för mässor och utställningar beskriver kommissionen dessa som ett konkret uttryck för marknadskonceptet. [42] Mässor betecknas dessutom, genom att de sammanför utbud och efterfrågan när det gäller utställda varor och tjänster i en miljö som är gynnsam för aktörerna, som ett instrument för att främja försäljningen som är ett komplement till reklam. Mässor är ett tillfälle för deltagarna att förbättra sin marknadskännedom, att lära känna nya trender och

41 — Jämför generaladvokaten Fennellys förslag till avgörande av den 6 februari 1997 i mål C-70/95, Sodemare m.fl. (REG 1997, s. I-3395), punkt 40.

42 — EGT C 143, 1998, s. 2.

utvecklingstendenser, att bedöma konkurrenternas situation och att knyta kontakter.

67. I förslag till avgörande i målet Agorà har det i samband med tillämpningen av bestämmelser beträffande offentlig upphandling därför redan fastslagits att organisationen av en mässa kan avse allmännyttiga behov. [43]

68. Organisationen av mässor kan därför i princip i likhet med andra infrastrukturtjänster betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

69. Medlemsstaterna kan följaktligen, med avseende på mässbolag som har anförtrotts att genomföra mässor, vidta åtgärder som inte är förenliga med de grundläggande friheterna, under förutsättning att dessa åtgärder är nödvändiga för att säkerställa genomförandet av dessa på sätt och vis "offentliga" mässor.

70. Det skall emellertid även beaktas att mässor inte nödvändigtvis enbart behöver genomföras i form av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som åtnjuter särskilda privilegier, utan de kan även genomföras av privata organisatörer som konkurrerar med andra organisatörer.

71. Artikel 90.2 i EG-fördraget kan enbart berättiga krav på privata organisatörer eller på de mässor som dessa organiserar, i den mån dessa krav reglerar de verkningar av "privata" mässor på "offentliga" mässor som skulle kunna ifrågasätta tillhandahållandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

72. Det som anförts av Italien skulle kunna förstås som att samtliga italienska bestämmelser som beträffar mässor uteslutande tjänar till att tillåta mässor av allmänt ekonomiskt intresse som genomförs av "offentliga subjekt" *sui generis* på ett sätt som särskilt tillgodoser allmänna intressen. Anförandet kan emellertid inte beaktas, eftersom det saknas hållpunkter som tyder på att det inte med mindre ingripande medel skulle kunna säkerställas att ett tillräckligt antal mässor genomförs i Italien.

73. Betraktar man emellertid de bestämmelser som är föremål för tvisten var för sig är ett sådant berättigande enbart tänkbart i fråga om registreringen av organisationen av mässor i en officiell kalender. [44]

43 — Förslag till avgörande av den 30 januari 2001 i de förenade målen C-223/99 och C-260/99 (REG 2001, s. I-3605, s. I-3607), punkt 53 ff.

44 — Se punkt 147 ff.

74. Mot bakgrund av dessa överväganden skall var och en av de bestämmelser som kritiserats av kommissionen undersökas.

2) Krav som ställs på mässorganisatörer

75. Kommissionen anser att vissa krav som ställs på mässorganisatörer inte är förenliga med friheten att tillhandahålla tjänster och delvis även åsidosätter etableringsfriheten.

a) Nödvändigheten av ett erkännande som mässorganisatör

76. Följande italienska bestämmelser föreskriver att organisatörer av mässor och marknader måste vara officiellt "erkända":

— Artikel 2.1 i kungligt lagdekret nr 454 av den 29 januari 1934, ändrad genom artikel 2.1 i presidentdekret nr 7 av den 15 januari 1972, som föreskriver att juridiska personer som vill organisera en mässa av nationell och internationell räckvidd måste vara erkända genom ett presidentdekret.

— Artikel 2.4 i presidentdekret nr 390 av den 18 april 1994 som föreskriver att ansökan om erkännande som organisatör av mässor eller marknader av internationell räckvidd måste inlämnas till de behöriga myndigheterna senast den 30 september det år som med två år föregår det år under vilket den första mässan skall organiseras.

— Artikel 8.1 och 8.2 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 som föreskriver att nygrundade juridiska personer som vill organisera mässor, marknader eller utställningar i regionen måste vara erkända av det regionala utskottets president genom ett dekret.

— Artikel 5.1 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978 som föreskriver att mässor och marknader kan organiseras av juridiska personer som omfattas av offentlig rätt eller privaträtt, i den mån dessa är officiellt erkända.

— Artikel 7 i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988 som föreskriver att juridiska personer som vill organisera mässor och marknader måste inhämta ett officiellt erkännande av det regionala utskottets president.

— Artikel 4.1 c i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980 som föreskriver att mässor kan organiseras av privaträttsliga juridiska personer som är officiellt erkända av regionen.

77. Domstolen har i domen i mål C-355/98 fastställt följande:

"Enligt fast rättspraxis utgör en nationell reglering, som föreskriver att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat måste ha ett administrativt tillstånd för att få utföra vissa tjänster inom det nationella territoriet, en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 59 i fördraget..." [45]

Ett villkor för erkännande antyder därför åtminstone en inskränkning. Italien har inte anfört några hållpunkter som tyder på att erkännandet i praktiken inte försvårar utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster.

78. Ett villkor för erkännande kan berättigas av intresset av att mässor genomförs på ett korrekt sätt, eftersom ett förfarande för erkännande i princip är ägnat att bedöma huruvida mässorganisatörer är pålitliga.

79. Ett förfarande för erkännande är emellertid inte nödvändigt i den mån det enbart tjänar till att granska att en organisatör uppfyller sådana villkor som organisatören redan är underkastad i sin ursprungsstat. I ett sådant fall skulle förfarandet för erkännande leda till en överflödig dubbelkontroll som inte längre vore berättigad. [46]

80. Å andra sidan kan det finnas organisatörer som vill organisera mässor i Italien, utan att därvid vara erkända som organisatörer i en annan medlemsstat. I sådana fall kan det vara ändamålsenligt att föreskriva att ett förfarande för erkännande kan genomföras. Så länge det emellertid ännu inte är klart att en sådan organisatör organiserar mässor i Italien oftare, måste det vara tillräckligt att organisatören grans-

45 — Ovan fotnot 38, punkt 35.

46 — Jämför domen kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 38), punkt 37 ff.

kas inom ramen för tillståndsgivningen för en konkret mässa. Eftersom den italienska regeringen inte har anfört att genomförandet av förfarandet för erkännande beaktar denna aspekt [47] kan man utgå ifrån att det även med avseende på detta typfall inte finns något berättigande.

81. Följaktligen är kommissionens första anmärkning motiverad.

b) Begränsningen av den juridiska form som en mässorganisatör kan ha

82. Kommissionen begränsar denna anmärkning till artikel 4 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980. Lagen upphävdes år 2000. Artikel 4 i lagen föreskrev att mässor och marknader enbart kunde organiseras av juridiska personer som erkänts enligt artikel 8, det vill säga offentligrättsliga juridiska personer som grundats i regionen för detta ändamål, övriga offentligrättsliga juridiska personer, dotterorganisationer till vederbörande branschorganisationer (associazioni di categoria), privata föreningar och övriga utskott med andra ändamål.

47 — Beträffande de krav som det italienska anförandet måste uppfylla, se ovan punkt 78.

83. I det aktuella fallet kan det lämnas öppet huruvida tvånget att inneha en viss organisationsform utöver den uppenbara inskränkningen av tillhandahållandet av tjänster även utgör en öppen eller dold diskriminering, eftersom utländska organisatörer av mässor i motsats till inhemska organisatörer i regel inte uppfyller detta kriterium. Redan inskränkningen är inte berättigad av det skälet att det inte finns någon grund för att enbart organisatörer som innehar en av de ovan nämnda juridiska formerna kan säkerställa att mässor genomförs på ett korrekt sätt.

84. Av det skälet är även den andra anmärkningen motiverad.

c) Krav beträffande mässorganisatörers etablering

85. Kommissionen kritiserar två regionala bestämmelser som ställer krav på organisatörers etablering:

— Artikel 15.3 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980 som föreskriver att erkännandet av privata rättssubjekt som organisatörer av internationella, nationella och regionala mässor förutsätter att dessa har ett säte

i Lombardiet samt att de är lämpligt utrustade.

— Artikel 8 sista stycket i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981 som föreskriver att internationella och nationella mässor som äger rum i regionen måste ha ett fast säte och en permanent förvaltning.

86. Kommissionen anser att den sistnämnda bestämmelsen skall förstås som att organisatören av mässor måste ha ett säte i regionen. Denna tolkning är rimlig särskilt med tanke på att bestämmelsen inte avser organisatören utan själva mässan som nödvändigtvis måste äga rum inom den berörda regionen. Eftersom detta inte har motsagts av Italien, skall anförandet läggas till grund för bedömningen.

87. Enligt kommissionen utgör ett sådant krav på etablering i värdmedlemsstaten i princip en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster för utländska organisatörer. [48] Kommissionen menar att just när det gäller kortfristiga och temporära evenemang, så som organisationen av en mässa eller en marknad, utgör kravet på att en organisatör som är medborgare i en annan medlemsstat skall ha någon form av etablering i värdmedlemsstaten en allvarlig inskränkning för organisatören.

88. Kommissionens uppfattning är i princip riktig. Domstolen har vid flera tillfällen fastslagit att ett sådant krav på etablering i praktiken utgör ett verkligt uttryck för förnekande av friheten att tillhandahålla tjänster. [49] Kravet på en fast etablering utesluter helt och hållet möjligheten till ett gränsöverskridande som enbart sker i syfte att tillhandahålla tjänster.

89. Det rör sig emellertid inte om någon diskriminerande inskränkning. Vore kravet att ha ett säte begränsat till Italien vore det att betrakta som en diskriminering, eftersom alla italienska organisatörer automatiskt uppfyller detta villkor, organisatörer som enbart är etablerade i andra medlemsstater emellertid inte. I det aktuella fallet rör det sig emellertid om kravet att ha ett säte i den berörda regionen, vilket även italienska organisatörer inte uppfyller automatiskt. Av det skälet behöver inte artikel 56 i EG-fördraget åberopas för att berättiga inskränkningen. Däremot skall det undersökas om inskränkningen är berättigad av tvingande hänsyn till allmänintresset.

90. I detta hänseende skall det medges att ett säte på mässorten är ägnat att främja övervakningen av organisatören och samarbetet med denne för att säkerställa att

48 — Kommissionen har hänvisat till domen av den 9 juli 1997 i mål C-222/95, Parodi (REG 1997, s. I-3899), punkt 31.

49 — Se även dom av den 4 december 1986 i mål C-205/84, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. I-3755), punkt 52, och i mål C-355/98, kommissionen mot Belgien (ovan fotnot 38), punkterna 27 och 31 ff.

mässor genomförs på ett korrekt sätt. Mot bakgrund av att det finns moderna kommunikationsmedel är emellertid redan nödvändigheten av ett krav på etablering tvivelaktigt. Fördelarna som följer av detta krav står under inga omständigheter i proportion till det allvarliga ingreppet i friheten att tillhandahålla tjänster. Det kan inte vara berättigat att på grund av abstrakta risker av jämförelsevis ringa betydelse helt och hållet utesluta tillämpningen av friheten att tillhandahålla tjänster inom en viss ekonomisk sektor.

91. Även denna anmärkning är sålunda motiverad.

d) Begränsning av organisatörers verksamhet till att organisera mässor

92. Kommissionen kritiserar följande bestämmelser som föreskriver att mässorganisatörer vid sidan av organisationen av mässor inte får utöva annan verksamhet:

— Artikel 4.1 c i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980.

— Artikel 3 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

— Artikel 5 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978. [50]

93. Kommissionen har i detta hänseende gjort gällande att med dessa bestämmelser utesluts praktiskt taget alla organisatörer som utöver organisationen av mässor även har andra uppgifter och att det inte finns en enda objektiv grund för detta.

94. Även om man beaktar att artikel 5.2 och 5.3 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978 tillåter andra organisatörer, har kommissionen rätt i att det av ordalydelsen framgår att ett godkännande av privata organisatörer enbart är möjligt under förutsättning att de inte bedriver annan verksamhet. När det gäller de andra kritiserade bestämmelserna framgår detta redan av den av kommissionen nämnda texten.

95. Förbudet mot att bedriva annan verksamhet utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som inte är berättigad i denna omfattande form. Viss annan verksamhet kan på grund av tvingande

50 — Kommissionen har enbart hänfört sig till bestämmelsens första stycke, emellertid inte till det andra och tredje stycket.

hänsyn till allmänintresset vara oförenlig med organisationen av mässor eller en viss mässa. Detta gäller särskilt verksamhet som får organisatören att av ideella eller ekonomiska skäl behandla vissa potentiella utställare orättvist. Ett mindre ingripande medel vore emellertid att från fall till fall bedöma om övrig verksamhet som utövas av den berörda organisatören är förenlig med organisationen av mässor och marknader.

96. Även denna anmärkning är därför motiverad.

e) Förbud mot att verksamheten har vinstsyfte

97. Ett stort antal bestämmelser tillåter enbart organisatörer som inte har något vinstsyfte eller föreskriver restriktiva villkor för tillträde för organisatörer som har vinstsyfte. Kommissionen har anfört följande bestämmelser:

— Artikel 4.1 c och 4.2 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980.

— Artikel 6 e, f och h i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988.

— Artikel 4 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

— Artiklarna 3, 5 och 12 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978.

— Artikel 4 i Regional lag (Ligurien) nr 40 av den 14 juli 1978.

— Artikel 5.6 c i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980.

i) Ingreppet

98. Det har redan anförts att förbudet mot att verksamheten har vinstsyfte inte utesluter *tillämpningen* av friheten att till-

handahålla tjänster.[51] I det följande skall det därför enbart undersökas om bestämmelsen utgör ett *ingrepp* i friheten att tillhandahålla tjänster och om ingreppet möjligtvis är berättigat.

99. Kommissionen anser att förbudet mot att verksamheten har vinstsyfte utgör en diskriminering av organisatörer från andra medlemsstater. Kommissionen preciserar att italienska organisatörer som strävar efter att göra vinst har valet att inte bedriva verksamhet i denna region eller att i regionen grunda ett dotterbolag som saknar vinstsyfte. Organisatörer från andra medlemsstater som strävar efter att göra vinst ställs däremot inför oövervinnliga hinder, eftersom de får bära större kostnader utan att emellertid kunna räkna med en ekonomisk avkastning.

100. I det aktuella fallet gynnas emellertid inte italienska organisatörer principiellt framför organisatörer från andra medlemsstater. De enda som verkligen gynnas verkar vara de etablerade mässbolag som saknar vinstsyfte. De som missgynnas är däremot alla organisatörer som strävar efter att göra vinst, eftersom de inte får organisera mässor. Omständigheten att italienska organisatörer möjligtvis har mindre kostnader och på grund av den geografiska närheten eventuellt även kan dra andra fördelar av verksamhet som saknar vinstsyfte, utgör i sig ingen diskriminering. Fördelarna med geografisk närhet är däremot en nödvändig följd av organisatörens säte. Följaktligen har förbudet mot att verksamheten har vinstsyfte ingen diskriminerande verkan.

101. Förbudet mot att verksamheten har vinstsyfte utgör däremot en allvarlig inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Förbudet hindrar de flesta privata organisatörer från att organisera mässor i den berörda regionen, eftersom de i princip motiveras av förväntningarna på att göra vinst. Enbart några få organisatörer är i stånd att dra fördelar av en mässa som enbart indirekt är vinstgivande.

ii) Berättigandet

102. Kommissionen har påpekat att en bestämmelse som den vilken det är fråga om i det aktuella fallet i varje fall är oproportionerlig. Enligt kommissionen framgår detta av att — såsom avsaknaden av en sådan bestämmelse i nationell rätt visar — det av hänsyn till allmänintresset inte är nödvändigt att organisatörer av mässor handlar utan vinstsyfte.

103. Detta argument övertygar inte, eftersom regionen enligt artikel 117 i den italienska författningen har behörighet att stifta lagar och det finns inte något rimligt skäl till varför detta krav nödvändigtvis redan måste ha uppställts i en ramlagstiftning.

104. Vad resultatet angår finns det emellertid anledning att instämma i vad kommissionen har anfört. Det finns inte något skäl

51 — Se ovan, punkt 49 ff.

till varför organisatörer som saknar vinstsyfte skulle anses vara mer pålitliga än organisatörer som strävar efter att göra vinst. Såväl de förra som de senare är på samma sätt lämpade att tillgodose alla möjliga tvingande allmänintressen.

105. Av detta skäl är även denna anmärkning motiverad.

f) Myndigheters deltagande i fråga om tillsättningen av mässorganisatörernas organ

106. Kommissionen har anfört att följande bestämmelser är oförenliga med friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten:

— Artikel 3 i presidentdekret nr 7 av den 15 januari 1972 som föreskriver att i styrelsen för organisatören av internationella mässor skall två medlemmar sitta som har utsetts av myndigheten i den region där mässan äger rum. Den ena måste sitta i det verkställande utskottet, den andra i revisorskollegiet. I fråga om organisatörer av sådana mässor som betecknas som nationella måste tre av styrelsens medlemmar vara utsedda av ordföranden i ministerrådet, mässbolagets ordförande måste väljas ut bland dessa tre medlemmar och utses av det behöriga regionala organet. I revisorskollegiet måste likaså en medlem sitta som utnämnts av ministeriet för industri, handel och hantverk.

— Artiklarna 2 c och d, 3 b och c och 5 a i Regional lag (Ligurien) nr 12 av den 3 november 1972 som innehållsmässigt har övertagit den ovan nämnda bestämmelsen.

— Artikel 8.1 d i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988, som föreskriver att tre av styrelsens medlemmar måste utnämnas av den regionala regeringen och att även revisorskollegiets ordförande måste utnämnas av den regionala regeringen.

— Artiklarna 8.2 och 11 a, b, c och d i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 som föreskriver att mässbolagets ordförande och styrelse måste utnämnas av presidenten i regionen genom ett dekret.

— Artikel 5 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981 som likaså föreskriver att några medlemmar av styrelsen till ett nationellt eller ett internationellt mässbolag måste utnämnas av de regionala myndigheterna.

107. Dessa krav är redan av det skälet inte förenliga med friheten att tillhandahålla tjänster att, såsom har framgått ovan, den implicita inskränkningen av den juridiska formen till bolag som har de föreskrivna övervakande organen inte kan berättigas. Detsamma gäller även i fråga om etableringsfriheten.

108. Trots detta skall i detta sammanhang även det specifika ingreppet i dessa grundläggande friheter betraktas.

i) Friheten att tillhandahålla tjänster

Ingreppet

109. Kommissionen anser att en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster ligger i att staten på ett sätt som innebär missbruk blandar sig i sammansättningen av mässorganisatörernas organ. Enligt kommissionen utövar staten en oproportionerlig kontroll genom att den "inifrån" söker påverka bolagens beslut. Kommissionen menar att detta leder till att det för sådana organisatörer som inte är etablerade i Italien försvåras att utöva sin frihet att tillhandahålla tjänster. Italien kan enligt kommissionens uppfattning inte heller åberopa att dessa bestämmelser enbart beträffar den interna organisationen av "italienska offentligrättsliga rättssubjekt" [52], eftersom en mässorganisatör inte nödvändigtvis måste vara ett sådant rättssubjekt.

110. Det finns anledning att instämma i kommissionens argumentation. Av den gällande lagstiftningen framgår klart att organisatörer av mässor inte nödvändigtvis behöver vara offentligrättsliga personer. [53] För övrigt skulle nödvändigheten att vara strukturerad som en juridisk person, som omfattas av italiensk offentlig rätt för att få organisera mässor, likaså strida mot artikel 52 och följande artiklar och artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget. På denna punkt föreligger därför en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Det torde även kunna röra sig om en indirekt diskriminering, eftersom personer från andra medlemsstater som tillhandahåller tjänster praktiskt taget inte har någon möjlighet att integrera företrädare för lokala myndigheter i sina övervakande organ.

52 — Republiken Italien använder beteckningen "soggetti pubblici italiani".

53 — Jämför till exempel artikel 4 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 och artikel 3 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981 som uttryckligen talar om rättssubjekt som omfattas av offentlig rätt eller privaträtt.

Berättigandet

111. Enligt kommissionen finns det inga tvingande hänsyn till allmänintresset som berättigar upprätthållandet av de ovan nämnda bestämmelserna och kommissionen påpekar särskilt att det för den nödvändiga statliga kontrollen av denna typ av evenemang är tillräckligt att kontrollen utövas utifrån.

112. Mot kommissionens uppfattning torde emellertid det i princip skyddsvärda allmänintresset av att mässor genomförs på ett korrekt sätt även i detta sammanhang vara givet. Dessa krav är emellertid inte proportionerliga. Det rimliga måttet av statlig kontroll kan även uppnås genom tillsynsmyndigheter som inte är direkt företrädda i mässorganisatörens organ.

113. I fråga om friheten att tillhandahålla tjänster är denna anmärkning därför motiverad.

ii) Etableringsfriheten

114. I fråga om etableringsfriheten har kommissionen anfört att en inskränkning i etableringsfriheten för utländska organisatörer ligger i att dessa är tvungna att finna sig i att främmande, som överhuvudtaget inte passar in i de existerande strukturerna, skall delta i beslutsprocessen.

115. Det finns anledning att instämma i vad kommissionen har anfört i fråga om inskränkningen. Det är uppenbart att en skyldighet att uppta främmande i bolagsorgan eller att överhuvudtaget införa sådana organ kan hindra bolag från att utöva etableringsfriheten.

116. Ingreppet kan varken berättigas i fråga om etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. [54]

g) Deltagande av en regional kommun i mässbolaget

117. I detta hänseende kritiserar kommissionen artikel 8.2 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980. Lagen upphävdes år 2000. Enligt artikel 8.2 i denna lag fästes kvalificeringen som "mässorganisatör" vid villkoret att en kommun från Emilia-Romagna fanns med bland grundarna respektive medlemmarna i det berörda bolaget.

54 — Se ovan, punkt 111 ff.

118. Även detta krav är redan av det skälet inte förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster att, såsom har fastslagits ovan, den implicita inskränkningen av den juridiska formen till bolag inte kan berättigas. Motsvarande gäller naturligtvis även i fråga om etableringsfriheten.

119. Kravet är emellertid även av de skäl som nämnts ovan, med avseende på deltagande av företrädare för myndigheter, oförenligt med de båda grundläggande friheterna. Förpliktelsen att göra en kommun bolagsrättsligt delaktig utgör i själva verket ett betydligt allvarligare ingrepp än kravet att uppta företrädare för myndigheter i vissa organ.

120. Även denna anmärkning är därför motiverad.

3) Krav på enstaka mässor

121. Vidare har kommissionen framhållit att olika krav på enstaka mässor åsidosätter friheten att tillhandahålla tjänster.

a) Mässors periodicitet och varaktighet

122. Kommissionen har i detta sammanhang enbart åberopat artikel 6.1 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980, som föreskrev att nationella och internationella mässor och marknader skulle vara av periodiskt återkommande beskaffenhet och äga rum i enlighet med föreskriven varaktighet. [55]

i) Ingreppet

123. Kommissionen har anfört att kravet på mässors och marknaders periodicitet liksom föreskrifterna om deras varaktighet inskränker utländska mässorganisatörers frihet att tillhandahålla tjänster, eftersom de i förhållande till inhemska organisatörer redan naturnödvändigt enbart är tillfälligt verksamma i Italien.

124. Bestämmelsen utgör inte någon öppen diskriminering, eftersom den inte uttryckligen anknyter till nationaliteten. Belastningen som följer av organisationen av en mässa, som man enbart på grund av kravet på periodicitet återigen genomför, är emellertid mindre för en inhemsk organisatör än

55 — Åtminstone artikel 8 sista stycket i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981 innehåller även en sådan bestämmelse. Denna kritiseras emellertid inte av kommissionen.

för en utländsk. En organisatör från en annan medlemsstat, som kanske enbart en enda gång vill organisera en mässa eller marknad i Italien, kommer möjligtvis att uteslutas endast av den anledningen att han inte kan eller vill genomföra mässan periodiskt. Av det skälet medför detta krav inte endast en inskränkning, utan även en indirekt diskriminering.

125. Bemyndigandet för regionala myndigheter att bestämma mässans varaktighet medför emellertid inte någon märkbar större belastning för organisatörer som inte är fast etablerade i Italien. Bemyndigandet är enbart att betrakta som en inskränkning, eftersom det inskränker organisatörens frihet att utforma mässan.

ii) Berättigandet

126. Kommissionen menar att dessa ingrepp i varje fall inte är rimliga och därför inte berättigade.

127. Krav på en mässas varaktighet kan i undantagsfall tjäna till att mässan genomförs på korrekt sätt. En mässa som varar alltför kort tid kan leda till en anhopning av besökare vid en viss given tidpunkt, vilket skall undvikas av transporttekniska skäl. Mässor som varar alltför länge kan under vissa omständigheter inverka negativt på miljön. Enligt lagen skall emellertid varaktigheten fastställas i förväg tillsammans med periodiciteten. Så till vida förhindrar lagen att mässan utformas i enlighet med efterfrågan, som under vissa omständigheter inte kan fastställas förrän relativt sent, och den kan rent av medföra ett intrång i tvingande allmänintressen.

128. Även denna anmärkning är därför motiverad.

b) Harmoni med regionalplaneringen

129. I detta hänseende kritiserar kommissionen artikel 5.6 a i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980. Lagen upphävdes år 2000. Artikel 5.6 a i lagen föreskrev att tillstånd för en mässa enbart kunde beviljas om det stod klart att mässan var förenlig med kraven i regionalplaneringen beträffande den ekonomiska utvecklingen i regionen och, mer generellt, med kraven i den nationella ekonomiska planeringen.

i) Ingreppet

130. På denna punkt har kommissionen anfört att det är mycket svårare för en utländsk organisatör än för en inhemsk att hålla sig underrättad om de gällande bestämmelserna i nationell respektive regional lagstiftning. Vidare gör kommissionen gällande att bestämmelserna som hänvisar till de ekonomiska målen på nationell respektive regional nivå dessutom innehåller ett obestämt bemyndigande beträffande avslag på ansökan om tillstånd och är rättsstridiga, eftersom risken finns att den (utländske) organisatören erhåller ett för honom icke förståeligt avslagsbeslut.

131. Inget av de båda argumenten är övertygande. Företag som inte är etablerade i Italien har naturnödvändigt större svårigheter att erhålla information i Italien. Detta innebär emellertid inte någon diskriminering. [56]

132. Det behöver inte klargöras huruvida gemenskapsrätten förbjuder att den nationella förvaltningen på ett obestämt sätt bemyndigas att göra ingrepp i de grundläggande friheterna. I varje fall framgår det inte av kommissionens anförande att den ovan nämnda bestämmelsen inte innehåller ett tillräckligt bestämt bemyndigande att avslå en ansökan om tillstånd till en mässa. Hänvisningen i en lag till regionens och Italiens programplanering leder inte nödvändigtvis till en oklarhet. Även om det skulle vara fråga om en så kallad dynamisk hänvisning, eftersom den planering till vilken det hänvisas förmodligen kommer att ändras med jämna mellanrum, vore bemyndigandet inte nödvändigtvis obestämt. Utslagsgivande torde enbart vara om rättsläget fortfarande är klart för medborgaren. Hit hör att de bestämmelser till vilka det hänvisats, har gjorts tillgängliga för de berörda rättssubjekten genom att de utfärdats i enlighet med bestämmelserna. Kommissionen har inte anfört att detta inte är fallet. Följaktligen utgör regleringstekniken avseende hänvisningen till regionalplaneringen inte något ingrepp i friheten att tillhandahålla tjänster.

133. Ett ingrepp i friheten att tillhandahålla tjänster ligger det däremot i att mässorganisatörerna är förpliktade att anpassa mässans tema till den regionala respektive den nationella ekonomiska planeringen. Mässprojekt som inte överensstämmer med denna planering har inte en chans att förverkligas. Detta utgör en avsevärd inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.

ii) Berättigandet

134. Säkerställandet av statliga planeringar för att en region skall kunna utvecklas ekonomiskt utgör som sådant inte något allmänintresse som skulle kunna berättiga ett ingrepp i de grundläggande friheterna.

56 — Jämför dom av den 1 februari 1996 i mål C-177/94, Perfili (REG 1996, s. I-161), punkt 16 ff.

Även om denna planering avser att säkerställa tvingande allmänintressen måste sambandet mellan ett ingrepp i organisationen av mässor och skyddet av allmänintresset säkerligen vara snävare än vad som är fallet när det gäller en abstrakt planering för att berättiga ingreppet.

135. Denna bestämmelse skyddar inte heller märkbart en mässas potentiella adressaters intressen. Eftersom ingen är tvungen att delta i en mässa eller att besöka den kan konflikter med de regionala ekonomiska strukturerna enbart leda till att en mässa misslyckas men i princip inte medföra negativa konsekvenser för tredje man.

136. Följaktligen är även denna anmärkning motiverad.

c) Frister för ansökan om tillstånd

137. I detta avseende kritiserar kommissionen artikel 2 i presidentdekret nr 390 av den 18 april 1994. Lagen upphävdes år 2000. Artikel 4.4 i denna lag föreskrev att ansökan om tillstånd till internationella mässor skulle vara inkommen till myndigheterna senast den 30 september det år som med två år föregår det år under vilket den planerade mässan skulle genomföras. De följande styckena innehöll frister för tillstånd av de regionala myndigheterna och frister för underrättelse till nationella myndigheter.

i) Ingreppet

138. Kommissionen kritiserar i detta hänseende framför allt den mycket långa ansökningsfristen i förhållande till det orubbliga datum för när mässorna skall äga rum. Särskilt för utländska organisatörer som enbart tillfälligt tillhandahåller tjänster i Italien är det i förhållande till deras inhemska konkurrenter mycket svårare att iaktta dessa stränga villkor.

139. Kravet att iaktta vissa frister gäller på samma sätt för inhemska organisatörer som för utländska. På sin höjd kan en dold diskriminering komma i fråga, vilket kommissionen även verkar antyda genom att den betonar att det är svårare för utlänningar att iaktta dessa frister. Enligt min mening räcker det inte att anföra att det är besvärligare för utländska organisatörer för att anta att en indirekt diskriminering föreligger. [57]

57 — Så till vida gäller samma argumentering som ovan under punkterna 100 och 131.

140. Omständigheten att ansökan om tillstånd måste framställas två år i förväg utgör emellertid i varje fall ett hinder för organisationen av mässor. Företag kan knappast bedöma om besväret att organisera en mässa fortfarande lönar sig efter en så lång tid. Det kan hända att den organisatoriska förberedelsetiden verkligen måste vara så lång. Ansvaret för förberedelsen av en mässa och särskilt tidpunkten för när mässans utformande skall fastställas med bindande verkan åligger emellertid i princip organisatören och inte den myndighet som beviljar tillstånd. Av vad som anförts framgår följaktligen att en inskränkning föreligger.

ii) Berättigandet

141. Som tvingande allmänintresse har Republiken Italien åtminstone ursprungligen i sitt svar till kommissionen betonat behovet av en statlig tidsplanering för att i tid kunna underrätta utställare och besökare om mässans karaktär, mässorten och tidpunkten för mässan.

142. Det ligger förmodligen i det allmänna intresset av ett korrekt genomförande av mässor att organisationen av en viss mässa tillkännages officiellt och i tillräckligt god tid. Det verkar även vara rimligt att någon form av förhandsplanering av de behöriga myndigheterna är nödvändig för att säkerställa att tvingande allmänintressen tillvaratas. Omständigheten att ansökan om tillstånd måste framställas två år i förväg, utan att det finns någon möjlighet till undantag, är emellertid inte nödvändig för att skydda tvingande allmänintressen.

143. Av detta skäl är även denna anmärkning motiverad.

d) Bestämmelser som i fråga om organisationen av mässor föreskriver att dessa skall uppföras i en officiell kalender

144. Kommissionen kritiserar två bestämmelser i detta avseende:

— Artikel 7 i kungligt lagdekret nr 454 av den 29 januari 1934, som föreskriver att inga andra mässor, marknader eller utställningar får organiseras än de som förutses i den officiella kalendern.

— Artikel 16.1 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 som har motsvarande lydelse.

145. Kommissionen är av uppfattningen att möjligheten att föra en officiell evenemangskalender för organisationen av mässor och marknader inte tillåter de behöriga myndigheterna att utesluta organisatörer av övriga privata mässor enbart av det skälet att den planerade tidpunkten ligger alltför nära tidpunkten för den efterföljande mässan. Kommissionen menar att

den ekonomiska risken ligger hos organisatören, utan att en statlig reglering är nödvändig i detta sammanhang. Vidare anför kommissionen att marknaden dessutom själv fungerar som regleringsmekanism.

146. Denna bestämmelse har ett mycket nära samband med den ovan nämnda bestämmelsen, eftersom enbart sådana evenemang uppförs i den officiella kalendern som under iakttagande av samtliga frister har beviljats tillstånd. Beträffande motiveringen av en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster kan det därför i princip hänvisas till vad som anförts ovan.

147. Ett berättigande skulle emellertid kunna följa av artikel 90.2 i EG-fördraget. Skyddet av existerande mässor som är att betrakta som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse mot konkurrerande evenemang som ligger nära i tiden verkar i princip kunna berättiga en inskränkning. Effektiviteten av en mässa som utgör en i tid och rum begränsad avbild av marknaden för vissa ekonomiska sektorer beror på att utbud och efterfrågan i så stor omfattning som möjligt sammanförs. Vore det möjligt att i anslutning till en sådan mässa organisera en annan mässa med samma tema som ligger relativt nära den förra i tid och rum, skulle detta kunna hota den skyddsvärda mässans representativitet.

148. Skulle marknaden emellertid betrakta en sådan konkurrerande mässa som ett komplement till den egentliga mässan, vore det dessutom sannolikt att den konkurrerande mässorganisatören "plockar russinen ur kakan" eller "åker snålskjuts på" den egentliga mässorganisatören. Den konkurrerande mässan skulle dra fördel av den skyddsvärda mässans anseende och dennas framgång på marknaden. Den konkurrerande mässan skulle möjligtvis även kunna erbjuda utställare och kunder fördelaktigare villkor, eftersom den varken behöver vara representativ [58] eller periodisk.

149. I sitt tolkningsmeddelande om tillämpningen av den inre marknadens regler för mässor och utställningar medger kommissionen själv uttryckligen att detta intresse i princip är skyddsvärt:

"Likaså kan behöriga offentliga myndigheter föreskriva vissa särskilda villkor, naturligtvis icke diskriminerande, för officiella mässor och utställningar under deras egen kontroll, till exempel [...] genom en tidsplan för officiella evenemang och ett förbud mot att samtidigt genomföra flera andra mässor av samma slag..." [59]

150. Även om denna utsaga i förhållande till sammanhanget skall tolkas som att kommissionen enbart accepterar inskränk-

58 — Medan sådana krav inte kan ställas på alla mässor, jämför ovan punkt 122 ff., torde de vara tillåtna när det gäller mässor av allmänt ekonomiskt intresse som organiseras på statligt initiativ.

59 — Ovan fotnot 42, s. 6.

ningar för "officiella" evenemang under medlemsstaternas kontroll, emellertid inte inskränkningar för privata organisatörer, kan det inte bestridas att viktigare mässor måste skyddas mot sådana (illojala) former av konkurrens.

151. Artikel 15.3 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 verkar för detta ändamål även föreskriva att de regionala myndigheterna kan föreslå en terminsändring i det fall att en mässa ligger en liknande eller en identisk mässa alltför nära i tiden.

152. Av detta skäl förefaller kravet på registrering i en officiell mässkalender i princip berättigat för att säkerställa effektiviteten av mässor som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen har inte i detalj framställt att de italienska bestämmelserna inte är lämpade, nödvändiga eller rimliga för att säkerställa detta mål.

153. Följaktligen skall kommissionens anmärkning i detta hänseende avvisas.

4) Krav på organisatörer och evenemang

154. Slutligen kritiserar kommissionen några bestämmelser som föreskriver att lokalt etablerade företag skall delta i ett förfarande för erkännande av organisatörer och ett förfarande för tillstånd för mässor.

155. Det rör sig om följande bestämmelser:

— Artikel 6.3 nr 3 och nr 4 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 som föreskriver att de regionala föreningarna som representerar de berörda ekonomiska sektorerna inledningsvis måste höras i tillståndsförfarandet, dessutom måste de berörda kommunernas samtycke och ett yttrande från regionala handelskammaren inhämtas.

— Artiklarna 6, 7 och 23 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978 som föreskriver att den kommission som är behörig att reglera och främja mässor bland annat måste innehålla en representant för en organisation som är ledande på områdena för jordbruk, hantverk, industri, turism och handel. Denna kommission

avger även ett yttrande avseende beviljandet av subventioner.

— Artiklarna 13, 14 och 15 a i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981 som föreskriver att såväl representanter för det regionala näringslivet som fyra ordföranden för mässorganisatörer som är fast etablerade i regionen måste ingå i det rådgivande utskottet som stödjer det verkställande utskottet i fråga om tillståndsgivning för mässor.

— Artiklarna 5.2, 5.5, 10.4, 11.2, 11.3 och 15.1 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980 som föreskriver att en företrädare för regionkamrarna för industri, handel, jordbruk och hantverk, vardera tre företrädare för de regionala industri-, hantverkar-, jordbruks- och handelsförbunden liksom tre företrädare för fackföreningar måste sitta i en kommission som i rådgivande syfte kallats för förfarandet och att kamrarna måste avge ett yttrande.

156. Kommissionen har i detta sammanhang anfört att deltagandet av lokala eller regionala konkurrenter i beslut som avser godkännande av mässor och erkännande av mässorganisatörer i synnerhet är till nackdel för mässorganisatörer som inte är italienska. Kommissionen har hänvisat till generaladvokaten Gulmans förslag till avgörande i mål C-306/91 [60], enligt vilket den rådgivande kommitté som var föremål för tvisten skulle medföra att inhemska konkurrenter i förväg erhåller information om prispolitiken.

157. Med Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980 som exempel har kommissionen förklarat att potentiella konkurrenter inte enbart kan utöva inflytande när företrädare för etablerade mässbolag är öppet delaktiga, utan även när andra företrädare för lokala branschorganisationer är delaktiga. Kommissionen har tillagt att enligt denna lag får nämligen samma intresseföreträdare inflytande över både godkännandet av mässor och över tillsättningen av ledande poster i de regionala mässbolagen.

158. Åtminstone med avseende på friheten att tillhandahålla tjänster hänvisar kommissionen till att organisatörer från andra medlemsstater inte kan delta i de regionala organisationernas arbete. Men även etablerade organisatörer har enligt kommissionens uppfattning enbart ett begränsat inflytande.

60 — Förslag till avgörande av den 10 mars 1993, kommissionen mot Italien (REG 1993, s. I-3248), punkt 10.

159. Kommissionen menar att en särskilt krass privilegiering av inhemska organisatörer följer av att statligt stöd enbart beviljas bolag som grundats med deltagande av offentligrättsliga juridiska personer, såsom detta exempelvis föreskrivs i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978. Påståendet att behöriga myndigheter beslutar opartiskt och rättvist är enligt kommissionens åsikt därför inte övertygande.

160. I detta sammanhang verkar det röra sig om två olika anmärkningar. Å ena sidan kritiserar kommissionen omständigheten att företrädare för regionala branschorganisationer deltar i olika beslut som fattas i samband med organisationen av mässor. Å andra sidan kritiseras omständigheten att enbart vissa mässbolag kan komma i åtnjutande av stöd, nämligen de bolag i vilka offentligrättsliga juridiska personer är delaktiga.

161. Eftersom anmärkningen avseende det selektiva beviljandet av stöd emellertid varken framgår av den formella underrättelsen eller det motiverade yttrandet kan den inte betraktas som ett konkret föremål för målet om fördragsbrott, utan enbart som ett argument för uppfattningen att italienska myndigheter kan vara jäviga vad avser deras beslut.

162. Kommissionen har därutöver inte framfört några konkreta fall av vilka det framgår att de ovan nämnda bestämmelserna har lett till att mässorganisatörer diskriminerats. Prövningen skall därför begränsas till anmärkningen att de institutionella strukturerna medför en nackdel för organisatörer från andra medlemsstater.

163. För att kunna bedöma huruvida deltagandet av regionala företrädare för näringslivet i förfarandet utgör ett ingrepp i friheten att tillhandahålla tjänster eller i etableringsfriheten skall det inledningsvis erinras om att åtgärder enbart kan kvalificeras som ingrepp när de medför att utövandet av en grundläggande frihet förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiv. [61]

164. Det skall inledningsvis fastställas att kommissionen inte kritiserar omständigheten att de ovan nämnda organen själva fattar beslut i samband med organisationen av mässor. Kommissionen menar däremot huvudsakligen att ett ingrepp enbart ligger i att dessa organ hörs innan beslut fattas av de italienska myndigheterna och att de därför kan utöva inflytande.

165. En sådan möjlighet till inflytande kan hindra utövandet av en grundläggande frihet eller göra att utövandet av en grund-

61 — Se ovan, punkt 55 ff.

läggande frihet blir mindre attraktiv i den mån direkta konkurrenter till mässorganisatören är delaktiga. De skulle kunna försöka fördröja nödvändiga beslut, föreslå oproportionerliga inskränkningar eller erhålla information som berör konkurrensen. Ett sådant deltagande föreskrivs emellertid enbart i artikel 14 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

166. Varken tvingande hänsyn till allmänintresset eller omständigheten att dessa konkurrerande mässbolag eventuellt anförtrotts tjänster av allmänt ekonomiskt intresse förefaller kunna berättiga detta ingrepp i de grundläggande friheterna.

167. Deltagandet av allmänna representanter för näringslivet eller företrädare för en mässas adressater kan emellertid inte alltid betraktas som ett ingrepp. Dessa personer kan bidra med värdefulla kunskaper och erfarenhet i förfarandet. Ett ingrepp i de grundläggande friheterna skulle så till vida enbart kunna fastställas under förutsättning att konkreta situationer kan styrkas, i vilka deltagandet har fått negativa konsekvenser på mässorganisatörer från andra medlemsstater.

168. Kommissionens påståenden beträffande deltagandet av de berörda organen i tillsättningen av ledande poster i regionala mässbolag och avseende bestämmelserna beträffande tilldelningen av subventioner leder inte heller till ett annorlunda resultat.

169. Ett deltagande i tillsättningen av ledande poster i konkurrerande företag innebär inte att dessa organ kan jämställas med mässbolagens konkurrenter. Av deltagandet framgår nämligen inte att de berörda organen även har ett ekonomiskt intresse av att de regionala mässbolagen är framgångsrika. När det gäller tilldelningen av subventioner framgår dessas diskriminerande verkan inte av deltagandet av företrädare för näringslivet, utan enbart av de restriktiva bestämmelserna i den berörda lagen.

170. Följaktligen har kommissionen inte lyckats visa att deltagandet av regionala företrädare för näringslivet i myndighetsbeslut som fattas i samband med genomförandet av mässor medför ett ingrepp i friheten att tillhandahålla tjänster eller i etableringsfriheten.

171. Kommissionens anmärkning i detta avseende är därför enbart relevant i den mån den beträffar deltagandet av konkurrenter i beslut som fattas i samband med genomförandet av mässor (artikel 14 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981).

IV — Rättegångskostnader

172. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats av den vinnande parten. Republiken Italien har tappat nio av tolv punkter i målet, en tionde punkt har åtminstone tappats delvis. Kommissionens talan har inte vunnit bifall i fråga om en grund för talan på grund av att de kritiserade bestämmelserna upphävdes innan den formella underrättelsen översändes. Av vad som framförts i punkt 35 bär Republiken Italien åtminstone delvis ansvaret för detta eftersom Republiken Italien inte svarat på ett tillfredsställande sätt. Följaktligen skall Republiken Italien förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkande.

V — Förslag till avgörande

173. Jag föreslår därför att domstolen skall meddela följande dom:

1) Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget (nu artikel 49 och följande artiklar EG) genom att bibehålla följande bestämmelser:

— Artikel 2.1 i kungligt lagdekret nr 454 av den 29 januari 1934.

— Artikel 2.1 i presidentdekret nr 7 av den 15 januari 1972.

— Artikel 2.4, 2.6 och 2.7 i presidentdekret nr 390 av den 18 april 1994.

— Artikel 4 i Regional lag (Ligurien) nr 40 av den 14 juli 1978.

— Artiklarna 6.1 e, f, g och h, 6.4 och 7 i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988.

— Artiklarna 4, 5.6 a och c, 6.1, 8.1 och 8.2 i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980.

— Artiklarna 4.1 c, 4.2 och 15.3 i Regional lag (Lombardiet) nr 45 av den 29 april 1980.

— Artiklarna 3, 4 och 8 sista stycket i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

— Artiklarna 3, 5, 12 och 19.1 i provinslag (autonoma provinsen Trento) nr 35 av den 2 september 1978.

2) Republiken Italien har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 52 och följande artiklar i EG-fördraget (nu artikel 43 och följande artiklar EG) samt artikel 59 och följande artiklar i EG-fördraget genom att bibehålla följande bestämmelser:

— Artikel 3 i presidentdekret nr 7 av den 15 januari 1972.

— Artiklarna 2 c och d, 3 b och c samt 5 a i Regional lag (Ligurien) nr 12 av den 3 november 1972.

— Artikel 8.1 i Regional lag (Venetien) nr 35 av den 2 augusti 1988.

— Artiklarna 8.2 och 11 a, b, c samt d i Regional lag (Emilia-Romagna) nr 43 av den 26 maj 1980.

— Artiklarna 5 och 14 i Regional lag (Friuli-Venezia Giulia) nr 10 av den 23 februari 1981.

3) Talan ogillas i övriga delar.

4) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.