DOMSTOLENS DOM
15. oktober 1986 *

I sag 168/85

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Guido Berardis, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Silvio Pieri, italiensk tjenestemand, detacheret til Kommissionen i henhold til udvekslingsordningen for tjenestemænd, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den italienske Republik, ved afdelingschef Luigi Ferrari Bravo, udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af Avvocato dello Stato Ivo Braguglia, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens ambassade,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikler 48, 52 og 59 i EØF-traktaten ved i italiensk ret at opretholde bestemmelser, hvorefter statsborgere fra de øvrige medlemsstater under forudsætning af gensidighed ligestilles med italienske statsborgere for så vidt angår adgangen til forskellige former for erhvervsvirksomhed i forbindelse med turisme, hvorefter italiensk statsborgerskab er en forudsætning for optagelse på journalistforbundets medlemsliste for publicister og journalistpraktikanter og gensidighed en forudsætning for optagelse af journalister fra de øvrige medlemsstater på samme forbunds særlige medlemsliste for udenlandske journalister, og hvorefter kun italienske statsborgere kan deltage i udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger,

* Processprog: Italiensk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand C. Kakouris, fungerende præsident, afdelingsformændene T. F. O'Higgins og F. Schockweiler og dommerne G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann og G. C. Rodriguez Iglesias,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 29. april 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. juni 1986,

afsagt følgende

DOM

1 Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 3. juni 1985 har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikler 48, 52 og 59 ved i italiensk ret at opretholde bestemmelser,

— hvorefter statsborgere fra de øvrige medlemsstater under forudsætning af gensidighed ligestilles med italienske statsborgere for så vidt angår adgangen til forskellige former for erhvervsvirksomhed i forbindelse med turisme,

— hvorefter italiensk statsborgerskab er en forudsætning for optagelse på journalistforbundets medlemsliste for publicister og journalistpraktikanter og gensidighed en forudsætning for optagelse af journalister fra de øvrige medlemsstater på samme forbunds særlige medlemsliste for udenlandske journalister, og

— hvorefter kun italienske statsborgere kan deltage i udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger.

2 De omtvistede italienske lovbestemmelser er omtalt i retsmøderapporten. Her bemærkes kun, at bestemmelserne om turisme stammer fra 1983, bestemmelserne for journalisterhvervet fra 1963 og bestemmelserne om apotekervirksomhed fra 1968.

3 Efter at Kommissionen i marts 1983 havde fremsat en anmodning om en redegørelse, tilstillede den italienske regering ved skrivelse af 15. september 1983 Kommissionen en kopi af et cirkulære af 21. juli 1983 fra justitsministeriet til journalistforbundet. Forbundet pålægges heri at overholde traktatens artikler 52 ff. og opfordres til at stille samme betingelser for medlemsskab for statsborgere fra Fællesskabets medlemsstater og italienske statsborgere. Den italienske regering tilstillede endvidere Kommissionen en kopi af en note af 26. oktober 1983, med hvilken journalistforbundet havde meddelt forbundets regions- og fællesregionsafdelinger indholdet af ovennævnte cirkulære, samt en kopi af en vedtagelse i journalistforbundet af 16. december 1983 om annullation i medfør af nævnte cirkulære af fællesregionsafdelingen for Làzio og Molise's beslutning af 22. november 1982 om at afslå en nederlandsk statsborgers optagelse på medlemslisten for publicister med den begrundelse, at vedkommende ikke var italiensk statsborger.

4 Den italienske regering tilstillede dernæst ved telex af 18. juli 1983 Kommissionen en række cirkulærer af 2. og 10. december 1982 fra den italienske ministerpræsidents kontor, rettet henholdsvis til regeringens repræsentant i regionen Lombardiet og til samtlige regeringens repræsentanter i regionerne. I disse cirkulærer anføres det, at EF-statsborgere i medfør af traktatens artikler 52 ff. har adgang til udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger, idet der ikke længere kan stilles krav om italiensk statsborgerskab.

5 Kommissionen finder de omtvistede bestemmelser stridende mod traktatens artikler 48, 52 og 59. De administrative cirkulærer antages at være utilstrækkelige til at råde bod på denne traktatstridighed, og Kommissionen har derfor ved åbningsskri-

velse af 26. januar 1984 opfordret den italienske regering til inden en måned at fremsætte sine bemærkninger. Da åbningsskrivelsen ikke er blevet besvaret, har Kommissionen den 20. november 1984 tilstillet Den italienske Republik en begrundet udtalelse. Da den italienske regering ikke har reageret herpå, har Kommissionen anlagt nærværende sag.

6 Kommissionen har navnlig støttet sin påstand på to argumenter. Den har i første række anført, at Domstolen ved flere lejligheder har udtalt, at gensidighedsbetingelser af enhver art er uforenelige med fællesskabsretten; der henvises herved bl. a. til Domstolens dom af 25. oktober 1979 (Kommissionen mod Den italienske Republik, 159/78, Sml. s. 3247). Den har dernæst henvist til Domstolens faste praksis, hvorefter nationale lovbestemmelsers retsstridighed ifølge fællesskabsretten ikke kan bringes ud af verden ved udstedelse af administrative cirkulærer. Det er herved uden betydning, at de pågældende fællesskabsbestemmelser er umiddelbart anvendelige, og at retsstillingen derfor skulle være klar.

7 Den italienske regering har i svarskriftet erkendt, at de omtvistede bestemmelser formelt er i strid med fællesskabsretten. Den har imidlertid anført, at der ikke hermed foreligger nogen reel hindring for fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser, idet traktatens artikler 48, 52 og 59 er umiddelbart anvendelige i italiensk ret. Af denne umiddelbare anvendelighed følger, at de lovbestemmelser, hvori der stilles krav om italiensk statsborgerskab eller om gensidighed, må anses for at være ændret, således at de ikke har gyldighed for statsborgere fra medlemsstaterne.

8 Den italienske regering har fastslået, at de administrative cirkulærer eller instrukser herefter ikke tjener til at ændre lovgivningen, men til at afgrænse dennes anvendelsesområde, idet der herved sker en fremhævelse af fællesskabsrettens effektivitet og forrang. Også uden en formelig ophævelse af de omhandlede nationale lovbestemmelser er de omhandlede administrative foranstaltninger efter passende instrukser om reglernes indhold til de kompetente nationale myndigheder tilstrækkelige til at sikre fællesskabsborgernes rettigheder i henhold til traktaten.

9 Den italienske regering har tilføjet, at traktatens umiddelbart anvendelige regler jo træder i stedet for modstridende nationale retsregler, således at det er unødvendigt og i øvrigt unødigt besværligt formelt at ophæve eller ændre alle disse nationale bestemmelser. Alle fællesskabsborgere har i tidens løb erhvervet sikkert kendskab

til de rettigheder, der kan gøres gældende i de medlemsstater, der ikke er deres hjemland. Undladelsen af en formelig ophævelse af denne nationale lovgivning kan derfor ikke fortsat give anledning til retsuvished.

10 Af det anførte fremgår, at det står fast, at de af Kommissionen anfægtede nationale bestemmelser strider mod traktatens artikler 48, 52 og 59.

11 I den forbindelse bemærkes, at traktatens umiddelbart anvendelige bestemmelser forpligter samtlige myndigheder i medlemsstaterne, som derfor skal anvende dem, uden at det er nødvendigt at vedtage nationale gennemførelsesbestemmelser. Imidlertid har Domstolen i dom af 20. marts 1986 (Kommissionen mod kongeriget Nederlandene, 72/85, Sml. s. 1219) fastslået, at de retsundergivnes adgang til ved nationale retsinstanser at påberåbe sig traktatens umiddelbart anvendelige bestemmelser alene udtrykker, hvad der er retssikkerhedsgarantiens mindstemål, og ikke i sig selv er tilstrækkelig til at sikre en fuldstændig gennemførelse af traktaten. Af Domstolens praksis, navnlig førnævnte dom af 25. oktober 1979, fremgår det således, at en opretholdelse uden ændring af en bestemmelse, som strider med en traktatbestemmelse, også selv om sidstnævnte bestemmelse gælder umiddelbart i medlemsstaternes retsorden, skaber en tvetydig situation, idet der herved for de pågældende retsundergivne opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten, og at en opretholdelse som nævnt derfor udgør en overtrædelse fra nævnte medlemsstats side af de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten.

12 Om den italienske regerings argument om, at EF-borgeres rettigheder på baggrund af de førnævnte traktatbestemmelsers umiddelbare anvendelighed er tilstrækkeligt sikret ved de administrative cirkulærer eller instrukser, bemærkes først, at der ikke hermed foreligger nogen indsigelse over for Kommissionens klagepunkter vedrørende adgangen til forskellige former for erhvervsvirksomhed i forbindelse med turisme. Den italienske regering har nemlig ikke godtgjort, at der er udstedt cirkulærer eller administrative instrukser overhovedet vedrørende EF-borgeres adgang til disse former for erhvervsvirksomhed.

13 Nævnte argument savner i øvrigt grundlag. National lovgivnings uoverensstemmelse med traktatens bestemmelser kan, også hvor disse sidste er umiddelbart anvendelige, kun fjernes helt ved bindende interne regler med samme retlige karakter som de regler, de ændrer. Af Domstolens faste praksis vedrørende medlemsstaternes gennemførelse af direktiver fremgår, at en simpel administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af traktatens bestemmelser.

14 Den italienske Republik kan derfor ikke unddrage sig forpligtelsen til at udforme den italienske lovgivning i overensstemmelse med traktatens regler under henvisning til traktatens umiddelbart anvendelige bestemmelser eller til gennemførelsen i Italien af en vis administrativ praksis eller til det større kendskab, fællesskabsborgerne i tidens løb erhverver om deres rettigheder. I øvrigt svæver fællesskabsborgerne i det foreliggende tilfælde fortsat i uvished om deres retsposition, ikke blot i kraft af opretholdelsen af ældre traktatstridige bestemmelser, men også i kraft af indførelsen i 1983 af nye regler af samme art vedrørende turisme.

15 Af det anførte følger, at den italienske regerings argumenter ikke kan tages til følge.

16 Det må derfor fastslås, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikler 48, 52 og 59 ved i italiensk ret at opretholde bestemmelser,

— hvorefter statsborgere fra de øvrige medlemsstater under forudsætning af gensidighed ligestilles med italienske statsborgere for så vidt angår adgangen til forskellige former for erhvervsvirksomhed i forbindelse med turisme,

— hvorefter italiensk statsborgerskab er en forudsætning for optagelse på journalistforbundets medlemsliste for publicister og journalistpraktikanter og gensidighed en forudsætning for optagelse af journalister fra de øvrige medlemsstater på samme forbunds særlige medlemsliste for udenlandske journalister, og

— hvorefter kun italienske statsborgere kan deltage i udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger.

Sagens omkostninger

17 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Da Den italienske Republik har tabt sagen bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikler 48, 52 og 59 ved i italiensk ret at opretholde bestemmelser,

— hvorefter statsborgere fra de øvrige medlemsstater under forudsætning af gensidighed ligestilles med italienske statsborgere for så vidt angår adgangen til forskellige former for erhvervsvirksomhed i forbindelse med turisme,

— hvorefter italiensk statsborgerskab er en forudsætning for optagelse på journalistforbundets medlemsliste for publicister og journalistpraktikanter og gensidighed en forudsætning for optagelse af journalister fra de øvrige medlemsstater på samme forbunds særlige medlemsliste for udenlandske journalister, og

— hvorefter kun italienske statsborgere kan deltage i udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger.

2) Den italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. oktober 1986.

Fungerende præsident

P. Heim
Justitssekretær

C. Kakouris
Afdelingsformand