JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER

29 päivänä toukokuuta 2001 [1]

Sisällys

I Johdanto ..... I- 310

II Menettely ja vaatimukset ..... I- 312

III Kannanotto ..... I- 314

A Kanteen tutkittavaksi ottaminen ..... I- 314

1) Perustellussa lausunnossa mainitsematta jääneet säännökset ..... I- 314

2) Epäselvästi mainitut säännökset ..... I- 316

a) 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 7 § .... I- 316

b) 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 6 § ..... I- 316

c) 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 15 § ..... I- 317

B Säännökset, jotka eivät ole enää voimassa ..... I- 317

1) 12.3.1979 annettu Legge Regionale delle Marche nro 16 ja 13.11.1980 annettu Legge Regionale dell'Abruzzo nro 75 ..... I- 317

2) Kanteen nostamisen jälkeen kumotut lait ..... I- 320

C Kanteen perusteltavuus ..... I- 320

1) Yleisiä alustavia huomautuksia ..... I- 321

a) Palvelujen tarjoamisen vapauden sovellettavuus messujen järjestämiseen .... I- 321

b) Sijoittautumisoikeuden rajaaminen ..... I- 321

c) Perusvapauksien soveltamisalaa ei rajoiteta voiton tavoittelua koskevalla kiellolla ..... I- 323

d) EY:n perustamissopimuksen 55 artiklassa määrätty poikkeus ..... I- 323

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

e) Tarkasteltavina oleviin perusvapauksiin puuttumisen ja sen perusteltavuuden käsittely ..... I- 324

f) Messutapahtumat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina ... I- 326

2) Messujen järjestäjille asetetut vaatimukset ..... I- 328

a) Messujen järjestäjäksi hyväksymistä koskeva edellytys ..... I- 328

b) Messujen järjestäjälle sallitun oikeudellisen muodon rajoittaminen ..... I- 330

c) Messujen järjestäjälle asetettu läsnäolovelvoite ..... I- 330

d) Messujen järjestäjän toiminnan rajoittaminen messujen toteuttamiseen ..... I- 332

e) Voiton tavoittelua koskeva kielto ..... I- 333

i) Vapauden rajoittaminen ..... I- 333

ii) Oikeuttamisperusteet ..... I- 334

f) Viranomaisten osallistuminen messujen hallintoelimiin ..... I- 335

i) Palvelujen tarjoamisen vapaus ..... I- 336

ii) Sijoittautumisvapaus ..... I- 337

g) Alueellisen yhteisön osallistuminen messuyhtiöön ..... I- 337

3) Yksittäisiä messutapahtumia koskevat vaatimukset ..... I- 338

a) Messujen järjestämisen säännöllisyys ja kesto ..... I- 338

i) Vapauden rajoittaminen ..... I- 338

ii) Oikeuttamisperusteet ..... I- 339

b) Yhteensopivuus alueellisen suunnitelman kanssa ..... I- 339

i) Vapauden rajoittaminen ..... I- 340

ii) Oikeuttamisperusteet ..... I- 340

c) Lupahakemuksen jättämistä koskevat määräajat ..... I- 341

i) Vapauden rajoittaminen ..... I- 341

ii) Oikeuttamisperusteet ..... I- 342

d) Säännökset, joiden mukaan ainoastaan viralliseen messukalenteriin merkittyjä messuja voidaan järjestää ..... I- 342

4) Järjestäjiä ja messutapahtumia koskevat vaatimukset ..... I- 344

IV Oikeudenkäyntikulut ..... I- 348

V Ratkaisuehdotus ..... I- 348

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio arvostelee Italian kansallisia ja alueellisia oikeussääntöjä, joissa asetetaan tiettyjä vaatimuksia messujen järjestäjille, yksittäisille messutapahtumille ja näytteilleasettajille. Komission näkemyksen mukaan tämä sääntely on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) mukaisen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan periaatteen kanssa ja osittain myös EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) mukaisen sijoittautumisvapauden kanssa.

2. Komissio katsoo tarkemmin sanoen, että seuraavat messujen järjestäjille asetetut vaatimukset eivät ole yhteensopivia palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa:

— vaatimus, joka koskee messujen järjestäjien hyväksymistä; [2]

— messujen järjestäjälle sallittua oikeudellista muotoa koskeva rajoitus; [3]

— messujen järjestäjälle asetettu läsnäolovelvoite; [4]

— messujen järjestäjän toiminnan rajoittaminen messujen toteuttamiseen; [5]

— voiton tavoittelua koskeva kielto. [6]

3. Komissio pitää lainsäädännössä säädettyä viranomaisten myötävaikutusta messujen järjestäjäyhtiöiden hallintoelinten asettamiseen [7] ja edellytystä, jonka mukaan messuyhtiön yhtenä perustajajäsenenä on oltava jokin kunta, [8] sekä palvelujen tarjoamisen vapauden että sijoittautumisvapauden kanssa yhteensopimattomana.

4. Komissio katsoo lisäksi, että erilaiset yksittäisille messutapahtumille asetetut vaatimukset ovat ristiriidassa palvelujen

2 — Jäljempänä 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
3 — Jäljempänä 82 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
4 — Jäljempänä 85 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
5 — Jäljempänä 92 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
6 — Jäljempänä 97 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
7 — Jäljempänä 106 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
8 — Jäljempänä 117 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

tarjoamisen vapauden kanssa. Kyseessä ovat seuraavat vaatimukset:

— tietyt messut on järjestettävä säännöllisin väliajoin; [9]

— messujen on oltava sopusoinnussa alueellisen ja kansallisen suunnitelman kanssa; [10]

— messuista on ilmoitettava yli kaksi vuotta ennen niiden järjestämistä; [11]

— ainoastaan viralliseen messukalenteriin merkittyjä messuja voidaan järjestää. [12]

5. Komissio arvostelee lisäksi tiettyjä säännöksiä, joissa säädetään alueen yritysten osallistumisesta menettelyyn, jossa messujen järjestäjät hyväksytään ja messujen järjestämiselle annetaan lupa. [13]

6. Lopuksi komissio arvostelee vielä sääntelyä, jonka mukaan ainoastaan tuottajat voivat olla messuilla näytteilleasettajina. [14]

7. Italia on puolustautunut näitä väitteitä vastaan lähinnä ainoastaan komission viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa. Vastineessaan Italian hallitus on viitannut tuolloin jo esitettyyn mutta vuoden 2001 alkuun viivästyneeseen lakiehdotukseen, jolla riidanalaiset säännökset oli tarkoitus muuttaa. Vaikka kyseessä on siis loppujen lopuksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jota ei ole kiistetty, tämä on ensimmäinen kerta, kun perusvapauksia sovelletaan messujen järjestäjille ja yksittäisille messutapahtumille asetettuihin vaatimuksiin. Tällaista sääntelyä koskevalla ratkaisulla on merkitystä yli Italian rajojen. Tästä syystä komission väitteet on tutkittava yksityiskohtaisesti. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut eli komission kanneperusteet ja Italian viralliseen huomautukseen antamaan vastaukseen sisältyvät vastaväitteet käsitellään yksityiskohtaisesti kannanoton yhteydessä.

8. Italian oikeussääntöjen mukaan Italian valtiolla on toimivalta antaa messuihin liittyviä oikeuksia koskeva puitesääntely. Näitä puitteita täydennetään alueellisella lainsäädännöllä. Komissio arvostelee näin ollen säännöksiä, jotka sisältyvät kolmeen

9 — Jäljempänä 122 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
10 — Jäljempänä 129 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
11 — Jäljempänä 137 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
12 — Jäljempänä 144 kohta ja sitä seuraavat kohdat.
13 — Jäljempänä 154 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14 — Ks. tämän perusteen hyväksyttävyydestä 25 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kansalliseen asetukseen ja yhdeksään alueelliseen lakiin. Yksittäiset säännökset esitetään vasta kunkin väitteen käsittelemisen yhteydessä.

II Menettely ja vaatimukset

9. Komissio tutki eri messujen järjestäjien kantelujen perusteella messujen, näyttelyiden ja markkinoiden järjestämistä koskevia Italian säännöksiä ja teki edellä mainitut päätelmät.

10. Komissio ilmoitti tästä Italian hallitukselle 16.4.1996 päivätyllä virallisella huomautuksella ja vaati sitä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa. Italian hallitus vastasi 16.7.1996 päivätyllä kirjeellä ja esitti ennen kaikkea periaatteellisia vastaväitteitä horjuttaakseen komission väitteitä ainakin osittain. Koska tämä vastaus ei vakuuttanut komissiota, se osoitti 18.5.1998 Italian hallitukselle perustellun lausunnon ja asetti sille viimeisen kahden kuukauden määräajan väitteisiin vastaamiselle. Tämä määräaika päättyi tuloksetta 18.7.1998. Italian tasavallan pysyvä edustusto Euroopan unionissa toimitti 15.2.1999 komissiolle lakiehdotuksen, jonka senaatti oli jo hyväksynyt mutta jota parlamentin valiokunta ei ollut vielä tutkinut. Komission käsityksen mukaan kyseisessä lakiesityksessä otettiin komission esittämä arvostelu suurelta osin huomioon.

11. Komissio vaatii 17.11.1999 yhteisöjen tuomioistuimeen saapuneessa kanteessaan tuomioistuinta

1. toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa seuraavat säännökset:

   — 29.1.1934 annetun Regio decreto-legge nro 454:n 2 §:n 1 momentin ja 7 §:n,

   — 15.1.1972 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 7:n 2 §:n 1 momentin,

   — 18.4.1994 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 390:n 2 §:n 4, 6 ja 7 momentin,

   — 14.7.1978 annetun Legge Regionale della Liguria nro 40:n 4 §:n,

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 6 §:n 1 momentin e, f, g ja h kohdan, 6 §:n 4 momentin ja 7 §:n,

— 12.3.1979 annetun Legge Regionale delle Marche nro 16:n 2 §:n 6 momentin, 4 §:n ensimmäisen luetelmakohdan, 6 §:n 3 ja 4 momentin ja 10 §:n a kohdan,

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 4 §:n ja 5 §:n 6 momentin a ja c kohdan, 6 §:n 1 momentin, 8 §:n 1 ja 2 momentin sekä 16 §:n,

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 4 §:n 1 momentin c kohdan, 4 §:n 2 momentin ja 15 §:n 3 momentin,

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 3 ja 4 §:n ja 8 §:n viimeisen momentin,

— 13.11.1980 annetun Legge Regionale dell'Abruzzo nro 75:n 2 §:n viimeisen momentin ja 6 §:n,

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 3 ja 5 §:n, 6 §:n 3 ja 4 momentin, 12 §:n ja 19 §:n 1 momentin;

2. toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen sekä 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa seuraavat säännökset:

— 15.1.1972 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 7:n 3 §:n,

— 3.11.1972 annetun Legge Regionale della Liguria nro 12:n 2 §:n c ja d kohdan, 3 §:n b ja c kohdan sekä 5 §:n a kohdan,

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 8 §:n 1 momentin,

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 6 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohdan, 7 §:n ja 8 §:n 2 momentin sekä 11 §:n a, b, c ja d kohdan,

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 5 §:n 2 ja 5 momentin, 10 §:n 4 momentin, 11 §:n 2 ja 3 momentin sekä 15 §:n 1 momentin,

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 5, 13 ja 14 §:n ja 15 §:n a kohdan,

— 13.11.1980 annetun Legge Regionale dell'Abruzzo nro 75:n 7 §:n,

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 6, 7 ja 23 §:n;

3. velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

12. Italian tasavalta ei ole 13.3.2000 päivätyssä vastineessaan esittänyt vaatimuksia eikä varsinaisesti enää myöskään kiistänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä. Se on lähinnä viitannut ainoastaan messuja koskevasta kansallisesta puitelaista annettuun lakiehdotukseen. Tästä ehdotuksesta on sittemmin tullut 11.1.2001 annettu laki nro 7 (messualaa koskeva puitelaki, legge quadro sul settore fieristico). [15]

III Kannanotto

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

13. Koska komissio on siteerannut riidanalaisia oikeussääntöjä eri kirjelmissään hieman epätarkasti, on tutkittava kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen.

1) Perustellussa lausunnossa mainitsematta jääneet säännökset

14. Komissio riitauttaa kannekirjelmässään tiettyjä Italian säännöksiä, jotka on

15 — GURI nro 26, 1.2.2001.

mainittu ainoastaan perustellun lausunnon perusteluissa. Kyseessä ovat seuraavat säännökset:

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 16 §,

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 3 ja 4 § ja

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 7 §.

15. Tästä syystä on pohdittava sitä, onko oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ollut sääntöjenmukainen. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on tarkasteltava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoitusta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen tarkoituksena on "yhtäältä määritellä riidan kohde ja antaa jäsenvaltiolle, jota kehotetaan esittämään huomautuksensa, tarvittavat tiedot puolustuksensa valmistelemiseksi — — sekä toisaalta antaa tälle tilaisuus poistaa lainvastaisuus ennen kuin asia saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi". [16]

16 — Asia C-230/99, komissio v. Ranska, tuomio 15.2.2001 (ei vielä julkaistu Oikeustapauskokoelmassa, 31 kohta, erityisesti virallisen huomautuksen osalta, ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

16. Tästä syystä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostaminen edellyttää sitä, että jäsenvaltiolle osoitetaan ensin virallinen huomautus ja perusteltu lausunto. Kannetta voidaan tukea vain sellaisin perusteluin ja kanneperustein, jotka on esitetty jo perustellussa lausunnossa. [17] Sama pätee, joskin hieman vähemmässä määrin, virallisessa huomautuksessa esitettyihin väitteisiin. [18] Muussa tapauksessa kanne on jätettävä tutkimatta. [19]

17. Kun vastaajana oleva jäsenvaltio, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, ei löydä komission esittämää väitettä perustellun lausunnon vaatimusosasta vaan ainoastaan sen perusteluista, asiakirjan toimituksellista laatua voidaan kyllä arvostella, mutta oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tavoitteet täyttyvät tästä huolimatta. Asianomainen väite ilmenee joka tapauksessa perusteluista eikä pelkästään kehotuksesta, joka koskee jonkin säännöksen muuttamista. Jäsenvaltiolta, jonka väitetään rikkoneen perustamissopimusta, voidaan odottaa, että se tekee kaiken mahdollisen auttaakseen selvittämään, onko perustamissopimusta todellisuudessa rikottu, ja tarvittaessa lopettaa perustamissopimuksen rikkomisen. [20] Tähän kuuluu ensimmäisenä vaiheena se, että virallinen huomautus ja perusteltu lausunto luetaan huolellisesti.

17 — Vrt. asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4747, 16 kohta).

18 — Ks. asiassa C-230/99, komissio v. Ranska, 7.11.2000 annettu ratkaisuehdotus (ei vielä julkaistu Oikeustapauskokoelmassa, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

19 — Asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1, 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20 — Vrt. asia 272/86, komissio v. Kreikka, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4875, 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

18. Komission riitauttamat säännökset on mainittu perusteluissa kuitenkin yksiselitteisesti. Kanne on siis tältä osin tutkittava.

2) Epäselvästi mainitut säännökset

a) 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 7 §

19. Komissio riitauttaa kanteen vaatimusten 2 kohdassa 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 7 §:n kaikilta osin. Kannekirjelmän 54 kohdan i alakohdassa se mainitsee kuitenkin ainoastaan 7 §:n a momentin olevan perustamissopimuksen vastainen. Säännöksen alaviitteessä 85 suoritetusta sanatarkasta siteerauksesta ilmenee, että komissio tarkoittaa 7 §:n 2 momentin a kohtaa, jonka mukaan tukia myönnetään messuille, joiden järjestämiseen osallistuu julkisoikeudellisia laitoksia tai jotka järjestetään julkisen intressin vuoksi. Jo tästä syystä kanteen vaatimus on tutkittava enintään siltä osin kuin se koskee perusteluissa mainittua säännöksen osaa.

20. Tämän lisäksi virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa viitataan viranomaisten puuttumista messujen järjestämiseen koskevan yleisen väitteen yhteydessä ainoastaan 7 §:n 3 ja 4 momenttiin, joissa ilmeisesti säädetään siitä, että tukia myönnetään vain poikkeuksellisesti ja ajallisesti rajoitetusti messujen mainontaa ja järjestämistä varten.

21. Kannekirjelmässä muutetaan siten väitettä, jonka komissio on esittänyt oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Voitaisiin jopa katsoa, että vasta kannekirjelmässä esitetään riittävän tarkasti tätä säännöstä koskeva väite, kun taas oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä annettujen tietojen perusteella ei voida katsoa, että messujen toteuttamiseen olisi vaikutettu moitittavalla tavalla. Tästä syystä 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 7 §:n osalta ei ole oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä toteutettu sääntöjenmukaisesti, ja kanteen vaatimusten 2 kohta on siltä osin jätettävä tutkimatta.

b) 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 6 §

22. Komissiolle on sattunut toinen epätäsmällisyys sen siteeratessa 2.9.1978 annetun legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 6 §:ää. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana ja

kanteen vaatimusten 1 kohdassa komissio mainitsee palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamisen osalta 6 §:n 3 ja 4 momentin. Lain 6 § on kuitenkin jaoteltu kohtiin eikä momentteihin. Vasta kanteen perusteluista ilmenee, että komissio tarkoittaa 6 §:n d ja e kohtia. Riidan kohde ei näin ollen ole selvä, eikä näiden säännösten osalta oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä ole toteutettu sääntöjenmukaisesti. Kanteen vaatimusten 1 kohta on tästä syystä jätettävä tutkimatta 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 6 §:n 3 ja 4 momentin osalta.[21]

c) 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 15 §

23. Tilanne on hieman toinen siltä osin kuin komissio rajoittaa kannekirjelmässä riidanalaisten säännösten lukumäärää. Tämän se tekee kanteen vaatimusten 1 kohdassa 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 15 §:n osalta, sillä se riitauttaa perustellussa lausunnossaan 15 §:n kokonaisuudessaan, mutta kanteessa yksinomaan 15 §:n 3 momentin. Koska edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan rajoitusten tekeminen on sallittua, kanne on tältä osin tutkittava.

B *Säännökset, jotka eivät ole enää voimassa*

24. Muita ongelmia kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta ja myös sen perusteltavuuden osalta aiheutuu siitä, että vähintään kuusi komission riitauttamista laeista on sellaisia, että ne eivät ole enää voimassa.

1) 12.3.1979 annettu Legge Regionale delle Marche nro 16 ja 13.11.1980 annettu Legge Regionale dell'Abruzzo nro 75

25. Yhteisöjen tuomioistuimen esittämän kysymyksen johdosta molemmat asianosaiset ovat todenneet, että

— 12.3.1979 annettu Legge Regionale delle Marche nro 16 on korvattu 13.4.1995 annetun Legge Regionale delle Marche nro 52:n 20 §:llä ja

— 13.11.1980 annettu Legge Regionale dell'Abruzzo nro 75 on korvattu 10.9.1993 annetun Legge Regionale dell'Abruzzo nro 58:n 18 §:llä.

21 — Tässä yhteydessä on todettava, että näillä säännöksillä ei sisällöllisestikään loukata merkittävästi palvelujen tarjoamisen vapautta.

Kun 16.4.1996 päivätty virallinen huomautus lähetettiin, näiden lakien riidanalaiset säännökset eivät näin ollen olleet enää voimassa.

26. Komissio on tosin viitannut siihen, että 13.4.1995 annetun Legge Regionale delle Marche nro 52:n ja 10.9.1993 annetun Legge Regionale dell'Abruzzo nro 58:n eri säännökset vastaavat enemmän tai vähemmän sanatarkasti kumottujen lakien riidanalaisia säännöksiä. Se vetoaa asiassa komissio vastaan Kreikka annettuun tuomioon [22], jota sen mukaan on sovellettava analogisesti nyt käsiteltävässä asiassa.

27. Tältä osin on heti aluksi todettava, että komission kanne olisi ennen virallisen huomautuksen antamista kumottujen säännösten osalta joka tapauksessa perusteeton. Komission perustellussa lausunnossaan asettaman määräajan päättyessä nimenomaisesti tapahtuneeksi väitettyä yhteisön oikeuden rikkomista ei ollut enää olemassa. Kanteen vaatimukset — sellaisina kuin komissio on ne muotoillut — olisi tältä osin hylättävä.

28. Viittausta asiassa komissio vastaan Kreikka annettuun tuomioon ja riidanalaisten säännösten antamista uudelleen voidaan tosin pitää kanteen vaatimusten hiljaisena muuttamisena.

29. Tältä osin on heti todettava, että tällaista kanteen vaatimusten muuttamista olisi pidettävä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna uutena kanneperusteena. Koska se liittyy tosiseikkaan, joka on tapahtunut ennen oikeudenkäynnin alkamista, se olisi hylättävä liian myöhään esitettynä.

30. Komission käsitys ei vakuuta myöskään sisältönsä osalta. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Kreikka antamassaan tuomiossa todennut, että komissio voi riitauttaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä sellaisia oikeussääntöjä, jotka vastaajana oleva jäsenvaltio on antanut vasta perustellun lausunnon antamisen jälkeen, jos niillä pidetään voimassa alun perin riitautetut säännökset. [23]

31. Tässä oikeuskäytännössä poiketaan yleisistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta edeltävään menettelyyn sovellettavista periaatteista. Molemmat tavoitteet, sekä riidan kohteen määrittäminen että näkemysten esittämistä koskevan tilaisuuden antaminen vastaajana olevalle jäsenvaltiolle voidaan saavuttaa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä vain siinä tapauksessa, että jo virallisessa huomautuksessa todetaan mahdollisimman konkreettisesti, mitkä nimenomaiset vastaajana olevan jäsenvaltion toimenpiteet komissio riitauttaa.

22 — Asia C-105/91, komissio v. Kreikka, tuomio 17.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5871).

23 — Ks. myös jo asia 45/64, komissio v. Italia, tuomio 1.12.1965 (Kok. 1965, s. 1057, s. 1068 ja sitä seuraavat sivut).

32. Väite, joka kohdistuu sittemmin kumottuihin mutta enemmän tai vähemmän samassa muodossa uudelleen annettuihin säännöksiin, ei täytä kumpaakaan tavoitetta. Yhteisöjen tuomioistuimen ja vastaajana olevan jäsenvaltion tehtävänä ei ole määrittää riidan kohdetta, kun ne vertaavat komission kirjelmiä ja voimassa olevaa lainsäädäntöä toisiinsa. Jäsenvaltiolle aiheutuu myös epätietoisuutta siitä, ovatko sittemmin voimassa olevat säännökset ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa ja miltä osin ne ovat sen kanssa ristiriidassa, joten sille koituu tarpeettomia lisävaikeuksia, kun se puolustautuu tai yrittää korjata tilanteen.

33. Mainitun oikeuskäytännön mukaan riidan kohteen muuttaminen voidaan perustella vain sillä seikalla, että komissio ei edes mahdollisimman huolellisesti toimiessaan voi yleensä ennustaa kansallisen oikeuden tulevaa muutosta. Jos riidan kohdetta ei voitaisi muuttaa, siitä aiheutuisi myös se vaara, että jäsenvaltiot käyttäisivät tilannetta väärin hyväkseen estääkseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn toteuttamisen. Jos jäsenvaltiot voisivat tehdä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevaa kannetta edeltävän menettelyn tyhjäksi sillä, että ne kumoaisivat riidanalaisen säädöksen, mutta muuttamatta sen sisältöä antaisivat sen vain uudessa laissa, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tehokkuus vaarannettaisiin merkittävällä tavalla.

34. Kun komissio kuitenkin — kuten nyt käsiteltävässä asiassa — riitauttaa säännöksiä, jotka oli kumottu jo ennen ensimmäisen virallisen huomautuksen lähettämistä, tällaista väärinkäytöksen vaaraa ei ole olemassa. Pikemminkin voidaan todeta, että komissio ei ole täyttänyt velvollisuuttaan selvittää tosiseikat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.[24]

35. Myöskään se, että Italia olisi nyt käsiteltävässä asiassa laiminlyönyt velvollisuutensa myötävaikuttaa rakentavasti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn,[25] ei voi olla peruste riidan kohteen myöhemmälle muuttamiselle. Italia oli lähtökohtaisesti jättänyt vastaamatta asianmukaisesti ensimmäiseen viralliseen huomautukseen. Koska jäsenvaltion on tunnettava kansallinen lainsäädäntönsä, Italian hallituksen olisi pitänyt huomata komission Italian oikeuden osalta tekemä virhe ja ilmoittaa viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa tästä virheestä. Tämä Italian hallituksen — ilmeisesti tuottamuksellinen — laiminlyönti ei kuitenkaan selvästikään ole niin vakava kuin — yleensä tahallinen — riidanalaisen säädöksen kumoaminen ja saman säädöksen uusi hyväksyminen perustellun lausunnon antamisen jälkeen. Komissio on sitä paitsi nyt käsiteltävässä tapauksessa itse — jopa enemmän — vastuussa virheestä. Tästä syystä kanteen muuttaminen jälkikäteen ei ole sallittua.

24 — Vrt. asia 97/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1819, 6 kohta), ja asia 192/84, komissio v. Kreikka, tuomio 11.12.1985 (Kok. 1985, s. 3967, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

25 — Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitussa asiassa komissio v. Alankomaat annetun tuomion 7 kohta ja alaviitteessä 24 mainitussa asiassa komissio v. Kreikka annetun tuomion 21 kohta.

36. Koska nämä molemmat lait ovat ainoita, jotka komissio riitauttaa sillä perusteella, että niiden mukaan ainoastaan tuottajat voivat olla messuilla näytteilleasettajina, tämä kanneperuste on samalla hylättävä kokonaisuudessaan.

2) Kanteen nostamisen jälkeen kumotut lait

37. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että kansalliseen lainsäädäntöön tehdyillä muutoksilla ei ole merkitystä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena olevan asian ratkaisun kannalta, jos muutoksia ei ole pantu täytäntöön perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa — eli tässä tapauksessa 18.7.1998 mennessä. [26]

38. Tästä syystä seuraavien lakien kumoaminen ei vaikuta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn:

— 14.7.1978 annetun Legge Regionale della Liguria nro 40:n kumoaminen 9.2.2000 annetun Legge Regionale della Liguria nro 8:n 19 §:llä;

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n kumoaminen 25.2.2000 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 12:n 23 §:llä;

— 29.1.1934 annetun Regio decreto-legge nro 454:n ja 18.4.1994 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 390:n ja kaikkien muiden sellaisten säännösten, jotka kumottiin 11.1.2001 annetun Legge quadro sul settore fieristicon 13 §:llä, kumoaminen. [27]

C *Kanteen perusteltavuus*

39. Komission jäljelle jäävät kanneperusteet koskevat sekä messujen järjestäjille asetettuja vaatimuksia että messuille asetettuja vaatimuksia. On asianmukaista tutkia aluksi periaatteita, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden soveltamista messujen järjestämiseen.

26 — Asia C-123/94, komissio v. Kreikka, tuomio 1.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1457, 7 kohta), ja asia C-361/95, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7351, 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

27 — Kyseisen säännöksen mukaan molempien nimenomaisesti mainittujen lakien lisäksi kumotaan myös kaikki muut säännökset, jotka ovat ristiriidassa kyseisen lain kanssa.

1) Yleisiä alustavia huomautuksia

40. Komissio riitauttaa sekä kansallisia että alueellisia säännöksiä. Yhteisön oikeus sitoo kuitenkin vain jäsenvaltioita sellaisinaan. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei kuitenkaan voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan.[28] Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden osalta, että niiden tarkoituksena on saattaa kotimaiset ja ulkomaiset toimijat yhdenvertaiseen asemaan, joten kaikki syrjintä on kiellettyä riippumatta siitä, perustuuko se kansalliseen tai alueelliseen lainsäädäntöön.[29] Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi siis johtua myös siitä, että alueellisia säännöksiä on pidetty voimassa.

a) Palvelujen tarjoamisen vapauden sovellettavuus messujen järjestämiseen

41. Vaikuttaa kiistattomalta, että muista jäsenvaltioista peräisin olevat messujen järjestäjät saattavat olla kiinnostuneita järjestämään messuja Italiassa ilman että ne haluaisivat sijoittautua Italiaan. Tästä syystä tilanne kuuluu palvelujen tarjoamisen vapauden henkilölliseen soveltamisalaan, ja rajat ylittävää vaikutusta koskeva edellytys täyttyy.

42. Palvelut kuuluvat aineelliseen soveltamisalaan. EY:n perustamissopimuksen 60 artiklassa (josta on tullut EY 50 artikla) ne on määritelty itsenäisiksi suorituksiksi, joista tavallisesti maksetaan korvaus.

Koska messujen järjestäjä saa normaalisti näytteilleasettajilta ja yleensä myös messuvierailta korvauksen, tämäkin edellytys täyttyy.

b) Sijoittautumisoikeuden rajaaminen

43. Asiassa Gebhard antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että palveluja koskevan luvun määräykset ovat toissijaisia sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräyksiin nähden, koska ensinnäkin 59 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuoto edellyttää, että kyseisten palvelujen tarjoaja ja vastaanottaja ovat "sijoittautuneet" kahteen eri jäsenvaltioon ja toiseksi koska 60 artiklan ensimmäisessä kohdassa täsmennetään, että palveluja koskevia määräyksiä sovelletaan ainoastaan, jos sijoit-

28 — Vrt. asia 254/83, komissio v. Italia, tuomio 3.10.1984 (Kok. 1984, s. I-3395, 5 kohta).

29 — Asia 63/86, komissio v. Italia, tuomio 14.1.1988 (Kok. 1988, s. I-29, 13 kohta).

tautumisoikeutta koskevia määräyksiä ei sovelleta. [30]

44. Viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa Italia on väittänyt, että riidanalaiset säännökset eivät voisi olla ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa jo siitäkään syystä, että niiden kohteena ei ole palvelujen tarjoaminen yksityisille vaan messujen järjestämistä koskeva kokonaisuus. Tämä viimeksi mainittu kohdistuu määrittelemättömään liikekumppanien ryhmään, ja järjestäjällä on hyvin väliaikainen määräämisvalta messualueeseen. Tästä syystä Italian mielestä on sovellettava sijoittautumisvapautta, kun taas palvelujen tarjoamisen vapaus tulee kysymykseen vain yksittäisten, kulloisiakin palveluntarjoajia tukevien näyttelypalvelujen (esim. messuosastojen pystytys, tuki ja neuvonta tai sihteeripalvelut) osalta, ja niitä Italian oikeudessa ei ole rajoitettu.

45. Komissio katsoo, että palvelujen tarjoamisen vapauden soveltaminen ei riipu yksinomaan suorituksen kestosta vaan myös sen toistuvuudesta ja säännöllisyydestä. Myöskään kiinteän organisaation käyttöönotto ei vielä merkitse sitä, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei voitaisi soveltaa. [31]

46. Komission näkemys on mielestäni oikea. Palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden välisen rajan määrittämisen kannalta ratkaisevaa on yksinomaan se, onko asianomainen vain tilapäisesti vai pysyvästi vastaanottavan valtion talouden piirissä. Messuille tai markkinoille on luonteenomaista, että kyseessä on tiettyyn ajanjaksoon — enintään muutamaan päivään — rajoittuva tapahtuma. Tällaisen tapahtuman järjestäjä työskentelee siis jo lähtökohtaisesti vain tilapäisesti. Kuten asiassa Gebhard annetussa tuomiossa todettiin asianajajien osalta, tämä pätee silloinkin, kun asianomainen järjestäjä perustaa Italiaan tietyn organisaation. [32]

47. Sitä, miten messuja toistuvasti järjestettäessä on erotettava toisistaan vain tilapäisesti jäsenvaltion alueella toimiva messujen järjestäjä ja maahan sijoittautunut messujen järjestäjä, ei tarvitse ratkaista nyt käsiteltävän asian yhteydessä.

48. Joka tapauksessa messujen järjestämistä koskevat säännökset voivat heikentää sellaisten ulkomaalaisten palveluntarjoajien palvelujen tarjoamisen vapautta, jotka haluaisivat järjestää messuja Italiassa vain tilapäisesti.

30 — Asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 22 kohta).

31 — Komissio viittaa edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Gebhard annetun tuomion 27 kohtaan.

32 — Edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Gebhard annetun tuomion 27 kohta.

c) Perusvapauksien soveltamisalaa ei rajoiteta voiton tavoittelua koskevalla kiellolla

49. Italian tasavalta on komission viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa kuitenkin viitannut siihen, että EY:n perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 48 artiklan 2 kohta) mukaan yhtiöihin, jotka eivät tavoittele voittoa, ei voida soveltaa sijoittautumisvapautta eikä EY:n perustamissopimuksen 66 artiklassa (josta on tullut EY 55 artikla) tehdyn viittauksen vuoksi myöskään palvelujen tarjoamisen vapautta. Koska messuja tai markkinoita saavat järjestää yksinomaan voittoa tavoittelemattomat yritykset, Italian hallitus katsoo, että nyt käsiteltävään asiaan ei voida soveltaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä.

50. Komissio esittää tältä osin, että jäsenvaltiot eivät voi sisällyttää tiettyjä aloja poikkeusmääräysten piiriin siten, että ne hyväksyvät vain sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka täyttävät omalta osaltaan poikkeusmääräyksen edellytykset.

51. EY:n perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa määrätään vain sijoittautumisvapauden ja vastaavasti myös palvelujen tarjoamisen vapauden henkilöllisestä soveltamisalasta. Sen mukaan tietyt oikeushenkilöt on tosin jätetty palvelujen tarjoamisen vapauden ulkopuolelle, mutta jäsenvaltiot eivät voi jättää tiettyjä toiminnan aloja sen ulkopuolelle hyväksymällä ainoastaan sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka eivät kuulu perusoikeuksien henkilölliseen soveltamisalaan.

52. Messujen järjestämisen ei myöskään välttämättä tarvitse olla voittoa tavoittelematonta toimintaa, vaan se on ainoastaan Italian oikeudessa asetettu edellytys. Sellaisena se on omiaan rajoittamaan palvelujen tarjoamisen vapautta,[33] mutta se ei voi merkitä sitä, että tätä perusvapautta ei sovellettaisi.

d) EY:n perustamissopimuksen 55 artiklassa määrätty poikkeus

53. Italian hallitus oli viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa aluksi väittänyt, että messujen järjestäminen ei kuulu lainkaan palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan, koska EY:n perustamissopimuksen 55 artiklassa (josta on tullut EY 45 artikla), kun sitä luetaan yhdessä EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan (josta on tullut EY 55 artikla) kanssa, määrätään, että palvelujen tarjoamisen vapautta ei sovelleta sellaiseen toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Komissio katsoo, että EY:n perustamissopimuksen 55 artiklaa ei voida soveltaa.

54. Koska EY:n perustamissopimuksen 55 artikla on poikkeusmääräys, sitä on

33 — Ks. tästä jäljempänä 97 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

tulkittava suppeasti. Oletetun viranomaistoiminnan on merkittävä välitöntä ja erityistä osallistumista julkisen vallan käyttöön.[34] Yhteisöjen tuomioistuin ei ole määrittänyt lopullisesti julkisen vallan käytön käsitettä. On tosin selvää, että pelkkä yleisten intressien huomioon ottaminen ei riitä siihen, että kyseessä olisi julkisen vallan käyttö. Yleensä edellytetään pikemminkin valtaa antaa lopullisia viranomaispäätöksiä, joilla voidaan rajoittaa yksityisten vapauksia.[35] Vaikka messujen järjestäminen saattaa palvella yleistä etua, niiden järjestäjien ei lähtökohtaisesti tarvitse tehdä viranomaisratkaisuja. Tästä syystä messujen järjestäminen ei ole viranomaistoimintaa.

e) Tarkasteltavina oleviin perusvapauksiin puuttumisen ja sen perusteltavuuden käsittely

55. Palvelujen tarjoamisen vapaus ja sijoittautumisvapaus kieltävät syrjinnän ja rajoitukset, elleivät nämä ole perusteltuja.

56. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut palvelujen tarjoamisen vapauden osalta äskettäin jälleen seuraavaa:

"On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 59 artiklassa ei vaadita ainoastaan poistamaan kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi".[36]

57. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut seuraavaa:

"Toiseksi on muistutettava, että palvelujen tarjoamisen vapautta, joka on perustamissopimuksen perusperiaate, voidaan rajoittaa ainoastaan sellaisilla säännöksillä, jotka perustuvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin ja joita sovelletaan kaikkiin henkilöihin tai yrityksiin, jotka harjoittavat toimintaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella. Jotta kyseinen kansallinen lainsäädäntö olisi oikeutettu, sen on oltava omiaan siinä asetetun tavoitteen toteuttamiseksi eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi".[37]

58. Tässä yhteydessä palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida rajoittaa yleisen edun

34 — Asia C-42/92, Thijssen, tuomio 13.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4047, 8 kohta).

35 — Vrt. edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa Thijssen annetun tuomion 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

36 — Asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001 (ei vielä julkaistu Oikeustapauskokoelmassa, 21 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

37 — Edellä alaviitteessä 35 mainitussa asiassa Analir ym. annetun tuomion 25 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

vuoksi sikäli kuin tätä etua suojellaan palvelujen tarjoajaan sen sijoittautumisvaltiossa sovellettavin säännöksin. [38]

59. Sijoittautumisvapautta koskevat samanlaiset edellytykset, lukuun ottamatta niitä säännöksiä, joita palveluntarjoajaan sovelletaan sen lähtövaltiossa:

"Perustamissopimuksen 52 artiklan toisen kohdan mukaan sijoittautumisvapautta käytetään niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia. Tästä seuraa, että kun tietyn toiminnan harjoittamisen aloittamisesta tai harjoittamisesta on vastaanottavassa jäsenvaltiossa annettu tällaisia säännöksiä, toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka aikoo harjoittaa tätä toimintaa, on lähtökohtaisesti noudatettava näissä säännöksissä asetettuja edellytyksiä — — .

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat haitata perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai joilla tehdään näiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, on täytettävä neljä edellytystä, jotta ne voisivat olla perusteltuja: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saa puuttua perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi — — ". [39]

60. Tähän on lisättävä täsmennykseksi, että ulkomaalaisia koskevat poikkeussäännökset voivat olla hyväksyttäviä yksinomaan EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 46 artiklan 1 kohta) perusteella, kun taas yleistä etua koskevat pakottavat syyt voivat olla perusteena kaikille muille rajoituksille. Yleistä etua koskevien pakottavien syiden käsitettä on siten tulkittava niin laajasti, että se kattaa EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdan mukaiset oikeuttamisperusteet eli yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden. [40]

61. Nyt käsiteltävässä asiassa on ilmeistä, että riidanalaisiin Italian oikeussääntöihin ei sisälly avointa syrjintää, joten EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan mukainen oikeuttamisperuste ei ole tarpeen.

62. Italia on vedonnut riidanalaisen säädöksen perustelemiseksi lähinnä messujen sääntöjenmukaiseen toteuttamiseen. Italia painottaa erityisesti vaaroja, joita messuilla kävijöiden terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuu ennen kaikkea siitä, että suuri määrä ihmisiä käy rajoitetun ajanjakson aikana messupaikalla. Messujen yhteenso-

38 — Asia C-355/98, komissio v. Belgia (yksityiset turvapalvelut), tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221, 37 kohta).

39 — Asia C-108/96, Mac Quen ym., tuomio 1.2.2001 (ei vielä julkaistu Oikeustapauskokoelmassa, 25 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

40 — Edellä alaviitteessä 38 mainitussa asiassa Mac Quen ym. annetun tuomion 26 kohta.

pivuus paikallisten tilaisuuksien ja muiden kyseisellä alueella järjestettävien tapahtumien kanssa on myös varmistettava. Liikenteeseen ja ympäristöön liittyvät näkökohdat on otettava huomioon. Tästä syystä messutapahtumia säännellään myös muissa jäsenvaltioissa valtion tason lainsäädännöllä.

63. Komissio vastustaa tätä näkemystä eri kanneperusteissaan.

64. Intressi siihen, että messut toteutetaan sääntöjenmukaisesti, vaikuttaa lähtökohtaisesti suojelun arvoiselta. Messujen sovittaminen paikallisiin liikennejärjestelyihin, messujen järjestäjän luotettavuus tai turvallisuus messualueella ovat näkökohtia, jotka ovat hyväksyttävä peruste valtion toimenpiteille. Tästä syystä jäljempänä on tarkasteltava yksityiskohtaisesti, ovatko palvelujen tarjoamisen tai sijoittautumisvapauden rajoitukset tai piilevää syrjintää sisältävä säädös perusteltuja yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi.

f) Messutapahtumat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina

65. Vaikka Italian tasavalta ei ole nimenomaisesti vedonnut EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaan (josta on tullut EY 86 artiklan 2 kohta), sen komission viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa esittämissä perusteluissa viitataan kuitenkin siihen, että se pitää messuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka hoitavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä vain siltä osin kuin niiden soveltaminen ei estä niille annettujen erityistehtävien täyttämistä oikeudellisesti tai tosiasiallisesti. Tuoreemmassa oikeuskäytännössä tätä määräystä on käytetty oikeuttamisperusteena myös perusvapauksien osalta.[41] Tästä syystä on myös tutkittava, miltä osin tässä määräyksessä suljetaan pois perusvapauksien soveltaminen riidanalaisten Italian oikeussääntöjen osalta.

66. Komissio kuvaa sisämarkkinoita koskevien sääntöjen soveltamista messujen ja näyttelyiden alalla koskevassa tulkitsevassa tiedonannossaan tätä toimintaa toteamalla, että messut ja näyttelyt ilmentävät konkreettisesti markkinoiden käsitettä.[42] Sen lisäksi messuja kuvataan myynninedistämisen välineeksi, joka täydentää mainontaa, kun ne yhdistävät tarjonnan ja kysynnän messuille osallistujan kannalta edulliseksi kokonaisuudeksi. Messut tarjoavat

41 — Ks. julkisasiamies Fennellyn asiassa C-70/95, Sodemare ym., 6.2.1997 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1997, s. I-3395, 40 kohta).

42 — EYVL C 143, 8.5.1998, s. 2.

messuille osallistujille tilaisuuden tutustua paremmin markkinoihin, saada selville uudet suuntaukset, tarkkailla kilpailijoita tai solmia yhteyksiä.

67. Yhdistetyissä asioissa Agorà annetussa ratkaisuehdotuksessa on julkisia hankintoja koskevan oikeuden soveltamisen yhteydessä tästä syystä jo todettu, että messujen järjestäminen saattaa olla yleisiin taloudellisiin tavoitteisiin liittyvää. [43]

68. Messujen järjestämistä voidaan siten samalla tavoin kuin muitakin infrastruktuuriin liittyviä palveluja lähtökohtaisesti pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna.

69. Jäsenvaltiot voivat näin ollen toteuttaa niiden messuyhtiöiden osalta, joiden tehtäväksi messujen toteuttaminen on annettu, toimenpiteitä, jotka eivät ole yhteensopivia perusvapauksien kanssa, jos nämä toimenpiteet ovat välttämättömiä näiden tietyssä määrin "virallisten" messujen toteuttamiseksi.

70. On tosin otettava huomioon myös se, että messuja ei välttämättä tarvitse järjestää vain palveluna, johon liittyy erityisiä etuoikeuksia ja joka on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä, vaan niitä voivat järjestää myös yksityiset järjestäjät muiden järjestäjien kanssa kilpaillen.

71. EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdalla voidaan perustella yksityisille järjestäjille tai niiden järjestämille messuille asetettuja vaatimuksia vain siltä osin kuin niiden kohteena ovat yksityisten messujen sellaiset vaikutukset "virallisiin" messuihin, jotka saattaisivat vaarantaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun suorittamisen.

72. Italian esitys voitaisiin ymmärtää siten, että Italian messuja koskevan oikeuden kokonaisjärjestelmän tehtävänä on sallia yksinomaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät messut, joita erityisen aseman omaavat "julkisoikeudelliset oikeussubjektit" järjestävät yleisen edun kannalta erityisen soveliaassa muodossa. Italian hallitus olisi voinut saada tämän näkemyksen hyväksytyksi vain, jos se olisi esittänyt perustelut sille, että se ei olisi voinut huolehtia riittävällä tavalla messuista lievemmillä keinoilla. Tällaiset perustelut kuitenkin puuttuvat.

73. Jos riidanalaisia säännöksiä tarkastellaan sitä vastoin erikseen, tällainen oikeusperuste on ajateltavissa ainoastaan sen osalta, kun on kyseessä messutapahtumien järjestäminen virallisen aikataulun mukaisesti. [44]

43 — Yhdistetyissä asioissa C-223/99 ja C-260/99, Agorà, 30.1.2001 annettu ratkaisuehdotus (Kok. 2001, s. I-3605, s. I-3607, 53 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

44 — Ks. jäljempänä 147 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

74. Komission riitauttamia yksittäisiä oikeussääntöjä on tutkittava näiden näkemysten perusteella.

2) Messujen järjestäjille asetetut vaatimukset

75. Komissio katsoo, että messujen järjestäjille asetetut eri vaatimukset eivät ole yhteensopivia palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa ja että niillä loukataan osittain myös sijoittautumisvapautta.

a) Messujen järjestäjäksi hyväksymistä koskeva edellytys

76. Seuraavissa Italian oikeussäännöissä edellytetään, että messujen ja markkinoiden järjestäjät on hyväksyttävä virallisesti:

— 29.1.1934 annetun Regio decreto-legge nro 454:n 2 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna 15.1.1972 annetun Decreto del Presidente della Repubblican 2 §:n 1 momentilla, jonka mukaan oikeushenkilöt, jotka haluavat järjestää kansallisia tai kansainvälisiä messuja, on ensin hyväksyttävä tasavallan presidentin asetuksella;

— 18.4.1994 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 390:n 2 §:n 4 momentti, jonka mukaan hakemus kansainvälisten messujen ja markkinoiden järjestäjäksi hyväksymisestä on tehtävä toimivaltaisille viranomaisille viimeistään ensimmäisiä messuja edeltävää vuotta edeltävän vuoden syyskuun viimeiseen päivään mennessä;

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 8 §:n 1 ja 2 momentti, joiden mukaan vastaperustetut oikeushenkilöt, jotka haluavat järjestää messuja, markkinoita tai näyttelyjä kyseisellä alueella, on ensin hyväksyttävä alueellisen neuvoston puheenjohtajan antamalla asetuksella;

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 5 §:n 1 momentti, jonka mukaan vain virallisesti hyväksytyt julkisoikeudelliset tai yksityiset oikeushenkilöt voivat järjestää messuja ja markkinoita;

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 7 §, jonka mukaan oikeushenkilöiden, jotka haluavat järjestää messuja ja markkinoita, on ensin haettava virallista hyväksymistä alueellisen neuvoston puheenjohtajalta;

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 4 §:n 1 momentti, jonka mukaan vain alueen virallisen hyväksymisen saaneet yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt voivat järjestää messuja.

77. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-355/98, komissio vastaan Belgia, antamassaan tuomiossa seuraavaa:

"Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen osalta tiettyjen palvelujen tarjoaminen valtion alueelle edellyttää viranomaisten myöntämää hallinnollista lupaa, merkitsee vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvaa rajoitusta — — ." [45]

Hyväksymistä koskeva edellytys merkitsee tästä syystä ainakin rajoitusta. Italia ei ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että hyväksyminen ei käytännössä vaikeuttaisi palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä.

78. Perusteluksi voidaan vedota messujen sääntöjenmukaiseen toteuttamiseen liittyvään intressiin, koska hyväksymismenettely on lähtökohtaisesti asianmukainen keino arvioida messujen järjestäjän luotettavuutta.

79. Hyväksyminen ei ole kuitenkaan välttämätöntä, jos siinä tutkitaan ainoastaan sellaisia edellytyksiä, jotka järjestäjälle asetetaan jo sen kotivaltiossa. Siinä tapauksessa hyväksymismenettely johtaisi turhaan kaksinkertaiseen tarkastukseen, mikä ei ole enää perusteltua. [46]

80. Toisaalta saattaa olla järjestäjiä, jotka haluaisivat tarjota Italiassa palveluitaan messujen järjestäjinä mutta joita ei ole hyväksytty jossain toisessa jäsenvaltiossa järjestäjiksi. Sellaisissa tapauksissa saattaa olla järkevää säätää hyväksymismahdollisuudesta. Siltä osin kuin ei ole vielä varmaa, että tällainen järjestäjä järjestää usein messuja Italiassa, täytyy riittää, että järjestäjä tutkitaan tietyn yksittäisen messujen järjestämistä koskevan hyväksymismenet-

45 — Edellä alaviitteessä 37 mainitussa asiassa annetun tuomion 35 kohta.

46 — Vrt. edellä alaviitteessä 37 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 37 ja 38 kohta.

telyn yhteydessä. Koska Italian hallitus ei ole esittänyt, että hyväksymismenettelyssä otettaisiin huomioon tämä näkemys,[47] on pidettävä lähtökohtana sitä, että myöskään tälle tapausryhmälle ei ole olemassa oikeuttamisperustetta.

81. Tästä syystä komission ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä.

b) Messujen järjestäjälle sallitun oikeudellisen muodon rajoittaminen

82. Komissio rajoittaa tämän perusteen koskemaan 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 4 §:ää. Tässä vuonna 2000 kumotun lain säännöksessä säädettiin siitä, että messuja ja markkinoita saivat järjestää ainoastaan 8 §:n mukaan hyväksytyt oikeushenkilöt — alueella tätä tarkoitusta varten perustetut yhteisöt — muut julkisoikeudelliset oikeushenkilöt, asianomaisten talouden alojen järjestöjen (associazioni di categoria) tytärjärjestöt, yksityiset yhdistykset ja muut eri päämääriä tavoittelevat toimikunnat.

47 — Ks. Italian esitykselle asetettavista vaatimuksista edellä 78 kohta.

83. Tässä yhteydessä ei tarvitse tutkia, sisältääkö tämä tiettyä yhtiömuotoa koskeva edellytys ilmeisen palvelujen tarjoamista koskevan rajoituksen lisäksi avointa tai peiteltyä syrjintää, koska ulkomaiset palvelujen tarjoajat eivät kotimaisista messujen järjestäjistä poiketen yleensä täytä tätä edellytystä. Rajoituskaan ei ole perusteltavissa, koska ei näytä olevan mitään syytä siihen, miksi vain jossain edellä mainituista oikeudellisista muodoista toimiva järjestäjä kykenisi toteuttamaan messut sääntöjenmukaisesti.

84. Tästä syystä toinenkin kanneperuste on hyväksyttävä.

c) Messujen järjestäjälle asetettu läsnäolovelvoite

85. Komissio riitauttaa kaksi alueellista säännöstä, joissa asetetaan järjestäjille sijoittautumista koskevia vaatimuksia:

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 15 §:n 3 momentin, jonka mukaan yksityisoikeudellisen oikeussubjektin hyväksyminen kansainvälisten, kansallisten ja

alueellisten messujen järjestäjäksi edellyttää, että sillä on toimipaikka Lombardiassa ja asianmukainen edustus siellä ja

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 8 §:n viimeisen momentin, jonka mukaan kansainvälisillä ja kansallisilla messuilla, jotka järjestetään alueella, on oltava kiinteä toimipaikka ja pysyvä hallinto alueella.

86. Komissio katsoo, että viimeksi mainittu säännös on ymmärrettävä siten, että siinä edellytetään alueella olevaa toimipaikkaa. Tämä tulkinta on uskottava erityisesti siitä syystä, että se ei koske messujen järjestäjää vaan itse messuja, jotka välttämättä järjestetään kyseisellä alueella. Koska Italia ei ole kiistänyt tämän tulkinnan oikeellisuutta, sitä on pidettävä tarkastelun pohjana.

87. Komission näkemyksen mukaan tällainen läsnäoloa vastaanottavassa valtiossa koskeva velvoite merkitsee lähtökohtaisesti ulkomaisten palveluntarjoajien palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista.[48] Nimenomaan lyhytaikaisten ja tilapäisten tapahtumien kuten messujen tai markkinoiden järjestämisen yhteydessä toisen jäsenvaltion messujen järjestäjiä rajoitetaan erittäin voimakkaasti, kun niiden toiminnalle on asetettu edellytykseksi niiden läsnäolo jossain muodossa vastaanottavan valtion alueella.

88. Komission käsitys asiasta on lähtökohtaisesti oikea. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että tällainen läsnäoloa koskeva edellytys merkitsee käytännössä palvelujen tarjoamisen vapauden kieltämistä.[49] Pysyvää toimipaikkaa koskeva vaatimus merkitsee sitä, että pelkkä rajan ylittäminen palvelujen tarjoamista varten ei ole lainkaan mahdollista.

89. Kyseessä ei ole kuitenkaan syrjivä rajoitus. Jos toimipaikkaa koskeva vaatimus edellyttäisi vain, että toimipaikan on oltava Italiassa, sitä olisi pidettävä syrjintänä, koska kaikki italialaiset messujen järjestäjät välttämättä täyttäisivät tämän edellytyksen, kun taas muut kuin italialaiset toimijat täyttäisivät sen vain poikkeustapauksissa. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin kyseessä vaatimus, jonka mukaan järjestäjällä on oltava toimipaikka kyseisellä alueella ja jota italialaisetkaan messujen järjestäjät eivät välttämättä täytä. Tästä syystä sen perustelemiseksi ei edellytetä turvautumista EY:n perustamissopimuksen 56 artiklaan. On pikemminkin tutkittava, onko se perusteltua yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi.

90. Tältä osin on myönnettävä, että toimipaikka messujen järjestämispaikalla edistää

48 — Komissio viittaa asiassa C-222/95, Parodi, 9.7.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. I-3899, 31 kohta).

49 — Ks. myös asia C-205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. I-3755, 52 kohta) ja edellä alaviitteessä 38 mainitussa asiassa komissio v. Belgia annetun tuomion 27 kohta, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

mahdollisuuksia valvoa messujen järjestäjää ja tehdä yhteistyötä tämän kanssa messujen asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Läsnäolovelvoitteen välttämättömyys on kuitenkin jo nykyaikaisten viestintämahdollisuuksien vuoksi kyseenalaista. Tästä vaatimuksesta koituvat edut eivät ainakaan ole asianmukaisessa suhteessa siihen, että palvelujen tarjoamisen vapauteen puututaan vakavalla tavalla. Ei voi olla perusteltua sulkea täysin pois palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamista tietyllä talouden alalla joidenkin abstraktien ja suhteellisen vähäisten riskien vuoksi.

91. Myös tämä kanneperuste on siis hyväksyttävä.

d) Messujen järjestäjän toiminnan rajoittaminen messujen toteuttamiseen

92. Tässä yhteydessä komissio riitauttaa seuraavat säännökset, joiden mukaan messujen järjestäjä ei saa messujen järjestämisen lisäksi harjoittaa mitään muuta toimintaa:

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 4 §:n 1 momentin c kohta;

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 3 § ja

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 5 §.[50]

93. Komissio esittää tässä yhteydessä, että näillä säännöksillä suljetaan pois lähes kaikki palveluntarjoajat, jotka messujen järjestämisen lisäksi harjoittavat jotain muuta toimintaa, eikä tälle ole olemassa mitään objektiivista perustelua.

94. Vaikka otetaan huomioon se, että 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 5 §:n 2 ja 3 momentissa hyväksytään muitakin järjestäjiä, on yhdyttävä komission näkemykseen, jonka mukaan yksityisoikeudelliset palveluntarjoajat hyväksytään säännösten sanamuodon perusteella ainoastaan siinä tapauksessa, että ne eivät harjoita muuta toimintaa. Muiden riidanalaisten säännösten osalta tämä ilmenee komission jo mainitsemista kohdista.

95. Muun toiminnan kieltämistä voidaan pitää palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisena. Se ei ole perusteltua näin laajassa mitassa. Tietty muu toiminta

50 — Komissio viittaa yksinomaan säännöksen 1 momenttiin, mutta ei 2 ja 3 momenttiin.

saattaa olla yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi yhteensopimatonta yleensä messujen järjestämisen kanssa tai tiettyjen messujen järjestämisen kanssa. Voidaan ajatella erityisesti toimintaa, joka saisi järjestäjän ideologisista tai taloudellisista syistä kohtelemaan epäoikeudenmukaisesti tiettyjä potentiaalisia näytteilleasettajia. Lievempi keino olisi kuitenkin se, että yksittäistapauksissa tutkittaisiin, onko asianomaisen järjestäjän muu toiminta yhteensopivaa messujen ja markkinoiden järjestämisen kanssa.

96. Näin ollen tämäkin kanneperuste on hyväksyttävä.

e) Voiton tavoittelua koskeva kielto

97. Useissa säännöksissä sallitaan vain sellaiset messujen järjestäjät, jotka eivät tavoittele voittoa, tai asetetaan voittoa tavoitteleville järjestäjille ankarammat hyväksymisedellytykset. Komissio mainitsee seuraavat säännökset:

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 4 §:n 1 momentin c kohta ja 2 momentti;

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 6 §:n e, f ja h kohta;

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 4 §;

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 3, 5 ja 12 §;

— 14.7.1978 annetun Legge Regionale della Liguria nro 40:n 4 § ja

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 5 §:n 6 momentti.

i) Vapauden rajoittaminen

98. Edellä on jo todettu, että voiton tavoittelua koskeva kielto ei estä palvelujen

tarjoamisen vapauden *soveltamista.*[51] Tästä syystä tässä yhteydessä on tutkittava ainoastaan kyseisistä säännöksistä ilmenevää palvelujen tarjoamisen vapauden *rajoittamista* ja sen mahdollisia oikeuttamisperusteita.

99. Komissio pitää voiton tavoittelua koskevaa kieltoa muiden jäsenvaltioiden messujen järjestäjien syrjintänä. Italialaisilla voittoa tavoittelevilla järjestäjillä on mahdollisuus päättää, että ne eivät toimi kyseisillä alueilla tai että ne perustavat niille tytäryhtiön, joka ei tavoittele voittoa. Muiden jäsenvaltioiden voittoa tavoittelevat messujen järjestäjät kohtaavat ylitsepääsemättömiä vaikeuksia. Niille aiheutuu suurempia kustannuksia, mutta ne eivät voi odottaa saavansa taloudellista hyötyä.

100. Nyt käsiteltävästä asiasta ei kuitenkaan ilmene, miksi italialaisia messujen järjestäjiä suosittaisiin lähtökohtaisesti muiden jäsenvaltioiden toimijoihin nähden. Ainoita selkeitä hyötyjiä näyttäisivät olevan alueelle sijoittautuneet voittoa tavoittelemattomat messuyhtiöt. Haittaa aiheutuu sitä vastoin kaikille voittoa tavoittelevile messujen järjestäjille, jotka eivät voi järjestää messuja. Se, että italialaisten järjestäjien kustannukset ovat siinä tilanteessa alemmat ja että ne saavat maantieteellisen läheisyyden vuoksi ehkä muutakin etua toiminnasta, jolla ei tavoitella voittoa, ei ole sinänsä peruste pitää tilannetta syrjintänä. Maantieteellisestä läheisyydestä aiheutuvat edut ovat pikemminkin väistämätön seuraus kulloisenkin toimipaikan sijainnista. Voiton tavoittelua koskevalla kiellolla ei siten ole syrjivää vaikutusta.

101. Voiton tavoittelua koskevalla kiellolla rajoitetaan pikemminkin merkittävästi palvelujen tarjoamisen vapautta. Sillä estetään useimpia yksityisiä messujen järjestäjiä järjestämästä messuja kyseisillä alueilla, koska niiden toiminnan lähtökohtana on lähinnä odotettavissa oleva voitto. Vain harvat järjestäjät voivat saada messuista sellaisia etuja, jotka johtavat vain välillisesti taloudellisiin voittoihin.

ii) Oikeuttamisperusteet

102. Komissio vetoaa siihen, että nyt käsiteltävän kaltainen sääntely on joka tapauksessa suhteellisuusperiaatteen vastainen. Tämä johtuu siitä, että — kuten tällaisen sääntelyn puuttuminen kansallisesta oikeudestakin osoittaa — mahdollinen yleinen etu ei edellytä, että messujen järjestäjät toimivat voittoa tavoittelematta.

103. Perustelu ei vakuuta tältä osin, koska Italian perustuslain 117 §:ssä annetaan lainsäädäntövalta alueille, eikä ole selvää, miksi tällainen vaatimus olisi välttämättä pitänyt sisällyttää jo puitelakiinkin.

104. Komission päätelmä on kuitenkin hyväksyttävä. Ei ole mitään syytä siihen, että voittoa tavoittelematon messujen jär-

51 — Ks. edellä 49 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

jestäjä olisi luotettavampi kuin ansaintatarkoituksessa toimiva järjestäjä. Sekä ensin että viimeksi mainittu kykenevät yhtä hyvin suojelemaan kaikkia ajateltavissa olevia pakottavia yleisiä etuja.

105. Tästä syystä myös tämä kanneperuste on hyväksyttävä.

f) Viranomaisten osallistuminen messujen hallintoelimiin

106. Komissio riitauttaa tässä yhteydessä seuraavat säännökset, jotka ovat sen mielestä ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden kanssa:

— 15.1.1972 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 7:n 3 §: Säännöksen mukaan kansainvälisten messujen järjestäjän hallituksessa on oltava kaksi jäsentä, jotka on nimittänyt sen alueen alueneuvosto, jolla tilaisuus järjestetään. Alueen nimittämistä hallituksen jäsenistä toisen on istuttava toimeenpanevassa elimessä, toinen tilintarkastajien ryhmässä. Kansallisiksi messuiksi luokiteltujen järjestäjien hallituksessa on oltava kolme pääministerin nimittämää jäsentä, ja messut järjestävän yhtiön pääjohtaja valitaan näiden kolmen jäsenen joukosta, ja hänet nimittää tehtäväänsä toimivaltainen alueellinen elin. Tilintarkastajien ryhmässä on oltava myös kauppa- ja teollisuusministeriön nimittämä jäsen;

— 3.11.1972 annetun Legge Regionale della Liguria nro 12:n 2 §:n c ja d kohta, 3 §:n b ja c kohta ja 5 §:n a kohta, joissa toistetaan edellä kuvatut säännökset;

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 8 §:n 1 momentin d kohta, jossa säädetään siitä, että aluehallituksen on nimitettävä kolme hallituksen jäsentä ja että aluehallituksen on valittava myös tilintarkastajien puheenjohtaja;

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 8 §:n 2 momentti ja 11 §:n a, b, c ja d kohta, joiden mukaan messut järjestävän yhtiön pääjohtaja ja hallitus oli nimitettävä alueen presidentin asetuksella ja

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 5 §, jonka mukaan samoin kansallisten tai kansainvälisten messuyhtiöiden hallituksen tietyt jäsenet on valittava aluehallinnossa.

107. Nämä vaatimukset ovat jo siitä syystä ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, että — kuten edellä on todettu — oikeudellisen muodon implisiittinen rajoittaminen yhtiöihin, joilla on tällaiset valvontaelimet, ei voi olla perusteltua. Sama pätee sijoittautumisvapauden osalta.

108. Tästä huolimatta myös tässä tapauksessa on arvioitava erikseen näiden perusvapauksien rajoittamista.

i) Palvelujen tarjoamisen vapaus

Vapauden rajoittaminen

109. Komission mielestä palvelujen tarjoamisen vapautta on rajoitettu sillä, että valtio puuttuu väärällä tavalla messujen järjestäjän elinten kokoonpanoon. Valtion harjoittama valvonta on suhteetonta, kun se pyrkii vaikuttamaan yhtiöiden päätöksiin niiden "sisältä käsin". Tämä johtaa siihen, että tällaista toimijaa, joka ei ole sijoittautunut Italiaan, estetään käyttämästä palvelujen tarjoamisen vapauttaan. Italia ei voi vedota myöskään siihen, että nämä säännökset koskevat yksinomaan "italialaisen julkisoikeudellisen oikeussubjektin" [52] sisäistä rakennetta, koska messujen järjestäjän ei välttämättä tarvitse olla tällainen oikeussubjekti.

110. Komission perustelut voidaan hyväksyä. Asianomaisista oikeussäännöistä ilmenee yksiselitteisesti, että messujen järjestäjien ei välttämättä tarvitse olla julkisoikeudellisia oikeussubjekteja. [53] Lisäksi edellytys, jonka mukaan messujen järjestäjän pitäisi olla Italian julkisoikeuden mukainen oikeushenkilö, olisi ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen sekä 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa. Tästä syystä sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta. Se saattaisi olla jopa välitöntä syrjintää, koska muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajilla ei ole käytännössä mitään mahdollisuutta ottaa paikallisviranomaisten edustajia valvontaelimiinsä.

52 — Italian tasavalta käyttää ilmaisua "soggetti pubblici italiani".

53 — Vrt. esim. 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 4 § ja 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 3 §, joissa puhutaan nimenomaisesti julkisoikeudellisista tai yksityisoikeudellisista oikeussubjekteista.

Oikeuttamisperusteet

111. Komissio ei näe yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joiden vuoksi mainittujen oikeussääntöjen voimassapitäminen olisi perusteltua, ja toteaa erityisesti, että tällaisten tilaisuuksien valtiolliseksi valvonnaksi riittäisi se, että tätä valvontaa harjoitetaan yhtiön ulkopuolelta.

112. Komissiota vastaan voitaisiin kuitenkin vedota perustavanlaatuiseen ja suojelun arvoiseen yleiseen etuun, joka koskee messujen asianmukaista toteuttamista. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan ole enää suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Asianmukaista valtiollista valvontaa voivat harjoittaa myös sellaiset valvontaviranomaiset, jotka eivät ole välittömästi edustettuina messujen järjestäjän eri elimissä.

113. Palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta tämä kanneperuste on tästä syystä perusteltu.

ii) Sijoittautumisvapaus

114. Komissio esittää sijoittautumisvapauden osalta, että ulkomaisten messujen järjestäjien sijoittautumisvapautta loukataan sillä, että niille on asetettu velvollisuus ottaa hallintoelimiinsä vieraita henkilöitä, joiden — näiden edes sopimatta olemassa olevaan organisaatioon — on annettava osallistua päätöksentekoon.

115. Komission näkemykseen on yhdyttävä tämän rajoituksen osalta. On ilmeistä, että velvollisuus ottaa yhtiön hallintoelimiin vieraita tai ylipäänsä perustaa yhtiöön tällaisia hallintoelimiä saattaa estää yhtiöitä käyttämästä sijoittautumisvapauttaan.

116. Tämä sijoittautumisvapauden rajoittaminen on yhtä vähän perusteltavissa kuin palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittaminenkaan. [54]

g) Alueellisen yhteisön osallistuminen messuyhtiöön

117. Komissio riitauttaa tässä yhteydessä 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 8 §:n 2 momentin. Tässä vuonna 2000 kumotun lain säännöksessä säädettiin siitä, että messujen järjestäjänä toimiminen edellytti sitä, että kyseisen yhtiön perustajien tai jäsenten joukossa oli jokin Emilia-Romagnan alueen kunta.

54 — Ks. edellä 111 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

118. Myös tämä edellytys on jo siitä syystä ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, että — kuten edellä on todettu — yhtiöiden oikeudellisen muodon implisiittinen rajoittaminen ei ole hyväksyttävissä. Sama pätee tietenkin myös sijoittautumisvapauteen.

119. Se on kuitenkin ristiriidassa myös molempien perusvapauksien kanssa samoista syistä kuin viranomaisten edustajien osallistumisen osalta on todettu. Edellytys, jonka mukaan kunnan on oltava yhtiöoikeudellisesti mukana yhtiössä, on jopa vielä ankarampi rajoitus kuin viranomaisten edustajan osallistumista tiettyihin hallintoelimiin koskeva edellytys.

120. Myös tämä kanneperuste on näin ollen hyväksyttävä.

3) Yksittäisiä messutapahtumia koskevat vaatimukset

121. Komissio katsoo lisäksi, että yksittäisille messutapahtumille asetetuilla eri vaatimuksilla loukataan palvelun tarjoamisen vapautta.

a) Messujen järjestämisen säännöllisyys ja kesto

122. Komissio vetoaa tässä yhteydessä vain 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 6 §:n 1 momenttiin, jossa säädettiin siitä, että kansallisia ja kansainvälisiä messuja ja markkinoita on järjestettävä säännöllisin väliajoin ja että niiden on kestettävä tietyn ajan. [55]

i) Vapauden rajoittaminen

123. Komissio esittää tässä yhteydessä, että messujen ja markkinoiden säännöllisin väliajoin edellytetty järjestäminen ja niiden kestoa koskeva vaatimus rajoittavat ulkomaalaisten messujen järjestäjien palvelujen tarjoamisen vapautta, koska ne toimivat kotimaisiin palveluntarjoajiin verrattuna jo lähtökohtaisesti vain tilapäisesti Italiassa.

124. Säännöstä ei voida pitää avoimena syrjintänä, koska se ei liity nimenomaisesti kansalaisuuteen. Rasite, joka aiheutuu siitä, että messut on järjestettävä uudelleen vain säännöllisyyttä koskevan velvoitteen vuoksi, on kuitenkin pienempi kotimaisen järjestäjän kannalta kuin ulkomaalaisen

55 — Ainakin 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 8 §:n viimeisessä momentissa on myös tällainen säännös, jota komissio ei kuitenkaan ole riitauttanut.

järjestäjän kannalta. Toisen jäsenvaltion palveluntarjoajaa, joka ehkä haluaisi järjestää messut tai markkinat Italiassa vain kerran, estetään tekemästä näin ainoastaan sen vuoksi, että se ei voi tai halua järjestää niitä säännöllisin väliajoin. Tästä syystä tämä vaatimus ei ole pelkkä rajoitus vaan lisäksi se merkitsee myös välillistä syrjintää.

125. Alueellisille viranomaisille annettu valta vahvistaa messujen kesto ei sen sijaan vaikuta tuntuvasti suuremmalta rasitteelta niiden toimijoiden kannalta, joilla ei ole pysyvää toimipaikkaa maassa. Sitä on pidettävä vain rajoituksena, koska se rajoittaa messujen järjestäjien vapautta järjestää messuja.

ii) Oikeuttamisperusteet

126. Komissio katsoo, että nämä rajoitukset ovat joka tapauksessa suhteettomia, eivätkä ne siitä syystä ole perusteltavissa.

127. Messujen kestoa koskevat vaatimukset saattavat poikkeustapauksissa auttaa niiden asianmukaista toteuttamista. Liian lyhyt kesto saattaa johtaa siihen, että kävijämäärät keskittyvät tiettyyn ajankohtaan, mitä olisi liikenneteknisistä syistä vältettävä. Liian pitkät messut saattavat tietyissä tilanteissa vaikuttaa kohtuuttomasti ympäristöön. Laissa edellytetään tosin, että messujen kesto vahvistetaan etukäteen ja että niitä järjestetään tietyin aikavälein. Siltä osin se on ristiriidassa sen kanssa, että messuja järjestettäisiin kysynnän mukaisesti — kysyntätilanne voidaan tässä tilanteessa todeta vasta suhteellisen myöhään — ja saattaa jopa aiheuttaa haittaa pakottaville yleisille eduille.

128. Tästä syystä myös tämä kanneperuste on hyväksyttävä.

b) Yhteensopivuus alueellisen suunnitelman kanssa

129. Komissio riitauttaa tässä yhteydessä 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 5 §:n 6 momentin a kohdan. Tämän vuonna 2000 kumotun säännöksen mukaan messujen järjestämiselle voidaan antaa lupa vain siinä tapauksessa, että sen todetaan olevan alueen taloudellista kehitystä koskevan alueellisen suunnitelman tavoitteiden ja yleisemmin kansallisen taloussuunnitelman tavoitteiden mukaista.

i) Vapauden rajoittaminen

130. Komissio toteaa tältä osin, että ulkomaisen messujen järjestäjän on paljon vaikeampaa noudattaa käytännössä kulloisiakin kansallisia tai alueellisia säännöksiä kuin kotimaisen toimijan. Lisäksi säännöksiin, jotka liittyvät kulloisiinkin kansallisen ja alueellisen tason taloudellisiin tavoitteisiin, sisältyy epämääräinen valtuutus evätä lupa, ja ne ovat lainvastaisia, koska on olemassa se vaara, että (ulkomaalainen) palveluntarjoaja saa kielteisen päätöksen, jota hän ei voi ymmärtää.

131. Kumpikaan perusteluvaihtoehto ei ole vakuuttava. Yritysten, jotka eivät ole sijoittautuneet Italiaan, on luonnollisesti vaikeampi saada tietoja Italiassa. Tähän ei kuitenkaan liity syrjintää. [56]

132. Ei ole tarpeen selvittää, kielletäänkö yhteisön oikeudessa se, että alueelliset hallintoviranomaiset valtuutetaan epämääräisessä muodossa puuttumaan perusvapauksiin. Komission esityksestä ei kuitenkaan täysin ilmene, että mainittuun sääntelyyn sisältyisi riittämättömästi määritelty valtuutus evätä messujen järjestämistä koskeva lupa. Se, että laissa viitataan alueellisen ja kansallisen tason ohjelmasuunnitelmaan, ei välttämättä aiheuta epäselvyyksiä. Vaikka olisi katsottava, että tämä on niin sanottu dynaaminen viittaus, koska kyseistä suunnitelmaa muutetaan säännöllisin väliajoin, valtuutus ei silti välttämättä ole epämääräinen. Ratkaisevaa voi olla vain se, onko oikeustila kansalaisen kannalta yksiselitteinen. Tähän kuuluu tietenkin se, että asianomaiset oikeussäännöt annetaan niille, joille ne osoitetaan, tiedoksi asianmukaisella tavalla. Komissio ei ole väittänyt, että tilanne ei olisi tällainen. Näin ollen se *sääntelytekniikka*, jolla alueelliseen suunnitelmaan on viitattu, ei ole vielä peruste katsoa, että palvelujen tarjoamisen vapauteen olisi puututtu.

133. Palvelujen tarjoamisen vapautta on rajoitettu pikemminkin sillä, että messujen järjestäjän on mukauduttava messujen aihepiirin osalta alueellisiin tai kansallisiin taloussuunnitelmiin. Messuhankkeita, jotka eivät vastaa suunnitelmaa, ei voida lainkaan toteuttaa. Palvelujen tarjoamisen vapautta rajoitetaan tällä tavoin merkittävästi.

ii) Oikeuttamisperusteet

134. Taloudellista kehitystä koskevien viranomaisten laatimien alueellisten suunnitelmien noudattaminen ei sinänsä ole

56 — Vrt. asia C-177/94, Perfili, tuomio 1.2.1996 (Kok. 1996, s. I-161, 16 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

yleinen etu, joka voisi olla hyväksyttävä peruste perusoikeuteen puuttumiselle. Saattaa olla, että tämän suunnittelun tarkoituksena on varjella pakottavia yleisiä etuja, mutta messujen järjestämisen rajoittamisen ja yleisen edun suojaamisen välillä pitää siinä tapauksessa olla selvästi läheisempi yhteys kuin abstrakti suunnitelma, jotta se voisi olla perusteltua.

135. Nyt käsiteltävällä sääntelyllä ei myöskään suojata huomattavassa määrin messujen potentiaalisen kohderyhmän etuja. Koska kenenkään ei ole pakko osallistua messuille tai käydä niillä, ristiriita alueellisen taloudellisen rakenteen kanssa voi johtaa vain messujen epäonnistumiseen, mutta ei lähtökohtaisesti vahingon aiheutumiseen kolmansille osapuolille.

136. Näin ollen tämäkin kanneperuste on hyväksyttävä.

c) Lupahakemuksen jättämistä koskevat määräajat

137. Komissio riitauttaa tässä yhteydessä 18.4.1994 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 390:n 2 §:n. Tämän tammikuussa 2001 kumotun lain 2 §:n 4 momentin mukaan kansainvälisiä messuja koskeva lupahakemus oli jätettävä viranomaisille suunniteltua tapahtumaa edeltävää vuotta edeltävän vuoden syyskuun viimeiseen päivään mennessä. Muissa momenteissa säädettiin määräajoista, jotka koskivat alueiden myöntämää lupaa ja tiedoksiantamista kansallisille viranomaisille.

i) Vapauden rajoittaminen

138. Komissio arvostelee tässä yhteydessä erityisesti sitä, että hakemus on esitettävä hyvin paljon aikaisemmin kuin messut, joiden ajankohta on vahvistettava peruuttamattomalla tavalla, järjestetään. Erityisesti ulkomaisten, ainoastaan satunnaisesti Italiassa palvelujaan tarjoavien toimijoiden on italialaisiin kilpailijoihin nähden vaikeampaa noudattaa näitä ankaria velvoitteita.

139. Tiettyjen määräaikojen noudattamista koskevaa vaatimusta sovelletaan samalla tavalla italialaisiin ja ulkomaalaisiin. Kyseeseen voisi tulla peitelty syrjintä, mihin komissio näyttääkin viittaavan, kun se korostaa, että ulkomaalaisten on vaikeampi noudattaa näitä määräaikoja. Näkemykseni mukaan se, että ulkomaalaisille palveluntarjoajille aiheutuu suurempia kuluja, ei kuitenkaan riitä siihen, että voitaisiin todeta välillisen syrjinnän olemassaolo.[57]

57 — Tältä osin pätevät samat perustelut kuin edellä 100 ja 131 kohdassa.

140. Kahden vuoden määräaika on kuitenkin joka tapauksessa este messujen järjestämiselle. Yritykset tuskin kykenevät arvioimaan, kannattaako messujen järjestäminen vielä niin pitkän ajan kuluttua. Saattaa olla, että messujen toteuttaminen todellakin kestää niin kauan. Messujen valmisteleminen ja erityisesti sen ajankohdan määrittäminen, jona messujen järjestäminen vahvistetaan sitovasti, on kuitenkin lähtökohtaisesti messujen järjestäjän eikä viranomaisten vastuulla. Näin ollen kyseessä on rajoitus.

ii) Oikeuttamisperusteet

141. Italian tasavalta korosti ainakin alun perin komissiolle osoittamassaan vastauskirjelmässä pakottavana yleisenä etuna sitä, että valtion tasolla on laadittava aikataulu, jotta näytteilleasettajille ja messuilla kävijöille voidaan ilmoittaa ajoissa, millaiset messut ovat ja missä ja milloin ne pidetään.

142. Messujen asianmukaisen toteuttamisen kannalta on varmasti yleisen edun mukaista, että tiettyjen messujen järjestämisestä ilmoitetaan ajoissa virallisesti etukäteen. On lisäksi selvää, että toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä jonkinlaisia etukäteissuunnitelmia, jotta ne voisivat varmistaa pakottavien yleisten etujen toteutumisen. Kahden vuoden aika, josta ei voida millään perusteella poiketa, ei sentään kuitenkaan ole välttämätön pakottavien yleisten etujen suojelemiseksi.

143. Näin ollen myös tämä peruste on hyväksyttävä.

d) Säännökset, joiden mukaan ainoastaan viralliseen messukalenteriin merkittyjä messuja voidaan järjestää

144. Komissio riitauttaa tässä yhteydessä kaksi säännöstä:

— 29.1.1934 annetun Regio decreto-legge nro 454:n 7 §:n, jonka mukaan ainoastaan virallisessa messukalenterissa mainittuja messuja, markkinoita tai muita näyttelyitä voidaan järjestää, ja

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 16 §:n 1 momentin, joka on samansisältöinen.

145. Komissio katsoo, että mahdollisuus laatia messujen ja markkinoiden järjestämistä koskeva virallinen tapahtumakalenteri ei merkitse sitä, että kyseiset alueelliset viranomaiset saisivat sulkea pois muiden yksityisten messujen järjestäjiä vain siitä

syystä, että suunniteltu ajankohta on liian lähellä myöhempiä messuja. Taloudellinen riski on järjestäjällä, eikä valtiollinen sääntely ole tarpeen, koska markkinat toimivat itse sääntelymekanismina.

146. Tämä säännös on tiiviissä yhteydessä edellisen kanssa, koska ainoastaan sellaiset tilaisuudet otetaan viralliseen kalenteriin, joiden hyväksymismenettelyssä on noudatettu kaikkia määräaikoja. Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan rajoituksen perustelujen osalta voidaan siten lähtökohtaisesti viitata edellä olevaan esitykseen.

147. Tässä tapauksessa perusteluna voisi kuitenkin olla EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohta. Olemassa olevien, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna pidettävien messujen suojeleminen ajallisesti lähellä olevilta kilpailevilta tapahtumilta vaikuttaa lähtökohtaisesti olevan hyväksyttävä perustelu rajoitukselle. Messujen toimivuus ajallisesti ja paikallisesti rajattuna tietyn talouden alan markkinoiden tiivistymänä riippuu siitä, edustaako se mahdollisimman kattavasti tarjontaa ja kysyntää. Jos olisi mahdollista järjestää ajallisesti ja paikallisesti verrattain lähellä kyseisiä messuja toiset samaan aihepiiriin liittyvät messut, tämä saattaisi vaarantaa suojelun arvoisina pidettävien messujen edustavuuden.

148. Jos markkinat sen sijaan pitäisivät kilpailevia messuja varsinaisia messuja täydentävänä tapahtumana, tästä todennäköisesti seuraisi se, että se vauhdittaisi kilpailevan tapahtuman suosiota. Kilpailevat messut hyötyisivät suojelun arvoisina pidettävien messujen maineesta ja niiden kaupallisesta menestyksestä. Niillä saatettaisiin myös tarjota näytteilleasettajille ja asiakkaille edullisempia ehtoja, koska niiltä ei edellytettäisi edustavuutta eikä järjestämistä säännöllisin väliajoin.[58]

149. Komissio kuvaa sisämarkkinoita koskevien sääntöjen soveltamista messu- ja näyttelytoimintaan koskevassa tulkitsevassa tiedonannossaan tämän edun lähtökohtaista suojelun tarvetta nimenomaisesti seuraavalla tavalla:

"Samoin toimivaltaiset julkiset viranomaiset voivat asettaa valvonnassaan oleville virallisille messuille tiettyjä syrjimättömiä ehtoja: esimerkiksi laatimalla — — kalenterin virallisista tapahtumista ja kieltämällä usein samantyyppisten tapahtumien järjestämisen samanaikaisesti — — ."[59]

150. Vaikka tätä lausumaa on asiayhteydessään tulkittava siten, että komissio

58 — Vaikka tällaisia vaatimuksia ei voida asettaa kaikille messuille (vrt. edellä 122 kohta ja sitä seuraavat kohdat), ne ovat sallittuja sellaisten yleistä taloudellista etua palvelevien messujen yhteydessä, jotka järjestetään valtion toimesta.

59 — EYVL C 143, s. 6 (mainittu edellä alaviitteessä 42).

hyväksyy ainoastaan jäsenvaltioiden valvonnan alaisena olevia virallisia tapahtumia koskevat rajoitukset eikä yksityisten järjestäjien toiminnan rajoittamista, ei voida kuitenkaan kiistää sitä, että tärkeiden messutapahtumien suojaaminen tällaisilta (epäterveen) kilpailun muodoilta on sallittava.

151. Lisäksi 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 15 §:n 3 momentissa säädetään tämän osalta ilmeisesti myös, että alueelliset viranomaiset voivat ehdottaa ajankohdan muuttamista, jos messut kilpailevat samanaikaisesti järjestettävien vastaavien tai samanlaisten tapahtumien kanssa.

152. Tästä syystä vaatimus, joka koskee sisällyttämistä viralliseen messukalenteriin, on lähtökohtaisesti ilmeisen perusteltu, jotta taattaisiin messutilaisuuksien teho yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio ei ole osoittanut yksityiskohtaisesti, että Italian käyttöön ottama sääntely olisi sopimaton, tarpeeton tai kohtuuton tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

153. Näin ollen tämä komission kanneperuste on hylättävä.

4) Järjestäjiä ja messutapahtumia koskevat vaatimukset

154. Lopuksi komissio riitauttaa muutamia säännöksiä, jotka koskevat alueella toimivien yritysten osallistumista messujen järjestäjien ja messutapahtumien hyväksymismenettelyyn.

155. Kyseessä ovat seuraavat säännökset:

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 6 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohta, joiden mukaan hyväksymismenettelyssä on kuultava ensin alueellisia yhdistyksiä, jotka edustavat kyseistä talouden alaa, ja lisäksi on hankittava asianomaisen kunnan suostumus ja alueen kauppakamarin lausunto;

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 6, 7 ja 23 §, joiden mukaan messutapahtumien sääntelystä ja edistämisestä vastaavassa komiteassa on muun muassa oltava edustaja maatalouden, käsityön, teollisuuden, mat-

kailun ja kaupan alan johtavasta organisaatiosta; tämä komitea antaa myös lausunnon tukitoimenpiteiden toteuttamisesta;

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 13 ja 14 § ja 15 §:n a kohta, joiden mukaan neuvoa-antavassa elimessä, joka toimii toimeenpanevan elimen yhteydessä messujen järjestämistä koskevassa hyväksymismenettelyssä, on kuultava myös paikallisia talouselämän edustajia sekä neljää henkilöä, jotka ovat alueella pysyvän toimipaikan omaavien messuja järjestävien yhtiöiden pääjohtajia ja

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 5 §:n 2 ja 5 momentti, 10 §:n 4 momentti, 11 §:n 2 ja 3 momentti ja 15 §:n 1 momentti, joiden mukaan yksi edustaja alueellisista teollisuus-, kauppa-, maatalous- ja käsityökamareista, kolme edustajaa alueellisista teollisuus-, käsityö-, maatalous- ja kauppayhdistyksistä sekä kolme ammattiyhdistysten edustajaa kuuluvat menettelyssä neuvoa-antavana komiteana toimillaan komiteaan ja antavat kamareille oman lausuntonsa.

156. Komissio esittää tässä yhteydessä, että paikallisten tai alueellisten kilpailijoiden osallistuminen messujen hyväksymistä koskevaan ratkaisuun ja messujen järjestäjien hyväksymiseen on epäedullista erityisesti muiden kuin italialaisten messujen järjestäjien kannalta. Se viittaa julkisasiamies Gulmannin asiassa komissio vastaan Italia antamaan ratkaisuehdotukseen [60], jonka mukaan kyseisessä asiassa riidanalaisen neuvottelukunnan olemassaolo johti siihen, että kotimaiset kilpailijat saivat etukäteen tietoja hintapolitiikasta.

157. Esimerkiksi 26.5.1980 annetusta Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:sta komissio toteaa, että potentiaaliset kilpailijat eivät vaikuta ainoastaan alueella sijaitsevien messuyhtiöiden edustajien avoimen osallistumisen kautta vaan myös alueen talouselämän yhdistysten muiden edustajien kautta. Tämän lain mukaan messujen hyväksymiseen vaikuttavat näet samat eturyhmät, joilla on puheoikeus myös valittaessa henkilöitä alueellisten messuyhtiöiden johtotehtäviin.

158. Ainakin palvelujen tarjoamisen vapauden osalta komissio viittaa siihen, että toisista jäsenvaltioista peräisin olevat järjestäjät eivät voi osallistua alueellisten yhdistysten työhön. Myös sijoittautumisoikeuttaan käyttäneillä messujen järjestäjillä on hyvin vähäinen vaikutusvalta niissä.

60 — Asia C-306/91, komissio v. Italia, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-2133, I-2146, 10 kohta).

159. Erityisen merkittävä etuoikeus kotimaisille messujen järjestäjille aiheutuu siitä, että viranomaisten tukia myönnetään vain niille yhtiöille, joiden perustamiseen viranomaiset ovat osallistuneet, ja tästä säädetään esimerkiksi 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:ssä. Tästä syystä väite, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset tekevät ratkaisunsa puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti, ei ole vakuuttava.

160. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä vaikuttaa olevan kaksi erillistä kanneperustetta. Komissio arvostelee ensinnäkin sitä, että alueellisten talouselämän yhdistysten edustajat osallistuvat erilaisiin päätöksiin, jotka liittyvät messujen järjestämiseen. Toiseksi se arvostelee sitä, että vain tietyt messuyhtiöt voivat saada tukia, eli ne yhtiöt, joissa viranomaiset ovat osallisina.

161. Koska tukien valikoivaa myöntämistä koskevaa väitettä ei ole esitetty virallisessa huomautuksessa eikä perustellussa lausunnossa, tukien tällaista myöntämistä ei kuitenkaan voida pitää tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn konkreettisena kohteena vaan ainoastaan perusteluna sille näkemykselle, jonka mukaan Italian viranomaiset saattavat olla päätöksenteossaan puolueellisia.

162. Komissio ei myöskään esitä konkreettisia tapauksia, joiden yhteydessä mainitut säännökset olisivat johtaneet messujen järjestäjien syrjintään. Tästä syystä on tutkittava ainoastaan väitettä, jonka mukaan hallinnollinen rakenne vaikuttaa muiden jäsenvaltioiden toimijoiden vahingoksi.

163. Ratkaistaessa sitä, merkitseekö alueellisten talouselämän edustajien osallistuminen menettelyyn palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden rajoittamista, on ensinnäkin muistettava, että toimenpiteitä voidaan pitää rajoituksena ainoastaan silloin, kun ne ovat omiaan vaikeuttamaan perusvapauden käyttämistä tai estämään sen taikka tekemään sen vähemmän houkuttelevaksi. [61]

164. Tältä osin on ensin todettava, että komissio ei ole kiistänyt sitä, että mainitut elimet tekevät itse ratkaisunsa messujen järjestämisen yhteydessä. Se tarkoittaa pikemminkin ensisijaisesti, että rajoittaminen perustuu yksinomaan siihen, että näitä elimiä kuullaan ennen kuin Italian viranomaiset tekevät ratkaisun ja että niillä voi tästä syystä olla vaikutusvaltaa.

165. Tällainen vaikutusmahdollisuus on ilmeisen omiaan estämään perusvapauden

61 — Ks. edellä 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

käyttämistä tai tekemään sen vähemmän houkuttelevaksi siltä osin kuin kyseisen mahdollisuuden käyttöön osallistuu messujen järjestäjien välittömiä kilpailijoita. Ne voivat yrittää viivyttää välttämättömiä ratkaisuja ja määrätä kohtuuttomia rajoituksia tai ne saattavat saada kilpailun kannalta oleellisia tietoja. Tällaisesta osallistumisesta säädetään tosin vain 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 14 §:ssä.

166. Yleistä etua koskevat pakottavat syyt tai mahdollinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen uskominen näille kilpaileville messuyhtiöille eivät kumpikaan vaikuta asianmukaisilta perusteluilta tälle perusvapauksien rajoittamiselle.

167. Talouselämän alojen edustajien tai messujen kohderyhmien edustajien osallistumista ei sen sijaan aina voida pitää rajoituksena. Nämä piirit voivat tuoda arvokasta tietämystä ja kokemusta menettelyyn. Perusvapauksien rajoittaminen voidaan tässä yhteydessä todeta vain siinä tapauksessa, että voidaan esittää todisteeksi konkreettisia tapauksia, joissa tämä osallistuminen on ollut muista jäsenvaltioista peräisin olevien messujen järjestäjien kannalta epäedullista.

168. Komission viittaus, joka koskee kyseisten elinten osallistumista alueellisten messuyhtiöiden johtohenkilöiden valintaan ja tukien myöntämistä koskevaa sääntelyä, ei myöskään johda toisenlaiseen lopputulokseen.

169. Osallistuminen kilpailevien yritysten johtohenkilöiden valintaan ei johda siihen, että nämä elimet olisi rinnastettava messuyhtiöiden kilpailijoihin. Tästä osallistumisesta ei nimittäin seuraa se, että alueellisen messuyhtiön menestys olisi niiden taloudellisten intressien mukaista. Tukien myöntämistä koskeva sääntely ei ole syrjivä sen vuoksi, että talouselämän edustajat osallistuvat siihen, vaan yksinomaan sen vuoksi, että kyseinen laki on rajoittava.

170. Tästä syystä komissio ei ole kyennyt osoittamaan, että talouselämän alueellisten edustajien osallistuminen messujen toteuttamisen yhteydessä tehtäviin viranomaispäätöksiin merkitsisi palvelujen tarjoamisen vapauden tai sijoittautumisvapauden rajoittamista.

171. Tämä komission peruste menestyy tästä syystä vain siltä osin kuin se koskee kilpailijoiden osallistumista messujen toteuttamisen yhteydessä tehtäviin päätöksiin (23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 14 §).

IV Oikeudenkäyntikulut

172. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Italian tasavalta on hävinnyt yhdeksän kahdestatoista kohdasta kaikilta osin ja kymmenennen osittain. Siitä, että kanne on rauennut yhden kanneperusteen osalta sen vuoksi, että riidanalaiset säännökset on kumottu ennen virallisen huomautuksen lähettämistä, Italia on ainakin osittain vastuussa, kuten 35 kohdassa on todettu, koska se ei ole vastannut väitteeseen asianmukaisesti. Tästä syystä komission oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva vaatimus on hyväksyttävä ja Italian tasavalta velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Ratkaisuehdotus

173. Tästä syystä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi asian seuraavalla tavalla:

1. Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen (joista on muutettuina tullut EY 49 artikla ja sitä seuraavat artiklat) mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa seuraavat oikeussäännökset:

   — 29.1.1934 annetun Regio decreto-legge nro 454:n 2 §:n 1 momentti,

   — 15.1.1972 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 7:n 2 §:n 1 momentti,

— 18.4.1994 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 390:n 2 §:n 4, 6 ja 7 momentti,

— 14.7.1978 annetun Legge Regionale della Liguria nro 40:n 4 §,

— 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 6 §:n 1 momentin e, f, g ja h kohta, 6 §:n 4 momentti ja 7 §,

— 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 4 §, 5 §:n 6 momentin a ja c kohta, 6 §:n 1 momentti ja 8 §:n 1 ja 2 momentti,

— 29.4.1980 annetun Legge Regionale della Lombardia nro 45:n 4 §:n 1 momentin c kohta, 4 §:n 2 momentti ja 15 §:n 3 momentti,

— 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 3 ja 4 § ja 8 §:n viimeinen momentti ja

— 2.9.1978 annetun Legge Provinciale della Provincia autonoma di Trento nro 35:n 3, 5 ja 12 § ja 19 §:n 1 momentti.

2. Italian tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen (joista on muutettuna tullut EY 43 artikla ja sitä seuraavat artiklat) sekä 59 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se on pitänyt seuraavat säännökset voimassa:

   — 15.1.1972 annetun Decreto del Presidente della Repubblica nro 7:n 3 §,

   — 3.11.1972 annetun Legge Regionale della Liguria nro 12:n 2 §:n c ja d kohta, 3 §:n b ja c kohta ja 5 §:n a kohta,

   — 2.8.1988 annetun Legge Regionale del Veneto nro 35:n 8 §:n 1 momentti,

   — 26.5.1980 annetun Legge Regionale dell'Emilia-Romagna nro 43:n 8 §:n 2 momentti ja 11 §:n a, b, c ja d kohta,

   — 23.2.1981 annetun Legge Regionale del Friuli Venezia Giulia nro 10:n 5 ja 14 §.

3. Kanne hylätään muilta osin.

4. Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.