en usikkerhed med hensyn til deres muligheder for at påberåbe sig fællesskabsretten, og en sådan opretholdelse udgør derfor en overtrædelse af forpligtelser i henhold til traktaten.

National lovgivnings uoverensstemmelse med traktatens bestemmelser kan kun fjernes helt ved bindende interne regler med samme retlige karakter som de regler, de ændrer. En simpel administrativ praksis, der efter sin art kan ændres efter forvaltningens forgodtbefindende, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, kan derfor ikke anses for at udgøre en gyldig gennemførelse af traktatens bestemmelser, der kan bringe overtrædelsen til ophør.

2. En medlemsstat, der enten forbeholder egne statsborgere adgangen til visse erhverv eller for de øvrige medlemsstaters statsborgeres adgang til de samme erhverv opstiller en gensidighedsbetingelse, overtræder sine forpligtelser i henhold til traktatens artikler 48, 52 og 59.

RETSMØDERAPPORT
i sag 168/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandling

1. *De nationale bestemmelser*

Den første af de omtvistede love er lov nr. 217 af 17. maj 1983, rammelov vedrørende turisme og initiativer til styrkelse og forbedring af udbudet inden for turisme (GURI nr. 141 af 25. maj 1983, s. 4091). Ved denne lov pålægges det regionerne at føre tilsyn med, at de betingelser, der kræves for at drive forskellige erhverv i forbindelse med turisme, er opfyldt. De erhverv, der er tale om, opregnes i lovens artikel 11 (turistguide, tolk, turistledsager eller -transportør, kongresarrangør, vandsportsinstruktør, skilærer, uddannet bjergfører eller bjergføreraspirant, bjergbærere, huleførere og turistleder). Opregningen afluttes med en almindelig henvisning til »alle andre erhverv i forbindelse med turisme«. Artikel 11, stk. 13, har følgende ordlyd:

»Personer, der er statsborgere i Fællesskabets medlemsstater, har under forudsætning af gensidighed samme stilling som italienske statsborgere for så vidt angår udøvelsen af de ovenfor opregnede erhverv.«

Den anden af de omtvistede love er lov nr. 69 af 3. februar 1963 om journalisterhverv

* Processprog: Italiensk.

(GURI nr. 49 af 20. februar 1963, s. 918). Loven indeholder regler om betingelser for og fremgangsmåder i forbindelse med medlemsskab af journalistforbundet, idet virksomhed som journalist uden sådant medlemsskab er forbudt og strafbar. Ifølge lovens artikel 26, stk. 2, har journalistforbundets medlemsfortegnelse to afdelinger, én for professionelle journalister og én for publicister. I lovens artikel 1 bestemmes, at professionelle journalister og publicister, der er optaget i forbundets respektive lister, er medlemmer af forbundet. »En professionel journalist« er en journalist, der udelukkende og varigt virker som journalist, mens en »publicist« er en person, der ikke kun lejlighedsvis virker som journalist mod vederlag, også selv om han har andet erhverv eller anden beskæftigelse (artikel 1). I lovens artikel 33 er det bestemt, at der skal findes en fortegnelse for journalistpraktikanter, i hvilken kan optages personer, der er fyldt 18 år, og ønsker at uddanne sig til journalist.

For indskrivelse på medlemsfortegnelsen for professionelle journalister er det ifølge artikel 29, stk. 1, bl. a. en forudsætning, at betingelserne ifølge artikel 31 er opfyldt. I artikel 31, stk. 2, hedder det:

»Forbundet kontrollerer, at kravene om nationalitet, redelighed og straffri vandel er opfyldt.«

Artikel 38, stk. 1, indeholder følgende bestemmelse:

»Forbundet sletter ex officio medlemsskab, når et medlem mister italiensk statsborgerskab.«

En udtrykkelig henvisning til artikel 31, stk. 1, findes i artikel 35 om optagelse i medlemslisten for publicister samt i artikel 33 om optagelse i medlemslisten for journalistpraktikanter.

I lovens artikel 28 er det imidlertid bestemt, at der kan indføres særlige lister i tilslutning til journalistfortegnelserne, bl. a. en fortegnelse over oplysninger om journalister, der ikke er italienske statsborgere. De sidstnævnte kan blive medlemmer af forbundet med henblik på journalistvirksomhed i Italien, idet herved visse betingelser skal være opfyldt. Herom hedder det i lovens artikel 36:

»Udenlandske journalister med bopæl i Italien, kan blive optaget på den særlige i artikel 28 omhandlede liste, såfremt de er fyldt 21 år, og såfremt der i deres hjemland gives italienske statsborgere samme stilling. Ansøgningen om optagelse vedlægges de i punkterne 1, 2 og 4 i artikel 31 omhandlede dokumenter samt en bekræftelse fra udenrigsministeriet af, at ansøgeren er statsborger i en stat, der opfylder gensidighedsbetingelsen. Artikel 31, stk. 2, finder anvendelse.«

Den omhandlede særordning bekræftes i dekret fra Republikkens præsident nr. 115 af 4. februar 1965 (GURI nr. 63 af 12.3.1965, supplemento ordinario) om gennemførelse af nævnte lov. Artikel 33 i dette dekret har følgende ordlyd:

»En udenlandsk journalist, der ønsker at blive optaget på den særlige i lovens artikel 28 omhandlede liste, skal fremlægge de i stykke 2 i lovens artikel 36 angivne dokumenter samt bevise sine faglige kvalifikationer ved fremlæggelse for det regionale eller interregionale råd på det sted, hvor han bor, af dokumentation for tidligere

beskæftigelse som journalist i overensstemmelse med lovgivningen i den stat, han er statsborger i.«

Der eksisterer tilsyneladende ikke nogen tilsvarende særordning for publicister og journalistpraktikanter.

Den tredje omhandlede lov er lov nr. 475 af 2. april 1968 om bestemmelser om farmaceutiske ydelser (GURI nr. 107 af 27.3.1968, s. 2638). Artikel 3 i nævnte lov har følgende ordlyd:

»Privatvirksomhed som apoteker i ledige eller nyoprettede ledige apotekerstillinger kan udøves efter aflæggelse af udvælgelsesprøve på grundlag af eksamensbeviser og prøver, der afholdes i det enkelte amt inden udgangen af marts i hver ulige år.

Adgang til de omhandlede udvælgelsesprøver har myndige personer, der er italienske statsborgere, ved godt helbred, i besiddelse af deres borgerlige og politiske rettigheder samt medlemmer af apotekerforeningen.«

2. *Sagens forhistorie*

Efter at Kommissionen havde fremsat en anmodning om en redegørelse, tilstillede den italienske regering ved skrivelse af 15. september 1983 Kommissionen

a) kopi af et cirkulære nr. 7.31 af 21. juli 1983 fra justitsministeriet til journalistforbundet, hvori forbundet pålægges at overholde traktatens artikler 52 ff. og opfordres til at stille samme betingelser for medlemsskab for statsborgere fra Fællesskabets medlemsstater og italienske statsborgere;

b) kopi af en note af 26. oktober 1983, ved hvilken journalistforbundet meddelte forbundets regions- og fællesregionsafdelinger indholdet af førstnævnte cirkulære;

c) kopi af en vedtagelse i journalistforbundet om annullation i medfør af nævnte cirkulære af fællesregionsafdelingen for Lazio 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.

Ved telex af 18. juli 1983 tilstillede den italienske regering Kommissionen cirkulærerne nr. 200/12188 af 2. december 1982 og nr. 200/12444 af 10. december 1982 fra den italienske ministerpræsident kontor, rettet henholdsvis til regeringens repræsentant i regionen Lombardiet og til samtlige regeringens repræsentanter i regionerne. I disse cirkulærer anføres det, at EF-statsborgere har adgang til udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger, idet der ikke længere kan stilles krav om italiensk statsborgerskab.

Kommissionen har fundet, at de ovenfor nævnte administrative cirkulærer må antages at være utilstrækkelige til at opfylde forpligtelserne i henhold til traktatens artikler 48, 52 og 59, og har derfor ved åbningsskrivelse af 26. januar 1984 opfordret den italienske regering til inden en måned at fremsætte sine bemærkninger. De italienske myndigheder har ikke besvaret Kommissionens åbningsskrivelse, hvorfor Kommissionen den 20. november 1984 har fremsat en

begrundet udtalelse i medfør af traktatens artikel 169, stk. 1, og den har herved givet den italienske regering én måned til at efterkomme den. Den begrundede udtalelse er forblevet ubesvaret, og Kommissionen har derfor anlagt nærværende sag.

3. *Retsforhandlinger*

Kommissionens stævning er registreret på Domstolens justitskontor den 3. juni 1985.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt. Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet den italienske regering om skriftligt at oplyse, om italiensk lov om journalister indeholder et absolut forbud mod optagelse af udenlandske statsborgere på journalistforbundets publicistliste og liste for journalistpraktikanter, eller om optagelse herpå er betinget af gensidighed.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren, Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

1) Det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af EØF-traktatens artikler 48, 52 og 59 ved at opretholde følgende retsregler:

   a) bestemmelsen i artikel 11 i lov nr. 217 af 17. maj 1983, 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,

   b) reglen i artiklerne 31, 33, 35, 36 og 38 i lov nr. 69 af 5. februar 1963 og i artikel 33 i dekret fra Republikkens præsident nr. 115 af 4. februar 1965, hvori det er bestemt, at kun italienske statsborgere kan blive optaget på journalistforbundets medlemsliste for publicister og journalistpraktikanter, samt at journalister fra de øvrige medlemsstater under forudsætning af gensidighed kan optages på journalistforbundets medlemsliste for udenlandske journalister, og

   c) bestemmelsen i artikel 3 i lov nr. 475 af 2. april 1968, hvorefter kun italienske statsborgere kan deltage i udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af apotekerbevillinger.

2) Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Sagsøgte, den italienske regering, har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse.

2) Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har gjort gældende, at de omtvistede italienske bestemmelser strider mod traktatens regler om fri bevægelighed for arbejdstagere, fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser. Kommissionen har vedrørende gensidighedsbetingelsen påberåbt sig Domstolens domme af 22. juni 1972 (Frilli, 1/72, Sml. s. 457), af 28. juni 1977 (Patrick, 11/77, Sml. s. 1199) og af 25. oktober 1979 (Kommissionen mod Den italienske Republik, 159/78, Sml. s. 3247).

Den italienske republik har i svarskriftet gjort gældende, at Kommissionens klagepunkt vedrørende turistsektoren er ubegrundet. Traktatens bestemmelser er jo umiddelbart anvendelige, og gensidighedsbetingelsen er således altid opfyldt af statsborgere fra de øvrige medlemsstater. Opretholdelsen af denne betingelse i den omtvistede lovgivning kan derfor ikke skabe hindringer af nogen art.

Kommissionens klagepunkt vedrørende journalister, publicister og jounalistpraktikanter er også ubegrundet. Den italienske regering har herved henvist til de administrative instrukser, det italienske justitsministerium har tilstillet det italienske journalistforbund vedrørende optagelse i forbundet af statsborgere fra Fællesskabets medlemsstater. Spørgsmålet om disse EF-statsborgeres optagelse i forbundet er afgjort i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne.

Spørgsmålet om EF-statsborgeres adgang til udvælgelsesprøver med henblik på tildeling af ledige apotekerbevillinger er ifølge den italienske regering afgjort på samme måde, nemlig ved cirkulære af 2. december 1982 fra den italienske ministerpræsidents kontor til regeringens repræsentanter i regionerne. Den italienske regering har endelig gjort gældende, at det er unødvendigt formeligt at ophæve de omtvistede love, idet enhver fællesskabsborger i tidens løb har fået kendskab til de rettigheder, han kan påberåbe sig i de øvrige medlemsstater.

Kommissionen har bestridt den italienske regerings argumentation og har bl. a. gjort gældende, at de cirkulærer, den har påberåbt sig kun udgør instrukser til intern brug, der ikke er blevet offentliggjort, og som ikke kan ændre lovbestemmelser. Der er altså på ingen måde tilvejebragt retsvished.

T. Koopmans
Refererende dommer