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 Bosco 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 1979 [1]

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.

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

Det førstnævnte direktivs artikler 1 og 2 angiver de af direktivet omfattede giftige og sundhedsfarlige stoffer og opdeler disse i klasser og underklasser med fastsatte indekstal. Artiklerne 4-6 omhandler emballering og etikettering og foreskriver specielt visse angivelser for giftige og sundhedsfarlige stoffer. I medfør af artikel 7 kan medlemsstaterne i et vist omfang tillade fravigelse fra disse krav. I henhold til artikel 3 er medlemsstaterne forpligtet til at træffe »alle hensigtsmæssige foranstaltninger til, at de farlige præparater (opløsningsmidler) kun bringes på markedet, såfremt de opfylder bestemmelserne i dette direktiv og i dets bilag«. Artikel 8 bestemmer, at »medlemsstaterne kan ikke af grunde, der vedrører klassificering, emballering eller etikettering i dette direktivs betydning, forbyde, begrænse eller hindre forhandlingen af farlige præparater, såfremt de opfylder bestemmelserne i dette direktiv og i dets bilag«. Endvidere pålægger artikel 11 medlemsstaterne at sætte »de nødvendige bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist af 18 måneder efter dets meddelelse«.

Direktiv 77/728, der er udstedt med henblik på maling, som indeholder visse farlige stoffer, er opbygget på tilsvarende måde. For direktivets gennemførelse gælder imidlertid i henhold til artikel 12 en frist på 24 måneder fra direktivets meddelelse. Denne frist er, i modsætning til fristen i artikel 11 i direktiv 73/173, endnu ikke udløbet, men udløber først i november 1979.

Italien har endnu ikke truffet foranstaltninger til gennemførelse af disse direktiver. Der findes kun en lov nr. 256 af 29. maj 1974 og en ministeriel bekendtgørelse af 17. december 1977, der vedrører det ved direktiv 73/146 ændrede rammedirektiv 67/568 af 27. juni 1967 (EFT 1967, s. 211), som er hjemmelen for de to pågældende direktiver om opløsningsmidler og lakker. For disse stoffer gælder i Italien stadig lov nr. 245 af 5. marts 1963, der finder anvendelse såvel på varer, der fremstilles og forhandles i Italien, som på importerede varer. Loven indeholder regler om etikettering, der til dels er mildere end direktivernes regler — idet der kun kræves angivelse af visse stoffer (benzen, toluen og xylen) — men til dels også går videre end direktiverne, idet loven også gælder for koncentrationer, der ikke er omfattet af direktiverne og endvidere kræver procentuel angivelse af de nævnte stoffers mængde. Overtrædelse af de nævnte bestemmelser kan ifølge lovens artikel 12 straffes med bøde.

En sådan bødestraf truer tiltalte i hovedsagen, som er legal repræsentant for det italienske firma Silvam. Der blev rejst straffesag imod Ratti ved Pretura Penale di Milano, fordi firmaet Silvam var

begyndt at sætte de i direktiv 73/173 foreskrevne etiketter på beholdere til opløsningsmidler og følge direktiv 77/728 i forbindelse med lakprodukter. Dette var tilsyneladende tilfældet med bl.a. lakker, der blev importeret fra Forbundsrepublikken Tyskland, hvor direktiverne allerede er gennemført.

Under sit forsvar har Ratti påberåbt sig de anførte fællesskabsdirektiver. Han har anført, at ifølge Domstolens retspraksis kan også private støtte ret på direktiver, når visse betingelser er opfyldt. Dette gælder for forordning 73/173, som allerede burde have været gennemført. Den indeholder kun i artikel 7 en — stærkt begrænset — mulighed for fravigelser, hvorved det bør bemærkes, at fravigelserne selv indebærer ubetingede forpligtelser. Under alle omstændigheder må det antages, at de i artikel 8 indeholdte forpligtelser gælder umiddelbart. Det samme må gælde den tilsvarende forpligtelse i artikel 9 i direktiv 77/728. Det er i og for sig uden betydning, at den i artikel 12 fastsatte frist endnu ikke er udløbet, idet medlemsstaterne ikke behøver udstede nogen retsforskrifter for at gennemføre artikel 9. Enhver anden fortolkning vil, ifølge Ratti, indebære anerkendelse af et forbud imod etikettering i overensstemmelse med direktivet indtil udløbet af fristen i artikel 12, hvilket vil medføre en uantagelig indskrænkning i varebevægelsen, idet direktiverne allerede følges i Tyskland.

Ved kendelse af 8. maj 1978 har Pretura di Milano udsat sagen og i medfør af artikel 17 i EØF-traktaten anmodet 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 retsforskrifter 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 retsforskrifter foreskrevne forpligtelse 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 strafsanktioner), 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 før end udløbet af den tilpasningsfrist, der er foreskrevet for medlemsstaterne?

Min stillingtagen til disse spørgsmål er følgende:

1. Når der spørges om retsvirkningerne af direktiv 73/173, som skulle have været gennemført inden udgangen af 1974 — hvilket ikke er sket i Italien — skal jeg indledningsvis fremhæve — med henblik på spørgsmålets formulering — at det givetvis er forkert at tale om, at direktivet er umiddelbart anvendeligt eller umiddelbart gældende. Denne betegnelse anvendes i traktatens artikel 189 kun om forordninger, altså den umiddelbare fællesskabslovgivning, der også kan stifte ret blandt private. Direktiverne, der kun skaber forpligtelser for medlemsstaterne, adskiller sig imidlertid utvetydigt fra forordningerne, hvilket klart fremgår af traktaten og gentagne gange er blevet understreget af Domstolen. Man kan derfor absolut ikke — som tiltalte i hovedsagen — tale om, at også direktiver kan have samme indhold og virkninger som en forordning; direktiver kan snarere siges højst at skabe *lignende* virkninger (jf. dommen i sag 9/70 (Franz Grad mod Finanzamt Traunstein, dom af 6. 10. 1970, Sml. 1970, s. 157), 41/74 (Yvonne van Duyn mod Home Office, dom af 4. 12. 1974, Sml. 1974, s. 1337) og 51/76 (Verbond van Nederlandse Ondernemingen mod Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, dom af 1. 2. 1977, Sml. 1977, s. 113). Denne virkning består i visse tilfælde — som nærmest må betragtes som undtagelser — væsentligst deri, at medlemsstater, der ikke har efterkommet direktivets forpligtelser, fratages muligheden for at påberåbe sig den efter fællesskabsretten ulovlige nationale retstilstand, således at private over for den uefterrettelige stat kan henholde sig til direktivet og støtte retskrav herpå, som de nationale domstole skal respektere. Det er derfor rigtigere, om man i disse tilfælde — hvilket altid er sket i Domstolens

retspraksis — alene talte om en umiddelbar virkning af direktiverne. Den forelæggende rets første spørgsmål må derfor forstås i denne ændrede betydning.

Under hvilke betingelser en sådan umiddelbar virkning kan anerkendes, er allerede fuldt afklaret i retspraksis. Jeg henviser til de allerede anførte domme samt til dommen i sag 33/70 (SACE mod Den italienske Republiks finansministerium, dom af 17. 12. 1970, Sml. 1970, s. 277) og sag 38/77 (Enka BV mod Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, dom af 23. 11. 1977, Sml. 1977, s. 2203). Det er herefter afgørende, om et direktiv efter dets art, opbygning og ordvalg kan siges at indeholde klare, fuldstændige og præcise forpligtelser for medlemsstaterne, alene indeholder klart definerede betingelser og ikke overlader medlemsstaterne nogen skønsfrihed ved gennemførelsen.

Anvendes disse kriterier, er det let at afgøre, hvilke bestemmelser i direktiv 73/173, som medlemsstaterne forlængst — som tidligere nævnt — skulle have gennemført, der kan tillægges direkte virkning.

Dette gælder givetvis for artiklerne 1 og 2. Her er, som tidligere anført de af direktivet omfattede stoffer, og her opdeles de giftige og sundhedsfarlige stoffer, der anvendes som opløsningsmidler, i klasser og underklasser med indekstal for hver underklasse, idet det nøje beskriver, hvornår præparater skal betragtes som giftige eller sundhedsfarlige. Det gælder også for artikel 4, der omhandler emballeringen og i sidste punktum bestemmer, at »Enhver emballage, som opfylder disse betingelser, betragtes som tilstrækkelig«. På tilsvarende måde må artiklerne 5 og 6 bedømmes, der omhandler emballagernes etikettering og tilføjelse af forsigtighedsregler. Noget andet gælder for artikel 7, hvorefter medlemsstaterne for emballager i mindre dimensioner og for præparater, der kun indeholder ufarlige mængder, har mulighed for at fastsætte andre regler om etikettering.

Med hensyn til den i spørgsmålet udtrykkeligt angive artikel 8, så synes bestemmelsens ordvalg også her at tale for en umiddelbar virkning. Imidlertid har Kommissionen efter min opfattelse med rette påpeget, at denne bestemmelse i realiteten ikke har nogen selvstændig betydning, men kun stadfæster den i direktivets øvrige bestemmelser og generelle formål indeholdte grundsætning, nemlig at produkter, der opfylder direktivets bestemmelser, frit kan afsættes, og at deres forhandling ikke må hindres. Det må derfor afgøres, om andre bestemmelser i direktivet har umiddelbar virkning, idet artikel 8 reelt kun kan tillægges en sådan virkning i forbindelse med andre af direktivets bestemmelser.

Således må altså det første spørgsmål besvares.

2. Angående det andet spørgsmål har Kommissionen med rette fremhævet, at direktiv 73/173 tilstræber en *fuldstændig* harmonisering. Dette fremgår af dets artikel 3, artikel 4, sidste stk., samt artikel 8. Herefter kan — når bortses fra artikel 7, der tillader visse, her uvedkommende, undtagelser — en medlemsstat ikke opretholde afvigende regler for det indenlandske marked generelt og navnlig

ikke herved stille krav til klassifikation, emballering og etikettering af opløsningsmidler, som er mere restriktive end direktivet. For så vidt angår import fra andre lande, ville håndhævelsen af regler, der afviger fra direktivet, utvivlsomt være en overtrædelse af grundsætningen om varernes frie bevægelse, som jo netop skal sikres ved artikel 8, såfremt varerne opfylder direktivets bestemmelser og dets bilag.

3. Angående det tredje spørgsmål er det tilstrækkeligt at henvise til artikel 5 i direktiv 73/173. Dette direktiv fastsætter, at der på opløsningsmidlers emballage skal angives de stoffer, der i henhold til artikel 2 betragtes som giftige, og at sundhedsfarlige stoffer i visse tilfælde skal anføres. Der kræves derimod ikke opgivelse af procentsatser. Artikel 8 i den italienske lov af 5. marts 1963 er altså klart mere restriktiv end direktivet og afviger fra dettes standard. Det er derfor også givet, at den nævnte nationale regel ikke er forenelig med direktivet og især ikke med dets, allerede flere gange omtalte, artikel 8, hvorefter forhandlingen af farlige præparater hverken må forbydes, begrænses eller hindres af grunde, der vedrører klassificering, emballering eller etikettering, såfremt bestemmelserne i direktivet og dets bilag er opfyldt.

4. Det fjerde spørgsmål hentyder øjensynligt til EØF-traktatens artikel 36, der under visse forudsætninger, herunder også hensynet til beskyttelse af forbrugernes sundhed, kan begrunde de i artikel 30 omhandlede »foranstaltninger med tilsvarende virkning«. Der kan dog givetvis ikke foreligge en sådan begrundelse, når der er udstedt en fællesskabsretsakt til harmonisering af de pågældende regler, og altså på fællesskabsplan sørget for opfyldelse af formålet med artikel 36. Det må herefter være klart, at den i fællesskabsforanstaltningen indeholdte standard yder tilstrækkelig beskyttelse, og at der ikke længere består mulighed for nationale beskyttelsesforanstaltninger, når direktivets frist for tilpasning af de nationale regler er udløbet. Dette fremgår klart af dommene i sag 35/76 (Simmenthal S.p.A. mod det italienske finansministerium, dom af 15. 12. 1976, Sml. 1976, s. 1871) og i sag 5/77 (Carlo Tedeschi mod Denkavit Commerciale s.r.l., dom af 25. 10. 1977, Sml. 1977, s. 1555). Det udtales i disse domme, at artikel 36 ikke forbeholder medlemsstaterne en enekompetence på visse områder, men at artiklen *kun* hjemler afvigelse fra grundprincippet om den frie varebevægelse, når forholdsregler til beskyttelse af de i artikel 36 nævnte goder er *nødvendige*, hvilket dog ikke længere kan være aktuelt, når der er udstedt fællesskabsdirektiver med samme formål.

Til nød kunne man i denne sag måske forestille sig at anvende artikel 9 i direktiv 73/173, hvori det hedder:

»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, således at det er nødvendigt at foretage en anden klassificering eller etikettering end den, der er fastsat i dette direktiv, kan den for en periode af højst seks måneder på dens område forbyde salg, markedsføring eller anvendelse af dette præparat. Den underretter straks de øvrige medlemsstater og

Kommissionen herom, idet den anfører grunden til dens beslutning.«

Som det allerede fremgår af artiklen, drejer det sig imidlertid kun om midlertidige forholdsregler, som — hvilket blev undersøgt i et analogt tilfælde i dommen i sag 5/77 — er underlagt fællesskabsbehandling, som i henhold til artikel 2, stk. 2, er undergivet kontrol af Kommissionen, der i sidste instans bestemmer, hvilke egnede forholdsregler, der skal træffes. I denne sag er det derimod klart, at den nævnte bestemmelse ikke kan finde anvendelse, idet den italienske lov er udstedt længe før fællesskabsdirektivet og ikke i medfør af direktivet under påberåbelse af den nævnte artikel 9.

5. Endelig må det undersøges, om direktiv 77/728 af 7. november 1977, hvis artikel 12 — som allerede nævnt — bestemmer, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft senest november 1979, allerede inden dette tidspunkt, ja endog fra dets meddelelse, har umiddelbar virkning, når henses til artikel 9, som lyder således:

»Medlemsstaterne kan ikke af grunde, der vedrører klassificering, emballering eller etikettering i dette direktivs betydning forbyde, begrænse eller hindre forhandlingen af farlige præparater, såfremt de opfylder bestemmelserne i dette direktiv og dets bilag.«

Dette mener tiltalte i hovedsagen, da den nævnte artikel kun opstiller en undladelsespligt for medlemsstaterne, som hverken overlader dem noget skøn eller nødvendiggør lovgivningsmæssige foranstaltninger. Tiltalte har i denne forbindelse — hvilket også kan ses af spørgsmålets formulering — blandt andet påberåbt sig beskyttelsen af en berettiget forventning hos de virksomheder, der følger direktivet allerede inden udløbet af den førnævnte frist. Tiltalte anser derfor andre fortolkninger for uantagelige, idet de for import fra medlemsstater, der allerede har gennemført direktivet, vil føre til en hindring i den frie varebevægelse.

Om disse spørgsmål kan indledningsvis fastlås, at direktiv 77/728 indeholder bestemmelser, der svarer til bestemmelserne i direktiv 73/173, og som følgelig, da de er klare, fuldstændige og ikke overlader medlemsstaterne noget skøn, opfylder betingelserne for at have umiddelbar virkning. Bestemmelserne er artiklerne 3, 5, 6, 7 og 9. Det er imidlertid vigtigt at have in mente, hvilket jeg indledningsvis fremhævede, at direktivets umiddelbare virkning ikke er en automatisk konsekvens, men snarere en refleksvirkning: den indtræder, når en medlemsstat ikke opfylder sine forpligtelser og består i, at medlemsstaten i forhold til de retsundergivne fratages muligheden for at anvende sin mod fællesskabsreglerne stridende lovgivning. Denne retsvirkning opstår følgelig ikke med den bindende virkning, som er knyttet til direktivets meddelelse, men afhænger derimod af udløbet af direktivets frist til tilpasning af den nationale retstilstand. Da denne frist endnu ikke er udløbet i den foreliggende sag — hvorfor den italienske stat altså heller ikke kan bebrejdes noget pligtbrud, som tillige kunne begrunde en fremgangsmåde efter EØF-traktatens artikel 169 — har de anførte bestemmelser endnu ikke nogen umiddelbar virkning.

Herefter er spørgsmålet — og dette er det egentlige problem i spørgsmål 5 — om noget andet skulle gælde for forpligtelsen i den førnævnte artikel 9. Dette hævder den tiltalte i hovedsagen med bestemthed. Han mener i særdeleshed, at en korrekt fortolkning af direktivets artikel 12 medfører, at fristen i artiklen kun gælder for medlemsstaternes *handlingspligter,* altså kun der, hvor ændring af den nationale retstilstand forekommer påkrævet, og hvor der må tages hensyn til, at de pågældende virksomheder behøver en vis tid til at indrette sig efter den nye retstilstand. Dette gælder ifølge tiltalte ikke for undladelsespligten i artikel 9.

Jeg er enig med Rådet og Kommissionen i, at den af tiltalte hævdede opfattelse ikke forekommer indlysende.

Sagen er den, at artikel 12 ikke skal fortolkes så snævert, som tiltalte Ratti har givet udtryk for; den vedrører ikke kun virksomheder og andre retssubjekter, som givetvis behøver en tilpasningsfrist. Artikel 12 finder anvendelse på alle krav, som direktivet stiller til staterne og omfatter derfor uden tvivl også artikel 9. Der kan nemlig for så vidt udmærket tales om en egentlig handlepligt for medlemsstaterne, eftersom det er påkrævet, at de ændrer i deres retstilstand — in casu reglerne i loven af 5. marts 1963, især dens straffebestemmelser — ikke mindst af hensyn til retssikkerheden og klarheden i retstilstanden.

Endvidere må det allerede af principielle grunde — direkte virkning er ikke hovedreglen ved direktiver — forekomme betænkeligt at give enkelte bestemmelser i et direktiv en særstilling og tillægge dem alene umiddelbar virkning. I hvert fald kan dette efter min mening ikke gælde for artikel 9 i direktiv 77/728. Jeg henviser herved til, hvad jeg har anført om den ligelydende art. 8 i direktiv 73/173. På tilsvarende måde må artikel 9 i direktiv 77/728 frakendes en selvstændig betydning. Også denne bestemmelse genspejler kun de øvrige af direktivets bestemmelser, der indeholder handlingspligter. Bestemmelsens indhold forekommer indlysende efter direktivets hensigt og formål; dens retsvirkning kan imidlertid først indtræde ved opnåelsen af den tilstræbte harmonisering, således som denne fremgår af de enkelte bestemmelser. Der kan altså ikke antages nogen umiddelbar virkning for artikel 9 alene, men kun i forbindelse med de øvrige direktivbestemmelser, der indeholder handlingspligter. Når det imidlertid ikke kan anerkendes, at disse har direkte virkning, fordi fristen i artikel 12 endnu ikke er udløbet, må det samme gælde for artikel 9.

Det anførte gælder i øvrigt både for indenlandsk forhandling og for import fra andre medlemsstater.

For så vidt angår indenlandsk forhandling kan næppe henvises til den beskyttelsesværdige forventning hos den private, der har indrettet sine forhold efter direktivet for tidligt. Ellers fornægtes direktivets retlige natur: det medfører ikke forpligtelser for de private, men kun for staterne, og de private kan — som allerede nævnt — kun udlede rettigheder af direktiver, når medlemsstaterne ikke efterlever deres forpligtelser.

For så vidt angår import fra andre medlemsstater, så er det ikke længere muligt — skønt det kunne synes nærliggende — at begrunde nationale forholdsregler, der strider imod traktatens artikel 30, i dennes artikel 36, når et direktiv for så vidt allerede har fastlagt en standard for Fællesskabet, og denne allerede følges i de andre medlemslande. Dette ville nemlig stride imod direktivets hovedsigte, at fjerne hindringerne for den frie varebevægelse gennem harmonisering, hvilket indebærer, at disse hindringer først skal falde bort ved gennemførelsen af en fælles retstilstand. Når et direktiv derfor fastsætter en frist for denne harmonisering, så følger deraf, at indtil fristens udløb kan nationale bestemmelser opretholdes, og disse kan begrundes med traktatens artikel 36, idet medlemsstaterne stadig har beføjelser i henhold til denne bestemmelse.

Det her anførte har desuden støtte i retspraksis. I dommen i sag 9/70 blev det således for så vidt udtalt, at medlemsstaterne bevarer deres handlefrihed indtil tidspunktet for harmoniseringens ikrafttræden og i dommen i sag 35/76 udtaltes det, at nationale, sundhedspolitimæssige undersøgelser ikke længere kunne støttes alene på artikel 36 efter det seneste tidspunkt, som et direktiv har fastsat til gennemførelse af dets bestemmelser i den nationale lovgivning.

For så vidt spiller også hensynet til retssikkerheden en rolle, og dette kræver, at anvendelsen af de nationale bestemmelser først ophører, når de er afløst af bestemmelser udformet i overensstemmelse med direktivet, eller fristen i direktivet er udløbet. Endvidere må det ikke overses, at i modsat fald, dvs. såfremt man godtog det synspunkt, som tiltalte i hovedsagen har fremført, ville det medføre diskriminering til fordel for import fra andre medlemsstater, da EØF-traktatens artikler 30 og 36 kun ville gælde for importen, medens den indenlandske afsætning, der efterlevede direktivet, stadig kunne forbydes.

6. Sammenfattende kan de af Pretura Penale di Milano forelagte spørgsmål besvares således:

a) Artiklerne 2, 4, 5 og 6 i direktiv 73/173 samt artikel 8 i forbindelse med de førstnævnte artikler har umiddelbar virkning i den betydning, at private, efter udløbet af direktivets frist til deres gennemførelse, kan påberåbe sig disse artikler for de nationale retter.

b) Nationale forskrifter kan ikke fastsætte forpligtelser eller begrænsninger, som afviger fra direktivet, og heller ikke forpligtelser eller begrænsninger, som er mere præcise eller detaljerede. Sådanne afvigelser må over for varer indført fra andre medlemsstater betragtes som hindringer for de frie varebevægelser.

c) Nationale forskrifter om, at det på emballage til opløsningsmidler skal angives, når de indeholder benzen, toluen og xylen, og som kræver specifikation af disse stoffers samlede procentdel og særskilt angivelse af benzens procentdel, strider imod direktiv 73/173.

d) Forpligtelsen ifølge den nationale ret til at iagttage krav, som afviger fra direktivet, kan ikke begrundes med en henvisning til beskyttelse mod legemlig overlast af de personer, der benytter de pågældende produkter.

e) Artiklerne 3, 5, 6 og 7 i direktiv 77/728 samt artikel 9 i forbindelse med de førstnævnte får først direkte virkning ved udløbet af den i direktivets artikel 12 fastsatte frist, dvs. først fra den 9. november 1979.