YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
5 päivänä huhtikuuta 1979 *

Asiassa 148/78,

jonka Pretura Penale di Milano on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana on

Tullio Ratti, Milano,

ennakkoratkaisun jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämistä koskevan kahden sellaisen neuvoston direktiivin tulkinnasta, joista ensimmäinen on vaarallisten valmisteiden (liuottimet) luokitusta, pakkaamista ja merkitsemistä koskeva 4.6.1973 annettu direktiivi 73/173/ETY (EYVL L 189, s. 7), ja toinen maalien, lakkojen, painomusteiden, liimojen ja vastaavien tuotteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskeva 7.11.1977 annettu direktiivi 77/728/ETY (EYVL L 303, s. 23),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentin tehtäviä hoitava jaoston puheenjohtaja J. Mertens de Wilmars, jaoston puheenjohtaja A. J. Mackenzie Stuart sekä tuomarit P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco ja A. Touffait,

julkisasiamies: G. Reischl,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura Penale di Milano on 8.5.1978 tekemällään ja yhteisöjen tuomioistuimeen 21.6.1978 saapuneella päätöksellä esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ennakkoratkaisukysymyksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä koskevan kahden neuvoston direktiivin tulkinnasta, joista ensimmäinen on vaarallisten valmisteiden (liuottimet) luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskeva 4.6.1973 annettu direktiivi 73/173/ETY (EYVL L 189, s. 7), ja toinen maalien, lakkojen, painomusteiden, liimojen ja vastaavien tuotteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskeva 7.11.1977 annettu direktiivi 77/728/ETY (EYVL L 303).

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille sellaisen rikosoikeudenkäynnin yhteydessä, jossa liuottimia ja lakkoja tuottavan yrityksen johtajaa syytetään siitä, että hän on rikkonut 5.3.1963 annetun Italian lain n:o 245 (GURI 21.3.1963, s. 1451) tiettyjä säännöksiä, joilla määrätään erityisesti bentseeniä, tolueenia ja ksyleeniä sisältävien tuotteiden valmistajia tekemään näiden tuotteiden säiliöihin pakkausmerkintä, jossa mainitaan paitsi se, että tuote sisältää edellä mainittuja aineita, myös näiden aineiden prosentuaalinen kokonaisosuus sekä erikseen bentseenin prosenttiosuus.

3 Näiden tapahtumien aikana tämä lainsäädäntö olisi liuottimien osalta pitänyt olla mukautettu 4.6.1973 annetun direktiivin 73/173/ETY täytäntöön panemiseksi; jäsenvaltioiden piti saattaa tämän direktiivin säännökset osaksi sisäistä oikeusjärjestystään viimeistään 8.12.1974, minkä velvoitteen Italian hallitus oli jättänyt täyttämättä.

4 Tämän mukauttamisen seurauksena olisi poistettu se Italian lain säännös, jonka rikkomisesta vastaajaa syytetään, mikä olisi näin ollen muuttanut niiden rangaistusseuraamusten soveltamisedellytyksiä, jotka sisältyvät kyseiseen lakiin.

5 Lakkojen pakkaamisen ja merkitsemisen osalta neuvosto oli kyseisten tapahtumien aikana jo antanut 7.11.1977 direktiivin 77/728/ETY, mutta sen 12 artiklan nojalla jäsenvaltioilla on käytössään 9.11.1979 päättyvä määräaika direktiivin noudattamisen edellyttämien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten säätämiseksi.

6 Kyseisen direktiivin säännösten saattaminen osaksi Italian sisäistä oikeusjärjestystä aiheuttaisi myös sen, että ne Italian lain säännökset poistettaisiin, joiden rikkominen on vastaajaa vastaan käytävän oikeudenkäynnin perusteena.

7 Syytetty on yrityksessään tuotettujen sekä liuottimien että lakkojen osalta noudattanut niiden pakkaamisen ja merkitsemisen osalta toisaalta direktiivin 73/173/ETY (liuottimet) säännöksiä, jotka Italian hallitus oli laiminlyönyt saattaa osaksi sisäistä oikeusjärjestystä, ja toisaalta direktiivin 77/728/ETY (lakat) säännöksiä, joiden täytäntöönpano jäsenvaltioiden on varmistettava 9.11.1979 mennessä.

8 Esitetyistä kysymyksistä neljä ensimmäistä koskee direktiiviä 73/173/ETY ja viides direktiiviä 77/728/ETY; näihin kysymyksiin annettavien vastausten avulla kansallisen tuomioistuimen pitäisi olla mahdollista päättää, voidaanko Italian laissa n:o 245 tarkoitettuja rangaistuksia soveltaa tässä yksittäistapauksessa, jos mainitun lain säännöksiä on rikottu.

A Direktiivin 73/173/ETY tulkinta

9 Tämä direktiivi on annettu perustamissopimuksen 100 artiklan nojalla sekä vaarallisia aineita koskevan 27.6.1967 annetun neuvoston direktiivin 67/548/ETY (EYVL 196, 16.8.1967, s. 1), jota on muutettu 21.3.1973 (EYVL L 167, 25.6.1973, s. 1), nojalla vaarallisten valmisteiden (liuottimet) luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisen varmistamiseksi.

10 Direktiivi on osoittautunut tarpeelliseksi sen vuoksi, että vaarallisten aineiden ja valmisteiden sääntely jäsenvaltioissa on hyvin erilainen erityisesti merkintöjen, pakkaamisen sekä mainittujen tuotteiden vaarallisuusasteen perusteella tapahtuvan luokituksen osalta.

11 Nämä erot olivat kaupan ja tuotteiden vapaan liikkuvuuden este ja ne vaikuttivat välittömästi vaarallisten valmisteiden markkinoiden luomiseen ja toimintaan esimerkiksi sellaisten liuottimien osalta, joita käytetään säännöllisesti teollisuudessa, maataloudessa ja käsityöteollisuudessa sekä kotitalouksissa.

12 Erilaisen sääntelyn poistamiseksi direktiivissä annettiin tiettyjä nimenomaisia säännöksiä, jotka koskivat kyseisten tuotteiden luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä (2 artiklan 1, 2 ja 3 kohta sekä 4, 5 ja 6 artikla).

13 Vaikka direktiivin 8 artiklassa - johon kansallinen tuomioistuin on erityisesti viitannut ja jossa valtioita kielletään ehkäisemästä, rajoittamasta ja estämästä luokitukseen, pakkaamiseen ja merkintöihin liittyvien syiden perusteella sellaisten vaarallisten valmisteiden markkinoille laskemista, jotka vastaavat direktiivissä asetettuja edellytyksiä - asetetaan yleinen velvoite, sillä ei kuitenkaan ole itsenäistä arvoa, koska se on ainoastaan niiden edellä mainituissa artikloissa tarkoitettujen aineellisten säännösten välttämätön täydennys, joiden tarkoituksena on varmistaa kyseisten tuotteiden vapaa liikkuvuus.

14 Jäsenvaltioiden on pitänyt panna direktiivi 73/173/ETY täytäntöön direktiivin 11 artiklan mukaan 18 kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta.

15 Direktiivi on annettu kaikille jäsenvaltioille tiedoksi 8.6.1973.

16 Kyseinen 18 kuukauden määräaika on kulunut umpeen 8.12.1974 ja tässä käsiteltävien tapahtumien aikana direktiivin säännöksiä ei ollut pantu täytäntöön Italian sisäisessä oikeusjärjestyksessä.

17 Näissä olosuhteissa kansallinen tuomioistuin on todennut, että "on olemassa ilmeinen ristiriita yhteisön oikeuden säännösten ja Italian sisäisen oikeuden välillä", pohtinut sitä, "kumman näistä kahdesta säännöstöstä olisi tässä yksittäistapauksessa oltava ensisijainen", ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ensimmäisen, sanamuodoltaan seuraavanlaisen kysymyksen:

"Onko Euroopan yhteisöjen neuvoston 4.4.1973 antama direktiivi 73/173/ETY ja erityisesti sen 8 artikla sellainen 'välittömästi sovellettava' säännös, jolla yksityisille annetaan subjektiivisia oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava?"

18 Tämä kysymys nostaa esille yleisen ongelman, joka koskee perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla annetun direktiivin säännösten oikeudellista luonnetta.

19 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on jo vakiintuneessa oikeuskäytännössään, viimeksi asiassa 51/76, Nederlandse Ondernemingen, 1.2.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 126) todennut, että vaikka asetukset ovat 189 artiklan määräysten nojalla välittömästi sovellettavia ja näin ollen luonteeltaan omiaan tuottamaan välittömiä vaikutuksia, ei tämä merkitse sitä, etteikö muilla tässä artiklassa tarkoitetuilla säädösryhmillä voisi milloinkaan olla samanlaisia vaikutuksia.

20 Se, että suljettaisiin periaatteessa pois mahdollisuus, että asianomaiset henkilöt voisivat vedota direktiivissä asetettuun velvoitteeseen, olisi sen velvoittavan vaikutuksen vastaista, joka 189 artiklassa tunnustetaan direktiiville.

21 Erityisesti niissä tapauksissa, joissa yhteisön toimielimet ovat direktiivillä velvoittaneet jäsenvaltiot toimimaan tietyllä tavalla, tällaisen säädöksen tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta siihen tuomioistuimessa ja kansallisia tuomioistuimia estettäisiin ottamasta sitä huomioon osana yhteisön oikeutta.

22 Näin ollen jäsenvaltio, joka ei ole määräajassa toteuttanut direktiivissä säädettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei voi yksityisiä vastaan vedota siihen, että se on jättänyt täyttämättä direktiivin sisältämät velvoitteet.

23 Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi direktiivin säännöksiä noudattanut yksityinen on saattanut pyynnön jättää soveltamatta sellaista kansallista säännöstä, joka on yhteensopimaton sellaisen direktiivin kanssa, jota ei ole saatettu osaksi laiminlyöntiin syyllistyneen valtion sisäistä oikeusjärjestystä, on suostuttava tähän pyyntöön, jos kyseinen velvoite on ehdoton ja riittävän täsmällinen.

24 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, ettei jäsenvaltio voi soveltaa sisäistä lainsäädäntöään - vaikka siinä olisi säädetty rangaistusseuraamuksia - sellaiseen henkilöön, joka noudattaa tietyn direktiivin säännöksiä, jos sisäistä lainsäädäntöä ei ole vielä muutettu direktiivin vaatimuksia vastaavaksi sen määräajan kuluessa, joka direktiivissä on asetettu sen täytäntöön panemiseksi.

25 Toisella kysymyksellä kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, voiko valtio, jolle direktiivi on osoitettu, saattaessaan liuottimia koskevan direktiivin säännökset voimaan sisäisessä oikeusjärjestyksessään säätää "täsmällisempiä tai yksityiskohtaisempia tai joka tapauksessa erilaisia velvoitteita ja rajoituksia" erityisesti asettamalla velvoitteen merkitä säiliöt sellaisilla merkinnöillä, joita direktiivissä ei edellytetä.

26 Direktiivin 73/173/ETY 3 ja 8 artiklan sanamuodoista seuraa, että markkinoille voidaan laskea ainoastaan sellaisia liuottimia, jotka vastaavat "tämän direktiivin ja sen liitteen säännöksiä", ja että jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta ylläpitää rinnakkain kahta säännöstöä, joista toinen on direktiivissä tuontia varten säädetty säännöstö, ja toinen edelliseen säännöstöön nähden erilainen säännöstö kotimarkkinoita varten.

27 Direktiivin 73/173/ETY järjestelmästä seuraa näin ollen, ettei jäsenvaltio voi saattaa kansallisessa lainsäädännössään voimaan rajoittavampia edellytyksiä kuin ne edellytykset, joita kyseisessä direktiivissä on säädetty, tai yksityiskohtaisempia taikka joka tapauksessa erilaisia edellytyksiä liuottimien luokituksen, pakkaamisen ja merkintöjen osalta, ja että tämä kielto asettaa sellaisia rajoituksia, joita ei ole säädetty direktiivissä, soveltuu sekä tuotteiden välittömään laskemiseen kansallisille markkinoille että tuontituotteisiin.

28 Tämä on vastaus kansallisen tuomioistuimen esittämään toiseen kysymykseen.

29 Kolmannella kysymyksellä kansallinen tuomioistuin kysyy, voiko 5.3.1963 annetun lain n:o 245 8 §:n nojalla asetettu velvoite merkitä myyntiin laskettuun säiliöön se, että liuotin sisältää bentseeniä, tolueenia ja ksyleeniä, näiden aineiden prosentuaalinen kokonaisosuus ja erikseen bentseenin prosentuaalinen osuus, osoittautua yhteensopimattomaksi edellä mainitun direktiivin kanssa.

30 Italian 5.3.1963 annetun lain n:o 245 8 §:ssä asetetaan velvoite "silloin kun liuottimet sisältävät bentseeniä, tolueenia ja ksyleeniä, kiinnittämään myyntiin laskettuihin säiliöihin pakkausmerkintä, jossa ilmoitetaan, että liuotin sisältää edellä mainittuja aineita, näiden aineiden prosentuaalinen kokonaisosuus ja erikseen bentseenin prosentuaalinen osuus – – ".

31 Direktiivin 73/173/ETY 5 artiklassa säädetään kuitenkin, että pakkaukseen on joka tapauksessa merkittävä – selvällä ja pysyvällä tavalla – että tuote sisältää 2 artiklan mukaan myrkylliseksi luokiteltuja aineita kuten bentseeniä, sekä merkittävä, tosin ainoastaan tietyissä tapauksissa, että tuote sisältää haitalliseksi luokiteltuja aineita kuten tolueenia ja ksyleeniä, joiden konsentraatio on suurempi kuin 5 prosenttia.

32 Minkäänlaista merkintää ei sitä vastoin ole säädetty näiden aineiden erillistai kokonaisprosenttien osalta.

33 Kansalliselle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, että direktiiviä 73/173/ETY on tulkittava siten, ettei siinä sallita kansallisissa säännöksissä säädettävän siitä, että säiliöihin olisi merkittävä kyseisen tuotteen sisältämät tietyt ainesosat, sellaisia sanamuotoja käyttäen, jotka menevät pitemmälle kuin mainitussa direktiivissä on säädetty.

34 Neljäs kysymys on muotoiltu seuraavasti:

"Ovatko mainitut kansalliset säännökset, joita sovelletaan erotuksetta kaikkiin sisämarkkinoilla oleviin tuotteisiin, kuitenkin näiden tuotteiden kauppaan ja vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuva kielto tai rajoitus, vaikka ne onkin säädetty näitä tuotteita käyttävien henkilöiden fyysisen turvallisuuden tehokkaamman suojelun varmistamiseksi?"

35 Tällä kysymyksellä viitataan perustamissopimuksen 36 artiklaan, jossa sallitaan tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvat poikkeukset niiltä osin kuin ne ovat perusteltuja yleisen turvallisuuden kannalta sekä ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

36 Jos yhteisön direktiiveillä säädetään perustamissopimuksen 100 artiklan mukaisesti muun muassa ihmisten ja eläinten terveyden suojelun varmistamiseksi tarvittavien toimenpiteiden lähentämisestä ja toteutetaan yhteisön menettelyjä niiden noudattamisen valvomiseksi, vetoaminen 36 artiklaan lakkaa olemasta perusteltua, koska asianmukainen valvonta ja suojelutoimenpiteet on siitä lähtien toteutettava lähentämistä koskevan direktiivin osoittamalla tavalla.

37 Direktiivissä 73/173/ETY on säädetty, että jos jäsenvaltio toteaa, että vaarallinen valmiste, vaikkakin kyseisen direktiivin edellytykset täyttävä, on vaaraksi terveydelle tai turvallisuudelle, jäsenvaltio voi väliaikaisesti ja komission valvonnassa vedota direktiivin 9 artiklassa säädettyyn suojalausekkeeseen noudattaen tässä artiklassa edellytettyjä menettelyjä ja muotoja.

38 Tästä seuraa, että sellaiset kansalliset säännökset, jotka ovat pitemmälle meneviä kuin direktiivissä 73/173/ETY säädetyt säännökset, ovat yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa ainoastaan, jos ne on annettu mainitun direktiivin 9 artiklassa edellytettyjen menettelyjen ja muotojen mukaisesti.

B 7.11.1977 annetun neuvoston direktiivin 77/728/ETY tulkinta

39 Viidennellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin kysyy, onko 7.11.1977 annettu neuvoston direktiivi 77/728/ETY ja erityisesti sen 9 artikla välittömästi ja sellaisenaan sovellettava ne negatiiviset velvoitteet huomioon ottaen, jotka jäsenvaltioille on asetettu tiedoksiantamisen ajankohdasta alkaen, jos yksityinen perusteltuun luottamukseen nojautuen noudattaa mainitun direktiivin säännöksiä ennen sen määräajan loppumista, jonka aikana jäsenvaltion olisi pantava direktiivi täytäntöön.

40 Tämän direktiivin tavoite on samanlainen kuin direktiivin 73/173/ETY tavoite siinä merkityksessä, että siinä säädetään samanlainen säännöstö sellaisia vaarallisia aineita sisältäviä valmisteita varten, joita on tarkoitettu käytettäväksi maaleissa, lakoissa, painomusteissa, liimoissa ja vastaavissa tuotteissa.

41 Direktiivin 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on pantava se täytäntöön 24 kuukauden pituisen määräajan kuluessa alkaen sen tiedoksi antamisesta, joka on tapahtunut 9.11.1977.

42 Tämä määräaika ei näin ollen ole päättynyt ja niillä valtioilla, joille direktiivi on osoitettu, on käytettävissään 9.11.1979 päättyvä määräaika direktiivin 77/728/ETY säännösten saattamiseksi osaksi sisäistä oikeusjärjestystään.

43 Niiden syiden vuoksi, joita ensimmäiseen kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen annetun vastauksen perusteluissa on esitetty, tästä seuraa, että direktiivillä - ja erityisesti sen 9 artiklalla - voi ainoastaan asetetun ajanjakson päätyttyä ja jäsenvaltion laiminlyötyä täytäntöönpanon olla sellaisia vaikutuksia, joita on mainittu ensimmäiseen kysymykseen annetussa vastauksessa.

44 Tähän ajankohtaan saakka jäsenvaltioilla on toimintavapaus tällä alalla.

45 Vaikka jäsenvaltio on saattanut direktiivin säännökset osaksi sisäistä oikeusjärjestystään ennen direktiivissä asetetun määräajan päättymistä, ei tämä olosuhde tuota vaikutuksia muihin jäsenvaltioihin nähden.

46 Lopuksi, koska direktiivillä luonteensa vuoksi asetetaan velvoitteita ainoastaan jäsenvaltioille, yksityinen ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen ennen direktiivin täytäntöön panemiselle säädetyn määräajan päättymistä.

47 Viidenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että 7.11.1977 annettu neuvoston direktiivi 77/728/ETY ja erityisesti sen 9 artikla ei tuota sellaiselle yksityiselle, joka noudattaa mainitun direktiivin säännöksiä ennen jäsenvaltiolle täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymistä, mitään sellaista vaikutusta, joka kansallisten tuomioistuinten olisi otettava huomioon.

Oikeudenkäyntikulut

48 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.

49 Pääasian vastaajan osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretura Penale di Milanon 8.5.1978 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Jäsenvaltio ei voi soveltaa sisäistä lainsäädäntöään – vaikka siinä olisi säädetty rangaistusseuraamuksia – sellaiseen henkilöön, joka noudattaa tietyn direktiivin säännöksiä, jos sisäistä lainsäädäntöä ei ole vielä muutettu kyseisen direktiivin vaatimuksia vastaavaksi sen määräajan kuluessa, joka direktiivissä on asetettu sen täytäntöön panemiseksi.**

2) **Direktiivin 73/173/ETY järjestelmästä seuraa, ettei jäsenvaltio voi saattaa kansallisessa lainsäädännössään voimaan rajoittavampia edellytyksiä kuin ne edellytykset, joita kyseisessä direktiivissä on säädetty, tai yksityiskohtaisempia taikka joka tapauksessa erilaisia edellytyksiä liuottimien luokituksen, pakkaamisen ja merkintöjen osalta, ja että tämä kielto asettaa sellaisia rajoituksia, joita ei ole säädetty direktiivissä, soveltuu**

sekä tuotteiden välittömään laskemiseen kansallisille markkinoille että tuontituotteisiin.

3) **Direktiiviä 73/173/ETY on tulkittava siten, ettei siinä sallita kansallisissa säännöksissä säädettävän siitä, että säiliöihin olisi merkittävä kyseisen tuotteen sisältämät tietyt ainesosat sellaisia sanamuotoja käyttäen, jotka menevät pitemmälle kuin mainitussa direktiivissä on säädetty.**

4) **Sellaiset kansalliset säännökset, jotka ovat pitemmälle meneviä kuin direktiivissä 73/173/ETY säädetyt säännökset, ovat yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa ainoastaan, jos ne on annettu mainitun direktiivin 9 artiklassa edellytettyjen menettelyjen ja muotojen mukaisesti.**

5) **7.11.1977 annettu neuvoston direktiivi 77/728/ETY ja erityisesti sen 9 artikla ei tuota sellaiselle yksityiselle, joka noudattaa mainitun direktiivin säännöksiä ennen jäsenvaltiolle täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymistä, mitään sellaista vaikutusta, joka kansallisten tuomioistuinten olisi otettava huomioon.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä huhtikuuta 1979.

A. Van Houtte
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentin tehtäviä hoitava
jaoston puheenjohtaja