

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

15. Januar 2002 \*

In der Rechtssache C-439/99

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch E. Traversa und M. Patakia als Bevollmächtigte im Beistand von A. Cevese, avvocato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Italienische Republik**, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

\* Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG), 60 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG), 61, 63 und 64 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 51 EG, 52 EG und 53 EG) sowie 65 und 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 54 EG und 55 EG) verstoßen hat, dass sie

— folgende Vorschriften beibehalten hat:

— Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 7 des Königlichen Decreto-legge Nr. 454 vom 29. Januar 1934,

— Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7 vom 15. Januar 1972,

— Artikel 2 Absätze 4, 6 und 7 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 390 vom 18. April 1994,

— Artikel 4 des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 40 vom 14. Juli 1978,

— Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e bis h und Absatz 4 sowie Artikel 7 des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35 vom 2. August 1988,

— Artikel 2 Absatz 6, Artikel 4 erster Gedankenstrich, Artikel 6 Absätze 3 und 4 und Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a des Regionalgesetzes der Marken Nr. 16 vom 12. März 1979,

- Artikel 4, Artikel 5 Absatz 6 Buchstaben a und c, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 8 Absätze 1 und 2 und Artikel 16 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43 vom 26. Mai 1980,
  
- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 sowie Artikel 15 Absatz 3 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45 vom 29. April 1980,
  
- die Artikel 3, 4 und 8 letzter Absatz des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10 vom 23. Februar 1981,
  
- Artikel 2 letzter Absatz und Artikel 6 des Regionalgesetzes der Abruzzen Nr. 75 vom 13. November 1980 und
  
- die Artikel 3, 5 und 6 Absätze 3 und 4, 12 und 19 Absatz 1 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35 vom 2. September 1978,
  
- und dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 bis 61 und 63 bis 66 EG-Vertrag und aus den Artikeln 52 und 54 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG und 44 EG), 55 EG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG), 56 und 57 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 EG und 47 EG) und 58 EG-Vertrag (jetzt Artikel 48 EG) verstoßen hat, dass sie

— folgende Vorschriften beibehalten hat:

— Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7 vom 15. Januar 1972,

— Artikel 2 Buchstaben c und d, Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 12 vom 3. November 1972,

— Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35 vom 2. August 1988,

— Artikel 6 Absatz 3 Nummern 3 und 4, Artikel 7, Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43 vom 26. Mai 1980,

— Artikel 5 Absätze 2 und 5, Artikel 10 Absatz 4, Artikel 11 Absätze 2 und 3 und Artikel 15 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45 vom 29. April 1980,

— die Artikel 5, 13, 14 und 15 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10 vom 23. Februar 1981,

— Artikel 7 des Regionalgesetzes der Abruzzen Nr. 75 vom 13. November 1980,

— die Artikel 6, 7 und 23 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35 vom 2. September 1978,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie der Richter S. von Bahr (Berichterstatter), A. La Pergola, L. Sevón und M. Wathelet,

Generalanwalt: S. Alber  
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. Mai 2001,

folgendes

## Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 17. November 1999 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG), 60 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG), 61, 63 und 64 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 51 EG, 52 EG und 53 EG) sowie 65 und 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 54 EG und 55 EG) verstoßen hat, dass sie

— folgende Vorschriften beibehalten hat:

— Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 7 des Königlichen Decreto-legge Nr. 454 vom 29. Januar 1934,

— Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7 vom 15. Januar 1972,

— Artikel 2 Absätze 4, 6 und 7 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 390 vom 18. April 1994,

— Artikel 4 des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 40 vom 14. Juli 1978,

— Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e bis h und Absatz 4 sowie Artikel 7 des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35 vom 2. August 1988,

- Artikel 2 Absatz 6, Artikel 4 erster Gedankenstrich, Artikel 6 Absätze 3 und 4 und Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe a des Regionalgesetzes der Marken Nr. 16 vom 12. März 1979,
  
- Artikel 4, Artikel 5 Absatz 6 Buchstaben a und c, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 8 Absätze 1 und 2 und Artikel 16 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43 vom 26. Mai 1980,
  
- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 sowie Artikel 15 Absatz 3 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45 vom 29. April 1980,
  
- die Artikel 3, 4 und 8 letzter Absatz des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10 vom 23. Februar 1981,
  
- Artikel 2 letzter Absatz und Artikel 6 des Regionalgesetzes der Abruzzen Nr. 75 vom 13. November 1980 und
  
- die Artikel 3, 5 und 6 Absätze 3 und 4, 12 und 19 Absatz 1 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35 vom 2. September 1978,
  
- und dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 bis 61 und 63 bis 66 EG-Vertrag und aus den Artikeln 52 und 54 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG und 44 EG), 55 EG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG), 56 und 57 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 EG und 47 EG) und 58 EG-Vertrag (jetzt Artikel 48 EG) verstoßen hat, dass sie

- folgende Vorschriften beibehalten hat:
  
- Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7 vom 15. Januar 1972,
  
- Artikel 2 Buchstaben c und d, Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 12 vom 3. November 1972,
  
- Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35 vom 2. August 1988,
  
- Artikel 6 Absatz 3 Nummern 3 und 4, Artikel 7, Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43 vom 26. Mai 1980,
  
- Artikel 5 Absätze 2 und 5, Artikel 10 Absatz 4, Artikel 11 Absätze 2 und 3 und Artikel 15 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45 vom 29. April 1980,
  
- die Artikel 5, 13, 14 und 15 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10 vom 23. Februar 1981,



— Artikel 7 des Regionalgesetzes der Abruzzen Nr. 75 vom 13. November 1980,

— die Artikel 6, 7 und 23 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35 vom 2. September 1978.

### Vorprozessuales Verfahren

- 2 Nach Beschwerden verschiedener Messeveranstalter untersuchte die Kommission nationale, regionale und provinzielle italienische Vorschriften über die Veranstaltung von Messen, Ausstellungen und Märkten (im Folgenden: Messen).
  
- 3 Aufgrund dieser Untersuchung kam sie zu dem Ergebnis, dass eine erste Reihe von Vorschriften gegen den in den Artikeln 59 ff. EG-Vertrag verankerten Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit und eine zweite Reihe von Vorschriften sowohl gegen den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit als auch gegen den in den Artikeln 52 ff. EG-Vertrag verankerten Grundsatz der Niederlassungsfreiheit verstießen.

- 4 Die Kommission forderte die Italienische Republik mit Schreiben vom 16. April 1996 auf, innerhalb von zwei Monaten dazu Stellung zu nehmen.
  
- 5 Da die Kommission die Antwort der Italienischen Republik für unbefriedigend hielt, übersandte sie dieser am 18. Mai 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte sie auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.
  
- 6 Mit Schreiben vom 15. Februar 1999 übermittelte die Ständige Vertretung der Italienischen Republik bei der Europäischen Union der Kommission einen Gesetzentwurf, der bereits vom Senat gebilligt worden war, aber noch dem engeren Ausschuss des Zehnten Ausschusses „Industrie“ der Abgeordnetenkammer zur Prüfung vorlag.
  
- 7 Unter diesen Umständen hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

### Zulässigkeit

- 8 Der Gerichtshof kann von Amts wegen prüfen, ob die in Artikel 226 EG aufgestellten Voraussetzungen für die Erhebung einer Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung erfüllt sind (Urteil vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-362/90, Kommission/Italien, Slg. 1992, I-2353, Randnr. 8).

- 9 Zunächst entsprechen bestimmte Rügen, die die Kommission vor dem Gerichtshof geltend gemacht hat, nicht völlig denen, die sie im vorprozessualen Verfahren erhoben hat, oder sie sind nicht klar und genau genug.
  
- 10 Nach ständiger Rechtsprechung soll das Vorverfahren dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich gegenüber den Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen (vgl. u. a. Urteil vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-152/98, Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3463, Randnr. 23).
  
- 11 Daraus folgt erstens, dass der Gegenstand einer Klage nach Artikel 226 EG durch das in dieser Bestimmung vorgesehene Vorverfahren eingegrenzt wird (Urteil Kommission/Niederlande, a. a. O., Randnr. 23). Daher muss die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein wie die mit Gründen versehene Stellungnahme (vgl. u. a. Urteil vom 18. Juni 1998 in der Rechtssache C-35/96, Kommission/Italien, Slg. 1998, I-3851, Randnr. 28). Eine Rüge, die in dieser Stellungnahme nicht erhoben wurde, ist also im Verfahren vor dem Gerichtshof unzulässig.
  
- 12 Zweitens muss die mit Gründen versehene Stellungnahme eine zusammenhängende und ausführliche Darstellung der Gründe enthalten, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat (vgl. u. a. Urteil vom 4. Dezember 1997 in der Rechtssache C-207/96, Kommission/Italien, Slg. 1997, I-6869, Randnr. 18).
  
- 13 Gemäß diesen Grundsätzen muss die erste Rüge für unzulässig erklärt werden, soweit sie Artikel 6 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr.

35/78 betrifft. Denn wie der Generalanwalt in Nummer 22 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist die Angabe der Absätze dieses Artikels durch die Kommission im vorprozessualen Verfahren unrichtig und weicht von den Angaben in der Klageschrift ab.

- 14 Soweit die zweite Rüge der Kommission Artikel 7 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80 betrifft, richtet sich die Klage gegen Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a dieses Gesetzes, während in der mit Gründen versehenen Stellungnahme Artikel 7 Absätze 3 und 4 des Gesetzes beanstandet werden. Die zweite Rüge ist somit in der mit Gründen versehenen Stellungnahme hinsichtlich dieses Artikels nicht klar formuliert und deshalb unzulässig.
- 15 Weiter ergibt sich aus den Antworten beider Parteien auf eine Frage des Gerichtshofes, dass das Regionalgesetz der Marken Nr. 16/79 am 13. April 1995 und das Regionalgesetz der Abruzzen Nr. 75/80 am 10. September 1993 aufgehoben worden ist.
- 16 Nach Artikel 226 Absatz 2 EG kann eine Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung jedoch nur dann erhoben werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission nicht in der darin gesetzten Frist nachgekommen ist (vgl. Urteil vom 31. März 1992, Kommission/Italien, Randnr. 9).
- 17 Da das Regionalgesetz der Marken Nr. 16/79 und das Regionalgesetz der Abruzzen Nr. 75/80 vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist — ja sogar schon vor Übersendung des Aufforderungsschreibens — aufgehoben wurden, bestand die gerügte Vertragsverletzung bei Ablauf der genannten Frist nicht mehr fort. Deshalb ist die Klage der Kommission insoweit als unzulässig abzuweisen, als sie diese Regionalgesetze betrifft.

## Begründetheit

### *Vorbemerkungen*

- 18 Die Kommission trägt vor, die beanstandeten nationalen, regionalen und provinziellen Vorschriften schränken sowohl die Dienstleistungs- als auch die Niederlassungsfreiheit der Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten im Bereich der Veranstaltung von Messen auf ungerechtfertigte Weise ein.
- 19 Die italienische Regierung hat die Vertragsverletzung vor dem Gerichtshof nicht bestritten.
- 20 Im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage, die die Kommission gemäß Artikel 226 EG erhebt und deren Zweckmäßigkeit sie allein zu beurteilen hat, hat der Gerichtshof auch dann festzustellen, ob die beanstandete Vertragsverletzung vorliegt, wenn der betroffene Mitgliedstaat die Vertragsverletzung nicht mehr bestreitet (vgl. Urteil vom 22. Juni 1993 in der Rechtssache C-243/89, Kommission/Dänemark, Slg. 1993, I-3353, Randnr. 30).
- 21 Bei der Veranstaltung von Messen handelt es sich um eine wirtschaftliche Tätigkeit, die unter das Vertragskapitel über das Niederlassungsrecht fällt, wenn sie von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats in stabiler und kontinuierlicher Weise von einer Haupt- oder Nebenniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat aus in diesem ausgeübt wird, und die unter das Vertragskapitel über die Dienstleistungen fällt, wenn sie von einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats ausgeübt wird, der sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um sie dort vorübergehend auszuüben (in diesem Sinn Urteil vom 30. November 1995 in der Rechtssache C-55/94, Gebhard, Slg. 1995, I-4165, Randnrn. 25 und 26).

- 22 Die Artikel 52 und 59 EG-Vertrag schreiben die Aufhebung der Beschränkungen der freien Niederlassung und des freien Dienstleistungsverkehrs vor. Als solche Beschränkungen sind alle Maßnahmen anzusehen, die die Ausübung dieser Freiheiten unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen (in diesem Sinn für die Niederlassungsfreiheit Urteil vom 30. März 1993 in der Rechtssache C-168/91, Konstandinidis, Slg. 1993, I-1191, Randnr. 15, und für die Dienstleistungsfreiheit Urteil vom 20. Februar 2001 in der Rechtssache C-205/99, Analir u. a., Slg. 2001, I-1271, Randnr. 21).
- 23 Wenn derartige Maßnahmen für alle im Aufnahmemitgliedstaat tätigen Personen oder Unternehmen gelten, können sie jedoch nach ständiger Rechtsprechung gerechtfertigt sein, sofern sie zwingenden Gründen des Gemeinwohls genügen, geeignet sind, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (in diesem Sinn Urteile Gebhard, Randnr. 37, und Analir, Randnr. 25).
- 24 Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen sind nacheinander die erste Rüge der Kommission betreffend die Verletzung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit und die zweite Rüge betreffend die Verletzung sowohl des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit als auch des Grundsatzes der Niederlassungsfreiheit zu prüfen.

*Erste Rüge: Verletzung des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit*

- 25 Mit ihrer ersten Rüge macht die Kommission geltend, dass einige der nationalen, regionalen oder provinziellen Vorschriften, um die es hier gehe, wegen ihres

einschränkenden oder diskriminierenden Charakters gegen den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit verstießen, da sie

- von den Messeveranstaltern verlangten, sich eine amtliche Anerkennung der italienischen nationalen, regionalen oder örtlichen Behörden zu beschaffen (Artikel 2 Absatz 1 des Königlichen Decreto-legge Nr. 454/34; Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7/72; Artikel 2 Absatz 4 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 390/94; Artikel 8 Absätze 1 und 2 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80; Artikel 5 Absatz 1 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78; Artikel 7 des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35/88; Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80);
  
- von den Messeveranstaltern verlangten, im Land oder in der Region einen Sitz, eine Niederlassung oder eine ständige Einrichtung zu haben (Artikel 15 Absatz 3 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80; Artikel 8 letzter Absatz des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81);
  
- von den Messeveranstaltern verlangten, eine besondere rechtliche Ausgestaltung zu haben, wodurch die anderen Arten von Wirtschaftsteilnehmern ausgeschlossen würden (Artikel 4 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80, wonach Messen von öffentlichen Stellen, von Tochterorganisationen der betreffenden Wirtschaftsverbände, von privaten Vereinen und von Ausschüssen veranstaltet werden, deren Hauptzweck eine andersartige Tätigkeit ist);
  
- forderten, dass die Tätigkeit als Messeveranstalter ausschließlich ausgeübt wird (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80; Artikel 3 des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81; Artikel 5 Absatz 1 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78);

- verlangten, dass die Tätigkeit als Messeveranstalter ohne Absicht der Gewinnerzielung ausgeübt werde (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80; Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e, f und h des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35/88; Artikel 4 des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81; Artikel 3, 5 Absätze 1 und 2, 12 und 19 Absatz 1 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78; Artikel 4 des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 40/78; Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe c des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80);
  
- vorschrieben, dass die Messe in regelmäßigen Abständen wiederholt werden müsse (Artikel 6 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80, wonach nationale und internationale Messen einen festen Sitz und eine ständige Verwaltungsorganisation haben und ihre regelmäßige Wiederholung und ihre Dauer im Voraus feststehen müssen);
  
- vorschrieben, dass die zu veranstaltende Messe den von einer Region im Rahmen der Regionalplanung festgesetzten Zielen entsprechen müsse (Artikel 5 Absatz 6 Buchstabe a des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80);
  
- die Einhaltung besonders strenger Fristen im Verwaltungsverfahren der obligatorischen Genehmigung vorschrieben (Artikel 2 Absätze 4, 6 und 7 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 390/94, der bestimmt, dass Anträge auf die Anerkennung als internationale Messe und auf die Genehmigung ihrer Veranstaltung bei den zuständigen Behörden bis zum 30. September des vorvergangenen Jahres vor Veranstaltung der Messe eingereicht werden müssen [Absatz 4], dass die fragliche Anerkennung vor dem 1. Februar des Jahres vor Veranstaltung der Messe erteilt wird und den Regionen bekannt gegeben werden muss [Absatz 5], dass die in die Zuständigkeit der Regionen fallenden Maßnahmen der fraglichen Genehmigung von den Regionen 30 Tage vor der in Artikel 5 genannten Bekanntgabe erfolgen müssen [Absatz 6] und dass die Regionen dem Industrie-, Handels-



und Handelsminister bis zum 30. September des Jahres vor der Veranstaltung der Messe die Liste der als nationalen Messen anerkannten und genehmigten Veranstaltungen vorlegen müssen [Absatz 7]);

- die Veranstaltung anderer Messen als derjenigen, die im amtlichen Kalender eingetragen seien, untersagten (Artikel 7 des Königlichen Decreto-legge Nr. 454/34; Artikel 16 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80).
- 26 Nach ständiger Rechtsprechung stellt eine nationale Regelung, die die Erbringung bestimmter Dienstleistungen im Inland durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 59 EG-Vertrag dar (vgl. u. a. Urteil vom 9. März 2000 in der Rechtssache C-355/98, Kommission/Belgien, Slg. 2000, I-1221, Randnr. 35).
- 27 Zwar kann das Erfordernis einer amtlichen Anerkennung oder einer vorherigen Genehmigung für die Ausübung der Tätigkeit des Messeveranstalters eventuell durch das allgemeine Interesse an der Sicherstellung der notwendigen Qualität der angebotenen Dienstleistung und der Sicherheit der Veranstaltung gerechtfertigt sein. Ein solches Erfordernis ist jedoch nicht gerechtfertigt, wenn dieses Interesse durch die Vorschriften geschützt wird, denen der Leistungserbringer im Mitgliedstaat seiner Niederlassung unterliegt.
- 28 Die nationalen und regionalen Vorschriften, um die es hier geht, tragen jedoch offensichtlich nicht den Vorschriften Rechnung, die für den Leistungserbringer im Mitgliedstaat seiner Niederlassung gelten. Die italienische Regierung hat nicht einmal vorgetragen, dass die fraglichen Vorschriften in diesem Sinn auszulegen seien.

- 29 Die im ersten Gedankenstrich der Randnummer 25 dieses Urteils bezeichneten Beschränkungen sind somit nicht gerechtfertigt. Deshalb ist die erste Rüge begründet, soweit sie die nationalen, regionalen und provinziellen Vorschriften betrifft, die für die Ausübung der Tätigkeit des Messeveranstalters eine amtliche Zulassung oder Anerkennung verlangen.
- 30 Hinsichtlich der Verpflichtung des Messeveranstalters, einen ständigen nationalen oder lokalen Sitz zu haben, ist darauf hinzuweisen, dass, wenn schon das Erfordernis der Zulassung eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt, das Erfordernis einer festen Niederlassung faktisch die Negation dieser Freiheit ist. Durch dieses Erfordernis wird Artikel 59 EG-Vertrag, der gerade auf die Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs für solche Personen abzielt, die nicht in dem Staat niedergelassen sind, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll, jede praktische Wirksamkeit genommen. Ein solches Erfordernis ist nur zulässig, wenn es nachweislich eine unerlässliche Voraussetzung für die Erreichung des verfolgten Zieles ist (vgl. u. a. Urteil vom 9. Juli 1997 in der Rechtssache C-222/95, Parodi, Slg. 1999, I-3899, Randnr. 31).
- 31 Die italienische Regierung hat nichts dafür vorgetragen, dass das Erfordernis eines Sitzes, einer Niederlassung oder einer ständigen Einrichtung auf nationaler oder lokaler Ebene für die Ausübung der Tätigkeit des Messeveranstalters unerlässlich ist. Die erste Rüge ist deshalb insoweit begründet, als sie sich gegen die im zweiten Gedankenstrich der Randnummer 25 dieses Urteils genannten regionalen Vorschriften richtet.
- 32 Auch die Verpflichtung des Messeveranstalters, eine besondere rechtliche Ausgestaltung zu haben, die Verpflichtung, die Tätigkeit der Veranstaltung von Messen ausschließlich zu betreiben und das Verbot, eine Gewinnerzielungsabsicht zu verfolgen, stellen erhebliche Einschränkungen der Dienstleistungsfreiheit dar. Gründe des Gemeinwohls, die geeignet wären, derartige Einschränkungen zu rechtfertigen, sind nur schwer vorstellbar. Da die italienische Regierung im Übrigen keinen solchen Grund geltend gemacht hat, ist die erste Rüge insoweit begründet, als sie sich gegen die im dritten bis fünften Gedankenstrich der Randnummer 25 dieses Urteils genannten regionalen und provinziellen Vorschriften richtet, jedoch mit Ausnahme des Artikels 19 Absatz 1 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78. Die Kommission hat

nämlich nicht überzeugend dargetan, dass diese Vorschrift, die die Gewährung von Subventionen für bestimmte Messeveranstalter vorsieht, die Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigt.

- 33 Bestimmungen von der Art der nationalen und regionalen Vorschriften, die eine Wiederholung der Messen in regelmäßigen Abständen, die Vereinbarkeit der Messen mit den im Rahmen der Regionalplanung festgesetzten Zielen und die Einhaltung strenger Fristen im Verfahren der Genehmigung der Messen verlangen, und Vorschriften, die es verbieten, andere Messen zu veranstalten, als im amtlichen Kalender eingetragen sind, sind zweifellos geeignet, die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit zu erschweren. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass es Gründe des Gemeinwohls geben kann, die derartige Beschränkungen rechtfertigen könnten. Die italienische Regierung hat jedoch keinen solchen Grund mit der Genauigkeit angeführt, die erforderlich ist, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, seine Stichhaltigkeit zu beurteilen und zu prüfen, ob die Voraussetzungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllt sind. Die erste Rüge ist somit ebenfalls begründet, soweit sie diese im sechsten bis neunten Gedankenstrich der Randnummer 25 dieses Urteils angegebenen Vorschriften betrifft.
- 34 Schließlich hat die Kommission nicht begründet, weshalb Artikel 6 Absätze 1 Buchstabe g und 4 des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35/88, den sie nur in ihren Klageanträgen nennt, die Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigen soll. Die erste Rüge ist daher zurückzuweisen, soweit sie diese Vorschriften betrifft.

*Zweite Rüge: Verletzung der Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit*

- 35 Die zweite Rüge der Kommission geht dahin, dass bestimmte nationale, regionale und provinzielle Vorschriften sowohl den Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit als auch den der Niederlassungsfreiheit verletzen, da sie die Tätigkeit des Messeveranstalters abhängig machten von

- der Mitwirkung von Behörden oder anderen örtlichen Stellen bei der vollständigen oder teilweisen Ernennung der Organe der Messebetreiber wie des Verwaltungsrats, des Exekutivausschusses, des Buchprüferkollegiums, des Präsidenten, des Generalsekretärs (Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7/72; Artikel 2 Buchstaben c und d, 3 Absatz 1 Buchstaben b und c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 12/72; Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35/88; Artikel 8 Absatz 2 und 11 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80; Artikel 5 des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81);
  
  - dem Vorhandensein mindestens einer örtlichen territorialen Institution unter den Gründern oder den Gesellschaftern (Artikel 8 Absatz 2 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80);
  
  - der — und sei es auch nur beratenden — Mitwirkung von Einrichtungen, denen bereits in dem betreffenden Gebiet tätige Wirtschaftsteilnehmer angehören oder die diese vertreten, bei der Anerkennung und Zulassung der organisierenden Stelle und bei der Gewährung öffentlicher Mittel an diese (Artikel 6 Absatz 3 Nummern 3 und 4 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80; Artikel 6, 7 und 23 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78; Artikel 13, 14 und 15 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81; Artikel 5 Absätze 2 und 5, Artikel 10 Absatz 4, Artikel 11 Absätze 2 und 3 und Artikel 15 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80).
- 36 Die nationalen und regionalen Vorschriften, die die Ernennung der Organe der Messebetreiber von der Mitwirkung der Behörden oder anderer örtlicher Stellen abhängig machen, sind geeignet, die Ausübung des Rechts auf Dienstleistungsfreiheit durch Wirtschaftsteilnehmer aus anderen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen oder sogar zu verhindern und die Ausübung ihres Rechts, sich in Italien niederzulassen, zu erschweren.

- 37 Das gleiche gilt für Artikel 8 Absatz 2 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80, der die Tätigkeit des Messeveranstalters zwar nicht von der Mitwirkung von Behörden oder örtlichen Stellen bei der Ernennung der Organe der Messebetreiber, wohl aber von der Anwesenheit wenigstens einer örtlichen territorialen Institution unter den Gründern oder den Gesellschaftern abhängig macht.
- 38 Gründe des Gemeinwohls, die geeignet wären, derartige Beschränkungen zu rechtfertigen, sind nicht leicht vorstellbar. Die italienische Regierung hat im Übrigen keinen konkreten Grund angeführt. Die zweite Rüge ist somit insoweit begründet, als sie die im ersten und im zweiten Gedankenstrich der Randnummer 35 dieses Urteils genannten nationalen und regionalen Vorschriften betrifft, jedoch mit Ausnahme des Artikels 8 Absatz 2 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80, soweit er im ersten Gedankenstrich der Randnummer 35 genannt wird.
- 39 Hinsichtlich der Vorschriften, die die Veranstaltung von Messen davon abhängig machen, dass Einrichtungen, denen bereits in dem betreffenden Gebiet tätige Wirtschaftsteilnehmer angehören oder die diese vertreten, bei der Anerkennung und Zulassung der organisierenden Stelle und bei der Gewährung öffentlicher Mittel an diese mitwirken, ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis einer Zulassung oder einer amtlichen Anerkennung eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs oder der freien Niederlassung bedeutet. Eine solche Beeinträchtigung kann sich aus den vom Generalanwalt in Nummer 165 seiner Schlussanträge dargelegten Gründen auch aus Vorschriften ergeben, die die Mitwirkung von Einrichtungen vorsehen, denen bereits in dem betreffenden Gebiet tätige konkurrierende Wirtschaftsteilnehmer angehören.
- 40 Dies gilt für die Artikel 13, 14 und 15 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81, die für die Genehmigung von Messen die Mitwirkung eines beratenden Ausschusses vorsehen, dem u. a. vier Präsidenten der Messebetreiber angehören, die einen Sitz in der Region haben. Diese Vorschriften, die im dritten Gedankenstrich der Randnummer 35 dieses Urteils genannt sind, entbehren jeder Rechtfertigung und verstoßen deshalb gegen die Grundsätze der Dienstleistungs- und der Niederlassungsfreiheit.

- 41 Die Einschränkungen der Dienstleistungs- oder der Niederlassungsfreiheit durch die anderen im dritten Gedankenstrich der Randnummer 35 dieses Urteils genannten Vorschriften, nämlich durch Artikel 6 Absatz 3 Nummern 3 und 4 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80, die Artikel 6, 7 und 23 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78 und die Artikel 5 Absätze 2 und 5, 10 Absatz 4, 11 Absätze 2 und 3 und 15 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80, können durch den Umstand gerechtfertigt sein, dass die Kenntnisse oder die Erfahrung der Vertreter des Wirtschaftslebens, die nicht im Wettbewerb mit den Wirtschaftsteilnehmern stehen, die dem Anerkennungs- oder Zulassungsverfahren unterliegen, und diejenigen der Vertreter der an der Messe interessierten Öffentlichkeit sich für das fragliche Verfahren als wertvoll erweisen könnten.
- 42 Aufgrund dieser Erwägungen ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 bis 61 und 63 bis 66 EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie

— folgende Vorschriften beibehalten hat:

— Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 7 des Königlichen Decreto-legge Nr. 454/34,

— Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7/72,

— Artikel 2 Absätze 4, 6 und 7 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 390/94,

— Artikel 4 des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 40/78,

- Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e, f und h sowie Artikel 7 des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35/88,
  
- Artikel 4, Artikel 5 Absatz 6 Buchstaben a und c, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 8 Absätze 1 und 2 und Artikel 16 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80,
  
- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 sowie Artikel 15 Absatz 3 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45/80,
  
- die Artikel 3, 4 und 8 letzter Absatz des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81 und
  
- die Artikel 3, 5 und 12 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35/78,
  
- und dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 bis 61 und 63 bis 66 EG-Vertrag und aus den Artikeln 52 und 54 bis 58 EG-Vertrag verstoßen hat, dass sie
  
- folgende Vorschriften beibehalten hat:
  
- Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7/72,

- Artikel 2 Buchstaben c und d, Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 12/72,
  
- Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35/88,
  
- die Artikel 8 Absatz 2 und 11 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43/80 und
  
- die Artikel 5, 13, 14 und 15 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10/81.

## Kosten

- <sup>43</sup> Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.



Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 49 EG), 60 EG-Vertrag (jetzt Artikel 50 EG), 61, 63 und 64 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 51 EG, 52 EG und 53 EG) sowie 65 und 66 EG-Vertrag (jetzt Artikel 54 EG und 55 EG) verstoßen, dass sie folgende Vorschriften beibehalten hat:

— Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 7 des Königlichen Decreto-legge Nr. 454 vom 29. Januar 1934,

— Artikel 2 Absatz 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7 vom 15. Januar 1972,

— Artikel 2 Absätze 4, 6 und 7 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 390 vom 18. April 1994,

— Artikel 4 des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 40 vom 14. Juli 1978,

- Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e, f und h sowie Artikel 7 des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35 vom 2. August 1988,
  
- Artikel 4, Artikel 5 Absatz 6 Buchstaben a und c, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 8 Absätze 1 und 2 und Artikel 16 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43 vom 26. Mai 1980,
  
- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 sowie Artikel 15 Absatz 3 des Regionalgesetzes der Lombardei Nr. 45 vom 29. April 1980,
  
- die Artikel 3, 4 und 8 letzter Absatz des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10 vom 23. Februar 1981 und
  
- die Artikel 3, 5 und 12 des Provinzialgesetzes der Autonomen Provinz Trient Nr. 35 vom 2. September 1978.

2. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 59 bis 61 und 63 bis 66 EG-Vertrag und aus den Artikeln 52 und 54 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 EG und 44 EG), 55 EG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG), 56 und 57 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 46 EG und 47 EG) und 58 EG-Vertrag (jetzt Artikel 48 EG) verstoßen, dass sie folgende Vorschriften beibehalten hat:

— Artikel 3 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 7 vom 15. Januar 1972,

— Artikel 2 Buchstaben c und d, Artikel 3 Absatz 1 Buchstaben b und c und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Ligurien Nr. 12 vom 3. November 1972,

— Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d des Regionalgesetzes von Venetien Nr. 35 vom 2. August 1988,

— die Artikel 8 Absatz 2 und 11 Absatz 1 des Regionalgesetzes der Emilia-Romagna Nr. 43 vom 26. Mai 1980,

— die Artikel 5, 13, 14 und 15 Absatz 1 Buchstabe a des Regionalgesetzes von Friaul-Julisch-Venetien Nr. 10 vom 23. Februar 1981.

**3. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

**4. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Jann

von Bahr

La Pergola

Sevón

Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Januar 2002.

Der Kanzler

Der Präsident der Fünften Kammer

R. Grass

P. Jann