3. **Die Richtlinie 73/173 ist dahin auszulegen, daß sie keine nationalen Bestimmungen zuläßt, nach denen über die Bestandteile der betreffenden Erzeugnisse auf deren Behältern weitergehende Angaben zu machen sind, als in dieser Richtlinie vorgesehen ist.**

4. **Über die Richtlinie 73/173 hinausgehende nationale Bestimmungen sind mit dem Gemeinschaftsrecht nur vereinbar, wenn sie nach dem in Artikel 9 dieser Richtlinie vorgesehenen Verfahren und in der dort vorgeschriebenen Form erlassen worden sind.**

5. **Die Richtlinie 77/728 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 7. November 1977 und insbesondere ihr Artikel 9 können gegenüber dem einzelnen, der den Vorschriften dieser Richtlinie vor dem Ablauf der dem Mitgliedstaat gewährten Anpassungsfrist nachgekommen ist, keine Wirkung erzeugen, die von den nationalen Gerichten zu berücksichtigen wäre.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. April 1979.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Für den Präsidenten

J. Mertens de Wilmars

Präsident der Ersten Kammer

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 20. FEBRUAR 1979

Herr Präsident,
meine Herren Richter.

Gegenstand des Vorabentscheidungsersuchens, zu dem ich heute Stellung nehme, sind zwei Ratsrichtlinien, die zur Beseitigung von sich aus der Verschiedenartigkeit nationaler technischer Vorschriften ergebenden Hindernissen im zwischenstaatlichen Handel ergangen sind. Es han-

delt sich um die Richtlinie Nr. 73/173 vom 4. Juni 1973 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von Zubereitungen gefährlicher Stoffe (Lösemittel) (ABl. 1973 L 189 vom 11. Juli 1973, S. 7) und um die Richtlinie Nr. 77/728 vom 7. November 1977 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung von Anstrichmitteln, Lacken, Druckfarben, Klebstoffen und dergleichen (ABl. L 303 vom 28. November 1977, S. 23).

Die zuerst genannte Richtlinie enthält in ihren ersten beiden Artikeln Vorschriften über giftige und gesundheitsschädliche Stoffe, auf die sie sich bezieht, und sieht eine Einstufung in Klassen und Unterklassen mit bestimmten Kennwerten vor. Die Artikel 4 bis 6 regeln Fragen der Verpackung und ihrer Kennzeichung, insbesondere schreiben sie bestimmte, die giftigen und gesundheitsschädlichen Stoffe betreffende Angaben vor. Davon können die Mitgliedstaaten nach Artikel 7 in einem gewissen Umfang Abweichungen zulassen. Gemäß Artikel 3 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „alle zweckdienlichen Maßnahmen [zu treffen], damit gefährliche Zubereitungen (Lösemittel) nur in den Verkehr gebracht werden können, wenn sie den Vorschriften dieser Richtlinie und ihrer Anlage entsprechen". Artikel 8 sieht vor, daß die Mitgliedstaten „das Inverkehrbringen von gefährlichen Zubereitungen wegen der Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung im Sinne dieser Richtlinie weder verbieten noch beschränken oder behindern [dürfen], wenn die Vorschriften dieser Richtlinie und ihrer Anlage eingehalten sind". Außerdem schreibt Artikel 11 den Mitgliedstaaten vor, „die erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], um dieser Richtlinie binnen 18 Monaten nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen".

Entsprechend ist die Richtlinie Nr. 77/728, die für Anstrichmittel mit bestimmten gefährlichen Substanzen erlassen wurde, aufgebaut. Für ihre Durchführung gilt jedoch nach Artikel 12 eine Frist von 24 Monaten von der Bekanntgabe der Richtlinie an; diese Frist ist anders als die nach Artikel 11 der Richtlinie Nr. 73/173 noch nicht abgelaufen, sondern wird erst im November dieses Jahres auslaufen.

Italien hat bislang für die Durchführung dieser Richtlinien noch nicht gesorgt. Es gibt lediglich ein Gesetz Nr. 256 vom 29. Mai 1974 und ein Ministerialdekret vom 17. Dezember 1977 zu der durch die Richtlinie Nr. 73/146 geänderten Rahmenrichtlinie Nr. 67/568 vom 27. Juni 1967 (ABl. Nr. 196 vom 16. August 1967, S. 1), die die Grundlage für die beiden hier interessierenden Richtlinien über Lösemittel und Lacke bildet. Für diese Stoffe ist in Italien daher immer noch das Gesetz Nr. 245 vom 15. März 1963 in Kraft, das sowohl für in Italien hergestellte und vermarktete als auch für importierte Waren gilt. Es sieht eine Kennzeichnungspflicht vor, die zum Teil weniger streng ist als die in den Richtlinien vorgeschriebene — weil nämlich nur die Angabe bestimmter Stoffe (Benzol, Toluol und Xylol) verlangt wird —, die zum Teil aber auch über die Richtlinien hinausgeht, da sie sich auf Konzentrationen bezieht, die von den Richtlinien nicht erfaßt werden, und außerdem für die erwähnten Stoffe auch Mengenangaben in Prozenten vorsieht. Wer diese Vorschriften nicht beachtet, kann nach Artikel 12 des Gesetzes mit einer Geldstrafe belegt werden.

Dies droht dem Angeklagten des Ausgangsverfahrens, dem gesetzlichen Vertreter der italienischen Firma Silvam. Gegen ihn wurde bei der Pretura in Mailand ein Strafverfahren eingeleitet, weil die Firma Silvam begonnen hatte, auf Be-

hältern für Lösemittel die in der Richtlinie Nr. 73/173 vorgesehene Kennzeichnung anzubringen und bei Lackerzeugnissen der Richtlinie Nr. 77/728 nachzukommen. Unter anderem erfolgte dies anscheinend für Lacke, die aus der Bundesrepublik Deutschland, wo die Richtlinien schon angewandt werden, eingeführt wurden.

Zu seiner Verteidigung beruft sich der Angeklagte auf die angeführten Gemeinschaftsrichtlinien. Er verweist darauf, daß nach der Rechtsprechung unseres Gerichtshofs auch einzelne Rechte aus Richtlinien ableiten können, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Dies treffe für die Richtlinie Nr. 73/173 zu, die bereits hätte durchgeführt werden müssen. Sie lasse nur in Artikel 7 einen geringen Spielraum für Abweichungen, wobei zu bedenken sei, daß die Abweichungen selbst unbedingte Verpflichtungen erzeugten. Jedenfalls müsse angenommen werden, daß die in Artikel 8 enthaltene Verpflichtung unmittelbar wirksam sei. Ein Gleiches treffe aber auch für die entsprechende, in Artikel 9 der Richtlinie Nr. 77/728 enthaltene Verpflichtung zu. Insofern sei es ohne Bedeutung, daß die in Artikel 12 festgesetzte Frist noch nicht abgelaufen sei; denn die Mitgliedstaaten bräuchten zur Einhaltung des Artikels 9 keinerlei Vorschriften zu erlassen. Eine andere Auslegung bedeutete die Zulassung eines Verbots der der Richtlinie entsprechenden Kennzeichnung bis zum Ablauf der in Artikel 12 enthaltenen Frist, woraus sich — da die Richtlinien in Deutschland bereits angewandt würden — eine unannehmbare Einschränkung des Warenverkehrs ergeben würde.

Der Pretore setzte mit Beschluß vom 8. Mai 1978 das Verfahren aus und legte gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrages folgende Fragen zur Vorabentscheidung vor:

a) Stellen die Richtlinie Nr. 73/173 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 4. Juni 1973 und insbesondere ihr Artikel 8 unmittelbar geltende Vorschriften dar, die den einzelnen subjektive Rechte verleihen, welche von den staatlichen Gerichten zu schützen sind?

b) Dürfen ungeachtet des erwähnten Artikels in den nationalen Rechtsvorschriften Verpflichtungen und Beschränkungen auferlegt werden, die genauer und ausführlicher oder jedenfalls anders sind als die in der Richtlinie genannten, und ist dies in Anbetracht der in den nationalen Rechtsvorschriften aufgestellten Verpflichtung, auf den Behältern Hinweise anzubringen, die in der Richtlinie nicht verlangt werden, gegebenenfalls als Hindernis für den freien Warenverkehr und den Handel mit den dieser Richtlinie (das heißt der Richtlinie für Lösemittel) unterliegenden Erzeugnissen anzusehen, weil damit unmittelbare Auswirkungen auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes verbunden sind?

c) Ist insbesondere die aufgrund von Artikel 8 des Gesetzes Nr. 245 vom 15. März 1963 bestehende Verpflichtung, auf dem feilgebotenen Behälter den Gehalt an Benzol, Toluol und Xylol in dem Lösemittel oder dem sonstigen Erzeugnis mit der genauen Bezeichnung des Gesamtprozentsatzes und — gesondert davon — des Benzols allein anzugeben, entweder wegen des obligatorischen Charakters der Angaben (deren Nichteinhaltung Strafsanktionen auslöst) oder wegen der für die Erfüllung dieser Verpflichtung vorgeschriebenen Modalitäten unvereinbar mit der erwähnten Richtlinie, auch wenn man den allgemeinen Grundgedanken berücksichtigt, auf dem die Richtlinie zu beruhen scheint?

d) Stellen jedenfalls die erwähnten nationalen Vorschriften, die unterschiedslos auf sämtliche auf dem Binnenmarkt vorhandenen Erzeugnisse Anwendung finden, eine Behinderung, ein Verbot oder eine Beschränkung des Handels und des freien Warenverkehrs in bezug auf diese Erzeugnisse dar, auch wenn sie erlassen worden sind, um einen besseren Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Verbraucher dieser Erzeugnisse zu gewährleisten (zweifellos ist die wissenschaftliche Literatur umfangreich, die — zumindest seit den 60er Jahren — die Gefährlichkeit von Stoffen wie Benzol, Toluol und Xylol besonders für diejenigen Arbeitnehmer betont hat, die häufig gezwungen sind, Lösemittel mit sehr hohen Prozentsätzen dieser Stoffe zu benutzen, ohne davon überhaupt Kenntnis zu haben, aber nicht allein für diese, da jeder Verbraucher, der einen Lack mit derartigen Stoffen verwendet, schwerwiegenden Gefahren für seine Gesundheit ausgesetzt sein kann)?

e) Gelten die Richtlinie Nr. 77/728 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 7. November 1977 und insbesondere ihr Artikel 9 unmittelbar und direkt in bezug auf die den Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt der Bekanntgabe der Richtlinie an auferlegten Unterlassungspflichten und für den Fall, daß der einzelne, der sich auf ein berechtigtes Vertrauen gestützt hat, den Bestimmungen der Richtlinie vor dem Ablauf der den Mitgliedstaaten gesetzten Anpassungsfrist nachgekommen ist?

Zu diesen Fragen nehme ich wie folgt Stellung.

1. Soweit nach den Rechtswirkungen der Richtlinie Nr. 73/173 gefragt wird, zu der nationale Durchführungsmaßnahmen — was in Italien nicht geschehen ist — bis Ende 1974 hätten getroffen werden müssen, ist zunächst hervorzuheben — und dies bezieht sich auf die Formulierung der Frage —, daß es sicher unangemessen ist, von einer unmittelbaren Geltung der Richtlinie zu sprechen. Dieser Terminus wird in Artikel 189 des Vertrages nur für Verordnungen, also für die unmittelbare Gemeinschaftsgesetzgebung, verwendet, die auch Rechtsbeziehungen zwischen den einzelnen begründen kann. Von den Verordnungen heben sich aber — das macht der Vertrag klar, und das wurde auch in der Rechtsprechung schon wiederholt betont — eindeutig die Richtlinien ab, die nur Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten begründen. Keinesfalls kann daher — wie es der Angeklagte des Ausgangsverfahrens getan hat — davon gesprochen werden, auch Richtlinien könnten Inhalt und Wirkung einer Verordnung haben; Richtlinien können vielmehr allenfalls *ähnliche* Wirkungen hervorbringen (vgl. EuGH 6. Oktober 1970 — Franz Grad/Finanzamt Traunstein, 9/70 — Slg. 1970, 825, — 4. Dezember 1974 — Yvonne van Duyn/Home Office, 41/74 — Slg. 1974, 1337 — und 1. Februar 1977 — Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, 51/76 — Slg. 117, 113). Das Wesentliche dieser Wirkung besteht in gewissen Fällen, die aber eher die Ausnahme bilden, darin, daß Mitgliedstaaten, die ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht nachkommen, die Möglichkeit genommen wird, sich auf den aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts rechtswidrigen nationalen Rechtszustand zu berufen, daß also einzelne das Recht erhalten, sich dem säumigen Staat gegenüber auf die Richtlinie zu beziehen und daraus Ansprüche herzuleiten, die von den nationalen Gerichten beachtet werden müssen. Richtigerweise sollte daher in solchen Fällen — und das ist in der Rechtsprechung

stets geschehen — nur von unmittelbaren Wirkungen der Richtlinien gesprochen werden. In diesem modifizierten Sinn ist folglich die erste Frage des Pretore zu verstehen.

Unter welchen Voraussetzungen eine solche unmittelbare Wirkung angenommen werden kann, ist in der Rechtsprechung schon hinlänglich geklärt. Ich verweise auf die bereits zitierten Urteile sowie auf die Urteile der Rechtssachen 33/70 (EuGH 17. Dezember 1970 — SACE /Finanzministerium der Italienischen Republik — Slg. 1970, 1213) und 38/77 (EuGH 23. November 1977 — Enka BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen — Slg. 1977, 2203). Danach ist entscheidend, ob sich nach Natur, System und Wortlaut einer Richtlinie sagen läßt, sie enthalte klare, vollständige und präzise Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, sie sehe keine anderen als genau definierte Bedingungen vor und sie lasse den Mitgliedstaaten für die Erfüllung der Verpflichtungen keinen Spielraum.

Anhand dieser Kriterien läßt sich leicht beurteilen, welchen Vorschriften der Richtlinie Nr. 73/173, der die Mitgliedstaaten, wie schon gesagt, längst hätten nachkommen müssen, direkte Wirkung zugesprochen werden kann.

Dies trifft mit Sicherheit für die Artikel 1 und 2 zu. Hier sind — wie schon angedeutet — die erfaßten Stoffe aufgeführt, hier wird eine Unterteilung der als Lösemittel verwendeten giftigen und gesundheitsschädlichen Stoffe in Klassen und Unterklassen mit Kennwerten für jede Unterklasse vorgenommen, und hier ist genau beschrieben, wann Zubereitungen als giftig oder als gesundheitsschädlich anzusehen sind. Dies trifft auch für Artikel 4 zu, der die Verpackungen regelt und am Ende bestimmt: „Jede Verpakkung, die diesen Anforderungen entspricht, wird als ausreichend angesehen." Ebenso sind die Artikel 5 und 6 zu beurteilen, die sich auf die Kennzeichnung der Verpackungen und die Beifügung von Sicherheitsratschlägen beziehen. Dagegen gilt anderes für Artikel 7, nach dem die Mitgliedstaaten für Verpackungen mit geringeren Abmessungen und für Zubereitungen, die nur ungefährliche Mengen enthalten, die Möglichkeit haben, eine andere Kennzeichnung vorzusehen.

Was den in der Frage besonders angesprochenen Artikel 8 angeht, so scheint auch hier der Wortlaut der Bestimmung für eine unmittelbare Wirkung zu sprechen. Indessen weist die Kommission meines Erachtens mit Recht darauf hin, daß diese Bestimmung im Grunde keine eigenständige Bedeutung habe, sondern nur eine Bestätigung des aus anderen Vorschriften der Richtlinie und ihrem allgemeinen Ziel sich ergebenden Prinzips enthalte, daß richtliniengemäße Produkte frei vermarktet werden könnten und ihr Handel nicht behindert werden dürfe. Deshalb ist zu ermitteln, ob andere Vorschriften der Richtlinie unmittelbare Wirkung haben, da dem Artikel 8 eine solche Wirkung tatsächlich nur in Verbindung mit anderen Vorschriften der Richtlinie zuerkannt werden kann.

In diesem Sinne wäre also insgesamt auf die erste Frage zu antworten.

2. Zur zweiten Frage hat die Kommission mit Recht hervorgehoben, daß die Richtlinie Nr. 73/173 eine *totale* Harmonisierung anstrebt. Dies läßt sich ihrem Artikel 3, dem Artikel 4 letzter Absatz sowie dem Artikel 8 entnehmen. Danach ist es — sieht man von Artikel 7, der ja nur bestimmte, in unserem Fall nicht vorliegende Ausnahmen zuläßt, ab — tatsächlich nicht zulässig, daß ein Mitgliedstaat in bezug auf den Binnenmarkt generell eine abweichende Regelung aufrechterhält und insbesondere restriktivere Bedin-

gungen in bezug auf Einstufung, Verpakkung und Kennzeichnung von Lösemitteln vorsieht als die Richtlinie. Was Importe aus anderen Mitgliedstaaten anbelangt, so wäre die Aufrechterhaltung einer von der Richtlinie abweichenden Regelung zweifellos als ein Verstoß gegen das Prinzip des freien Warenverkehrs anzusehen, der ja durch Artikel 8 garantiert sein soll, wenn die Vorschriften der Richtlinie und ihrer Anlage eingehalten sind.

3. Zur dritten Frage genügt ein Hinweis auf Artikel 5 der Richtlinie Nr. 73/173. Er sieht vor, daß auf den Verpakkungen von Lösemitteln bestimmte, im Sinne des Artikels 2 als giftig anzusehende Substanzen anzugeben und daß in bestimmten Fällen gesundheitsschädliche Stoffe zu benennen sind. Von einer Angabe von Prozentsätzen ist dagegen nicht die Rede. Artikel 8 des italienischen Gesetzes vom 15. März 1963 ist also offensichtlich restriktiver als die Richtlinie und weicht von deren Standard ab. Sicher ist folglich auch, daß die erwähnte nationale Bestimmung nicht mit der Richtlinie und insbesondere deren schon wiederholt erwähntem Artikel 8 in Einklang steht, nach dem das Inverkehrbringen von gefährlichen Zubereitungen wegen der Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung im Sinne der Richtlinie weder verboten noch beschränkt oder behindert werden darf, wenn die Vorschriften der Richtlinie und ihrer Anlage eingehalten sind.

4. Die vierte Frage spielt offensichtlich auf Artikel 36 des EWG-Vertrags an, der unter bestimmten Voraussetzungen, so zum Beispiel auch zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher, Maßnahmen gleicher Wirkung im Sinne des Artikels 30 rechtfertigen kann. Eine soche Rechtfertigung kann jedoch sicher nicht gelingen, wenn ein Gemeinschaftsakt zur Harmonisierung derartiger Bestimmungen ergangen ist, also auf Gemeinschaftsebene für die Erreichung der Ziele des Artikels 36 gesorgt wird. Danach steht fest, daß der in der Gemeinschaftsmaßnahme vorgesehene Standard einen ausreichenden Schutz gewährleistet, und danach ist, wenn die in der Richtlinie für die Anpassung des nationalen Rechts vorgesehene Frist abgelaufen ist, grundsätzlich kein Raum mehr für zusätzliche nationale Schutzmaßnahmen. Dies ergibt sich mit Klarheit aus den Urteilen der Rechtssachen 35/76 (EuGH 15. Dezember 1976 — Simmenthal SpA/Italienisches Finanzministerium — Slg. 1976, 1871) und 5/77 (Carlo Tedeschi gegen Denkavit Commerciale s.r.l., Urteil vom 25. Oktober 1977, Slg. 1977, 1555). In ihnen wurde hervorgehoben, der Artikel 36 habe keineswegs den Mitgliedstaaten für bestimmte Sachgebiete eine ausschließliche Zuständigkeit vorbehalten, er könne Ausnahmen vom Grundsatz des freien Warenverkehrs *nur* rechtfertigen, wenn Maßnahmen zum Schutze der in Artikel 36 genannten Güter *notwendig* seien, was jedoch nicht mehr der Fall sei, wenn Harmonisierungsrichtlinien mit gleicher Zielsetzung ergangen seien.

Allenfalls könnte man in unserem Fall noch an eine Anwendung des Artikels 9 der Richtlinie Nr. 73/173 denken, in dem es heißt:

„Stellt ein Mitgliedstaat fest, daß eine gefährliche Zubereitung, obwohl die Vorschriften dieser Richtlinie eingehalten sind, eine Gefahr für die Gesundheit oder Sicherheit bildet, so daß eine andere Einstufung oder Kennzeichnung als in der Richtlinie vorgesehen notwendig sind, so kann er für die Dauer von höchstens sechs Monaten in seinem Gebiet das Inverkehrbringen oder die Verwendung dieser Zubereitung untersagen. Er unterrichtet davon sofort die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission un-

ter Angabe der Gründe für seinen Beschluß."

Dabei geht es aber, wie der Text schon zeigt, lediglich um provisorische Maßnahmen, für die — wie zu einem analogen Fall im Urteil der Rechtssache 5/77 betont worden ist — ein Gemeinschaftsverfahren eingehalten werden muß und die gemäß Artikel 9 Absatz 2 unter der Kontrolle der Kommission stehen, die letztlich entscheidet, welche geeigneten Maßnahmen zu treffen sind. Offensichtlich ist andererseits, daß wir es im vorliegenden Fall nicht mit einer Anwendung dieser Bestimmung zu tun haben, ist doch das italienische Gesetz längst vor der Gemeinschaftsrichtlinie und nicht etwa als Reaktion darauf sowie unter Berufung auf den genannten Artikel 9 erlassen worden.

5. Schließlich ist noch zu prüfen, ob die Richtlinie Nr. 77/728 vom 7. November 1977, nach deren Artikel 12 — wie schon gesagt — die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis spätestens November 1979 in Kraft zu setzen haben, insoweit schon vor diesem Zeitpunkt, ja sogar vom Zeitpunkt ihrer Bekanntgabe an unmittelbare Wirkung entfaltet, als in ihrem Artikel 9 festgelegt ist:

„Die Mitgliedstaaten dürfen das Inverkehrbringen von gefährlichen Zubereitungen wegen der Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung im Sinne dieser Richtlinie weder verbieten noch beschränken oder behindern, wenn die Vorschriften dieser Richtlinie und ihrer Anhänge eingehalten sind."

Dies hält der Angeklagte des Ausgangsverfahrens deswegen für richtig, weil der genannte Artikel lediglich eine Unterlassungspflicht für die Mitgliedstaaten normiere, die keinerlei Spielraum lasse und gesetzgeberische Maßnahmen nicht verlange. Er beruft sich in diesem Zusammenhang — wie schon der Formulierung der Frage entnommen werden kann — unter anderem auf den Schutz des berechtigten Vertrauens der Unternehmen, die der Richtlinie schon vor Ablauf der vorhin genannten Frist nachgekommen sind. Im übrigen hält er eine andere Auslegung deshalb für unerträglich, weil sie in bezug auf Importe aus Mitgliedstaaten, die die Richtlinie schon durchgeführt haben, zu einer Behinderung des freien Warenverkehrs führen würde.

Zu diesem Problemkreis kann zunächst festgehalten werden, daß die Richtlinie Nr. 77/728 Vorschriften enthält, die denen der Richtlinie Nr. 73/173 entsprechen und folglich, weil sie klar und vollständig sind und den Mitgliedstaaten keinen Spielraum lassen, nach ihrer inhaltlichen Gestaltung die für eine unmittelbare Wirkung geltenden Voraussetzungen erfüllen. Dies sind die Artikel 3, 5, 6, 7 und 9. Wichtig ist aber, an das zu erinnern, was ich zu Beginn meiner Ausführungen betont habe, daß nämlich die unmittelbare Wirkung bei Richtlinien nicht etwa eine automatische Konsequenz, sondern lediglich eine Reflexwirkung ist: Sie setzt ein, wenn ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, und sie besteht darin, daß ihm den Rechtsunterworfenen gegenüber die Möglichkeit genommen wird, sich auf sein gemeinschaftsrechtswidriges Versäumnis zu berufen. Demnach reicht ein Verbindlichwerden der Richtlinie mit ihrer Bekanntgabe für diese Rechtsfolge nicht aus, vielmehr kommt es auf den Ablauf der in der Richtlinie für die Anpassung der nationalen Rechtslage gesetzten Frist an. Da es daran im vorliegenden Fall fehlt, dem italienischen Staat also eine Pflichtverletzung, die auch zur Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 169 des EWG-Vertrags berechtigen würde, nicht vorgeworfen werden kann, ist gegenwärtig eine unmittelbare Wirkung der aufgezählten Vorschriften noch nicht anzunehmen.

Dies vorausgeschickt, haben wir uns zu fragen — und das stellt das eigentliche Problem der fünften Frage dar —, ob für die in dem vorhin zitierten Artikel 9 verankerte Verpflichtung etwas anderes gelten kann. Dafür plädiert entschieden der Angeklagte des Ausgangsverfahrens. Er meint insbesondere, eine vernünftige Auslegung des Artikels 12 der Richtlinie ergebe, daß die in ihm festgelegte Frist nur für *Handlungspflichten* der Mitgliedstaaten gelte, somit nur dort, wo eine Änderung der nationalen Rechtslage erforderlich erscheine und zu berücksichtigen sei, daß die davon betroffenen Unternehmen eine gewisse Zeit für die Umstellung auf die neue Rechtslage brauchten. Davon aber könne bei der Unterlassungspflicht des Artikels 9 sicher keine Rede sein.

Ebensowenig wie dem Rat und der Kommission will mir jedoch die Richtigkeit dieses Standpunktes einleuchten.

Tatsächlich darf der Artikel 12 nicht so eng verstanden werden, wie der Angeklagte des Ausgangsverfahrens meint; er bezieht sich nicht nur auf Vorschriften, die das Verhalten von Unternehmen und anderen Rechtsunterworfenen betreffen und von denen klar ist, daß sie eine Anpassungszeit verlangen. Artikel 12 umfaßt das gesamte nach der Richtlinie den Staaten abverlangte Verhalten und muß damit zweifellos auch auf Artikel 9 bezogen werden. Auch insofern kann in Wahrheit von einer Handlungspflicht der Mitgliedstaaten gesprochen werden, weil es erforderlich ist, daß sie ihre Rechtslage — im vorliegenden Fall die Vorschriften des Gesetzes vom 15. März 1963, insbesondere seine Strafbestimmungen — ändern, und dies nicht zuletzt im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.

Darüber hinaus muß schon aus grundsätzlichen Erwägungen — Direktwirkungen sind bei Richtlinien nicht die Regel — der Versuch bedenklich erscheinen, einzelne Vorschriften einer Richtlinie zu isolieren und für sie eine vorgezogene unmittelbare Wirkung anzunehmen. Jedenfalls erlaubt dies nach meiner Überzeugung der Artikel 9 der Richtlinie Nr. 77/728 nicht. Dazu erinnere ich noch einmal an das, was ich zu Artikel 8, der entsprechenden Vorschrift der Richtlinie Nr. 73/173, ausgeführt habe. In gleicher Weise hat auch der Artikel 9 der Richtlinie Nr. 77/728 keinen eigenständigen Wert. Er ist nichts anderes als gleichsam ein Reflex der anderen, Handlungspflichten normierenden Vorschriften der Richtlinie. Was in ihm bestimmt ist, erscheint nach Sinn und Ziel der Richtlinie selbstverständlich; diese Rechtsfolge kann aber erst mit Erreichung des Harmonisierungszieles, wie es in den einzelnen Bestimmungen der Richtlinie zum Ausdruck kommt, eintreten. Richtigerweise kann also nicht isoliert für Artikel 9 eine unmittelbare Wirkung angenommen werden, sondern nur in Verbindung mit den anderen Richtlinienbestimmungen, die Handlungspflichten normieren. Wenn aber für diese, weil die Frist des Artikels 12 noch nicht abgelaufen ist, eine Direktwirkung verneint werden muß, kann für Artikel 9 nur dasselbe gelten.

Dies trifft im übrigen in gleicher Weise für die inländische Vermarktung wie für Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten zu.

Zum ersten Punkt kann sicher nicht auf das schutzwürdige Vertrauen einzelner hingewiesen werden, die ihr Verhalten vorzeitig den Richtlinienvorschriften angepaßt haben. Andernfalls würde man die Rechtsnatur der Richtlinien verkennen: Sie begründen keine Verpflichtungen für die einzelnen, sondern nur für die Staaten, und einzelne können — wie schon gezeigt — Rechte aus Richtlinien nur herleiten, wenn die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind.

Was Importe aus anderen Mitgliedsländern angeht, so erscheint es zwar naheliegend, eine Rechtfertigung für nationale, gegen den Artikel 30 des Vertrages verstoßende Maßnahmen nicht mehr aus Artikel 36 des Vertrages herleiten zu lassen, wenn durch eine Richtlinie insoweit schon ein Gemeinschaftsstandard festgelegt ist und dieser in anderen Mitgliedsländern bereits beachtet wird. Damit würde aber das Grundanliegen der Richtlinie verkannt, durch eine Harmonisierung für eine Beseitigung der Hindernisse des freien Warenverkehrs zu sorgen, was bedeutet, daß erst mit einer Vereinheitlichung des Rechtszustandes die Hindernisse für den freien Warenverkehr entfallen sollen. Wenn also eine Richtlinie für diese Harmonisierung eine Frist vorsieht, so folgt daraus, daß während dieser Zeit nationale Vorschriften noch aufrechterhalten werden können und für sie, da die Mitgliedstaaten so lange noch Kompetenzen nach Artikel 36 des Vertrages haben, eine Rechtfertigung aus dieser Vorschrift möglich ist.

Für die Richtigkeit dieser Auffassung läßt sich zudem auf die Rechtsprechung verweisen. So wurde etwa im Urteil der Rechtssache 9/70 betont, die Mitgliedstaaten behielten ihre Handlungsfreiheit, bis der Zeitpunkt der Harmonisierung erreicht sei, und im Urteil der Rechtssache 35/76 wurde festgestellt, nationale gesundheitspolizeiliche Untersuchungen seien gemäß Artikel 36 des Vertrages allein nicht mehr gerechtfertigt von dem äußersten Zeitpunkt an, den eine Richtlinie für das Inkraftsetzen ihr entsprechender nationaler Vorschriften bestimmt habe.

Insofern spielen aber auch Überlegungen zur Rechtssicherheit eine Rolle, die verlangt, daß nationale Vorschriften erst dann nicht mehr angewandt werden, wenn sie durch richtlinienkonforme Bestimmungen abgelöst worden sind oder die in der Richtlinie gesetzte Frist abgelaufen ist. Außerdem darf nicht übersehen werden, daß andernfalls, nämlich bei Anerkennung der von dem Angeklagten des Ausgangsverfahrens vertretenen These, Diskriminierungen zum Vorteil von Importen aus anderen Mitgliedstaaten einträten, weil ja nur für sie die Artikel 30 und 36 des EWG-Vertrages zum Zuge kämen, während die inländische Vermarktung, die in Übereinstimmung mit der Richtlinie erfolgt, immer noch verboten werden könnte.

6. Somit kann auf die von der Pretura Penale in Mailand gestellten Fragen insgesamt wie folgt geantwortet werden:

a) Die Artikel 2, 4, 5 und 6 der Richtlinie Nr. 73/173 sowie ihr Artikel 8 in Verbindung mit den zuerst genannten Artikeln haben unmittelbare Wirkungen in dem Sinne, daß nach dem Ablauf der in der Richtlinie zu ihrer Durchführung gesetzten Frist einzelne sich darauf vor nationalen Gerichten berufen können.

b) Nationale Vorschriften können keine von der Richtlinie abweichenden, auch nicht genauere und detailliertere Verpflichtungen und Beschränkungen vorsehen. Derartige Abweichungen sind in bezug auf aus anderen Mitgliedstaaten eingeführte Waren als Hindernisse des freien Warenverkehrs anzusehen.

c) Nationale Vorschriften, nach denen auf den Behältern von Lösemitteln anzugeben ist, daß sie Benzol, Toluol und Xylol enthalten, und nach denen der Gesamtprozentsatz dieser Bestandteile sowie getrennt der Prozentsatz an Benzol zu spezifizieren ist, sind mit der Richtlinie Nr. 73/173 unvereinbar.

d) Die nach nationalem Recht bestehende Verpflichtung, von der Richtlinie abweichende Anforderungen zu beachten, läßt sich nicht rechtfertigen unter Hinweis auf den Schutz der körperlichen Unversehrtheit der Personen, die die fraglichen Erzeugnisse verbrauchen.

e) Die Artikel 3, 5, 6 und 7 der Richtlinie Nr. 77/728 sowie ihr Artikel 9 in Verbindung mit den zuerst genannten Vorschriften haben direkte Wirkung erst mit Ablauf der in Artikel 12 der Richtlinie vorgesehenen Frist, also erst vom 9. November 1979 an.