

for varer, der sælges direkte på hjemmemarkedet, som for importvarer.

3. Direktiv 73/173 skal fortolkes således, at nationale bestemmelser, der kræver angivelse på beholderne af de pågældende produkters bestanddele i videre omfang end fastsat i direktivet, ikke er tilladte.
4. Når fællesskabsdirektiver i henhold til traktatens artikel 100 foreskriver harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for bl.a. at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs liv, og endvidere foreskriver fællesskabsprocedurer til kontrol af foranstaltningernes overholdelse, kan artikel 36 ikke længere anvendes, idet den pågældende kontrol da skal gennemføres, og beskyttelsesforanstaltningerne træffes inden for rammerne af harmoniseringsdirektivet.
5. Nationale bestemmelser, der går videre end de i direktiv 73/173 fastsatte, er kun forenelige med fællesskabsretten, såfremt de er udstedt under overholdelse af de fremgangsmåder og formkrav, som er fastsat i nævnte direktivs artikel 9.
6. Den omstændighed, at en medlemsstat har gennemført et direktivs bestemmelser i sin interne retsorden inden udløbet af direktivets tidsfrist, kan ikke få virkning for andre medlemsstater.
7. Da et direktiv efter sin natur kun forpligter medlemsstaterne, kan private ikke påberåbe sig grundsætningen om »berettiget forventning« inden udløbet af dets gennemførelsesfrist.
8. Direktiv 77/728 af 7. november 1977 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber, og især dets artikel 9, kan ikke i forhold til den private, der har fulgt direktivet inden udløbet af den for medlemsstaten fastsatte tilpasningsfrist, skabe nogen virkning, som de nationale retter skal tage i betragtning.

I sag 148/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura Penale di Milano er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer mellem

ANKLAGEMYNDIGHEDEN

og

TULLIO RATTI, Milano,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af to af Rådets direktiver om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, nemlig dels direktiv 73/173/EØF af 4. juni 1973 om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (opløsnings-

midler) (EFT L 189/7) og dels 77/728/EØF af 7. november 1977 om klassificering, emballering og etikettering af farver, maling, lakker, lim og klister, trykfarver og dermed beslægtede varer (EFT L 303/23),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformanden J. Mertens de Wilmars, fungerende præsident, afdelingsformanden Mackenzie Stuart og dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: G. Reischl

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

77/728/EØF af 7. november 1977 i forbindelse med sine lakker.

Disse to direktiver er imidlertid endnu ikke »optaget« i det italienske retssystem: i Italien gælder fortsat lov nr. 245 af 5. marts 1963 (Gazzetta Ufficiale, p. 1451) for både opløsningsmidler og lakker.

Bestyrelsen i firmaet Silvam i Senago (Milano), der er repræsenteret ved Ratti, den tiltalte i hovedsagen, besluttede ved emballeringen af deres produkter af opløsningsmidler at etikettere dem i overensstemmelse med Rådets direktiv 73/173/EØF af 4. juni 1973. Den besluttede endvidere at følge Rådets direktiv

Lov nr. 245 er i forhold til de omtalte to direktiver på én og samme tid strengere (den foreskriver uden undtagelse, at indholdet af benzen, toluen og xylen i opløsningsmidler eller lakker skal angives) og lempeligere (den foreskriver ikke, at alle bestanddele, der må anses for at være giftige, ætsende, lokalirrite-

rende, brandnærende eller let antændelige, skal angives), hvilket medfører vanskeligheder for såvel produkter fremstillet i Italien som for importvarer.

Ratti er ved Pretura di Milano, IV. afdeling for straffesager, tiltalt for overtrædelse af lov nr. 245.

Da sagen efter Pretura di Milano's opfattelse rejste spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, har denne ret anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

- a) Udgør direktiv 73/173 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber af 4. juni 1973, og især dets artikel 8, umiddelbart gældende forskrifter, der tillægger private subjektive rettigheder, som de nationale retter skal beskytte?
- b) Må der, uanset den nævnte artikel, i de nationale retsfor skrifter pålægges forpligtelser og begrænsninger, som er mere præcise og udførlige eller i hvert fald anderledes, end de i direktivet nævnte, og skal dette i betragtning af den i de nationale retsfor skrifter foreskrevne forpligtelser til at anbringe oplysninger på beholderne, som ikke forlanges ifølge direktivet, i givet fald anses som en hindring for de frie varebevægelser og handelen med de produkter, der er omfattet af dette direktiv (dvs. direktivet om opløsningsmidler), fordi dette har umiddelbare virkninger på det fælles markeds gennemførelse og funktion?
- c) Er især forpligtelsen efter artikel 8 i lov nr. 245 af 5. marts 1963 til på den udbudte beholder at angive den samlede procentdel af benzen, toluen og xylen i opløsningsmidlet eller

produktet og — særskilt — procentdelen af benzen alene, uforenelig med det nævnte direktiv, enten som følge af angivelsens obligatoriske karakter (overtrædelse heraf medfører straf-sanktioner), eller som følge af de foreskrevne måder at opfylde forpligtelsen på, også når henses til de principper, som synes at ligge til grund for direktivet?

- d) Udgør de nævnte nationale forskrifter, som uden forskel finder anvendelse på samtlige produkter på det indenlandske marked, under alle omstændigheder en hindring, et forbud eller en begrænsning af handelen og de frie varebevægelser for disse produkter, også selv om forskrifterne er blevet udstedt for at give forbrugerne af de pågældende produkter en større fysisk beskyttelse (der foreligger utvivlsomt en omfattende videnskabelig litteratur herom, som — i hvert fald siden tresserne — især har betonet farligheden af stoffer som benzen, toluen og xylen, især for de arbejdstagere, som ofte må anvende opløsningsmidler med meget stort indhold af disse stoffer uden overhovedet at have kendskab til dem, men ikke alene for disse personer, idet enhver forbruger, som anvender en lak indeholdende sådanne stoffer, herved kan udsætte sin sundhed for store risici?
- e) Gælder direktiv 77/728 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber af 7. november 1977, og især dets artikel

9, umiddelbart og direkte med hensyn til de undladelsespligter, som er pålagt medlemsstaterne fra tidspunktet for direktivets meddelelse, i det tilfælde, hvor den private i berettiget forventning har fulgt direktivet inden udløbet af den tilpasningsfrist, der er foreskrevet for medlemsstaterne?

Forelæggelseskendelsen af 8. maj 1978 blev registreret på Domstolens justitskontor den 21. juni 1978. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af de tiltalte i hovedsagen, Rådet og Kommissionen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra tiltalte i hovedsagen

Indledningsvis har tiltalte anført, at »den italienske lovgivning indeholder straffe, som er i åbenlys modstrid med fællesskabsreglerne for såvel opløsningsmidler som lakker«, og har dernæst gennemgået, hvad han betragter som sagens hovedspørgsmål, nemlig »hvilken virkning, de to nævnte direktiver kan have på de enkelte medlemsstaters retsorden«.

Til besvarelse af dette spørgsmål har Ratti i første række anført »Domstolens faste praksis«, og bl.a. henvist til dommene af 4. december 1974 i sag

41/74 van Duyn, Sml. 1974, s. 1337 og af 1. februar 1977 i sag 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Sml. 1977, s. 113. Ifølge disse afgørelser, mener han, har et direktiv »direkte virkning«, når det pålægger så detaljerede og fuldstændige forpligtelser, at der ikke overlades medlemsstaterne nogen skønsmæssig beføjelse.

Tiltalte i hovedsagen har dernæst forsøgt at godtgøre, at de to direktiver har »direkte virkning«. Han har anført, at artikel 8 i direktivet om opløsningsmidler indeholder præcise og detaljerede forpligtelser, som medlemsstaterne må gennemføre uændret; således er størrelse, farve, form og anbringelse af etiketten detaljeret angivet. Det samme har han anført i forbindelse med artikel 9 i direktivet om lakker.

Hvad sidstnævnte direktiv angår, er der et problem vedrørende fristen: medlemsstaterne råder nemlig over 24 måneder til at gennemføre dette direktiv, som først skal bringes i anvendelse i november 1979. Det kan derfor hævdes, at lov nr. 245 på tidspunktet, da de pågældende begivenheder fandt sted, stadig var gældende for lakker. Tiltalte mener imidlertid, at det må undersøges, hvorfor fællesskabslovgiver har fastsat en sådan frist. Ifølge tiltalte er fristen alene fastsat af almindelige, handelsmæssige hensyn: salg af bestående lagre, nødvendige nye analyser, nye etiketter osv.; den kan således kun finde anvendelse på handlingsforpligtelser; derimod foreligger disse grunde for fortsættelse af fristen ikke, for så vidt angår forpligtelsen i direktivets artikel 9, der er en forpligtelse til at undlade at handle, som ikke nødvendigvis gør en frist, så meget mere, som de benævnelser og symboler, som skal anvendes på etiketterne, allerede er

foreskrevet i den nationale retsorden i medfør af dekret af 17. december 1977 (Gz. Uff., tillæg nr. 30 af 31. 1. 1978).

Tiltalte i hovedsagen har endvidere henvist til det »absurde« i, at »producenten i en medlemsstat, der allerede har gennemført direktivet i sin interne retsorden, ikke kan eksportere sit produkt forsynet med etiketter efter direktivet, til en anden medlemsstat, fordi denne stat endnu ikke har gennemført direktivet«, hvilket ifølge tiltalte er »en krænkelse af grundsætningerne om den frie varebevægelse inden for Fællesskabet«.

Endelig har tiltalte anført, at såfremt hans opfattelse »ikke skulle være en korrekt fortolkning af de omstridte bestemmelser, må dette nødvendigvis indebære, at fristen på 2 år til at efterkomme direktivet, ikke er en frist til at gennemføre direktivet, men en frist, inden hvis udløb direktivet ikke kan gennemføres, eller inden hvis udløb gennemførelsen kan forbydes«.

B — Rådets indlæg

Indledningsvis har Rådet redegjort for den særlige lovgivningsteknik, der i stor udstrækning anvendes ved tilnærmelse af lovgivningerne, og navnlig for betydningen af den frist, inden for hvilken medlemsstaterne skal opfylde direktivet. I denne forbindelse har Rådet anført, at »det først er ved udløbet af denne frist, at de ifølge direktivet gældende tekniske forskrifter for de pågældende produkter skal være ensartede i hele det fælles marked.«

Rådet har sammenfattet de 5 forelagte spørgsmål til 2 hovedspørgsmål:

1. »Betingelserne for, at de pågældende direktiver kan have direkte virkninger.«

Rådet mener, at Domstolens praksis angående dette spørgsmål er tilstrækkelig klar. Rådet har blot anført, at der foreligger en fejlagtig sprogbrug, når Pretura di Milano, taler om »umiddelbar gyldighed«, idet der i Domstolens afgørelser anvendes begrebet »direkte virkninger«. Rådet har dernæst understreget, at de eneste tilfælde, hvor Domstolen har anerkendt en direkte virkning til fordel for private, er de tilfælde »hvor den forpligtelse, som direktivet pålægger medlemsstaten, er fuldstændig, altså hverken betinget eller afhængig af udløbet af en frist«.

Med hensyn til karakteren af de i direktiverne indeholdte forpligtelser har Rådet anført, at forpligtelsen til at forbyde forhandling af produkter, der ikke opfylder direktivets bestemmelser, naturligvis er en handlingspligt; det samme må derfor gælde for forpligtelsen til at tillade produkter, der opfylder direktivets bestemmelser, idet medlemsstaten for at opfylde disse forpligtelser må ændre sin interne lovgivning.

2. »Tidspunktet, da sådanne virkninger opstår.«

Rådet har først anført, at medlemsstaten »i det mindste har en vis skønsfrihed med hensyn til, hvornår den inden for den fastsatte frist vil gennemføre direk-

tivet«, hvorfor det følgelig ikke er åbenbart, at det har direkte virkning.

Rådet har dernæst fremført, at Domstolen, selv om den under visse omstændigheder tillægger visse direktivbestemmelser direkte virkning, »imidlertid ikke kan tillægge private ret til at påberåbe sig en forpligtelse, som et direktiv pålægger en medlemsstat, før end Kommissionen eller de øvrige medlemsstater kan påberåbe sig den efter traktatens artikel 169 eller artikel 170«. Inden fristens udløb kan direktivet ikke overtrædes.

For så vidt angår det til Pretura di Milano indgivne svarskrift (afsnit 2, 3, og 4) vil Rådet ikke benægte, at den omstændighed, at de pågældende direktiver angår alle medlemsstaterne, kan have indflydelse på den fortolkning, som Domstolen må anlægge. Så vidt det er Rådet bekendt, har Domstolen imidlertid ikke hidtil lagt dette kriterium til grund ved anerkendelse af en direkte virkning; under alle omstændigheder er dette ikke ensbetydende med, at den for medlemsstaterne fastsatte frist til gennemførelsen er formålsløs. Afslutningsvis har Rådet henvist til Domstolens praksis (dom af 6. 10. 1970 i sag 9/70, Franz Grad, Sml. 1970, s. 157, Recueil 1970, s. 825) og konkluderet, at »et forbud, indeholdt i en retsakt rettet til medlemsstaterne, har først virkning fra det tidspunkt, da den fælles ordning skal anvendes i hele det fælles marked, eftersom det tilstræbte formål er at sikre anvendelsen af en sådan fælles ordning«. Også for de her omhandlede to direktiver gælder, at de senest ved fristens udløb skal sikre anvendelsen af en fælles ordning.

Det er således Rådets opfattelse, at spørgsmål e) må besvares benægtende,

idet artikel 9 i direktiv 728/77 ikke kan have direkte virkning, da fristen i artikel 12 ikke er udløbet, og at »dette svar også gælder for direktiv 173/73«.

C — Kommissionens indlæg

Kommissionen har først redegjort for sagens faktiske omstændigheder og herunder anført, at den italienske lov nr. 245 stiller såvel mildere som strengere krav end de to direktiver, og har derefter taget stilling til sagens fem spørgsmål.

Første spørgsmål

Kommissionen har fremhævet, at den forelæggende ret anvender en fejlagtig sprogbrug: i forbindelse med direktiver kan man ikke anvende udtrykket »umiddelbar gyldighed«, men kun det af Domstolen udviklede begreb »direkte virkning«. Kommissionen har gengivet de tre betingelser, som en bestemmelse må opfylde, for at kunne få direkte virkning: forpligtelsen skal være klar og præcis, ikke knyttet til betingelser og uden skønsfrihed for medlemsstaterne. Efter en gennemgang af de enkelte artikler i direktiv 713/73/EØF finder Kommissionen, at »artiklerne 2, 4, 5 og 6 . . ., samt artikel 8 sammenholdt med disse bestemmelser, har direkte virkning, således at en retsundergiver kan påberåbe sig bestemmelserne for den kompetente nationale ret«.

Andet spørgsmål

Kommissionen har her anført, at det følger af svaret på første spørgsmål, at »en medlemsstat i sin nationale lovgiv-

ning ikke kan fastsætte strengere krav end direktivets«, hvilket gælder både for varer, der bringes i omsætning direkte på hjemmemarkedet og for importerede varer. Endvidere at »for sidstnævnte varers vedkommende er pålæggelse af andre end direktivets betingelser utvivlsomt en krænkelse af princippet om frie varebevægelser i traktatens artikel 30«.

Tredje spørgsmål

Efter Kommissionens mening er det indlysende, at artikel 8 i den italienske lov nr. 245, der »uden undtagelse foreskriver« angivelse og procentindhold af toluen, xylen og benzen, stiller andre krav end fastsat i direktivet.

Fjerde spørgsmål

Det er Kommissionens opfattelse, at bestemmelserne i den italienske lov »udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner, jf. traktatens artikel 30«. Traktatens artikel 36 kan ikke påberåbes som hjemmel til at fravige en harmoniseringsforanstaltning inden for en bestemt sektor. Den eneste mulighed herfor består i »foreløbigt og under Kommissionens kontrol at anvende beskyttelsesklausulen i direktivets artikel 9«.

Femte spørgsmål

Indledningsvis har Kommissionen anført, at artiklerne 3, 5, 6, 7 og 9 i direktiv 77/728/EØF har »direkte virkning«. Angående fristspørgsmålet mener Kommissionen, at det først må bestemmes »hvornår forpligtelsen i henhold til et direktiv opstår for

medlemsstaten«. Her kan man vanskeligt forestille sig en forpligtelse for medlemsstaten inden udløbet af den i direktivets artikel 12 fastsatte frist på 24 måneder. I dette tilfælde kan traktatens artikel 191 ikke anvendes, jf. Domstolens' praksis (sag 9/70, Franz Grad, anført ovenfor).

Endvidere har Kommissionen henvist til en almindelig fortolkningsregel: da »et direktiv forholdsvis sjældent har direkte virkning«, kan begrebet ikke fortolkes udvidende. Denne fortolkning følger tillige af traktatens artikel 198.

Til det af tiltalte Ratti anførte — at artikel 9 indeholder en pligt til at undlade at handle — har Kommissionen bemærket, at denne artikel blot er en »beskrivende sammenfatning« af direktivet og som sådan skal forstås som en »positiv forpligtelse til at vedtage de nødvendige gennemførelsesbestemmelser«. Denne forpligtelse kan først opstå ved udløbet af 24 månedersfristen.

Til argumentet fra den forelæggende ret, »der vedrører en mulig berettiget forventning hos en privat, som følger direktivets bestemmelser inden fristens udløb« har Kommissionen anført, at dette ikke kan tages i betragtning, eftersom forpligtelsen gælder for stater og ikke for private. Først når staten ikke opfylder sin forpligtelse, kan private gøre deres ret gældende over for staten.

Ifølge Kommissionen kan artikel 30 heller ikke anvendes på de importerede varer, idet det foreliggende problem angår afløsningen af de pågældende to nationale love, og navnlig hvornår denne

afløsning senest skal ske. Efter Kommissionens opfattelse vil disse to love gælde »indtil udløbet af den for staten fastsatte frist til at ændre sin lovgivning«.

Sammenfattende har Kommissionen foreslået, at de af Pretura di Milano forelagte spørgsmål besvares således:

- »a) Artiklerne 2, 4, 5 og 6 i Rådets direktiv 173/73, samt artikel 8 sammenholdt med disse bestemmelser, har direkte virkning.
- b) Det er ikke tilladt i national lovgivning at pålægge forpligtelser og begrænsninger, som er mere præcise eller udførlige — eller i hvert fald anderledes — end dem, som indeholdes i nævnte direktiv; for importerede varer med oprindelse i andre medlemslande indebærer sådanne forpligtelser i øvrigt en hindring for de frie varebevægelser.
- c) Et krav i en medlemsstats lovgivning om, at der på beholderne til opløsningsmidler skal angives indholdet af benzen, toluen og xylen, samt disse stoffers samlede procentdel, og den særskilte procentdel af benzen, er uforeneligt med nævnte direktiv.
- d) Formålet, at sikre brugerne af de pågældende produkter en bedre

fysisk beskyttelse, kan ikke berettige medlemsstaterne til at opstille andre krav end dem, der er fastsat i det pågældende direktiv.

- e) Artiklerne 3, 5, 6 og 7 i Rådets direktiv 77/728, samt artikel 9 sammenholdt med disse, har direkte virkning; denne virkning indtræder ved udløbet af den i artikel 12 fastsatte frist dvs. den 9. november 1979«.

III — Mundtlige forhandlinger

Ratti, tiltalte i hovedsagen, repræsenteret af De Falco, Rådet, repræsenteret af sin juridiske konsulent Fornasier og Kommissionen repræsenteret af sin juridiske konsulent Alessi har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. januar 1979.

På Domstolens spørgsmål har Ratti oplyst, at det er nærmest umuligt at eksportere Silvam's produkter med de af den italienske lov krævede etiketter på beholderne.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. februar 1979.

Præmisser

Ved kendelse af 8. maj 1978, indgået til Domstolen den 21. juni s.å. har Pretura Penale di Milano i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet flere

præjudicielle spørgsmål angående fortolkningen af to rådsdirektiver om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser af hhv. direktiv 73/173/EØF af 4. juni 1973 om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (opløsningsmidler) (EFT L 189, s. 7), og af direktiv 77/728/EØF af 7. november 1977 om klassificering, emballering og etikettering af farver, maling, lakker, lim og klister, trykfarver og dermed beslægtede varer (EFT L 303, s. 23);

- 2 spørgsmålene er rejst under en straffesag imod lederen af en virksomhed, der fremstiller opløsningsmidler og lakker, idet lederen er tiltalt for at have overtrådt visse bestemmelser i den italienske lov nr. 245 af 5. marts 1963, s. 1451, som bl.a. kræver, at fabrikanter af produkter indeholdende benzen, toluen og xylen skal forsyne disse produkters beholdere med en etiket, der foruden forekomsten af de nævnte stoffer også skal angive deres samlede procentdel og særskilt procentdelen af benzen;
- 3 på tidspunktet for nærværende sags faktiske omstændigheder skulle lov nr. 245 — for så vidt angår opløsningsmidler — have været tilpasset direktiv 73/173 af 4. juni 1973, som medlemsstaterne skulle have gennemført i deres interne retsorden senest den 8. december 1974, hvilket den italienske regering ikke havde gjort;
- 4 tilpasningen til direktivet ville have medført ophævelse af den bestemmelse i den italienske lov, som tiltalte anklages for at have overtrådt og ville følgelig have ændret grundlaget for at anvende den pågældende lovs straffebestemmelser;
- 5 hvad emballering og etikettering af lakker angår, havde Rådet på tidspunktet for de i sagen omstridte omstændigheder udstedt direktiv 77/728 af 7. november 1977, men efter direktivets artikel 12 skal medlemsstaterne først den 9. november 1979 have sat de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der er nødvendige for at gennemføre direktivet;
- 6 gennemførelsen af dette direktivs bestemmelser i den interne italienske lovgivning vil ligeledes medføre ophævelse af de bestemmelser i den italienske lov, som tiltalte anklages for ikke at have overholdt;

- 7 for så vidt angår emballeringen og etiketteringen af de i tiltaltes virksomhed fremstillede opløsningsmidler og lakker, har tiltalte fulgt bestemmelserne i dels direktiv 73/173 (opløsningsmidler), som den italienske regering ikke har gennemført i sin interne retsorden, dels bestemmelserne i direktiv 77/728 (lakker), som medlemsstaterne skal have gennemført inden den 9. november 1979.
- 8 besvarelsen af de i sagen forelagte spørgsmål, hvoraf de fire første vedrører direktiv 73/173 og det femte direktiv 77/728, skal sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre, om den i den italienske lov nr. 245 fastsatte straf for overtrædelse af lovens bestemmelser kan finde anvendelse i den foreliggende sag.

A — Vedrørende fortolkningen af direktiv 73/173

- 9 Dette direktiv blev udstedt i henhold til traktatens artikel 100 og Rådets direktiv af 27. juni 1967 om farlige stoffer (EFT 1967, s. 211) som ændret den 21. maj 1973 (EFT L 167, s. 1), for at sikre tilnærmelsen af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (opløsningsmidler);
- 10 udstedelsen af direktivet blev nødvendig, fordi farlige stoffer og præparater i medlemsstaterne var underlagt bestemmelser, der fremviste væsentlige forskelle, særlig med hensyn til etikettering, emballering og klassificering efter produkternes grad af farlighed;
- 11 disse forskelle udgjorde en hindring for samhandelen og de frie varebevægelser og indvirkede direkte på gennemførelsen og funktionen af markedet for farlige præparater såsom opløsningsmidler, der i vid udstrækning anvendes såvel inden for industri, landbrug og håndværk, som i privat husholdning;
- 12 for at fjerne disse forskelle opstillede direktivet en række klare regler for de pågældende produkters klassificering, emballering og etikettering (artikel 2, stk. 1, 2 og 3, samt artiklerne 4, 5 og 6);

- 13 den af den forelæggende ret udtrykkeligt fremhævede artikel 8, der af grunde, der vedrører klassificering, emballering eller etikettering, forbyder medlemsstaterne at begrænse eller hindre forhandlingen af farlige præparater, der opfylder direktivets krav, indeholder ganske vist en generel forpligtelse, men har ikke nogen selvstændig betydning, idet den kun udgør en nødvendig tilføjelse til de i de ovenfor nævnte bestemmelser nævnte materielle regler og skal sikre den frie omsætning af de pågældende varer.
- 14 I henhold til artikel 11 i direktiv 73/173 skulle medlemsstaterne gennemføre direktivet inden for en frist på 18 måneder fra dets meddelelse;
- 15 direktivet blev meddelt alle medlemsstaterne den 8. juni 1973;
- 16 fristen på 18 måneder udløb den 8. december 1974, men på tidspunktet for nærværende sags omstændigheder var direktivets bestemmelser ikke gennemført i Italien;
- 17 på denne baggrund konstaterede den forelæggende ret, at »der forelå en åbenbar uoverensstemmelse mellem fællesskabsreglerne og den italienske interne ret« og da den var i tvivl om, »hvilket af de to regelsæt, der skal have forrang i denne sag«, forelagde den Domstolen det første spørgsmål, der lyder som følger:
- »Udgør direktiv 73/173 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber af 4. juni 1973, og især dets artikel 8, umiddelbart gældende forskrifter, der tillægger private subjektive rettigheder, som de nationale retter skal beskytte?«
- 18 Dette spørgsmål rejser det generelle problem om den retlige karakter af et i medfør af traktatens artikel 189 udstedt direktiv;
- 19 Domstolen har i flere afgørelser — senest i dom af 1. februar 1977 afsagt i sag 51/76 (Nederlandse Ondernemingen, Sml. s. 126) — udtalt, at selv om forordningerne i medfør af bestemmelserne i artikel 189 er umiddelbart gældende, og følgelig efter deres natur er egnede til at skabe direkte virkning, så følger ikke heraf, at andre former for retsakter omhandlet i artiklen aldrig kan have lignende virkning;

- 20 det ville være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 189 tillægger et direktiv, principielt at udelukke, at den forpligtelse, det måtte indeholde, kan påberåbes af de heraf berørte personer;
- 21 især i tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne i form af et direktiv har pålagt medlemsstaterne at gennemføre et bestemt forhold, ville den tilsigtede virkning af direktivet blive svækket, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig det under retssager, og de nationale domstole forhindret i at tage det i betragtning som en del af fællesskabsretten;
- 22 følgelig kan den medlemsstat, som ikke rettidigt har foretaget de i direktivet pålagte gennemførelsesforanstaltninger, ikke over for private henholde sig til, at den ikke har opfyldt direktivets forpligtelser;
- 23 heraf følger, at en national ret, for hvilken en retsundergiver, som har overholdt et direktivs bestemmelser, nedlægger påstand om tilsidesættelse af en national bestemmelse, der er uforenelig med det pågældende direktiv, som ikke er gennemført, i den interne retsorden på grund af statens forsømmelighed, må give vedkommende medhold i den nedlagte påstand, såfremt den pågældende forpligtelse er ubetinget og tilstrækkelig præcis;
- 24 det første spørgsmål må således besvares med, at en medlemsstat ikke efter udløbet af et direktivs gennemførelsesfrist, på en person, som har overholdt direktivets bestemmelser, kan anvende en indenlandsk lov — uanset om loven indeholder straffebestemmelser — som endnu ikke er tilpasset direktivet.
- 25 Den forelæggende rets andet spørgsmål går i det væsentlige ud på, om den stat, som direktivet er rettet til, ved gennemførelsen af direktivets bestemmelser om opløsningsmidler i sit retssystem kan fastsætte »forpligtelser og begrænsninger, der er mere præcise og udførlige eller i hvert fald anderledes«, navnlig ved at kræve, at beholderne påføres angivelser, der ikke kræves i direktivet.
- 26 Det fremgår af artikel 3 sammenholdt med artikel 8 i direktiv 73/173, at opløsningsmidler kun må bringes i handelen, når de opfylder »bestemmelserne i dette direktiv og dets bilag«, og at medlemsstaterne ikke ved siden af direktivets bestemmelser for importen kan opretholde herfra afvigende bestemmelser for hjemmemarkedet;

- 27 det følger således af ordningen i direktiv 73/173, dels at en medlemsstat i sin nationale lovgivning ikke kan indføre betingelser, der er mere restriktive, mere detaljerede eller i hvert fald afvigende fra direktivets betingelser med hensyn til klassificering, emballering og etikettering af opløsningsmidler, dels at forbudet mod at pålægge restriktioner, der ikke har hjemmel i direktivet, såvel gælder for varer, der sælges direkte på hjemmemarkedet, som for importvarer;
- 28 den forelæggende rets andet spørgsmål må besvares, som ovenfor anført.
- 29 Den forelæggende rets tredje spørgsmål er, om forpligtelsen efter artikel 8 i lov nr. 245 af 5. marts 1963 til på den udbudte beholder af angive opløsningsmidlets samlede procentdel af benzen, toluen og xylen, samt procentdelen for benzen alene, eventuelt kan være uforenelig med det nævnte direktiv.
- 30 Artikel 8 i den italienske lov nr. 245 af 5. marts 1963 kræver, at »såfremt et opløsningsmiddel indeholder benzen, toluen eller xylen, skal den udbudte beholder forsynes med en etiket, som angiver indholdet, stoffernes samlede procentdel samt særskilt procentdelen af benzen . . .«.
- 31 Heroverfor bestemmer artikel 5 i direktiv 73/173, at det altid skal være angivet på emballagen — med let læselig skrift, der ikke kan udviskes — om denne indeholder stoffer, der klassificeres som giftige i henhold til artikel 2, såsom benzen, og at emballagen også i visse tilfælde skal angive stoffer, der klassificeres som sundhedsfarlige, såsom toluen og xylen i koncentrationer over 5 %;
- 32 derimod kræves ingen angivelse af disse stoffers procentdele, hverken samlet eller enkeltvis;
- 33 svaret til den forelæggende ret er derfor, at direktiv 73/173 skal fortolkes således, at nationale bestemmelser, der kræver angivelse på beholderne af de pågældende produkters bestanddele i videre omfang end fastsat i direktivet, ikke er tilladte.

34 Det fjerde spørgsmål lyder således:

Udgør de nævnte nationale forskrifter, som uden forskel finder anvendelse på samtlige produkter på det indenlandske marked, under alle omstændigheder en hindring, et forbud eller en begrænsning af handelen og de frie varebevægelser for disse produkter, også selv om forskrifterne er blevet udstedt for at give forbrugerne af de pågældende produkter en større fysisk beskyttelse?»

35 dette spørgsmål angår traktatens artikel 36, der tillader undtagelser fra grund-sætningen om de frie varebevægelser, såfremt de er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed eller beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed.

36 Når fællesskabsdirektiver i henhold til traktatens artikel 100 foreskriver harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for bl.a. at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs liv og endvidere foreskriver fællesskabsproce-durer til kontrol af foranstaltningernes overholdelse, kan artikel 36 ikke længere anvendes, idet den pågældende kontrol da skal gennemføres, og beskyttelsesforanstaltningerne træffes inden for rammerne af harmoniserings-direktivet.

37 Det bestemmes i direktiv 73/173, at såfremt en medlemsstat konstaterer, at et farligt præparat, selv om det er i overensstemmelse med forskrifterne i dette direktiv, frembyder en fare for sundheden eller sikkerheden, kan medlemsstaten foreløbig, og under Kommissionens kontrol anvende beskyttel-sesklausulen i direktivets artikel 9 under overholdelse af de fremgangsmåder og formkrav, som artiklen foreskriver;

38 heraf følger, at nationale bestemmelser, der går videre end de i direktiv 73/173 fastsatte, kun er forenelige med fællesskabsretten, såfremt de er udstedt under overholdelse af de fremgangsmåder og formkrav, som er fastsat i nævnte direktivs artikel 9.

B — Vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 77/728/EØF af 7. november 1977

39 Den forelæggende rets femte spørgsmål er, om direktiv 77/728 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber af 7. november 1977, og især dets artikel 9, gælder umiddelbart og direkte med hensyn til de undladelsespligter, som er

pålagt medlemsstaterne fra tidspunktet for direktivets meddelelse, i det tilfælde hvor en privat i berettiget forventning har fulgt direktivet inden udløbet af den tilpasningsfrist, der er foreskrevet for medlemsstaterne?

- 40 Dette direktiv har samme formål som direktiv 73/173, idet det indeholder tilsvarende bestemmelser for præparater, der indeholder farlige stoffer til anvendelse i farver, maling, lakker, lim og klister, trykfarver og dermed beslægtede varer.
- 41 Ifølge direktivets artikel 12 skal det gennemføres af medlemsstaterne inden for en frist på 24 måneder regnet fra direktivets meddelelse, der fandt sted den 9. november 1977;
- 42 denne frist er således endnu ikke udløbet, og medlemsstaterne har endnu frist til den 9. november 1979 til at gennemføre bestemmelserne i direktiv 77/728 i deres interne retsorden;
- 43 heraf følger, at direktivet og navnlig dets artikel 9 af de i besvarelsen af den forelæggende rets første spørgsmål anførte grunde først ved fristens udløb, og kun såfremt medlemsstaten ikke har efterkommet direktivet, kan have de i besvarelsen af det første spørgsmål beskrevne virkninger;
- 44 så længe denne frist ikke er udløbet, er medlemsstaterne frit stillede på området;
- 45 den omstændighed, at en medlemsstat har gennemført et direktivs bestemmelser i sin interne retsorden inden udløbet af direktivets tidsfrist, kan ikke få virkning for andre medlemsstater.
- 46 Da endelig et direktiv efter sin natur kun forpligter medlemsstaterne, kan private ikke påberåbe sig grundsætningen om »berettiget forventning« inden udløbet af dets gennemførelsesfrist;

- 47 det femte spørgsmål må derfor besvares således, at direktiv 77/728 af 7. november 1977 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber, og især dets artikel 9, kan ikke i forhold til den private, der har fulgt direktivet inden udløbet af den for medlemsstaten fastsatte tilpasningsfrist, skabe nogen virkning, som de nationale retter skal tage i betragtning.

Vedrørende sagsomkostningerne

- 48 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;
- 49 da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Pretura Penale di Milano ved kendelse af 8. maj 1978, for ret:

1. En medlemsstat kan ikke efter udløbet af et direktivs gennemførelsesfrist anvende sin nationale, til direktivet endnu ikke tilpassede lov — selv om loven indeholder straffebestemmelser — på en person, som har fulgt direktivets bestemmelser.
2. Det følger af ordningen i direktiv 73/173, dels at en medlemsstat i sin nationale lovgivning ikke kan indføre betingelser, der er mere restriktive, mere detaljerede eller i hvert fald afvigende fra direktivets betingelser med hensyn til klassificering, emballering og etikettering af opløsningsmidler, dels at dette forbud mod at pålægge restriktioner, der ikke har hjemmel i direktivet, i lige grad gælder for varer, der sælges direkte på hjemmemarkedet, som for importvarer.

3. Direktiv 73/173 skal fortolkes således, at nationale bestemmelser, der kræver angivelse på beholderne af de pågældende produkters bestanddele i videre omfang end fastsat i direktivet, ikke er tilladte.
4. Nationale bestemmelser, der går videre end de i direktiv 73/173 fastsatte, er kun forenelige med fællesskabsretten, såfremt de er udstedt under overholdelse af de fremgangsmåder og formkrav, som er fastsat i direktivets artikel 9.
5. Direktivet fra Rådet for De europæiske Fællesskaber 77/728 af 7. november 1977, og især dets artikel 9, kan ikke i forhold til den private, der har fulgt direktivet inden udløbet af den for medlemsstaten fastsatte tilpasningsfrist, skabe nogen virkning, som skal tages i betragtning af de nationale retter.

Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Pescatore
Sørensen	O'Keeffe	Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. april 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling
fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL
FREMSAT DEN 20. FEBRUAR 1979¹

Høje Ret.

Den anmodning om en præjudiciel afgørelse, som jeg i dag skal behandle, angår

to rådsdirektiver, som er udstedt for at fjerne de hindringer i samhandelen, der skyldes forskelle i de nationale tekniske forskrifter. Det drejer sig om direktiv

¹ — Oversat fra tysk.