

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

5 април 1979 година *

По дело 148/78

с предмет преюдициално запитване от Pretura Penale, Milan, (Наказателната колегия на Милано), отправено на основание член 177 от Договора за създаване на Европейска икономическа общност, постъпило в Съда, по висящото дело пред упоменатия съд между,

Pubblico Ministero, (Прокуратура)

и

Tullio Ratti, живущ в Милано,

преюдициално решение относно тълкуването на две директиви на Съвета за сближаването на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, първата от които е Директива (ЕИО) № 73/173 от 4 юни 1973 г. относно класифицирането, опаковането и етикетирането на опасни препарати (разтворители) (ОВ L 189, стр. 7) и втората – Директива (ЕИО) № 77/728 от 7 ноември 1977 г. относно класифицирането, опаковането и етикетирането на бои, лакове, печатни масла, лепила и подобни продукти (ОВ L 303, стр. 23).

СЪДЪТ,

в състав: г-н J. Mertens de Wilmars, председател на състав, в качеството на председател, г-н Mackenzie Stuart, председател на състав, г-н P. Pescatore, г-н M. Sørensen, г-н A. O'Keefe, г-н G. Bosco, г-н A. Touffait, съдии,

генерален адвокат: г-н G. Reischl,

секретар: г-н A. Van Houtte,

постанови настоящото

Решение

1. С определение от 8 май 1978 г., постъпило в деловодството на Съда на 21 юни 1978 г., Pretura Penale, Milan, отнася няколко въпроса до Съда за преюдициално решение по член 177 от Договора за ЕИО относно тълкуването на две директиви на Съвета за

* Език на производството: италиански.

сближаването на законодателствата, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, първата от които Директива (ЕИО) № 73/173 от 4 юни 1973 г. относно класифицирането, опаковането и етикетирането на опасни препарати (разтворители) (ОВ L 189, стр. 7) и втората – Директива (ЕИО) № 77/728/ от 7 ноември 1977 г. относно класифицирането, опаковането и етикетирането на бои, лакове, печатни мастила, лепила и подобни продукти (ОВ L 303, стр. 23).

2. Въпросите са поставени в контекста на наказателно производство срещу ръководителя на предприятие, произвеждащо разтворители и лакове, по обвинение за нарушаване на определени разпоредби от италианския Закон № 245 от 5 март 1963 г. (ОВ от 21 март 1963 г., стр. 1451), които изискват производителите на продукти, съдържащи бензен, толуен и ксилен да поставят върху контейнерите, съхраняващи тези продукти, надписи, указващи не само наличието на упоменатите по-горе елементи, но и общото им процентно съдържание, както и отделно указание за процентното съдържание на бензен.

3. Относно разтворителите, приложимото към момента на спора законодателство е трябвало да бъде изменено в съответствие с Директива № 73/173 от 4 юни 1973 г., чиито разпоредби държавите-членки са били длъжни да инкорпорират в националните си законодателства най-късно до 8 декември 1974 г. Италианското правителство не е изпълнило задължението за привеждане в изпълнение на директивата.

4. Такова изменение би довело до отмяна на разпоредбите на италианското законодателство, на основание на които е предявено обвинение срещу подсъдимия, и впоследствие би довело до изменение на условията за прилагане на наказателните санкции, предвидени в упоменатия по-горе италиански закон.

5. Относно опаковането и етикетирането на лакове, към момента на относимия спор е била приета Директива № 77/728 на Съвета от 7 ноември 1977 г., но по силата на член 12 от нея държавите-членки са имали задължение да приведат в съответствие законите, подзаконовите и административните си актове в съответствие с Директивата до 9 ноември 1979 г.

6. Инкорпорирането на разпоредбите на Директивата в италианското национално законодателство най-вероятно трябва да доведе до отмяната на разпоредбите на италианското право, въз основа на които са предявени обвиненията срещу подсъдимия.

7. Относно опаковането и етикетирането на разтворители и лакове, произведени от предприятието, обвиняемият е спазвал в единия случай разпоредбите на Директива № 73/173 (лакове), която италианското правителство не е инкорпорирало в националното си законодателство, а в другия случай с разпоредбите на Директива № 77/728 (бои), която държавите-членки са длъжни да приведат в изпълнение до 9 ноември 1979 г.

8. Отговорите на поставените въпроси, първите четири от които са свързани с Директива № 73/173, а петият с Директива № 77/728, трябва да помогнат на националния съд при вземане на решение относно прилагането на наказанията, предвидени в италианския закон № 245 за нарушаване на неговите разпоредби спрямо обстоятелствата, представени в конкретния случай.

A – Тълкуване на Директива № 73/173

9. Директивата бе приета съгласно член 100 от Договора и Директива (ЕИО) № 67/548 на Съвета от 27 юни 1967 г. (ОВ 196 от 16 август, 1967, стр. 1), изменена на 21 май 1973

г. (ОВ L 167 от 25 юни 1973 г., стр. 1) относно опасните съставки, за да се осигури сближаването на законите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки при класифицирането, опаковането и етикетиранието на опасни препарати (разтворители).

10. Приемането на Директивата бе необходимо, тъй като правната регламентация в държавите-членки на опасните съставки и препарати показва значителни различия, особено относно етикетиранието, опаковането и класифицирането в зависимост от степента на риск на всеки от въпросните продукти.

11. Тези различия са представлявали пречка за търговията и свободното движение на стоки и са влияели пряко върху установяването и функционирането на пазара на опасни препарати като разтворители, използвани редовно в промишлеността, селското стопанство и занаятчийството, както и за домашни цели.

12. За да бъдат преодолени упоменатите по-горе различия в съществуващата уредба, директивата съдържа многобройни разпоредби относно класифицирането, опаковането и етикетиранието на въпросните продукти (член 2, параграфи 1, 2 и 3 и членове 4, 5 и 6).

13. Относно член 8, към който по-специално се е насочил националният съд, и съгласно който държавите-членки не могат да забранят, ограничат или затруднят на основание класифициране, опаковане или етикетирание пускането на пазара на опасни препарати, които отговарят на изискванията на директивата, въпреки че тя въвежда общо задължение, което няма самостоятелно значение, а се явява само необходимо допълнение към съществените разпоредби, съдържащи се в упоменатите по-горе членове, и имащо за цел да осигури свободното движение на съответните продукти.

14. Държавите-членки са били длъжни да приведат в изпълнение Директива № 73/173 съгласно член 11 от нея в период от 18 месеца от уведомяването им.

15. Всички държави-членки са били уведомени на 8 юни 1973 г.

16. Периодът от 18 месеца е изтекъл на 8 декември 1974 г. и до момента, в който са били налице елементите от фактическия състав, приложим по делото, разпоредбите на Директивата не са били въведени в италианското национално законодателство.

17. При тези обстоятелства националният съд, като приема, че „има открито противоречие между правилата на Общността и вътрешното италианско право”, се е запитал „кои правила следва да имат предимство пред съда”, задавайки първия си въпрос, както следва:

„Има ли пряко действие Директива (ЕИО) № 73/173/ от 4 юни 1973 г., и по-специално член 8 от нея, като предоставя на гражданите лични права, които националният съд следва да зачита?”

18. Този въпрос повдига общия проблем за правната природа на разпоредбите на директива, приета съгласно член 189 от Договора.

19. В това отношение трайната практика на Съда, последно потвърдена от Решение от 1 февруари 1977 г. по дело *Nederlandse Ondernemingen, 51/76, Recueil 1977 г., стр. 126*, установява, че докато съгласно член 189 регламентите са пряко приложими и следователно по своята същност могат да произведат пряко действие, това не означава, че други категории актове, обхванати от този член, не могат да имат подобен ефект.

20. Несъвместимо е с обвързващия ефект, който член 189 придава на директивите, да се изключва по принцип възможността заинтересованите страни да се позовават на задълженията, произтичащи от директивите.

21. По-специално, в случаите, в които органите на Общността, чрез директивите, възлагат задължения на държавите-членки да предприемат определени действия, ефективността на правото на Общността би намалела, ако лицата не биха могли да се позовават на тях в хода на процесуални производства, или ако съдилищата не зачитат този ефект на директивите като елемент на правото на Общността.

22. Впоследствие, държава-членка, която не е приела мерките, изисквани от директивата в указания срок, не може да се позовава в производства срещу граждани на своята невъзможност да изпълни задълженията, възложени ѝ от директивата.

23. Следователно, националните съдилища, сезирани от граждани, които не са спазвали действащите национални норми, които са несъвместими с разпоредбите на директива, която все още не е транспонирана в националното законодателство поради неизпълнение от страна на държава-членка, трябва да уважат подобни молби, ако задължението, съдържащо се в директивата, е безусловно и достатъчно точно.

24. Следователно, отговорът на първия въпрос трябва да бъде, че след изтичането на определения в директивата срок за въвеждането ѝ, държава-членка не може да прилага вътрешното си право – дори когато неспазването му е свързано с налагането на наказателни мерки – което все още не е приведено в съответствие с директивата спрямо лице, което е спазвало изискванията на директивата.

25. По втория въпрос националният съд отправя питане дали при инкорпорирането на разпоредбите на директивата относно разтворителите в националното законодателство, държавата, към която е адресирана директивата, може да предвиди „задължения и ограничения, които са по-точни и по-подробни, или които като цяло се различават от тези, предвидени в директивата”, и по-специално изискват информация, която съгласно директивата не е задължително да се поставя на контейнерите.

26. Съгласно действието на членове 3 - 8 от Директива № 73/173 само разтворители, които „са в съответствие с разпоредбите на тази директива и приложенията към нея”, могат да бъдат предлагани на пазара и държавите-членки не са длъжни да прилагат паралелно с правилата, предвидени в тази директива спрямо вноса, правила, които са различни по отношение на вътрешния пазар.

27. По този начин последица от въвеждането на системата, установена от Директива № 73/173 е, че държава-членка не може да въвежда в националното си законодателство по-ограничителни условия от тези, предвидени във въпросната директива, или които са по-подробни или по-различни с оглед класификацията, опаковането и надписването на разтворители, и че забраната за налагането на ограничения, които не са предвидени в директивата, се прилага както за прякото предлагане на продуктите на местния пазар, така и спрямо вносните продукти.

28. Горното изложение следва да се приема за отговор на втория въпрос, поставен от националния съд.

29. В третия си въпрос националният съд пита дали задължението за обозначаване върху контейнера на разтворителя, предлаган за продажба, следва да съдържа информация за съдържанието на бензен, толуен и ксилен, като специално се посочва

общият процент на тези съставки и отделно съдържанието на бензен в съответствие с член 8 от Закон № 245 от 5 март 1963 г., може да е несъвместимо с упоменатата по-горе директива.

30. Член 8 от италианския Закон № 245 от 5 март 1963 г. предвижда задължение „разтворители, съдържащи бензен, толуен или ксилен, да съдържат обозначение върху контейнерите, предлагащи за продажба тези продукти, надпис, който споменава наличието на тези съставки в разтворите, общия процент на тези съставки и отделно съдържанието на бензен...”.

31. Все пак, член 5 от Директива № 73/173 изисква във всички случаи опаковките да посочват ясно и неизличимо наличието на съставки, класифицирани като токсични съгласно член 2, като например бензен, както и да обозначават, но само в определени случаи, наличието на съставки, класифицирани като вредни, като например толуен и ксилен в концентрации над 5 %.

32. От друга страна, не се изисква обозначаване на процентното съдържание, поотделно или изцяло, на тези съставки.

33. Следователно, отговорът на националния съд трябва да е, че Директива № 73/173 трябва да се тълкува в смисъл, че е недопустимо съгласно разпоредбите на националното законодателство контейнерите да бъдат придружени от обозначение на съставките на съответните продукти, което е по-подробно от това, установено от упоменатата директива.

34. Четвъртият въпрос е зададен по следния начин:

„Представяват ли националните разпоредби, които са приложими спрямо всички продукти на пазара, пречка, забрана или ограничение на търговията и свободното движение на тези стоки, дори когато тези разпоредби са влезли в сила с цел да осигурят по-голяма защита на физическата безопасност на потребителите на въпросните продукти?”

35. Този въпрос се позовава на член 36 от Договора, който позволява изключения относно свободното движение на стоки до степен, която е оправдана на основание обществена сигурност или защита на здравето и живота на хората или животните.

36. Когато, съгласно член 100 от Договора, директивите на Общността предвиждат хармонизиране на мерки, необходими за осигуряване на защитата на здравето на хора и животни и въвеждат процедури на Общността за надзор на изпълнението на хармонизиращите мерки, позоваването на член 36 е неоправдано и занапред трябва да се прилагат подходящи контролни и защитни мерки в съответствие със схемата, предвидена от хармонизиращата директива.

37. Съгласно Директива № 73/173 в случаите, в които държава-членка установи, че опасен препарат, макар и отговарящ на изискванията на директивата, представлява риск за здравето или сигурността, държавата-членка може да се позове, временно и под надзора на Комисията, на защитните мерки, посочени в член 9 от директивата в съответствие с процедурата, установена в този член.

38. Следователно, националните разпоредби, които превишават предметния обхват на Директива № 73/173, са съвместими с правото на Общността, само ако са били приети в съответствие с процедурите и формалностите, предвидени в член 9 от упоменатата директива.

Б – Тълкуване на Директива (ЕИО) № 77/728/ на Съвета от 7 ноември 1977 г.

39. В петия въпрос националният съд се интересува от това дали Директива № 77/728 на Съвета от 7 ноември 1977 г., и по-специално член 9 от нея, се прилага веднага и пряко по отношение на задълженията, наложени от нея на държавите-членки да не предприемат действия, считано от датата на уведомяването им за директивата, в случаите, в които граждани, действащи съгласно своите правни очаквания, спазват разпоредбите на директивата преди изтичането на срока, в който държавите-членки трябва да са привели в изпълнение на упоменатата директива.

40. Целта на директивата е подобна на тази на Директива № 73/173, и по-конкретно въвеждане на подобни правила за препарати, използвани като бои, лакове, печатни масла, лепила и подобни продукти, и съдържащи опасни съставки.

41. Член 12 от тази директива гласи, че държавите-членки са длъжни да приведат в изпълнение директивата в срок от 24 месеца от уведомяването им, което е извършено на 9 ноември 1977 г.

42. Този период все още не е изтекъл и държавите, до които Директивата е адресирана, са длъжни да инкорпорират във вътрешното си законодателство разпоредбите на Директива № 77/728 до 9 ноември 1979 г.

43. Следователно, поради причините, изложени в основанията при отговора на първия въпрос на националният съд, следва да се приеме, че ефектите, с които се ползват директивите и които бяха описани в отговора към първия въпрос, настъпват единствено след изтичането на предвидения период и при неизпълнение на задължението на държавата-членка да приведе в изпълнение директивата, и по-специално член 9 от нея.

44. До настъпването на тази дата на държавите-членки се предоставя пълна свобода на действие.

45. Ако държава-членка е инкорпорирала разпоредбите на директива в националното си законодателство преди края на предвидения период, този факт не може да произведе действие спрямо останалите държави-членки.

46. В заключение, доколкото по своята същност директивата създава задължения само спрямо държавите-членки, не е възможно граждани да се позовават на принципа за „правни очаквания“ преди изтичането на срока, предвиден за въвеждането на директивата.

47. Следователно, отговорът на петия въпрос трябва да е, че Директива № 77/728 на Съвета на Европейските общности от 7 ноември 1977 г., и по-специално член 9 от нея, няма действие спрямо граждани, които са изпълнявали разпоредбите на упоменатата директива преди изтичането на срока за адаптиране, предвиден за държавите-членки, и следователно не може да бъде взета предвид при преценката от националните съдилища.

По съдебните разноски

48. Разходите, направени от Съвета и от Комисията, които са представили своите становища пред Съда, не могат да бъдат предмет на възстановяване.

49. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред националната юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

като се произнася по въпросите, поставени от Pretura Pénale, Milan, с определение от 8 май 1978 г., Съдът реши:

1. След изтичането на срока, определен за въвеждане на една директива, държава-членка не може да прилага вътрешното си законодателство (дори ако неспазването е скрепено с наказателни мерки), което не е приведено в съответствие с директивата по отношение на лица, които са спазвали изискванията на директивата.

2. Като последица от системата, въведена от Директива № 73/173, че държава-членка не може да въвежда в националното си законодателство условия, които са по-ограничителни от тези, предвидени във въпросната директива, или които са по-подробни или различни по отношение на класифицирането, опаковането и етикетиранието на разтворители и че забраната за налагането на ограничения, които не са предвидени в директивата, се прилага както по отношение на прякото предлагане на продукти на вътрешния пазар, така и спрямо вносните продукти.

3. Директива № 73/173 трябва да се тълкува в смисъл, че е недопустимо националните разпоредби да предвиждат контейнерите да носят обозначение за наличието на съставките на съответните продукти, което е по-подробно от установеното в упоменатата директива.

4. Националните разпоредби, които превишават разпоредбите на Директива № 73/173, са съвместими с правото на Общността, само ако са били приети в съответствие с процедурата и формалностите, предвидени в член 9 от упоменатата директива.

5. Директива № 77/28 на Съвета на Европейските общности от 7 ноември 1977 г., и по-специално член 9 от нея, не може да се прилага спрямо гражданите, които са спазвали разпоредбите на упоменатата директива преди изтичането на срока за адаптиране, предвиден за държавите-членки, и следователно не може да бъде взета предвид от националните съдилища.

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 5 април 1979 година.

Подписи