ARREST VAN HET HOF
15 oktober 1986 *

In zaak 168/85,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berardis, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door S. Pieri, Italiaans ambtenaar, in het kader van een uitwisselingsregeling ter beschikking gesteld van de Commissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, als gemachtigde, bijgestaan door I. Braguglia, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door de gelijkstelling van onderdanen van andere Lid-Staten met Italiaanse onderdanen voor de toegang tot verschillende beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme afhankelijk te stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde; door de inschrijving op de lijst van publicisten en in het register van leerling-journalisten voor te behouden aan Italiaanse onderdanen en de inschrijving van buitenlandse journalisten op de lijst van beroepsjournalisten afhankelijk te stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde, en door enkel Italiaanse onderdanen toe te laten tot het vergelijkend examen voor de toewijzing van vestigingsplaatsen voor apothekers,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: C. Kakouris, kamerpresident, waarnemend voor de president, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: D. Louterman, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 29 april 1986,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 juni 1986,

het navolgende

ARREST

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 juni 1985, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen, dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bepalingen te handhaven die

— de gelijkstelling van onderdanen van andere Lid-Staten met Italiaanse onderdanen voor de toegang tot verschillende beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme afhankelijk stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde;

— de inschrijving op de lijsten en in de registers van publicisten en leerling-journalisten afhankelijk stellen van het bezit van de Italiaanse nationaliteit en de inschrijving van journalisten uit de andere Lid-Staten op de bijzondere lijst van buitenlandse journalisten afhankelijk stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde;

— de deelneming aan het vergelijkend examen voor de toewijzing van vestigingsplaatsen voor apothekers voorbehouden aan Italiaanse onderdanen.

2 Voor de in geding zijnde bepalingen van de Italiaanse wetgeving wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Er zij hier slechts aan herinnerd, dat de bepalingen betreffende het toerisme dateren van 1983, die inzake het beroep van journalist van 1963 en die inzake de farmaceutische sector van 1968.

3 Door de Commissie in maart 1983 om toelichting gevraagd, heeft de Italiaanse regering haar op 15 september 1983 een kopie doen toekomen van een circulaire van 21 juli 1983 van het Ministerie van Justitie aan de Nationale Raad van de Orde van journalisten. Hierin wordt de Orde gemaand de artikelen 52 e. v. EEG-Verdrag te eerbiedigen, en uitgenodigd om op onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap dezelfde voorwaarde toe te passen als op Italiaanse onderdanen. De Italiaanse regering heeft de Commissie voorts een kopie toegezonden van een mededeling van 26 oktober 1983, waarmee de Nationale Raad van de Orde van journalisten de verschillende regionale en interregionale raden van de Orde in kennis stelde van bovengenoemde circulaire alsmede van een besluit van de Nationale Raad van de Orde van 16 december 1983, waarbij krachtens die circulaire het besluit van de Interregionale Raad van Latium en Molise van 22 november 1982, waarbij de inschrijving op de lijst van publicisten van een Nederlands onderdaan werd geweigerd op grond dat hij niet de Italiaanse nationaliteit bezat, nietig is verklaard.

4 Bij telexbericht van 18 juli 1983 heeft de Italiaanse regering de Commissie voorts mededeling gedaan van circulaires van het presidium van de Italiaanse Raad van Ministers van 2 en 10 december 1982, gericht aan de regeringscommissaris van de regio Lombardije respectievelijk aan alle regeringscommissarissen van de regio's. In die circulaires wordt gepreciseerd, dat ingevolge de bepalingen van de artikelen 52 e. v. EEG-Verdrag, in hun onderlinge samenhang gelezen, de onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap moeten worden toegelaten tot het vergelijkend examen voor de toewijzing van vestigingsplaatsen voor apothekers, aangezien de nationaliteitsvoorwaarde hun niet meer kan worden tegengeworpen.

5 Van oordeel dat de bepalingen in geding in strijd zijn met de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag en dat de administratieve circulaires geen toereikend middel zijn om deze onverenigbaarheid op te heffen, heeft de Commissie bij brief van 26 ja-

nuari 1984 de Italiaanse regering gemaand om binnen één maand haar opmerkingen te maken. Toen deze brief onbeantwoord bleef, heeft de Commissie op 20 november 1984 een met redenen omkleed advies tot de Italiaanse Republiek gericht. Toen de Italiaanse regering hieraan geen gevolg gaf, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

6 De Commissie staaft haar beroep vooral met twee argumenten. Vooreerst wijst zij erop, dat het Hof wederkerigheidsclausules herhaaldelijk onverenigbaar heeft verklaard met het gemeenschapsrecht, waarbij zij met name verwijst naar het arrest van 25 oktober 1979 (zaak 159/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1979, blz. 3247). In de tweede plaats beroept zij zich op de vaste rechtspraak van het Hof, volgens welke de onverenigbaarheid van nationale wetten met het gemeenschapsrecht niet door middel van administratieve circulaires kan worden weggenomen; daarbij zou niet van belang zijn, dat de gemeenschapsbepalingen waarom het hier gaat, rechtstreeks toepasselijk zijn en dat de rechtssituatie dus duidelijk is.

7 In haar verweerschrift erkent de Italiaanse regering, dat de bepalingen in geding formeel onverenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Deze bepalingen zouden echter geen werkelijke belemmering vormen voor het vrije verkeer van personen en diensten, aangezien de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag in de Italiaanse rechtsorde rechtstreeks toepasselijk zijn. Het gevolg hiervan zou zijn, dat wettelijke bepalingen die het bezit van de Italiaanse nationaliteit of wederkerigheid verlangen, moeten worden geacht te zijn gewijzigd ten gunste van de onderdanen van de Lid-Staten.

8 De Italiaanse regering concludeert, dat in deze omstandigheden administratieve circulaires of aanwijzingen niet ten doel hebben de wetten te wijzigen, maar hun werkingssfeer te beperken door de aandacht te vestigen op de werking en voorrang van het gemeenschapsrecht. Ook zonder formele afschaffing van de betrokken nationale wettelijke bepalingen, zouden die administratieve maatregelen, op passende wijze ter kennis gebracht van de bevoegde nationale organen, voldoende zijn om de gemeenschapsonderdanen de rechten te waarborgen die zij aan het Verdrag ontlenen.

9 De Italiaanse regering vervolgt, dat waar de rechtstreeks toepasselijke verdragsbepalingen in de plaats komen van daarmee onverenigbare nationale rechtsvoorschriften, het enkel maar onnodig werk zou meebrengen indien men alle bepalingen waarom het hier gaat, zou moeten afschaffen of wijzigen; met verloop van tijd

is het voor iedere gemeenschapsonderdaan wel duidelijk geworden, welke rechten hij in de Lid-Staten waarvan hij geen onderdaan is, kan doen gelden. Ondanks het feit dat de betrokken nationale wetgeving niet uitdrukkelijk is afgeschaft, kan er dus geen rechtsonzekerheid meer bestaan.

10 Uit dit debat blijkt dat tussen partijen vaststaat, dat de door de Commissie gewraakte nationale bepalingen onverenigbaar zijn met de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag.

11 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het Verdrag bindend zijn voor alle instanties van de Lid-Staten en dat deze ze moeten naleven zonder dat het nodig is nationale uitvoeringsbepalingen vast te stellen. Gelijk het Hof evenwel heeft vastgesteld in zijn arrest van 20 maart 1986 (zaak 72/85, Commissie/Nederland, Jurispr. 1986, blz. 1219), is de omstandigheid dat de justitiabelen zich voor de nationale rechter op rechtstreeks van toepassing zijnde bepalingen kunnen beroepen, slechts een minimumwaarborg die op zichzelf niet volstaat om de volledige toepassing van het Verdrag te verzekeren. Volgens de rechtspraak van het Hof en inzonderheid voornoemd arrest van 25 oktober 1979 leidt de ongewijzigde handhaving in de wettelijke regeling van een Lid-Staat van een bepaling die in strijd is met een verdragsbepaling, ook al is deze laatste rechtstreeks toepasselijk in de rechtsorde van de Lid-Staten, tot een onduidelijke feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen. Dit betekent dat de betrokken Lid-Staat, door een dergelijke bepaling te handhaven, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

12 Op het argument van de Italiaanse regering, dat de rechten van onderdanen van de andere Lid-Staten dankzij de rechtstreekse toepasselijkheid van de genoemde verdragsbepalingen door de administratieve circulaires en aanwijzingen afdoende worden gewaarborgd, moet in de eerste plaats worden geantwoord, dat dit niet opgaat met betrekking tot de grieven van de Commissie betreffende de toegang tot beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme. Er is immers niet gebleken dat de Italiaanse regering een administratieve circulaire of aanwijzing heeft doen uitgaan over de toegang van onderdanen van andere Lid-Staten tot deze werkzaamheden.

13 Maar ook overigens faalt dit argument. De onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met de bepalingen van het Verdrag, ook al zijn deze rechtstreeks toepasselijk, kan enkel definitief worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen. In zijn rechtspraak met betrekking tot de tenuitvoerlegging van richtlijnen door de Lid-Staten heeft het Hof steeds verklaard, dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet zijn te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt.

14 Bijgevolg kan de Italiaanse regering zich niet aan haar verplichting tot aanpassing van haar nationale wetgeving aan de vereisten van het Verdrag onttrekken door te verwijzen naar de rechtstreekse toepasselijkheid van de verdragsbepalingen, de toepassing van een bepaalde administratieve praktijk of de omstandigheid dat de gemeenschapsonderdanen hun rechten inmiddels beter kennen. In casu worden deze onderdanen bovendien in onzekerheid gelaten niet enkel doordat met het Verdrag strijdige oude bepalingen zijn gehandhaafd, maar ook doordat in 1983 soortgelijke nieuwe bepalingen op het gebied van het toerisme zijn ingevoerd.

15 Het betoog van de Italiaanse regering kan derhalve niet worden aanvaard.

16 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door bepalingen te handhaven die:

— de gelijkstelling van onderdanen van de andere Lid-Staten met Italiaanse onderdanen voor de toegang tot verschillende beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme afhankelijk stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde;

— het bezit van de Italiaanse nationaliteit vereisen voor de inschrijving op de lijsten en in de registers van publicisten en leerling-journalisten en de inschrijving van journalisten uit andere Lid-Staten op de speciale lijst van buitenlandse journalisten afhankelijk stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde;

— de deelneming aan het vergelijkend examen voor de toewijzing van vestigingsplaatsen voor apothekers voorbehouden aan Italiaanse onderdanen.

Kosten

17 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) De Italiaanse Republiek is de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 op haar rustende verplichtingen niet nagekomen door bepalingen te handhaven die:

— de gelijkstelling van onderdanen van de andere Lid-Staten met Italiaanse onderdanen voor de toegang tot verschillende beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme afhankelijk stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde;

— het bezit van de Italiaanse nationaliteit vereisen voor de inschrijving op de lijsten en in de registers van publicisten en leerling-journalisten en de inschrijving van journalisten uit andere Lid-Staten op de speciale lijst van buitenlandse journalisten afhankelijk stellen van de wederkerigheidsvoorwaarde;

— de deelneming aan het vergelijkend examen voor de toewijzing van vestigingsplaatsen voor apothekers voorbehouden aan Italiaanse onderdanen.

2) De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 oktober 1986.

De griffier

P. Heim

De waarnemend president

C. Kakouris

kamerpresident