3. **Richtlijn nr. 73/173 moet aldus worden uitgelegd, dat de nationale bepalingen niet mogen eisen dat de aanwezigheid van de bestanddelen van de betrokken produkten op de verpakking wordt vermeld in termen die verder gaan dan die van genoemde richtlijn.**

4. **Nationale bepalingen die verder gaan dan die van richtlijn nr. 73/173, zijn slechts verenigbaar met het gemeenschapsrecht indien zij zijn vastgesteld overeenkomstig de in artikel 9 van de richtlijn voorgeschreven procedure en vormen.**

5. **Richtlijn nr. 77/728 van de Raad van 7 november 1977, en inzonderheid artikel 9 hiervan, kan voor de particulier die vóór afloop van de termijn waarbinnen de Lid-Staat zich dient aan te passen, handelt in overeenstemming met de bepalingen ervan, geen enkel gevolg hebben dat door de nationale rechterlijke instanties in aanmerking kan worden genomen.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijf april negentienhonderdnegenenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De waarnemend president

J. Mertens de Wilmars

president van de Eerste Kamer

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 20 FEBRUARI 1979 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De prejudiciële procedure waarin ik vandaag conclusie neem, heeft betrekking op twee richtlijnen van de Raad, vastgesteld om de belemmeringen in het intracommunautaire handelsverkeer als gevolg van uiteenlopende nationale technische voorschriften op te heffen, te weten

1 — Vertaald uit het Duits.

richtlijn nr. 73/173/EEG van 4 juni 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van bepaalde gevaarlijke preparaten (oplosmiddelen) (PB L 189 van 1973, blz. 7), en richtlijn nr. 77/728/EEG van 7 november 1977 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van verven, vernissen, drukinkten, kleefstoffen en soortgelijke preparaten (PB L 303 van 1977, blz. 23).

De eerste twee artikelen van eerstgenoemde richtlijn bevatten bepalingen over giftige en voor de gezondheid schadelijke stoffen waarop de richtlijn betrekking heeft, en voorziet in een onderverdeling in klassen en subklassen met bepaalde kengetallen. De artikelen 4 tot en met 6 regelen problemen met betrekking tot de verpakkingen en het kenmerken daarvan; met name schrijven zij bepaalde aanduidingen voor in verband met de giftige en voor de gezondheid schadelijke stoffen. Daarop kunnen de Lid-Staten ingevolge artikel 7 bepaalde uitzonderingen toelaten. Krachtens artikel 3 zijn de Lid-Staten verplicht „de nodige maatregelen [te treffen] om te bewerkstelligen dat gevaarlijke preparaten (oplosmiddelen) slechts op de markt kunnen worden gebracht indien deze in overeenstemming zijn met de bepalingen van deze richtlijn en van haar bijlage". Artikel 8 bepaalt dat „de Lid-Staten om redenen in verband met de indeling, de verpakking of het kenmerken in de zin van deze richtlijn, het op de markt brengen van gevaarlijke preparaten niet [kunnen] verbieden, beperken of belemmeren indien deze preparaten voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn en van haar bijlage". Bovendien verplicht artikel 11 de Lid-Staten „de nodige maatregelen [te treffen] om deze richtlijn binnen 18 maanden na kennisgeving ervan na te komen".

Richtlijn nr. 77/728, betreffende verven die bepaalde gevaarlijke stoffen bevatten, heeft een overeenkomstige structuur. De termijn voor nakoming bedraagt volgens artikel 12 echter 24 maanden. Anders dan de termijn bedoeld in artikel 11 van richtlijn nr. 73/173, is deze termijn nog niet verstreken; hij loopt eerst af in november van dit jaar.

Italië heeft deze richtlijnen tot nu toe niet uitgevoerd. Er bestaat daar enkel een wet nr. 256 van 29 mei 1974 en een ministerieel besluit van 17 december 1977 ter uitvoering van de bij richtlijn nr. 73/146 gewijzigde kaderrichtlijn nr. 67/568 van 27 juni 1967 (PB nr. 196 van 1967, blz 1) waarop de beide onderhavige richtlijnen over oplosmiddelen en vernissen zijn gebaseerd. Voor deze stoffen geldt in Italië dus nog steeds wet nr. 245 van 15 maart 1963, die zowel van toepassing is op in Italië vervaardigde en in het verkeer gebrachte goederen als op geïmporteerde. Ingevolge deze wet bestaat er een verplichting tot kenmerken, die in sommige opzichten minder verder gaat dan die welke in de richtlijn is voorzien — enkel bepaalde bestanddelen (benzeen, tolueen en xyleen) moeten worden vermeld —, in andere opzichten evenwel strenger is: zij heeft namelijk ook betrekking op concentraties die de richtlijn niet regelt, terwijl daarenboven het percentage van de genoemde bestanddelen moet worden vermeld. Overtreding van deze bepalingen kan ingevolge artikel 12 van de wet met een geldboete worden bestraft.

Zo'n geldboete hangt de verdachte in het hoofdgeding, de wettelijke vertegenwoordiger van de Italiaanse onderneming Silvam, boven het hoofd. Tegen hem werd voor de Pretura te Milaan een strafvervolging ingesteld ter zake van het feit dat

de onderneming Silvam begonnen was op verpakkingen van oplosmiddelen de door richtlijn nr. 73/173 vereiste kenmerken aan te brengen en bij vernisprodukten de voorschriften van richtlijn nr. 77/728 na te komen. Naar het schijnt deed zij dit onder meer bij vernissen die zij uit de Bondsrepubliek Duitsland had ingevoerd, waar de richtlijnen al worden toegepast.

Verdachte verdedigt zich met een beroep op de genoemde gemeenschapsrichtlijnen. Hij wijst erop dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie ook burgers onder bepaalde voorwaarden rechten aan richtlijnen kunnen ontlenen. Dit zou in elk geval voor richtlijn nr. 73/173 gelden, die reeds uitgevoerd had moeten zijn. Artikel 7 daarvan zou slechts weinig ruimte voor afwijkingen bieden, waar nog bij zou komen dat deze afwijkingen zelf onvoorwaardelijke verplichtingen opleveren. De in artikel 8 vervatte verplichting zou in elk geval rechtstreekse werking hebben. Hetzelfde zou echter ook gelden voor de overeenkomstige, in artikel 9 van richtlijn nr. 77/728 vervatte verplichting. Daarbij zou het van geen belang zijn dat de termijn van artikel 12 nog niet is verstreken, want voor de nakoming van artikel 9 behoefden de Lid-Staten geen nationale bepalingen vast te stellen. Een andere uitlegging zou betekenen dat een met de richtlijn overeenstemmende kenmerking tot het verstrijken van de in artikel 12 bedoelde termijn verboden zou kunnen worden, hetgeen — nu de richtlijn in Duitsland reeds wordt toegepast — een onaanvaardbare beperking voor het goederenverkeer zou opleveren.

De Pretore heeft bij beschikking van 8 mei 1978 de procedure geschorst en krachtens artikel 177 EEG-Verdrag de volgende vragen ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„a) Is richtlijn nr. 173/73 van 4 juni 1973 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, en met name artikel 8 daarvan, een rechtstreeks toepasselijke rechtsregel, waaraan particulieren subjectieve rechten ontlenen, die door de nationale rechter moeten worden beschermd?

b) Is het, niettegenstaande dat artikel, geoorloofd om bij nationale wet nauwkeuriger en meer gedetailleerde, althans andere eisen en maxima dan in de richtlijn omschreven vast te stellen, en kan daarin een belemmering worden gezien voor het vrije verkeer van en handel in de in deze richtlijn bedoelde waren en produkten (dat wil zeggen oplosmiddelen), doordat aldus — gezien de door de nationale wettelijke regeling opgelegde verplichting om op de verpakking gegevens te vermelden die in de richtlijn niet worden vereist — rechtstreeks invloed wordt uitgeoefend op de instelling en de werking van de gemeenschappelijke markt?

c) Kan met name de verplichting om op de verkoopverpakking de aanwezigheid van benzeen, tolueen en xyleen in het oplosmiddel of in het produkt te vermelden, met specificatie van het totale percentage daarvan, en afzonderlijk dat van benzeen alleen, zulks op grond van artikel 8 van wet nr. 245 van 5 maart 1963, onverenigbaar zijn met genoemde richtlijn, en wel zulks op grond van het enkele feit dat bedoelde vermeldingen (onder strafbedreiging) verplicht zijn gesteld, dan wel gezien de modaliteiten ter nakoming van die verplichting voorzien, mede in aanmerking genomen de algemene ratio welke aan de richtlijn ten grondslag schijnt te liggen?

d) Houden de ingeroepen nationale bepalingen, die zonder onderscheid van toepassing zijn op alle produkten die op de binnenlandse markt worden aangeboden, wat die produkten betreft een belemmering, verbod of beperking van de handel en het vrije verkeer in, ook al zijn zij bedoeld om de gezondheid der gebruikers in verdergaande mate te beschermen? (Er bestaat overvloedige wetenschappelijke literatuur waarin, althans sedert de jaren '60, de nadruk wordt gelegd op de gevaarlijkheid van stoffen als benzeen, tolueen en xyleen, vooral voor arbeiders die dikwijls — zonder het te weten — gedwongen zijn om te gaan met oplosmiddelen waarin die stoffen in zeer hoge percentages voorkomen, en niet alleen voor hen, immers iedere consument die een vernis in handen krijgt waarin die stoffen voorkomen, kan aan ernstige risico's zijn blootgesteld.)

e) Is richtlijn nr. 77/728 van 7 november 1977 van de Raad van de Europese Gemeenschappen, en inzonderheid artikel 9 daarvan, wat betreft de negatieve verplichtingen welke sedert de kennisgeving van de richtlijn aan de Lid-Staten zijn opgelegd, onmiddellijk en rechtstreeks toepasselijk, wanneer een particulier zich vóór het verstrijken van de termijn binnen welke de Lid-Staat tot aanpassing had over te gaan, in goed vertrouwen naar de richtlijn heeft gedragen?"

Naar aanleiding van deze vragen wil ik het volgende opmerken.

1. Met betrekking tot de formulering van de vraag betreffende de rechtsgevolgen van richtlijn nr. 73/173, waarvoor de nationale uitvoeringsmaatregelen voor eind 1974 hadden moeten worden getroffen — hetgeen in Italië niet is geschied —, zijn vooropgesteld dat het stellig onjuist is om van rechtstreekse toepasselijkheid of rechtstreekse gelding van de richtlijn te spreken. Deze uitdrukking wordt in artikel 189 EEG-Verdrag enkel gebezigd voor verordeningen, dat wil zeggen voor de directe gemeenschapswetgeving, die ook rechtsbetrekkingen tussen particulieren kan doen ontstaan. Voor richtlijnen, die enkel de Lid-Staten kunnen binden, ligt dit duidelijk anders; dit blijkt uit het Verdrag en is ook in de rechtspraak al herhaaldelijk benadrukt. Men kan derhalve beslist niet stellen — zoals verdachte in het hoofdgeding heeft gedaan — dat richtlijnen qua inhoud en werking op één lijn kunnen worden gesteld met verordeningen; zij kunnen hoogstens een *vergelijkbare* werking hebben (vgl. arresten van 6 oktober 1970, zaak 9/70, Grad, Jurispr. 1970, blz. 825; 4 december 1974, zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337; en 1 februari 1977, zaak 51/76, VNO, Jurispr. 1977, blz. 113). In bepaalde gevallen — die evenwel eerder uitzondering zullen zijn bestaat deze werking in wezen daarin, dat Lid-Staten die hun verplichtingen uit de richtlijn niet nakomen, zich niet meer op de vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt onwettige nationale rechtssituatie kunnen beroepen. De burgers krijgen dus het recht, zich tegenover de nalatige Staat op de richtlijn te beroepen en daaraan rechten te ontlenen waarop de nationale rechterlijke instanties acht moeten slaan. Het zou daarom juister zijn — en in de rechtspraak is dit steeds

gebeurd — in zo'n geval enkel van rechtstreekse werking van de richtlijn te spreken. De eerste vraag van de Pretore moet derhalve in deze gewijzigde zin worden begrepen.

In de rechtspraak is reeds voldoende duidelijk gemaakt onder welke voorwaarden een dergelijke rechtstreekse werking kan worden aanvaard. Ik verwijs naar de reeds aangehaalde arresten, alsmede naar de arresten van 17 december 1970 (zaak 33/70, SACE, Jurispr. 1970, blz. 1213) en 23 november 1977 (zaak 38/77, Enka BV, Jurispr. 1977, blz. 2203). Volgens deze rechtspraak komt het er daarbij op aan of de aard, de opzet en de tekst van een richtlijn de conclusie toelaten dat zij de Lid-Staten duidelijke, volledige en nauwkeurig omschreven verplichtingen oplegt, uitsluitend nauwkeurig omschreven voorwaarden stelt, en de Lid-Staat geen beleidsvrijheid laat bij de uitvoering van de verplichtingen.

Met behulp van deze criteria kan gemakkelijk worden beoordeeld aan welke bepalingen van richtlijn nr. 73/173, waaraan de Lid-Staten zoals gezegd reeds lang uitvoering hadden moeten geven, rechtstreekse werking kan worden toegekend.

Dit is stellig het geval met de artikelen 1 en 2. Hierin worden, zoals ik reeds vermeldde, de onder de richtlijn vallende stoffen opgesomd, de als oplosmiddel gebruikte giftige en voor de gezondheid schadelijke stoffen in klassen en subklassen met kengetallen voor elke subklasse onderverdeeld, en precies omschreven wanneer preparaten als giftig en schadelijk voor de gezondheid moeten worden aangemerkt. Dit is ook het geval met artikel 4, betreffende de verpakking, dat aan het slot bepaalt: „Elke verpakking die aan deze voorwaarden voldoet, wordt als toereikend beschouwd". Op dezelfde wijze moeten de artikelen 5 en 6 worden beoordeeld, die betrekking hebben op het kenmerken van de verpakking en het bijvoegen van veiligheidsaanbevelingen. Anders ligt het echter met artikel 7, volgens hetwelk de Lid-Staten voor verpakkingen van geringe afmetingen of voor preparaten die enkel ongevaarlijke hoeveelheden bevatten, een andere kenmerking kunnen toelaten.

Ook de tekst van het in dè vraag met name genoemde artikel 8 lijkt mij een argument voor rechtstreekse werking van deze bepaling. Nochtans wijst de Commissie er mijns inziens terecht op, dat deze bepaling in wezen geen zelfstandige betekenis heeft, doch enkel een bevestiging vormt van het uit de andere bepalingen en het algemene doel van de richtlijn af te leiden beginsel, dat preparaten die aan de richtlijn voldoen, vrij op de markt mogen worden gebracht en verhandeld. Wij dienen derhalve na te gaan, of andere bepalingen van de richtlijn rechtstreekse werking hebben, daar deze slechts in verbinding met andere bepalingen aan artikel 8 kan worden toegekend.

In deze zin ware dan ook de eerste vraag in zijn geheel te beantwoorden.

2. Ten aanzien van de tweede vraag heeft de Commissie terecht erop gewezen dat richtlijn nr. 73/173 een *totale* harmonisatie nastreeft. Dit kan worden afgeleid uit de artikelen 3, 4, laatste alinea, en 8. Laten wij artikel 7 terzijde, dat immers slechts bepaalde, in casu niet terzake dienende uitzonderingen toelaat, dan is het volgens die regeling inderdaad niet geoorloofd dat een Lid-Staat voor de binnenlandse markt over de gehele linie een afwijkende regeling handhaaft en met name meer restrictieve voorwaarden

voor het indelen, verpakken en kenmerken van oplosmiddelen vaststelt dan de richtlijn. Wat importen uit andere Lid-Staten betreft, moet het handhaven van een van de richtlijn afwijkende regeling ongetwijfeld worden aangemerkt als een inbreuk op het beginsel van het vrije goederenverkeer, dat immers door artikel 8 moet worden gewaarborgd wanneer aan de bepalingen van de richtlijn en haar bijlage is voldaan.

3. Voor wat de derde vraag betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar artikel 5 van richtlijn nr. 73/173. Dit bepaalt dat op de verpakkingen van oplosmiddelen bepaalde, als giftig in de zin van artikel 2 aan te merken stoffen vermeld en dat in bepaalde gevallen de naam van voor de gezondheid gevaarlijke stoffen genoemd moet worden. Daarentegen is er geen sprake van vermelding van percentages. Artikel 8 van de Italiaanse wet van 15 maart 1963 is dus kennelijk restrictiever dan de richtlijn en wijkt af van de daarin vervatte regeling. Mitsdien staat ook vast dat die nationale bepaling niet in overeenstemming is met de richtlijn en in bijzonder met het al meermaals genoemde artikel 8 ervan, volgens hetwelk het op de markt brengen van gevaarlijke preparaten niet om redenen in verband met de indeling, de verpakking of het kenmerken mag worden verboden, beperkt of belemmerd indien deze preparaten voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn en van haar bijlage.

4. De vierde vraag doelt kennelijk op artikel 36 EEG-Verdrag, dat onder bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld ter bescherming van de gezondheid van verbruikers, maatregelen van gelijke werking als bedoeld in artikel 30 kan rechtvaardigen. Een dergelijke rechtvaardiging is echter stellig niet mogelijk wanneer er een gemeenschapsbesluit tot harmonisering van dergelijke bepalingen bestaat, wanneer dus op gemeenschapsniveau voor de verwezenlijking van de doelstelling van artikel 36 wordt gezorgd. Het staat dan vast dat de gemeenschapsregeling een toereikende bescherming waarborgt een wanneer de in de richtlijn gestelde termijn voor de aanpassing van het nationale recht is verstreken, is er dan in principe geen ruimte meer voor aanvullende beschermende maatregelen. Dit blijkt duidelijk uit de arresten van 15 december 1976 (zaak 35/76, Simmenthal S.p.A., Jurispr. 1976, blz. 1871) en 25 oktober 1977 (zaak 5/77, Tedeschi, Jurispr. 1977, blz. 1555). Daarin wordt overwogen dat artikel 36 geenszins bepaalde onderwerpen aan de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten voorbehoudt en uitzonderingen op het beginsel van het vrije goederenverkeer *enkel* kan rechtvaardigen wanneer maatregelen ter bescherming van de in artikel 36 genoemde goederen *noodzakelijk* zijn; dit is echter niet meer het geval wanneer er harmonisatierichtlijnen met dezelfde doelstelling bestaan.

Hoogstens zou men in casu nog kunnen denken aan toepassing van artikel 9 van richtlijn nr. 73/173 dat bepaalt:

„Indien een Lid-Staat constateert dat een gevaarlijk preparaat, hoewel het voldoet aan de voorschriften van deze richtlijn, gevaar oplevert voor de gezondheid of de veiligheid, zodat moet worden overgegaan tot een andere indeling of wijze van kenmerken dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld, kan hij voor een periode van ten hoogste zes maanden de verkoop, het op de markten brengen of het gebruik van dit preparaat op zijn grondgebied verbieden. Hij stelt hiervan onmiddellijk de overige Lid-Staten en de

Commissie in kennis, onder aanvoering van de motieven van zijn besluit."

Daarbij gaat het echter, zoals de tekst al aantoont, uitsluitend om voorlopige maatregelen, waarvoor — zoals in een vergelijkbaar geval in het arrest in zaak 5/77 werd verklaard — een gemeenschappelijke procedure moet worden gevolgd en waarop ingevolge artikel 9, lid 2, de Commissie toezicht uitoefent, die in laatste instantie beslist welke passende maatregelen moeten worden getroffen. Anderzijds is het duidelijk dat in casu niet deze bepaling is toegepast, aangezien de Italiaanse wet immers lang vóór de gemeenschapsrichtlijnen is vastgesteld en bijvoorbeeld niet als reactie daarop of met een beroep op het aangehaalde artikel 9.

5. Tenslotte moet nog worden nagegaan of richtlijn nr. 77/728 van 7 november 1977 ter nakoming waarvan de Lid-Staten, zoals reeds gezegd, ingevolge artikel 12 uiterlijk in november 1979 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking moeten stellen, reeds vóór dit tijdstip — eventueel zelfs vanaf het moment van kennisgeving ervan — rechtstreekse werking heeft, waar immers artikel 9 daarvan bepaalt:

„De Lid-Staten kunnen om redenen in verband met de indeling, de verpakking of het kenmerken in de zin van deze richtlijn, het op de markt brengen van gevaarlijke preparaten niet verbieden, beperken of belemmeren, indien deze preparaten voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn en van haar bijlagen".

Verdachte in het hoofdgeding meent dat dat inderdaad het geval is, aangezien het aangehaalde artikel de Lid-Staten enkel een verplichting om niet te doen oplegt, die geen beleidsvrijheid laat en geen nadere wetgevende maatregelen verlangt. Zoals reeds uit de formulering van de vraag kan worden afgeleid, beroept hij zich daartoe onder meer op de bescherming van het gewettigd vertrouwen van ondernemingen die reeds vóór het verstrijken van de gestelde termijn overeenkomstig de richtlijn hebben gehandeld. Een andere uitlegging acht hij overigens deswege onaanvaardbaar, omdat dan ten aanzien van importen uit Lid-Staten die de richtlijn reeds hebben uitgevoerd, het vrije goederenverkeer zou worden belemmerd.

Met betrekking tot dit probleemgebied kan ten eerste worden gesteld dat richtlijn nr. 77/728 bepalingen bevat die overeenstemmen met die van richtlijn nr. 73/173, te weten de artikelen 3, 5, 6, en 7. Omdat deze duidelijk en volledig zijn en de Lid-Staten geen beleidsvrijheid laten, voldoen ze materieel aan de voor rechtstreekse werking geldende voorwaarden. Hier moet ik echter herinneren aan hetgeen ik in het begin van mijn betoog heb benadrukt, namelijk dat de rechtstreekse werking bij richtlijnen niet een min of meer automatisch gevolg is, doch enkel een reflexwerking: zij treedt in wanneer een Lid-Staat zijn verplichtingen niet nakomt, en houdt in dat die Staat zich tegenover zijn rechtssubjecten niet meer kan beroepen op een verzuim dat in strijd is met het gemeenschapsrecht. Het feit dat de richtlijn door de kennisgeving verbindend wordt, kan dit rechtsgevolg dus nog niet teweegbrengen; daartoe is veeleer vereist dat de voor de aanpassing van het nationale recht gestelde termijn is verstreken. In casu is dit echter niet het geval, zodat de Italiaanse staat geen plichtsverzuim kan worden verweten op grond waarvan een procedure als bedoeld in artikel 169 EEG-Verdrag zou kunnen worden ingeleid. Derhalve kan niet worden aangenomen dat de opgenoemde bepalingen thans reeds rechtstreekse werking hebben.

Dit vooropgesteld, rijst de vraag — en dit is de eigenlijke problematiek van de vijfde vraag — of voor de in het voren-aangehaalde artikel 9 verankerde verplichtingen iets anders kan gelden. Verdachte in het hoofdgeding lijkt daarvan volstrekt overtuigd. In het bijzonder is hij van mening dat een redelijke uitlegging van artikel 12 van de richtlijn tot de conclusie moet leiden dat de daarin gestelde termijn enkel geldt voor *positieve verplichtingen* van de Lid-Staten, dat wil zeggen enkel daar waar wijzigingen in het nationale recht noodzakelijk lijken en rekening moet worden gehouden met de tijd die de betrokken ondernemingen nodig hebben om zich aan de nieuwe rechtssituatie aan te passen. Daarvan zou bij de negatieve verplichting van artikel 9 beslist geen sprake kunnen zijn.

Evenmin als de Raad en de Commissie kan ik dit standpunt echter juist achten.

Artikel 12 mag namelijk niet zo restrictief worden uitgelegd als verdachte in het hoofdgeding denkt; het heeft namelijk niet alleen betrekking op voorschriften die het gedrag van ondernemingen en andere rechtssubjecten regelen, en waarvan het duidelijk is dat er enige aanpassingstijd nodig is. Artikel 12 heeft betrekking op alles wat door de richtlijn van de Staten wordt verlangd, en moet dus stellig ook worden gerelateerd aan artikel 9. Ook in zoverre kan namelijk in feite worden gesproken van een positieve verplichting van de Lid-Staat, omdat deze zijn rechtsorde — in casu de bepalingen van de wet van 15 maart 1963 en met name de strafrechtelijke bepalingen ervan — moet wijzigen, al was het maar in het belang van de rechtszekerheid en rechtsduidelijkheid.

Reeds om principiële redenen — rechtstreekse werking is geen regel bij richtlijnen — lijkt het mij bovendien bezwaarlijk enkele bepalingen van een richtlijn te isoleren en daarvoor een eerder intredende rechtstreekse werking aan te nemen. In elk geval ben ik ervan overtuigd dat dat niet met artikel 9 van richtlijn nr. 77/728 kan.

Daartoe herinner ik nog eens aan hetgeen ik heb gesteld met betrekking tot artikel 8, de overeenkomstige bepaling van richtlijn nr. 73/173. Evenzo heeft ook artikel 9 van richtlijn nr. 77/728 geen zelfstandige betekenis. Het is als het ware enkel een reflex van andere bepalingen van de richtlijn, die verplichtingen om te doen bevatten. Het bepaalde bij artikel 9 lijkt, gezien het doel van de richtlijn, vanzelfsprekend; dit rechtsgevolg kan echter eerst intreden bij de verwezenlijking van de harmoniseringsdoelstelling, zoals deze blijkt uit de afzonderlijke bepalingen van de richtlijn. Voor artikel 9 kan dus enkel rechtstreekse werking worden aanvaard in verbinding met de andere bepalingen van de richtlijn die verplichtingen om te doen bevatten. Kan evenwel aan die andere bepalingen geen rechtstreekse werking worden toegekend omdat de termijn van artikel 12 nog niet is verstreken, dan kan voor artikel 9 enkel hetzelfde gelden.

Dit gaat overigens evenzeer op voor de in het land zelf op de markt gebrachte produkten als voor importen uit andere Lid-Staten.

Ten aanzien van de eerste groep kan stellig niet worden gewezen op het gewettigd vertrouwen van de individuele burgers die eerder dan nodig overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn handelen. Anders zou men het rechtskarakter van de richtlijnen miskennen: zij leggen niet de burgers, doch enkel de Staat een verplichting op en de burgers kunnen aan richtlijnen — zoals ik reeds heb aangetoond — slechts rechten ontlenen wanneer de Lid-Staten hun verplichtingen niet zijn nagekomen.

Met betrekking tot importen uit andere Lid-Staten lijkt het weliswaar voor de hand te liggen voor nationale, met artikel 30 EEG-Verdrag strijdige maatregelen geen rechtvaardiging meer te ontlenen aan artikel 36 EEG-Verdrag, wanneer een gemeenschapsnorm terzake in een richtlijn is vastgelegd en die norm in andere Lid-Staten al wordt nageleefd. Daarmee zou echter het hoofddoel van de richtlijn worden miskend, namelijk om door harmonisatie de belemmeringen van het vrije goederenverkeer op te heffen. Dit betekent dat eerst bij de uniformering van de rechtssituatie de belemmeringen van het vrije verkeer moeten worden opgeheven. Wanneer een richtlijn voor deze harmonisering dus een termijn stelt, dan volgt hieruit dat nationale bepalingen gedurende deze termijn nog kunnen worden gehandhaafd en met een beroep op artikel 36 EEG-Verdrag kunnen worden gerechtvaardigd, want zo lang zijn de Lid-Staten nog overeenkomstig dit artikel bevoegd.

De juistheid van deze opvatting vindt ook steun in de rechtspraak. In het arrest in zaak 9/70 is er bijvoorbeeld op gewezen dat de Lid-Staten hun vrijheid van handelen behouden tot het tijdstip waarop de harmonisatie moet zijn verwezenlijkt, en in het arrest in zaak 35/76 werd vastgesteld dat nationale, gezondheidsrechtelijke keuringen enkel niet meer gerechtvaardigd zijn in de zin van artikel 36 EEG-Verdrag, na de uiterste datum die in een richtlijn is vastgesteld voor de inwerkingtreding van de nodige nationale bepalingen.

Op dit punt spelen echter ook overwegingen van rechtszekerheid een rol: nationale bepalingen mogen eerst dan buiten toepassing blijven wanneer zij door bepalingen in overeenstemming met de richtlijn zijn vervangen of de in de richtlijn gestelde termijn is verstreken. Verder mag men niet over het hoofd zien dat anders — namelijk wanneer de door verdachte verdedigde opvatting wordt aanvaard — discriminaties ten voordele van importen uit andere Lid-Staten zouden ontstaan, aangezien de artikelen 30 en 36 EEG-Verdrag immers enkel daarvoor kunnen worden ingeroepen, terwijl de binnenlandse handel die conform de richtlijn plaatsvindt, nog steeds verboden zou kunnen worden.

6. Op de vragen van de Pretura penale te Milaan kan mitsdien worden geantwoord als volgt:

a) De artikelen 2, 4, 5 en 6 van richtlijn nr. 73/173, alsmede artikel 8 gelezen in samenhang met deze artikelen, hebben rechtstreekse werking in die zin dat burgers na het verstrijken van de voor de uitvoering van de richtlijn gestelde termijn zich voor de nationale rechter daarop kunnen beroepen.

b) Nationale regelingen kunnen geen van de richtlijn afwijkende, ook geen duidelijker en meer gedetailleerde verplichtingen en beperkingen bevatten. Dergelijke afwijkingen moeten met betrekking tot ingevoerde produkten uit andere Lid-Staten als belemmeringen van het vrije goederenverkeer worden aangemerkt.

c) Nationale bepalingen op grond waarvan op verpakkingen van oplosmiddelen moet worden aangegeven dat zij benzeen, tolueen en xyleen bevatten, en het totale percentage aan deze bestanddelen, alsmede het afzonderlijke percentage aan benzeen moeten worden gespecificeerd, zijn in strijd met richtlijn nr. 73/173.

d) De op grond van het nationale recht bestaande verplichting om van de richtlijn afwijkende vereisten in acht te nemen, kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de bescherming van de lichamelijke integriteit van personen die de betrokken produkten gebruiken.

e) De artikelen 3, 5, 6 en 7 van richtlijn nr. 77/728, alsmede artikel 9 gelezen in samenhang met deze artikelen, verkrijgen eerst rechtstreekse werking na het verstrijken van de in artikel 12 van de richtlijn gestelde termijn, dus vanaf 9 november 1979.