DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

15. januar 2002 *

I sag C-439/99,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og M. Patakia, som befuldmægtigede, bistået af avvocato A. Cevese, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), artikel 60 (nu artikel 50 EF), artikel 61, 63 og 64 (efter ændring nu artikel 51 EF, 52 EF og 53 EF) samt artikel 65 og 66 (nu artikel 54 EF og 55 EF), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

og at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 til 61 og artikel 63 til 66 samt i henhold til EF-traktatens artikel 52 og 54 (efter ændring nu artikel 43 EF og 44 EF), artikel 55 (nu artikel 45 EF), artikel 56 og 57 (efter ændring nu artikel 46 EF og 47 EF) samt artikel 58 (nu artikel 48 EF), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

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

— artikel 2, litra c) og d), artikel 3, stk. 1, litra b) og c), samt artikel 5, stk. 1, litra a), i lov nr. 12 af 3. november 1972 fra regionen Liguria

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

— artikel 6, stk. 3, nr. 3 og 4, artikel 7, artikel 8, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

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

— artikel 5, artikel 13, artikel 14 og artikel 15, stk. 1, litra a), i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

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

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

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne S. von Bahr (refererende dommer), A. La Pergola, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. maj 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. november 1999 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), artikel 60 (nu artikel 50 EF), artikel 61, 63 og 64 (efter ændring nu artikel 51 EF, 52 EF og 53 EF) samt artikel 65 og 66 (nu artikel 54 EF og 55 EF), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

og at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 til 61 og artikel 63 til 66 samt i henhold til EF-traktatens artikel 52 og 54 (efter ændring nu artikel 43 EF og 44 EF), artikel 55 (nu artikel 45 EF), artikel 56 og 57 (efter ændring nu artikel 46 EF og 47 EF) samt artikel 58 (nu artikel 48 EF), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

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

— artikel 2, litra c) og d), artikel 3, stk. 1, litra b) og c), samt artikel 5, stk. 1, litra a), i lov nr. 12 af 3. november 1972 fra regionen Liguria

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

— artikel 6, stk. 3, nr. 3 og 4, artikel 7, artikel 8, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

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

— artikel 5, artikel 13, artikel 14 og artikel 15, stk. 1, litra a), i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia

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

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

Den administrative procedure

2 På baggrund af klager fra visse erhvervsdrivende, som er beskæftiget med messer, iværksatte Kommissionen en undersøgelse af visse nationale, regionale og for provinserne fastsatte bestemmelser i Italien vedrørende messer, udstillinger og markeder (herefter »messer«).

3 På grundlag af denne undersøgelse fandt Kommissionen, at en første gruppe bestemmelser var i strid med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til traktatens artikel 59 ff., og at en anden gruppe bestemmelser var i strid med såvel princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som etableringsfriheden, som er fastsat i traktatens artikel 52 ff.

4 Ved åbningsskrivelse af 16. april 1996 opfordrede Kommissionen Den Italienske Republik til at fremsætte sine bemærkninger hertil inden for en frist på to måneder.

5 Da Kommissionen fandt, at Den Italienske Republiks besvarelse var utilfredsstillende, fremsatte den ved skrivelse af 18. maj 1998 en begrundet udtalelse over for denne medlemsstat og anmodede den om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra udtalelsens meddelelse.

6 Ved skrivelse af 15. februar 1999 sendte Italiens Faste Repræsentation ved Den Europæiske Union Kommissionen teksten til et lovforslag, som allerede var stadfæstet i det italienske senat, men som endnu var under behandling i det begrænsede udvalg for den tiende »industrikommission« i det italienske deputeretkammer.

7 Det er under disse omstændigheder, at Kommissionen har anlagt nærværende sag.

Formaliteten

8 Indledningsvis skal det understreges, at Domstolen af egen drift kan prøve, om de i artikel 226 EF fastsatte betingelser for at anlægge traktatbrudssag er opfyldt (dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 8).

9 For det første fremgår det, at visse af de klagepunkter, som Kommissionen har fremført for Domstolen, ikke er helt overensstemmende med dem, som Kommissionen fremsatte under den administrative procedure eller at de ikke har den fornødne klarhed og nøjagtighed.

10 I den forbindelse bemærkes, at den administrative procedure ifølge fast retspraksis har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser, dels virkningsfuldt at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-152/98, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3463, præmis 23).

11 Heraf følger for det første, at genstanden for et søgsmål, som anlægges i henhold til artikel 226 EF, fastlægges i den administrative procedure, som er hjemlet ved denne bestemmelse (dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 23). Dermed skal søgsmålet støttes på de samme grunde og anbringender som den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 18.6.1998, sag C-35/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3851, præmis 28). Er et klagepunkt ikke blevet fremsat i den begrundede udtalelse, kan det ikke antages til realitetsbehandling under proceduren for Domstolen.

12 For det andet skal den begrundede udtalelse indeholde en sammenhængende og detaljeret fremstilling af de grunde, som har ført Kommissionen til den opfattelse, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten (jf. bl.a. dom af 4.12.1997, sag C-207/96, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6869, præmis 18).

13 I medfør af disse principper bør det første klagepunkt afvises, for så vidt som det vedrører artikel 6 i lov nr. 35/78 for provinsen Trento, eftersom Kommissionens

henvisninger under den administrative procedure til underafsnittene til denne bestemmelse, som anført af generaladvokaten i punkt 22 i forslaget til afgørelse, er fejlagtige eller forskellige fra dem, som er angivet i stævningen.

14 Med hensyn til Kommissionens andet klagepunkt og for så vidt som dette vedrører artikel 7 i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna, bemærkes, at der i stævningen henvises til lovens artikel 7, stk. 1, litra a), hvorimod der i den begrundede udtalelse henvises til lovens artikel 7, stk. 3 og 4. Heraf følger, at det andet klagepunkt bør afvises, for så vidt som det ikke er formuleret klart i den begrundede udtalelse.

15 For det andet følger det af de to parters svar på et af Domstolen stillet spørgsmål, at lov nr. 16/79 for regionen Marche, og lov nr. 75/80 for regionen Abruzzo, blev ophævet henholdsvis den 13. april 1995 og den 10. september 1993.

16 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 226, stk. 2, EF, at Kommissionen kun kan anlægge et traktatbrudssøgsmål for Domstolen, såfremt den pågældende medlemsstat ikke har rettet sig efter den begrundede udtalelse inden for den frist, Kommissionen har fastsat herfor (jf. dommen af 31.3.1992, Kommissionen mod Italien, præmis 9).

17 Eftersom lov nr. 16/79 for regionen Marche og lov nr. 75/80 for regionen Abruzzo blev ophævet inden udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist — og endda før fremsendelsen af åbningsskrivelsen — forelå det pågældende traktatbrud ikke ved udløbet af denne frist. Således skal sagen afvises for så vidt angår disse regionale love.

Realiteten

Indledende bemærkninger

18 Ifølge Kommissionen indfører de nationale, regionale og for provinserne gældende bestemmelser ubegrundede indskrænkninger i såvel den frie udveksling af tjenesteydelser som i etableringsretten på området for organisation af messer, i forhold til erhvervsdrivende fra andre medlemsstater.

19 For Domstolen bestrider den italienske regering ikke længere traktatbruddet.

20 Det skal imidlertid bemærkes, at det i forbindelse med en traktatbrudssag, der i medfør af artikel 226 EF anlægges af Kommissionen — hvorved det alene tilkommer denne at bedømme, om det er hensigtsmæssigt at anlægge sag — skal fastslås af Domstolen, om det påståede traktatbrud foreligger, selv om den pågældende stat ikke længere bestrider traktatbruddet (jf. dom af 22.6.1993, sag C-243/89, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 3353, præmis 30).

21 For så vidt angår virksomhed med organisation af messer må det konstateres, at der er tale om erhvervsmæssig virksomhed, som henhører under traktatens kapitel om etableringsretten, såfremt det foretages på stabil og vedvarende måde af en medlemsstats statsborger i en anden medlemsstat fra en principal eller sekundær praksis i den sidstnævnte stat, og som henhører under traktatens kapitel om tjenesteydelser, når den foretages af en statsborger fra en medlemsstat, som flytter til en anden medlemsstat for dér at udøve sin virksomhed midlertidigt (jf. i denne retning, dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 25 og 26).

22 Traktatens artikel 52 og 59 stiller krav om ophævelse af restriktioner for henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af disse friheder mindre interessant, skal betragtes som sådanne begrænsninger (jf. i denne retning, for så vidt angår etableringsfriheden dom af 30.3.1993, sag C-168/91, Konstandinidis, Sml. I, s. 1191, præmis 15, og for så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser dom af 20.2.2001, sag C-205/99, Analir m.fl., Sml. I, s. 1271, præmis 21).

23 Imidlertid følger det af fast retspraksis, at når sådanne foranstaltninger finder anvendelse på enhver person eller ethvert selskab, der driver virksomhed på modtagerstatens område, kan de være berettigede, når de er begrundet i tvingende almene hensyn, for så vidt som de er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet (jf. i denne retning Gebhard-dommen, præmis 37, og Analir m.fl.-dommen, præmis 25).

24 I lyset af ovenstående skal der først tages stilling til Kommissionens første klagepunkt om tilsidesættelsen af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, og derefter til det andet klagepunkt om tilsidesættelse af såvel princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som princippet om etableringsfriheden.

Det første klagepunkt om tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser

25 Med det første klagepunkt har Kommissionen gjort gældende, at visse af de pågældende nationale, regionale og for provinserne fastsatte bestemmelser er i

strid med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser på grund af deres restriktive eller diskriminerende karakter for så vidt som de:

— pålægger den, der organiserer messer, at opnå en officiel anerkendelse fra de nationale, regionale eller lokale myndigheder i Italien [artikel 2, stk. 1, i det kongelige lovdekret nr. 454/34; artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 7/72 fra republikkens præsident; artikel 2, stk. 4, i dekret nr. 390/94 fra republikkens præsident; artikel 8, stk. 1 og 2, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna; artikel 5, stk. 1, i lov nr. 35/78 for provinsen Trento; artikel 7 i lov nr. 35/88 for regionen Veneto; artikel 4, stk. 1, litra c), i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia]

— pålægger den, der organiserer messer, at have et hjemsted, en virksomhed eller i hvert fald et fast forretningssted på nationalt eller lokalt plan (artikel 15, stk. 3, i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia, artikel 8, sidste stykke, i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— pålægger den, der organiserer messer, at have en særlig form eller retlig status, hvorved de andre grupper erhvervsdrivende udelukkes (artikel 4 i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna, hvorefter messebegivenheder organiseres af offentlige organer, af organisationer, som direkte hidrører fra faglige sammenslutninger, af private sammenslutninger eller af komitéer, som tilsigter eller har til hovedformål at udføre en virksomhed af en anden art)

— kræver, at virksomhed med organisation af messer udøves med eneret [artikel 4, stk. 1, litra c), i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia; artikel 3 i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia; artikel 5, stk. 1, i lov nr. 35/78 for provinsen Trento]

— kræver, at virksomhed med organisation af messer udøves i ikke-kommercielt øjemed [artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia; artikel 6, stk. 1, litra e), f) og h), i lov nr. 35/88 for regionen Veneto; artikel 4 i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia; artikel 3, artikel 5, stk. 1 og 2, artikel 12 og artikel 19, stk. 1, i lov nr. 35/78 for provinsen Trento; artikel 4 i lov nr. 40/78 for regionen Liguria; artikel 5, stk. 6, litra c), i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna]

— stiller krav om, at messen skal have periodisk karakter (artikel 6, stk. 1, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna, hvorefter nationale og internationale messebegivenheder skal have et fast sæde og en fast administrativ organisation og på forhånd skal have fastsat en vis hyppighed og varighed)

— stiller krav om at den udstilling, der skal organiseres, er i overensstemmelse med en regions målsætninger i forbindelse med det regionale program [artikel 5, stk. 6, litra a), i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna]

— stiller krav om overholdelse af stramme frister i forbindelse med den obligatoriske administrative godkendelsesprocedure [artikel 2, stk. 4, 6 og 7, i dekret nr. 390/94 fra republikkens præsident, hvorefter anmodninger om anerkendelse af betegnelsen international udstilling og godkendelsen af dens afvikling skal forelægges for de kompetente organer inden den 30. september i det første af de to år, som går forud for det år, hvor udstillingen skal finde sted (stk. 4), at den pågældende benævnelse tildeles inden den 1. februar i det år, som går forud for afviklingen af udstillingen, at denne foranstaltning skal meddeles regionerne (stk. 5), at foranstaltningerne vedrørende regionernes kompetence med henblik på den pågældende godkendelse skal vedtages af regionerne tredive dage inden den i stk. 5 angivne meddelelse (stk. 6), og at

regionerne inden den 30. september i det år, der går forud for afviklingen af udstillingerne, skal tilsende Ministeriet for Industri, Handel og Håndværk en liste over de anerkendte landsdækkende og godkendte udstillinger (stk. 7)

— forbyder organisationen af andre messer end dem, der officielt er indført i den officielle kalender (artikel 7 i kongeligt lovdekret nr. 454/34; artikel 16, stk. 1, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna).

26 I denne forbindelse skal det indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis den har opnået en tilladelse hertil fra en administrativ myndighed, er en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i traktatens artikel 59 (jf. bl.a. dom af 9.3.2000, sag C-355/98, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 1221, præmis 35).

27 Selv om kravet om en officiel anerkendelse eller en forudgående tilladelse med henblik på at udøve virksomhed med organisation af messer eventuelt kunne være begrundet som følge af den almene interesse i at sikre den nødvendige kvalitet i den udbudte tjenesteydelse og udstillingens sikkerhed, er et sådant krav ikke begrundet, såfremt denne interesse er varetaget af regler, som udbyderen er undergivet i den medlemsstat, hvor han har hjemsted.

28 Således ses de pågældende nationale og regionale bestemmelser ikke at tage hensyn til de regler, som finder anvendelse på tjenesteyderen i den medlemsstat, hvori han er etableret. I øvrigt har den italienske regering end ikke gjort gældende, at bestemmelserne skal fortolkes i denne retning.

29 De restriktioner, som er anført i nærværende doms præmis 25, første led, er således ikke begrundet. Heraf følger, at der bør gives Kommissionen medhold i dennes første klagepunkt, for så vidt som det vedrører de nationale, regionale og for provinserne gældende bestemmelser, som stiller krav om en godkendelse eller officiel anerkendelse af virksomheden med organisation af messer.

30 For så vidt angår forpligtelsen hos den, der organiserer messer, til at råde over et fast driftssted på nationalt eller lokalt plan skal det bemærkes, at et krav om fast etablering, hvis kravet om en tilladelse indebærer en begrænsning af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, reelt er udtryk for en udelukkelse af denne ret. Et sådant krav fjerner fuldstændig den effektive virkning af traktatens artikel 59, der netop tilsigter en afskaffelse af begrænsninger for den frie udveksling af tjenesteydelser for så vidt angår personer, der ikke er etableret i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen skal udføres. Et sådant krav kan kun anses for lovligt, såfremt det godtgøres, at det udgør en ufravigelig forudsætning for at opnå det tilstræbte formål (jf. bl.a. dom af 9.7.1997, sag C-222/95, Parodi, Sml. I, s. 3899, præmis 31).

31 Den italienske regering har ikke fremført noget argument med henblik på at godtgøre, at kravet om et driftssted, et forretningssted eller en fast struktur på nationalt eller lokalt plan er tvingende nødvendigt med henblik på at udøve virksomhed med organisation af messer. Dermed skal der gives Kommissionen medhold i dens andet klagepunkt, for så vidt som det vedrører de regionale bestemmelser, som er angivet i nærværende doms præmis 25, andet led.

32 Forpligtelsen for den, der organiserer messer, til at have en særlig form eller retlig status, forpligtelsen til at udøve virksomhed med organisation af messer med eneret samt forbuddet mod at udøve virksomheden i ikke-kommercielt øjemed udgør ligeledes væsentlige restriktioner i den frie udveksling af tjenesteydelser. Det er vanskeligt at forestille sig almene hensyn, som kan begrunde sådanne restriktioner. Da den italienske regering i øvrigt ikke har påberåbt sig noget sådant hensyn, må der gives Kommissionen medhold i det første klagepunkt, for så vidt som det vedrører de pågældende bestemmelser for regionerne og provinserne, som er angivet i nærværende doms præmis 25, tredje, fjerde og femte led, dog med undtagelse af artikel 19, stk. 1, i lov nr. 35/78 for provinsen Trento. Det er således ikke lykkedes Kommissionen at godtgøre, at denne

bestemmelse, hvorefter der kan ydes støtte til visse erhvervsdrivende, som er beskæftiget med messer, ville udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

33 For så vidt angår de nationale og regionale bestemmelser, der stiller krav om, at messerne skal have en hyppig karakter, at messerne skal være i overensstemmelse med en regions målsætninger ud fra en regional planlægning og om overholdelse af stramme frister i forbindelse med proceduren for godkendelse af messer, samt de bestemmelser, som forbyder organisation af andre messer end dem, som er opført på den officielle kalender, er det utvivlsomt, at bestemmelser af en sådan karakter kan gøre det vanskeligt frit at udveksle tjenesteydelser. Selv om det ikke kan udelukkes, at der kan foreligge almene hensyn, som kan begrunde restriktioner af en sådan karakter, har den italienske regering ikke henvist til nogen af disse på en måde, som er tilstrækkelig præcis til, at Domstolen kan tage stilling til deres eventuelle betydning og efterprøve, om betingelserne om nødvendighed og proportionalitet er opfyldt. Det første klagepunkt forekommer dermed ligeledes begrundet, for så vidt som det vedrører de bestemmelser, som er angivet i nærværende doms præmis 25, sjette til niende led.

34 Endelig skal det pointeres, at Kommissionen ikke har angivet årsagerne til, at de bestemmelser i artikel 6, stk. 1, litra g), og artikel 4 i lov nr. 35/88 for regionen Veneto, som den udelukkende har angivet i stævningen, skulle udgøre et indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser. Dermed kan der ikke gives Kommissionen medhold i dens første klagepunkt, for så vidt som det vedrører denne bestemmelse.

Det andet klagepunkt om en tilsidesættelse af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden

35 Kommissionen har med sit andet klagepunkt gjort gældende, at visse nationale, regionale og for provinserne gældende bestemmelser er i strid med såvel princippet om fri udveksling af tjenesteydelser som etableringsfriheden, for så vidt som de betinger udøvelsen af virksomhed med organisation af messer

— af medvirken fra offentlige myndigheder eller fra en anden type lokale organer i forbindelse med hel eller delvis udnævnelse af organer til messer, herunder bestyrelsen, forretningsudvalget, revisorerne, formanden og generalsekretæren [artikel 3 i dekret nr. 7/72 fra republikkens præsident; artikel 2, litra c) og d), artikel 3, stk. 1, litra b) og c), og artikel 5, stk. 1, litra a), i lov nr. 12/72 fra regionen Liguria; artikel 8, stk. 1, litra d), i lov nr. 35/88 for regionen Veneto; artikel 8, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna; artikel 5 i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— tilstedeværelsen blandt stiftere eller partnere af mindst én lokal institution for det pågældende land (artikel 8, stk. 2, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna)

— medvirken, selv udelukkende i rådgivningsøjemed, fra organer sammensat af erhvervsdrivende, som allerede er aktive på det pågældende område, eller repræsentanter for disse erhvervsdrivende, med henblik på anerkendelse og godkendelse af den organiserende enhed samt tildeling af offentlig finansiel støtte til denne [artikel 6, stk. 3, nr. 3 og 4, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna; artikel 6, 7 og 23 i lov nr. 35/78 for provinsen Trento; artikel 13, 14 og artikel 15, stk. 1, litra a), i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia; artikel 5, stk. 2 og 5, artikel 10, stk. 4, artikel 11, stk. 2 og 3, og artikel 15, stk. 1, i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia].

36 Indledningsvis bemærkes, at de nationale og regionale bestemmelser, hvorefter udnævnelse af organer til brug for messer er betinget af medvirken fra offentlige myndigheder eller lokale organer af en anden art kan medføre ulemper for eller endda forhindre erhvervsdrivende fra andre medlemsstater i at udøve deres ret til fri udveksling af tjenesteydelser og gøre det vanskeligere for dem at udøve deres ret til at etablere sig i Italien.

37 Det samme gælder for artikel 8, stk. 2, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna, hvorefter udøvelsen af virksomhed med organisation af messer ganske vist ikke er betinget af medvirken fra offentlige myndigheder eller lokale organer i forbindelse med udnævnelsen af organer til messer, men derimod af, at stifterne eller partnerne mindst omfatter én lokal italiensk institution.

38 Det er vanskeligt at forestille sig, hvilke almene hensyn der kan begrunde sådanne restriktioner. I øvrigt har den italienske regering ikke påberåbt sig noget konkret hensyn. Heraf følger, at det første klagepunkt skal tages til følge, for så vidt som det vedrører de nationale og regionale bestemmelser, som er angivet i nærværende doms præmis 35, første og andet led, dog med undtagelse af artikel 8, stk. 2, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna, for så vidt som det er omfattet af første led af denne præmis.

39 Hvad endelig angår de bestemmelser, hvorefter organisation af messer er betinget af indgriben fra organer, som er sammensat af aktive erhvervsdrivende fra det pågældende område, eller som er repræsentative for disse erhvervsdrivende, med henblik på anerkendelse og godkendelse af den organiserende enhed og med henblik på tildeling af offentlige tilskud til disse, skal det bemærkes, at kravet om en godkendelse eller en officiel anerkendelse udgør en restriktion i den frie udveksling af tjenesteydelser eller i etableringsfriheden. På samme måde og af de grunde, som er angivet af generaladvokaten i punkt 165 i forslaget til afgørelse, kan en sådan krænkelse følge af bestemmelser om medvirken fra organer sammensat af konkurrerende erhvervsdrivende, som allerede er aktive i det pågældende område.

40 Dette er tilfældet for artikel 13, 14 og artikel 15, stk. 1, litra a), i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia, hvor et rådgivende udvalg, som navnlig består af fire formænd for udstillinger med sæde i regionen, har kompetence til godkendelse af udstillinger. Da der ikke foreligger nogen begrundelse for disse bestemmelser, som er angivet i nærværende doms præmis 35, tredje led, er de i strid med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden.

41 Derimod kunne de restriktioner i den frie udveksling af tjenesteydelser eller i etableringsfriheden, som beror på de øvrige bestemmelser, som er angivet i tredje led af nærværende doms præmis 35, nærmere bestemt artikel 6, stk. 3, nr. 3 og 4, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna, artikel 6, 7 og 23 i lov nr. 35/78 for provinsen Trento samt artikel 5, stk. 2 og 5, artikel 10, stk. 4, artikel 11, stk. 2 og 3, og artikel 15, stk. 1, i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia, være begrundet i, at viden eller erfaring hos repræsentanterne fra erhvervslivet, som ikke er konkurrenter til de erhvervsdrivende, der er berørt af proceduren for anerkendelse eller godkendelse, samt hos repræsentanterne fra det publikum, som messen henvender sig til, kan vise sig værdifuld i forhold til den pågældende procedure.

42 Henset til ovenstående må det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 59 til 61 og artikel 63 til 66, idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

— artikel 2, stk. 1, og artikel 7 i kongeligt lovdekret nr. 454/34

— artikel 2, stk. 1, i dekret nr. 7/72 fra republikkens præsident

— artikel 2, stk. 4, 6 og 7, i dekret nr. 390/94 fra republikkens præsident

— artikel 4 i lov nr. 40/78 for regionen Liguria

— artikel 6, stk. 1, litra e), f) og h), samt artikel 7 i lov nr. 35/88 for regionen Veneto

— artikel 4, artikel 5, stk. 6, litra a) og c), artikel 6, stk. 1, artikel 8, stk. 1 og 2, samt artikel 16, stk. 1, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 4, stk. 1, litra c), artikel 4, stk. 2, og artikel 15, stk. 3, i lov nr. 45/80 for regionen Lombardia

— artikel 3, artikel 4 og artikel 8, sidste stykke, i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia

— artikel 3, 5 og 12 i lov nr. 35/78 for provinsen Trento,

og at Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 59 til 61 og artikel 63 til 66 samt i henhold til traktatens artikel 52 og 54 til 58, idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

— artikel 3 i dekret nr. 7/72 fra republikkens præsident

— artikel 2, litra c) og d), artikel 3, stk. 1, litra b) og c), samt artikel 5, stk. 1, litra a), i lov nr. 12/72 fra regionen Liguria

— artikel 8, stk. 1, litra d), i lov nr. 35/88 for regionen Veneto

— artikel 8, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i lov nr. 43/80 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 5, artikel 13, artikel 14 og artikel 15, stk. 1, litra a), i lov nr. 10/81 for regionen Friuli-Venezia Giulia.

Sagens omkostninger

43 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Den Italienske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF), artikel 60 (nu artikel 50 EF), artikel 61, 63 og 64 (efter ændring nu artikel 51 EF, 52 EF og 53 EF) samt artikel 65 og 66 (nu artikel 54 EF og 55 EF), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Den Italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktatens artikel 59 til 61 og artikel 63 til 66 samt i henhold til EF-traktatens artikel 52 og 54 (efter ændring nu artikel 43 EF og 44 EF), artikel 55 (nu artikel 45 EF), artikel 56 og 57 (efter ændring nu artikel 46 EF og 47 EF) samt artikel 58 (nu artikel 48 EF), idet den har opretholdt følgende bestemmelser:

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

— artikel 2, litra c) og d), artikel 3, stk. 1, litra b) og c), samt artikel 5, stk. 1, litra a), i lov nr. 12 af 3. november 1972 fra regionen Liguria

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

— artikel 8, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i lov nr. 43 af 26. maj 1980 for regionen Emilia-Romagna

— artikel 5, artikel 13, artikel 14 og artikel 15, stk. 1, litra a), i lov nr. 10 af 23. februar 1981 for regionen Friuli-Venezia Giulia.

3) **I øvrigt frifindes Den Italienske Republik.**

4) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Jann von Bahr La Pergola

Sevón Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. januar 2002.

R. Grass P. Jann

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling