

PRESUDA SUDA

5. travnja 1979.

„Opasni pripravci”

U predmetu C-148/78

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputila Pretura penale u Milanu (Kazneni sud, Italija) u sporu koji se vodi pred tim sudom između

**PUBBLICO MINISTERO (Državno odvjetništvo)**

i

**Tullija Rattija**, s boravištem u Milanu,

o tumačenju dviju direktiva Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica, prva od kojih je Direktiva Vijeća 73/173/EEZ od 4. lipnja 1973. o razvrstavanju, pakiranju i označivanju opasnih pripravaka (otapala) (SL N L 189, str. 7.), a druga je Direktiva Vijeća 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977. o razvrstavanju, pakiranju i označivanju boja, lakova, tiskarskih boja, ljepila i srodnih proizvoda (SL N L 303, str. 23.),

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik vijeća, u svojstvu predsjednika, Mackenzie Stuart, predsjednik vijeća, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco i A. Touffait, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Reischl,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Rješenjem od 8. svibnja 1978., koje je Sud zaprimio 21. lipnja 1978., Pretura penale (Kazneni sud) u Milanu je na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u uputila nekoliko prethodnih pitanja o tumačenju dviju direktiva Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica, prva od kojih je Direktiva Vijeća 73/173/EEZ od 4. lipnja 1973. o razvrstavanju, pakiranju i označivanju opasnih pripravaka (otapala) (SL N L 189, str. 7.), a druga je Direktiva Vijeća 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977. o razvrstavanju, pakiranju i označivanju boja, lakova, tiskarskih boja, ljepila i srodnih proizvoda (SL N L 303, str. 23.).
- 2 Pitanja su upućena u okviru kaznenog postupka protiv rukovoditelja poduzeća za proizvodnju otapala i lakova, osumnjičenog da je prekršio određene odredbe talijanskog Zakona br. 245 od 5. ožujka 1963. (GURI od 21. 3. 1963., str. 1451.) koje proizvođačima proizvoda koji sadržavaju benzen, toluen i ksilen nalažu da na spremnike u kojima se nalaze ti proizvodi stavljaju naljepnicu na kojoj se, osim prisutnosti tih tvari, navodi njihov ukupan postotak i, odvojeno, postotak benzena.
- 3 U vrijeme nastanka činjenica, taj je zakon, u dijelu u kojem se odnosi na otapala, trebalo izmijeniti kako bi se uskladio u skladu s Direktivom Vijeća 73/173/EEZ od 4. lipnja 1973., čije su odredbe države članice trebale prenijeti u nacionalno pravo najkasnije 8. prosinca 1974., a tu obvezu talijanska vlada nije izvršila.
- 4 Tom bi se izmjenom opozvala odredba talijanskog zakona čija se povreda stavlja na teret okrivljeniku, a posljedično bi se promijenili i uvjeti primjene kaznenih sankcija koje predviđa dotičan zakon.
- 5 Što se tiče pakiranja i označivanja lakova, u vrijeme nastanka spornih činjenica Vijeće je donijelo Direktivu 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977., ali na temelju njezinoga članka 12. rok koji države članice imaju za stavljanje na snagu zakonskih i drugih propisa nužnih za usklađivanje s tom direktivom je 9. studenoga 1979.
- 6 Prenošenje odredaba te direktive u talijansko nacionalno pravo trebalo bi rezultirati time da se stave izvan snage odredbe talijanskog zakona na čijoj se povredi temelji kazneni postupak protiv okrivljenika.
- 7 Što se tiče otapala i lakova proizvedenih u njegovom poduzeću, okrivljenik je ispunio uvjete u pogledu njihovog pakiranja i označivanja, prvo, iz odredaba Direktive Vijeća 73/173/EEZ (otapala) koje talijanska vlada nije prenijela u svoje nacionalno pravo i, drugo, iz odredaba Direktive Vijeća 77/728/EEZ (lakovi) koju države članice moraju provesti do 9. studenoga 1979.
- 8 Odgovori na upućena pitanja, od kojih se prva četiri odnose na Direktivu 73/173/EEZ, a peto na Direktivu 77/728/EEZ, trebaju omogućiti nacionalnom sudu da odluči mogu li se u dotičnom slučaju primijeniti kazne koje talijanski Zakon br. 245 predviđa za povredu njegovih odredaba.

- 9 Ta je direktiva donesena na temelju članka 100. Ugovora o EEZ-u i Direktive Vijeća 67/548/EEZ od 27. lipnja 1967. (SL N 196 od 16. 8. 1967., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 21., str. 3.) kako je izmijenjena Direktivom 73/146/EEZ od 21. svibnja 1973. (SL N L 167, od 25. 6. 1973., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 21., str. 8.) o opasnim tvarima, radi usklađivanja zakona i drugih propisa država članica o razvrstavanju, pakiranju i označivanju opasnih pripravaka (otapala).
- 10 Ta se direktiva pokazala potrebnom zbog toga što su u državama članicama propisi o opasnim tvarima i pripravcima vrlo različiti, osobito u pogledu označivanja, pakiranja i razvrstavanja prema stupnju opasnosti tih proizvoda.
- 11 Te su razlike činile prepreku trgovini i slobodnom kretanju proizvoda i izravno su utjecale na uspostavu i funkcioniranje tržišta opasnih pripravaka kao što su otapala koja se često koriste, kako u industrijskim, poljoprivrednim i obrtničkim aktivnostima, tako i u uporabi u kućanstvu.
- 12 Kako bi se te razlike uklonile, Direktivom je predviđen određen broj izričitih odredaba koje se odnose na razvrstavanje, pakiranje, označivanje dotičnih proizvoda (članak 2. stavci 1., 2. i 3., članci 4., 5. i 6.).
- 13 Što se tiče članka 8., koji je nacionalni sud osobito istaknuo, a prema kojem je državama članicama zabranjeno da zbog razvrstavanja, pakiranja ili označivanja sprečavaju, ograničavaju ili priječe stavljanje na tržište opasnih pripravaka koji ispunjavaju uvjete Direktive, iako taj članak predviđa opću obvezu, on nije autonoman i ne predstavlja ništa više od dopune materijalnih odredaba iz prethodno navedenih članaka koja je nužna kako bi se osiguralo slobodno kretanje dotičnih proizvoda.
- 14 Prema njezinom članku 11., države članice su Direktivu 73/173/EEZ morale staviti na snagu u roku od 18 mjeseci od njezine notifikacije.
- 15 Sve države članice obaviještene su 8. lipnja 1973.
- 16 Rok od 18 mjeseci istekao je 8. prosinca 1974., a u vrijeme nastanka činjenica odredbe Direktive nisu bile prenesene u talijanski unutarnji pravni poredak.
- 17 U tim okolnostima, nacionalni sud, utvrdivši „postojanje očitog proturječja između prava Zajednice i talijanskog nacionalnog prava” zapitao se „koje od ta dva prava treba prevladati u ovom slučaju” i uputio je Sudu prvo pitanje:  
  
„Predstavlja li Direktiva Vijeća Europskih zajednica 73/173/EEZ od 4. lipnja 1973., a posebno njezin članak 8., „izravno primjenjivu” odredbu koja pojedincima daje subjektivna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti?”
- 18 Ovo pitanje ukazuje na opći problem pravne naravi u pogledu odredaba direktive donesene na temelju članka 189. Ugovora o EEZ-u.

- 19 U tom je pogledu Sud, u ustaljenoj sudskoj praksi, a zadnje u svojoj najnovijoj presudi od 1. veljače 1977. koja je donesena u predmetu C-51/76 (Nederlandse Ondernemingen, Zb., 1977, str.126.), već utvrdio da, ako su na temelju članka 189. Ugovora o EEZ-u uredbe izravno primjenjive i, prema tome, takve naravi da mogu proizvoditi izravne učinke, iz toga ne proizlazi da druge vrste akata navedene u tom članku ne mogu proizvoditi slične učinke.
- 20 S obvezujućim učinkom direktiva koji im je priznat člankom 189. Ugovora o EEZ-u bilo bi nespojivo načelno isključiti mogućnost dotičnih osoba da se pozovu na obvezu propisanu direktivom.
- 21 Osobito u slučajevima kada su obvezu postupanja na određeni način tijela Zajednice državama članicama propisala direktivom, koristan učinak takvog akta oslabio bi ako se pojedinci na njega ne bi mogli pozivati i ako ga nacionalni sudovi ne bi mogli uzeti u obzir kao element prava Zajednice.
- 22 Stoga se država članica koja nije pravodobno donijela provedbene mjere koje nalaže direktiva, ne može protiv pojedinaca pozivati na neispunjenje obveze iz te direktive.
- 23 Iz toga proizlazi da nacionalni sud pred kojim se odlučuje o zahtjevu pojedinca, a taj je pojedinac ispunio uvjete iz direktive i tim zahtjevom traži da se ne primijeni nacionalni zakon neusklađen s navedenom direktivom koja zbog povrede obveze države članice nije prenesena u nacionalni pravni poredak države članice, mora prihvatiti taj zahtjev ako je dotična obveza bezuvjetna i dovoljno precizna.
- 24 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da nakon isteka roka utvrđenog za provedbu direktive država članica ne može primijeniti nacionalni zakon – iako on predviđa kaznene sankcije – koji još nije izmijenjen u skladu s direktivom, na pojedinca koji je ispunio uvjete iz navedene direktive.
- 25 Drugim pitanjem nacionalni sud u biti pita može li država članica adresat, kad prenosi odredbe Direktive o otapalima u svoj unutarnji pravni poredak, propisati „obveze i ograničenja koji su konkretniji i detaljniji ili u svakom slučaju drukčiji” osobito na taj način da uvede obvezu da se na spremnicima navedu podaci koje ta direktiva ne zahtijeva.
- 26 Iz zajedničkog tumačenja članaka 3. i 8. Direktive 73/173/EEZ proizlazi da se na tržište mogu staviti samo ona otapala koja ispunjavaju uvjete iz „odredaba ove direktive i njezinog Priloga” i da države članice istodobno s propisom koji za uvoz predviđa ta direktiva ne mogu za domaće tržište zadržati drukčiji propis.
- 27 Iz sustava Direktive 73/173/EEZ proizlazi da država članica u svoje nacionalno zakonodavstvo ne može uvesti restriktivnije uvjete od onih koje predviđa direktiva o kojoj je riječ, ni detaljnije, ili u svakom slučaju drukčije uvjete u pogledu razvrstavanja, pakiranja i označivanja otapala i da se ta zabrana nametanja ograničenja

koja nisu predviđena primjenjuje kako na izravno stavljanje proizvoda na domaće tržište, tako i na uvezene proizvode.

- 28 Stoga na drugo pitanje koje je uputio nacionalni sud valja odgovoriti u tom smislu.
- 29 Trećim pitanjem nacionalni sud pita može li se, na temelju članka 8. Zakona br. 245 od 5. ožujka 1963., reći da je obveza koja nalaže da se na spremnicima koji su stavljeni na tržište navede da otapalo sadržava benzen, toluen i ksilen, kao i njihov ukupan postotak i, odvojeno, postotak benzena, nespojiva s navedenom direktivom.
- 30 Članak 8. talijanskog Zakona br. 245 od 5. ožujka 1963. propisuje obvezu „ako otapala sadržavaju benzen, toluen ili ksilen, da se na spremnike stavljene na tržište stavi naljepnica na kojoj se navodi prisutnost tih tvari u otapalu, njihov ukupan postotak i odvojeno, postotak benzena [...]”.
- 31 Međutim, članak 5. Direktive 73/173/EEZ predviđa, u svakom slučaju „natpis na pakovanju – čitljiv i neizbrisiv – o prisutnosti tvari koje su razvrstane kao toksične, sukladno članku 2., kao što je to benzen, te oznaku, ali samo u određenim slučajevima, tvari koje su razvrstane kao štetne, poput toluena i ksilena u koncentraciji većoj do 5 %.
- 32 Međutim, ne predviđa se nijedna oznaka o postotku, odvojenom ili ukupnom, tih tvari.
- 33 Stoga nacionalnom sudu valja odgovoriti da se Direktiva 73/173/EEZ treba tumačiti na način da ona ne dopušta da se nacionalnim propisima za označivanje sastojaka na spremnicima dotičnih proizvoda propišu stroži uvjeti od onih koje predviđa navedena direktiva.
- 34 Četvrto pitanje glasi kako slijedi:  
„Čine li svejedno navedeni nacionalni propisi, koji se primjenjuju bez razlike na sve proizvode na domaćem tržištu, prepreku, zabranu ili ograničenje trgovine i slobodnog kretanja proizvoda, čak i ako su doneseni u cilju osiguravanja povećane zaštite tjelesnog integriteta korisnika dotičnih proizvoda?”
- 35 Ovo se pitanje odnosi na članak 36. Ugovora o EEZ-u, koji dopušta ograničenja slobodnog kretanja robe ako su ona opravdana razlozima javne sigurnosti, zaštite zdravlja i života ljudi i životinja.
- 36 U slučaju da se, sukladno članku 100. Ugovora o EEZ-u, direktivama Zajednice predviđa usklađivanje nužnih mjera – između ostalog – radi osiguranja zaštite ljudi i životinja i utvrđuju postupci Zajednice za kontrolu njihove provedbe, pozivanje na članak 36. više nije opravdano, pa se tada moraju provoditi odgovarajuće kontrole i poduzimati mjere zaštite u okviru koji određuje direktiva o usklađivanju.

- 37 Direktiva 73/173/EEZ predviđa da ako država članica utvrdi da neki opasan pripravak, unatoč tomu što zadovoljava zahtjeve ove direktive, predstavlja opasnost za zdravlje ili sigurnost ona može, privremeno i pod nadzorom Komisije, primijeniti zaštitnu klauzulu predviđenu člankom 9. Direktive, u skladu s postupcima i na način koji taj članak predviđa.
- 38 Iz toga proizlazi da su nacionalni propisi koji su stroži od onih koje predviđa Direktiva 73/173/EEZ spojivi s pravom Zajednice samo ako su doneseni u skladu s postupcima i na načine koje propisuje članak 9. navedene direktive.

*B - Tumačenje Direktive Vijeća 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977.*

- 39 Petim pitanjem nacionalni sud pita je li Direktiva Vijeća 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977., a osobito njezin članak 9., odmah i izravno primjenjiva s obzirom na negativne obveze koje se propisuju državama članicama od dana njezine notifikacije, uz pretpostavku da je oslanjajući se na legitimna očekivanja, pojedinac ispunio uvjete iz navedene direktive prije isteka roka za prilagodbu koji je država članica predvidjela?
- 40 Cilj ove direktive sličan je cilju Direktive 73/17/EEZ u mjeri u kojoj za pripravke koji sadrže opasne tvari, a koji su namijenjeni za korištenje u bojama, lakovima, tiskarskim bojama, ljepilima i srodnim proizvodima predviđa sličan propis.
- 41 Prema članku 12. te direktive države članice su je morale provesti u roku od 24 mjeseca od njezine notifikacije, koja je bila 9. studenoga 1977.
- 42 Dakle, taj rok nije istekao i države članice adresati imaju rok koji istječe 9. studenoga 1979. da u svoje unutarnje pravne poretke prenesu odredbe Direktive 77/728/EEZ.
- 43 Iz toga proizlazi da zbog razloga iznesenih u obrazloženju odgovora na prvo pitanje nacionalnog suda, Direktiva – a osobito njezin članak 9. – tek na kraju utvrđenog razdoblja i u slučaju propusta države članice, može imati učinke opisane u odgovoru na prvo pitanje.
- 44 Ovaj rok još nije istekao i države članice i dalje su slobodne u tom području.
- 45 Ako je država članica prenijela odredbe Direktive u svoj unutarnji pravni poredak prije kraja razdoblja koje je utvrđeno u toj direktivi, ta okolnost ne može proizvoditi učinke u odnosu na druge države članice.
- 46 Naposljetku, budući da direktiva, po svojoj prirodi, nameće obveze samo državama članicama, pojedinac se ne može pozivati na načelo „legitimnih očekivanja” prije isteka roka predviđenog za njezinu provedbu.
- 47 Stoga na peto pitanje valja odgovoriti da Direktiva Vijeća 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977., a osobito njezin članak 9., u odnosu na pojedinca koji je ispunio uvjete

navedene direktive prije isteka roka prilagodbe predviđenog za državu članicu, ne može proizvoditi nikakav učinak koji bi nacionalni sudovi mogli uzeti u obzir.

### **Troškovi**

- 48 Troškovi Vijeća i Komisije, koji su Sudu podnijeli očitovanja, ne nadoknađuju se.
- 49 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za okrivljenika u glavnom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

o pitanjima koja mu je uputila Pretura penale (Kazneni sud) u Milanu rješenjem od 8. svibnja 1978., odlučuje:

- 1. Nakon isteka roka utvrđenog za provedbu direktive država članica ne može primijeniti nacionalni zakon – iako on predviđa kaznene sankcije – koji još nije prilagođen u skladu s direktivom, na pojedinca koji je ispunio uvjete iz navedene direktive.**
- 2. Iz sustava Direktive 73/173/EEZ proizlazi da država članica u svoje nacionalno zakonodavstvo ne može uvesti restriktivnije uvjete od onih koje predviđa Direktiva o kojoj je riječ, ni detaljnije, ili u svakom slučaju drukčije uvjete u pogledu razvrstavanja, pakiranja i označivanja otapala i da se ta zabrana nametanja ograničenja koja nisu predviđena primjenjuje kako na izravno stavljanje proizvoda na domaće tržište, tako i na uvezene proizvode.**
- 3. Direktiva 73/173/EEZ treba se tumačiti na način da ona ne dopušta da se nacionalnim propisima za označivanje sastojaka na spremnicima dotičnih proizvoda propišu stroži uvjeti od onih koje predviđa navedena direktiva.**
- 4. Iz toga proizlazi da su nacionalni propisi koji su stroži od onih koje predviđa Direktiva 73/173/EEZ spojivi s pravom Zajednice samo ako su doneseni u skladu s postupcima i na načine koje propisuje članak 9. navedene direktive.**
- 5. Direktiva Vijeća 77/728/EEZ od 7. studenoga 1977., a osobito njezin članak 9., u odnosu na pojedinca koji je uvjete navedene direktive ispunio prije isteka roka prilagodbe predviđenog za državu članicu, ne može proizvoditi nikakav učinak koji bi nacionalni sudovi mogli uzeti u obzir.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 5. travnja 1979.

[Potpisi]

RADNI PRIJEVOD