worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen, en betekent dat de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet worden nagekomen.

Daar de onverenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met de bepalingen van het Verdrag enkel definitief kan worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die dezelfde rechtskracht hebben als de te wijzigen bepalingen, zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet te beschouwen als een correcte uitvoering van de verdragsverplichtingen, die een einde kan maken aan de niet-nakoming.

2. Een Lid-Staat die de toegang tot bepaalde beroepen aan eigen onderdanen voorbehoudt en aan onderdanen van de andere Lid-Staten de wederkerigheidsvoorwaarde stelt, komt de krachtens de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet na.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 168/85 *

I — De feiten en het procesverloop

1. *De nationale wettelijke regeling*

In geding is in de eerste plaats wet nr. 217 van 17 mei 1983 (raamwet betreffende het toerisme en de initiatieven ter uitbouwing en verbetering van het toeristisch aanbod; GURI van 25.5.1983, nr. 141, blz. 4091). Deze wet draagt de regio's op, toezicht uit te oefenen op de naleving van de voorwaarden gesteld aan de uitoefening van beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme. Artikel 11 van de wet bevat een opsomming van de betrokken beroepen (gids, tolk, begeleider, vervoerder, organisator van congressen, watersportinstructeur, skimoniteur, gediplomeerd berggids of kandidaatberggids, drager in de bergen, gids-speleoloog, animateur). Deze opsomming eindigt evenwel met de algemene aanduiding „en alle andere beroepen verband houdend met het toerisme". Artikel 11, dertiende alinea, van de wet bepaalt:

„Onder voorwaarde van wederkerigheid worden voor de uitoefening van de hierboven genoemde beroepen onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap gelijkgesteld met Italianen."

De tweede wet in geding is wet nr. 69 van 3 februari 1963 betreffende het beroepssta-

* Procestaal: Italiaans.

tuut van journalist (GURI van 20.2.1963, nr. 49, blz. 918). Zij regelt de voorwaarden en modaliteiten voor de inschrijving in het register van de Orde van journalisten, zonder welke de beroepsuitoefening onder strafbedreiging is verboden. Artikel 26, tweede alinea van de wet bepaalt dat het register twee lijsten omvat, een van beroepsjournalisten en een van publicisten. Krachtens artikel 1 van de wet zijn beroepsjournalisten en publicisten die op de respectieve lijsten van het register zijn ingeschreven, lid van de Orde van journalisten. Beroepsjournalist is hij die uitsluitend en voortdurend als journalist werkzaam is; publicist is degene die tegen betaling en niet enkel bij gelegenheid journalistiek werk verricht, ook al heeft hij een ander beroep of een andere betrekking (artikel 1). Artikel 33 van de wet voorziet in een register van leerling-journalisten, waarop kunnen worden ingeschreven personen van ten minste achttien jaar, die zich aan de journalistiek willen wijden.

Artikel 29, eerste alinea, verwijst voor de inschrijving op de lijst van beroepsjournalisten naar de in artikel 31 genoemde voorwaarden. De tweede alinea van dit laatste artikel luidt:

„De Raad van de Orde onderzoekt ambtshalve of is voldaan aan de voorwaarden inzake nationaliteit, goed gedrag en blanco strafregister."

Artikel 38, eerste alinea, bepaalt:

„De Raad van de Orde gaat ambtshalve over tot doorhaling in het register in geval van verlies... van de Italiaanse nationaliteit."

Artikel 35 — betreffende de inschrijving op de lijst van publicisten — en artikel 33 — betreffende de inschrijving in het register van leerling-journalisten — verwijzen uitdrukkelijk naar artikel 31, tweede alinea.

Artikel 28 van de wet voorziet evenwel in bijzondere lijsten die bij het register van journalisten zijn gevoegd. Een daarvan bevat de gegevens betreffende buitenlandse journalisten. Willen dezen hun beroep in Italië uitoefenen, dan kunnen zij op bepaalde voorwaarden in het register worden ingeschreven. Artikel 36 bepaalt dienaangaande:

„In Italië wonende buitenlandse journalisten kunnen op de in artikel 28 bedoelde bijzondere lijst worden ingeschreven indien zij ten minste 21 jaar zijn en de staat waarvan zij onderdaan zijn, het wederkerigheidsbeginsel toepast. De aanvraag tot inschrijving dient vergezeld te gaan van de in artikel 31, punten 1, 2 en 4, bedoelde stukken alsmede van een verklaring van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de aanvrager onderdaan is van een land dat het wederkerigheidsbeginsel toepast. Artikel 31, tweede alinea, is van toepassing."

Deze bijzondere regeling wordt overgenomen in decreet nr. 115 van de president van de Republiek van 4 februari 1965 (GURI van 12.3.1965, nr. 63, gewoon supplement), houdende de uitvoeringsbepalingen van de wet. Artikel 33 van dit decreet bepaalt:

„De buitenlandse journalist die om inschrijving op de in artikel 28 van de wet bedoelde bijzondere lijst verzoekt, moet de in artikel 36, tweede alinea, bedoelde stukken overleggen en daarenboven zijn beroepsbekwaamheid aantonen door overlegging, aan de regionale of interregionale Raad van zijn woonplaats, van stukken waaruit blijkt dat

hij het beroep van journalist heeft uitgeoefend conform de wetten van het land waarvan hij onderdaan is."

Een dergelijke bijzondere regeling bestaat blijkbaar niet voor publicisten en leerling-journalisten.

De derde wet in geding is wet nr. 475 van 2 april 1968 houdende bepalingen betreffende diensten in de farmaceutische sector (GURI van 27.4.1968, nr. 107, blz. 2638). Artikel 3 van deze wet luidt:

„De toewijzing van opengevallen of nieuwe vestigingsplaatsen voor apothekers in de privé-sector vindt plaats op grond van een vergelijkend onderzoek op de grondslag van bewijsstukken en een examen, dat in iedere provincie vóór de maand maart van elk oneven jaar wordt georganiseerd.

Tot dit vergelijkend onderzoek worden toegelaten meerderjarige Italiaanse onderdanen die in het genot zijn van hun burgerlijke en politieke rechten, een goede gezondheid genieten en zijn ingeschreven in het register van apothekers."

2. *Precontentieuze procedure*

Door de Commissie om toelichting gevraagd, heeft de Italiaanse regering haar bij brief van 15 september 1983 de volgende documenten toegezonden:

a) een kopie van circulaire nr. 7.31 van 21 juli 1983 van het Ministerie van Justitie aan de Nationale Raad van de Orde van journalisten, waarin deze beroepsorganisatie wordt gemaand de artikelen 52 e. v. EEG-Verdrag te eerbiedigen en voor onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap dezelfde voorwaarden toe te passen als voor Italiaanse onderdanen.

b) een kopie van een mededeling van 26 oktober 1983, waarmee de Nationale Raad van de Orde van journalisten de verschillende regionale en interregionale raden van genoemde circulaire in kennis heeft gesteld;

c) een kopie van het besluit waarbij de Nationale Raad van de Orde krachtens voornoemde circulaire een 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, heeft nietigverklaard.

Bij telexbericht van 18 juli 1983 heeft de Italiaanse regering de Commissie voorts mededeling gedaan van de circulaires van het presidium van de Italiaanse Raad van Ministers, nrs. 200/12188 van 2 december 1982 en 200/12444 van 10 december 1982, gericht aan de regeringscommissaris van de regio Lombardije, respectievelijk aan alle regeringscommissarissen in de regio's. In die circulaires wordt gepreciseerd dat 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.

Van oordeel dat met deze administratieve circulaires geen afdoende uitvoering werd gegeven aan de uit de artikelen 48, 52 en 59 EEG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen, heeft de Commissie de Italiaanse regering bij brief van 26 januari 1984 aangemaand om binnen een maand haar opmerkingen te maken. Toen de Italiaanse regering daarop niet reageerde, heeft de Commissie op 20 november 1984 een met rede-

nen omkleed advies uitgebracht in de zin van artikel 169, eerste alinea, van het Verdrag, waarin zij de Italiaanse regering een termijn van één maand liet om het op te volgen. Toen dit met redenen omkleed advies onbeantwoord bleef, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

3. *Procesverloop*

Het verzoekschrift van de Commissie is op 3 juni 1985 ter griffie ingeschreven.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het Hof heeft de Italiaanse regering evenwel verzocht schriftelijk mee te delen, of de Italiaanse journalistenwet de inschrijving van vreemdelingen op de lijst van publicisten en in de registers van leerling-journalisten zonder meer verbiedt, of dat voor deze inschrijving het voorbehoud van wederkerigheid geldt.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1) 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 bepalingen te handhaven van:

   a) artikel 11 van wet nr. 217 van 17 mei 1983, dat de voorwaarde van wederkerigheid stelt voor de gelijkstelling van onderdanen van de andere Lid-Staten met Italiaanse onderdanen, met het oog op de toegang tot diverse beroepswerkzaamheden op het gebied van het toerisme,

   b) de artikelen 31, 33, 35, 36 en 38 van wet nr. 69 van 6 februari 1963 en artikel 33 van het presidentieel decreet nr. 115 van 4 februari 1965, die 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 beroepsjournalisten uit de andere Lid-Staten op de bijzondere lijst van buitenlandse journalisten van de voorwaarde van wederkerigheid,

   c) artikel 3 van wet nr. 475 van 2 april 1968, dat de deelneming aan het vergelijkend examen voor de toewijzing van vestigingsplaatsen voor apothekers voorbehoudt aan Italiaanse onderdanen,

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van de procedure.

De *Italiaanse regering* concludeert dat het den Hove behage:

1) het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren;

2) verzoekster in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Volgens de *Commissie* zijn de betrokken Italiaanse bepalingen in strijd met de verdragsbepalingen ter zake van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Voor de wederkerigheidsclausule refereert zij aan de arresten van het Hof van 22 juni 1972 (zaak 1/72, Frilli, Jurispr. 1972, blz. 457), 28 juni 1977 (zaak 11/77, Patrick, Jurispr. 1977, blz. 1199) en 25 oktober 1979 (zaak 159/78, Commissie/Italië, Jurispr. 1979, blz. 3247).

In haar verweerschrift voert de *Italiaanse regering* aan, dat de grief van de Commissie met betrekking tot de toeristische sector ongegrond is. Daar de verdragsbepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn, wordt ten aanzien van onderdanen van de andere Lid-Staten steeds aan de wederkerigheidsvoorwaarde voldaan. De handhaving van deze voorwaarde in de betrokken wetgeving kan dus geen enkele belemmering oproepen.

Met betrekking tot beroepsjournalisten, publicisten en leerling-journalisten acht de Italiaanse regering het verwijt van de Commissie evenmin gegrond. Zij verwijst te dezen naar de administratieve instructies van het Ministerie van Justitie aan de Nationale Raad van de Orde van journalisten betreffende de toegang van gemeenschapsonderdanen tot het beroep. Het probleem van de inschrijving van die onderdanen zou dan ook in overeenstemming met de gemeenschapsverplichtingen zijn opgelost.

Het probleem van de toelating van apothekers tot het vergelijkend examen voor de toewijzing van opengevallen apothekersplaatsen zou op dezelfde wijze zijn opgelost door de circulaire van 2 december 1982 van het presidium van de Raad van Ministers aan de regeringscommissarissen in de regio's.

Ten slotte stelt de Italiaanse regering, dat het niet nodig is de litigieuze wettelijke bepalingen af te schaffen, daar alle gemeenschapsonderdanen inmiddels wel weten, welke rechten zij in de andere Lid-Staten kunnen doen gelden.

De *Commissie* betwist deze argumenten van de Italiaanse regering en wijst er onder meer op, dat bedoelde circulaires enkel interne aanwijzingen zijn, die niet zijn gepubliceerd en die geen wijziging kunnen brengen in de wetgeving. De rechtszekerheid zou bijgevolg geenszins zijn gewaarborgd.

T. Koopmans
rechter-rapporteur