

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 5 APRILIE 1979

Ministerul Public
împotriva lui Tullio Ratti
(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,
formulată de către Pretura Penale din Milano)

„Preparate periculoase”

Cauza 148/78

În cauza 148/78

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE de către Pretura Penale din Milano, pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

MINISTERUL PUBLIC,

și

TULLIO RATTI, cu domiciliul în Milano,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea a două directive ale Consiliului privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, prima, Directiva 73/173/CEE din 4 iunie 1973 privind clasificarea, ambalarea și etichetarea preparatelor periculoase (solvenți) (JO L 189, p. 7) și a doua, Directiva 77/728/CEE din 7 noiembrie 1977 privind clasificarea, ambalarea și etichetarea vopselelor, lacurilor, cernelurilor tipografice, adezivilor și produselor similare (JO L 303, p. 23),

CURTEA,

compusă din domnii J. Mertens de Wilmars, președinte de cameră, în calitate de președinte, Mackenzie Stuart, președinte de cameră, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O’Keeffe, G. Bosco și A. Touffait, judecători,

avocat general: domnul G. Reischl

grefier: domnul A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1. Prin ordonanța din 8 mai 1978 primită la Curte la 21 iunie 1978, Pretura Penale din Milano a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, mai multe întrebări preliminare privind interpretarea a două directive ale Consiliului privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre, prima, Directiva 73/173/CEE din 4 iunie 1973 privind clasificarea, ambalarea și etichetarea preparatelor periculoase (solvenți) (JO L 189, p. 7) și a doua, Directiva 77/728/CEE din 7 noiembrie 1977 privind clasificarea, ambalarea și etichetarea vopselelor, lacurilor, cernelurilor tipografice, adezivilor și produselor similare (JO L 303, p. 23);

2. Aceste întrebări sunt adresate în cadrul unei urmăririi penale împotriva gestionarului unei întreprinderi producătoare de solvenți și de lacuri pentru acuzația de a fi încălcat anumite dispoziții ale Legii italiene nr. 245 din 5 martie 1963 (GURI, 21.3.1963, p. 1451), care impun în special producătorilor de produse care conțin benzen, toluen și xilen să aplice pe recipientele care conțin produsele respective o etichetă care să indice, pe lângă prezența acestor substanțe, procentul total al acestora și, separat, procentul de benzen;

3. La data la care au avut loc faptele, această legislație, în ceea ce privește solvenții, ar fi trebuit adaptată în vederea punerii în aplicare a Directivei 73/173/CEE din 4 iunie 1973, ale cărei dispoziții ar fi trebuit introduse de către statele membre în ordinea lor juridică internă până la 8 decembrie 1974, obligație neîndeplinită de către guvernul italian;

4. Această adaptare ar fi avut ca efect abrogarea dispoziției din legea italiană, a cărei încălcare îi este imputată acuzatului și, prin urmare, ar fi modificat condițiile de aplicare a sancțiunilor penale conținute de legea în cauză;

5. În ceea ce privește ambalarea și etichetarea lacurilor, Directiva 77/728/CEE din 7 noiembrie 1977 fusese adoptată de către Consiliu, la data la care au avut loc faptele, dar, în temeiul articolului 12, statele membre dispun de un termen care expiră la 9 noiembrie 1979 pentru punerea în aplicare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare în vederea asigurării conformității;

6. Introducerea dispozițiilor respectivei directive în ordinea juridică internă italiană trebuie, de asemenea, să aibă ca efect abrogarea dispozițiilor legii italiene, a căror nerespectare stă la baza urmăririi penale împotriva acuzatului;

7. În ceea ce privește ambalarea și etichetarea solvenților, precum și a lacurilor produse în întreprinderea sa, acuzatul s-a conformat, pe de o parte, dispozițiilor Directivei 73/173/CEE (solvenți), pe care guvernul italian nu le-a introdus în ordinea sa juridică internă și, pe de altă parte, dispozițiilor Directivei 77/728/CEE (lacuri), pe care statele membre trebuie să le pună în aplicare până la 9 noiembrie 1979;

8. Răspunsurile la întrebările adresate, dintre care primele patru se referă la Directiva 73/173/CEE, iar a cincea la Directiva 77/728/CEE, trebuie să permită instanței naționale să decidă dacă pedepsele prevăzute de Legea italiană nr. 245, în caz de încălcare a dispozițiilor acesteia, pot fi aplicate în speța în cauză;

A – Cu privire la interpretarea Directivei 73/173/CEE

9. Această directivă a fost adoptată în temeiul articolului 100 din tratat și al Directivei Consiliului din 27 iunie 1967 (JO 196, 16.8.1967, p. 1), modificată la 21 mai 1973 (JO L 167, 25.6.1973, p.

1) referitoare la substanțele periculoase, în vederea asigurării apropierii actelor cu putere de lege și actelor administrative ale statelor membre privind clasificarea, ambalarea și etichetarea preparatelor periculoase (solvenți);

10. Această directivă s-a dovedit necesară prin faptul că substanțele și preparatele periculoase fac obiectul, în statele membre, unor reglementări care prezintă diferențe notabile, în special în ceea ce privește etichetarea, ambalarea și clasificarea în funcție de gradul de risc al respectivelor produse;

11. Aceste diferențe reprezentau un obstacol în calea schimburilor comerciale și a liberei circulații a bunurilor și aveau un impact direct asupra instituirii și funcționării pieței preparatelor periculoase, cum ar fi solvenții utilizați în mod frecvent în activitățile industriale, agricole și artisanale, precum și pentru uz casnic;

12. În vederea eliminării acestor diferențe, directiva a prevăzut un număr de dispoziții clare privind clasificarea, ambalarea și etichetarea produselor în cauză [articolul 2, alineatele (1), (2) și 3, articolele 4, 5 și 6];

13. În ceea ce privește articolul 8, la care instanța națională a făcut trimitere în mod special și care prevede că statele membre nu trebuie să interzică, să restricționeze sau să împiedice, din motive de clasificare, ambalarea sau etichetarea, precum și comercializarea preparatelor periculoase care respectă condițiile stabilite de directivă, acesta, cu toate că prevede o obligație generală, nu are valoare autonomă, nereprezentând decât o completare necesară la dispozițiile materiale conținute de articolele menționate anterior, în vederea asigurării liberei circulații a produselor în cauză;

14. Statele membre aveau obligația de a pune în aplicare Directiva 73/173/CEE în conformitate cu articolul 11 din aceasta, într-un termen de 18 luni de la notificarea acesteia;

15. Această notificare a fost adresată tuturor statelor membre la 8 iunie 1973;

16. Termenul de 18 luni a expirat la 8 decembrie 1974, iar la data la care au avut loc faptele care fac obiectul cauzei, dispozițiile directivei nu fuseseră puse în aplicare în ordinea juridică internă italiană;

17. În aceste condiții, instanța națională, constatând că „există o contradicție evidentă între reglementarea comunitară și dreptul intern italian”, s-a întrebat „care dintre cele două legislații ar trebui să prevaleze în speța respectivă” și i-a adresat Curții următoarea întrebare: „Directiva 73/173/CEE a Consiliului Comunităților Europene din 4 aprilie 1973 și în special articolul 8 reprezintă o dispoziție «direct aplicabilă», care să confere persoanelor fizice drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze?”;

18. Această întrebare ridică chestiunea generală a naturii juridice a dispozițiilor unei directive adoptate în temeiul articolului 189 din tratat.

19. În această privință Curtea s-a pronunțat deja, în jurisprudența constantă și, cel mai recent, prin hotărârea din 1 februarie 1977, în cauza 51/76 (Nederlandse Ondernemingen, Recueil 1977, p. 126) că, dacă, în temeiul dispozițiilor articolului 189, regulamentele se aplică direct și, prin

urmare, pot produce, prin natura lor, efecte directe, aceasta nu înseamnă că alte tipuri de acte menționate de respectivul articol nu pot produce niciodată efecte similare;

20. Excluderea, în principiu, a posibilității ca persoanele vizate să poată invoca obligația pe care directiva o impune, ar fi incompatibilă cu efectul obligatoriu pe care articolul 189 îl atribuie acesteia;

21. În special, în cazul în care autoritățile comunitare, prin intermediul unei directive, ar impune statelor membre obligația de a adopta o anumită conduită, eficiența unei asemenea măsuri ar fi diminuată în cazul în care justițiabilii ar fi împiedicați să se prevaleze de aceasta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare ca element de drept comunitar;

22. Prin urmare, statul membru care nu a adoptat în termenul stabilit măsurile de punere în aplicare impuse de directivă nu poate invoca împotriva persoanelor particulare propria neîndeplinire a obligațiilor conținute de această directivă.

23. În consecință, o instanță națională sesizată de un justițiabil, care s-a conformat dispozițiilor unei directive, cu o cerere în vederea eliminării unei dispoziții naționale incompatibile cu directiva respectivă, neintrodusă în ordinea juridică internă a unui stat membru în culpă, trebuie să soluționeze această cerere, în cazul în care obligația în cauză este necondițională și suficient de clară;

24. Prin urmare, răspunsul la prima întrebare trebuie să fie acela că, după expirarea termenului stabilit pentru punerea în aplicare a unei directive, un stat membru nu poate să aplice legea internă - chiar dacă prevede sancțiuni penale - dacă aceasta nu a fost încă adaptată în conformitate cu directiva respectivă, unei persoane care s-a conformat dispozițiilor directivei menționate;

25. Prin a doua întrebare, instanța națională întreabă, în esență, dacă, prin introducerea dispozițiilor directivei privind solvenții în ordinea sa juridică internă, statul membru destinat poate prevedea „obligații și limitări mai precise și mai detaliate sau, în orice caz, diferite”, în special obligând să se aplice pe recipiente informații care nu sunt cerute de directivă;

26. Efectul combinat al articolelor 3 – 8 din Directiva 73/173/CEE este acela că numai solvenții „conformi cu dispozițiile prezentei directive și ale anexei la aceasta” pot fi introduși pe piață, precum și că statele membre nu au dreptul de a menține, în paralel cu normele prevăzute de respectiva directivă, norme diferite privind piața internă;

27. Prin urmare, drept consecință a sistemului introdus de Directiva 73/173/CEE, un stat membru nu poate introduce în legislația sa națională condiții mai restrictive decât cele prevăzute de directiva în cauză sau mai detaliate sau, în orice caz diferite, în ceea ce privește clasificarea, ambalarea și etichetarea solvenților, iar această interdicție de impunere de restricții care nu sunt prevăzute se aplică atât introducerii directe a produselor pe piața națională, cât și produselor importate;

28. Este necesar să se răspundă în acest sens la cea de-a doua întrebarea adresată de instanța națională;

29. În cea de-a treia întrebare, instanța națională întreabă dacă obligația de a indica pe recipientul pus în vânzare prezența benzenului, toluenului și a xilenului în solvent, specificându-se procentul total al acestora și, separat, cel al benzenului, în temeiul articolului 8 din Legea nr. 245 din 5 martie 1963, poate fi considerată incompatibilă cu directiva menționată;

30. Articolul 8 din Legea italiană nr. 245 din 5 martie 1963 impune obligația ca „în cazul în care solvenții conțin benzen, toluen sau xilen, să se aplice pe recipientele puse în vânzare o etichetă care să indice prezența acestor substanțe în solventul respectiv, procentul total al acestor substanțe, precum și, în mod separat, procentul de benzen. . . ”;

31. Cu toate acestea, articolul 5 din Directiva 73/173/CEE prevede, în toate cazurile, indicarea pe ambalaj – în mod lizibil și de neșters – a prezenței substanțelor clasificate drept toxice, în temeiul articolului 2, cum ar fi benzenul, precum și indicarea, dar numai în anumite cazuri, a substanțelor clasificate drept nocive, cum ar fi toluenul și xilenul într-o concentrație mai mare de 5%;

32. Pe de altă parte, nu este obligatorie indicarea procentului, în mod separat sau în totalitate, a acestor substanțe;

33. Prin urmare, este necesar să se răspundă instanței naționale că Directiva 73/173/CEE trebuie interpretată în sensul că aceasta nu permite dispozițiilor naționale să prevadă indicarea pe recipiente a prezenței compușilor produselor în cauză în termeni care depășesc dispozițiile directivei menționate;

34. Cea de-a patra întrebare este formulată după cum urmează:

„Dispozițiile naționale menționate, aplicabile nediferențiat tuturor produselor de pe piața internă, constituie totuși un obstacol, o interdicție sau o limitare a schimburilor și a liberei circulații a acestor produse, chiar dacă dispozițiile respective au fost prevăzute în scopul asigurării unei mai bune protecții a siguranței fizice a utilizatorilor produselor în cauză?”

35. Această întrebare face trimitere la articolul 36 din tratat, care permite excepții de la libera circulație a bunurilor, în măsura în care acestea sunt justificate de motive de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții oamenilor și a animalelor;

36. În cazul în care, prin aplicarea articolului 100 din tratat, anumite directive comunitare prevăd armonizarea măsurilor necesare, printre altele, în vederea asigurării protecției sănătății oamenilor și a animalelor și stabilesc proceduri comunitare de control al respectării acestora, recurgerea la articolul 36 încetează a mai fi justificată, iar controalele corespunzătoare trebuie, de acum înainte, efectuate, iar măsurile de protecție luate în cadrul prevăzut de directiva de armonizare;

37. Directiva 73/173/CEE prevede că, în cazul în care un stat membru constată că un preparat periculos, chiar dacă este conform cu prevederile directivei respective, prezintă un pericol pentru sănătate sau siguranță, acesta poate recurge, în mod provizoriu și sub supravegherea Comisiei, la o clauză de salvagardare prevăzută la articolul 9 din directiva respectivă, în conformitate cu procedurile și în formele prevăzute la articolul respectiv;

38. Rezultă că dispozițiile naționale care le depășesc pe cele prevăzute de Directiva 73/173/CEE nu sunt compatibile cu dreptul comunitar decât în cazul în care acestea sunt adoptate în conformitate cu procedurile și formalitățile prevăzute la articolul 9 din directiva respectivă;

B – Cu privire la interpretarea Directivei 77/728/CEE a Consiliului din 7 noiembrie 1977

39. Prin cea de-a cincea întrebare, instanța națională întreabă dacă Directiva 77/728/CEE a Consiliului din 7 noiembrie 1977 și în special articolul 9 se aplică imediat și direct, având în vedere obligațiile negative impuse statelor membre de la data notificării acesteia, în cazul în care o persoană particulară, bazându-se pe încrederea legitimă, s-a conformat dispozițiilor directivei respective anterior expirării termenului de adaptare prevăzut de către statul membru.

40. Obiectul acestei directive este analog celui al Directivei 73/173/CEE prin faptul că prevede norme similare pentru preparatele care conțin substanțe periculoase destinate utilizării în vopsele, lacuri, cerneluri tipografice, adezivi și produse similare;

41. Articolul 12 din directiva respectivă prevede că statele membre trebuie să o pună în aplicare într-un termen de 24 de luni de la data notificării sale, iar aceasta a fost făcută la 9 noiembrie 1977;

42. Acest termen nu a expirat încă, iar statele membre dispun de un termen care expiră la 9 noiembrie 1979 pentru a introduce dispozițiile Directivei 77/728/CEE în ordinea lor juridică internă;

43. Rezultă, din motivele expuse în motivarea răspunsului la prima întrebare adresată de către instanța națională, că numai la încheierea perioadei stabilite și în caz de neîndeplinire de către statul membru, directiva respectivă - și în special articolul 9 - va putea avea efectele descrise în răspunsul la prima întrebare;

44. Până la acea dată, statele membre își păstrează libertatea în această privință;

45. În cazul în care un stat membru a introdus dispozițiile unei directive în ordinea sa juridică internă anterior încheierii perioadei stabilite de către acesta, o asemenea circumstanță nu poate produce efecte în ceea ce privește alte state membre;

46. În concluzie, întrucât o directivă nu impune, prin natura sa, obligații decât statelor membre, nu este posibil ca o persoană particulară să invoce principiul „încrederii legitime” anterior expirării termenului prevăzut pentru punerea sa în aplicare;

47. Prin urmare, răspunsul la cea de-a cincea întrebare trebuie să fie acela că Directiva 77/728/CEE a Consiliului din 7 noiembrie 1977 și în special articolul 9 nu poate avea, în ceea ce privește o persoană particulară care s-a conformat dispozițiilor directivei respective anterior expirării termenului de adaptare prevăzut pentru statul membru, niciun efect care să poată fi luat în considerare de către instanțele naționale;

Cu privire la cheltuielile de judecată

48. Întrucât cheltuielile efectuate de Consiliu și de Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări.

49. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată;

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către Pretura Penale din Milano, prin ordonanța din 8 mai 1978, hotărăște:

1) După expirarea perioadei stabilite pentru punerea în aplicare a unei directive, un stat membru nu poate să aplice legea internă – chiar dacă prevede sancțiuni penale – care nu a fost încă adaptată în conformitate cu directiva respectivă, unei persoane particulare care s-a conformat dispozițiilor directivei menționate.

2) Drept consecință a sistemului introdus de Directiva 73/173/CEE, un stat membru nu poate introduce în legislația sa națională condiții mai restrictive decât cele prevăzute de directiva în cauză sau mai detaliate sau, în orice caz, diferite, în ceea ce privește clasificarea, ambalarea și etichetarea solvenților, iar această interdicție de a impune restricții care nu sunt prevăzute se aplică atât introducerii directe a produselor pe piața națională, cât și produselor importate.

3) Directiva 73/173/CEE trebuie interpretată în sensul că aceasta nu permite dispozițiilor naționale să prevadă indicarea pe recipiente a prezenței compușilor produselor în cauză în termeni care depășesc prevederile directivei menționate.

4) Dispozițiile naționale care le depășesc pe cele prevăzute de Directiva 73/173/CEE nu sunt compatibile cu dreptul comunitar decât în cazul în care acestea au fost adoptate în conformitate cu procedurile și formalitățile prevăzute la articolul 8 din directiva respectivă.

5) Directiva 77/728/CEE a Consiliului din 7 noiembrie 1977 și, în special, articolul 9, nu poate avea, în ceea ce privește o persoană particulară care s-a conformat dispozițiilor directivei respective anterior expirării termenului de adaptare prevăzut pentru statul membru, niciun efect care să poată fi luat în considerare de către instanțele naționale.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore
Sorensen O'Keeffe Bosco Touffait

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 5 aprilie 1979.

Grefier
A. Van Houtte

Președinte în funcție
Mertens de Wilmars
președinte de cameră