

EUROOPA KOHTU OTSUS

5. aprill 1979*

Märksõnad

1. Institutsioonide õigusaktid – Direktiivid – Vahetu õiguslik mõju – Rakendamistähtaja möödumine – Nõutav tingimus
(EMÜ asutamislepingu artikli 189 lõik 3)
2. Õigusaktide ühtlustamine – Lahustite liigitamine, pakendamine ja tähistamine – Liikmesriikide kohustused – Ulatus
(Nõukogu direktiivi nr 73/173 artiklid 3 ja 8)
3. Õigusaktide ühtlustamine – Lahustite liigitamine, pakendamine ja tähistamine – Liikmesriikide kohustused – Ulatus
(Nõukogu direktiiv nr 73/173)
4. Õigusaktide ühtlustamine – Inim- ja loomatervise kaitsemeetmed – Ühenduse järelevalvemeetmed – Artikli 36 alusel tehtavad ühepoolsed erandid – Mittelubatavus
(EMÜ asutamislepingu artiklid 36 ja 100)
5. Õigusaktide ühtlustamine – Lahustite liigitamine, pakendamine ja tähistamine – Ühenduse õigusnormidest rangemad riiklikud õigussätted – Lubatavus – Tingimused – Ühenduse eeskirjadega kooskõlas olev ülevõtmismenetlus
(Nõukogu direktiivi nr 73/173 artikkel 9)
6. Institutsioonide õigusaktid – Direktiivid – Liikmesriigis kohaldamine enne selleks ettenähtud tähtaja lõppemist – Teiste liikmesriikide osas vaidlustamise võimaluse puudumine
(EMÜ asutamislepingu artiklid 189 lõik 3)
7. Institutsioonide õigusaktid – Direktiivid – Vahetu õiguslik mõju – Rakendamistähtaja möödumine – Nõutav tingimus – Tagajärg – Erasiku võimalus kaitsta kohtus õiguspärase usalduse põhimõtet
(EMÜ asutamislepingu artikli 189 lõik 3)
8. Institutsioonide õigusaktid – Direktiivid – Vahetu õiguslik mõju – Rakendamistähtaja möödumine – Nõutav tingimus
(EMÜ asutamislepingu artikli 189 lõik 3, nõukogu direktiivi nr 77/728 artikkel 9)

Kohtuasjas 148/78,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Pretura Penale de Milan'i (Milano kriminaalkohus) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

RIIKLIK MINISTEERIUM

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

ja

TULLIO RATTI, Milano elanik,

eelotsust nõukogu kahe liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist käsitleva direktiivi tõlgendamise kohta, kõnealused direktiivid on 4. juuni 1973. aasta direktiiv nr 73/173/EMÜ ohtlike valmististe (lahustite) liigitamise, pakendamise ja märgistamise kohta (EÜT, L 189, lk 7) ning 7. novembri 1977. aasta direktiiv nr 77/728/EMÜ värvide, lakkide, trükivärvide, liimainete ja muude sarnaste toodete liigitamise, pakendamise ja märgistamise kohta (EÜT, L 303, lk 23),

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: koja esimees presidendi ülesannetes J. Mertens de Wilmars, koja esimees Mackenzie Stuart, kohtunikud P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keefe, G. Bosco ja A. Touffait,

kohtujurist: G. Reischl,
kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. La Pretura Penale de Milan esitas oma 8. mai 1978. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 21. juunil, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel mitu eelotsuse küsimust nõukogu kahe liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamist käsitleva direktiivi tõlgendamise kohta, kõnealused direktiivid on 4. juuni 1973. aasta direktiiv nr 73/173/EMÜ ohtlike valmististe (lahustite) liigitamise, pakendamise ja märgistamise kohta (EÜT, L 189, lk 7) ning 7. novembri 1977. aasta direktiiv nr 77/728/EMÜ värvide, lakkide, trükivärvide, liimainete ja muude sarnaste toodete liigitamise, pakendamise ja märgistamise kohta (EÜT, L 303).

2. Need küsimused kerkisid lahusteid ja lakke tootva ettevõtte juhataja vastu algatatud kriminaalmenetluse käigus, kõnealust ettevõtte juhatajat süüdistati selles, et ta on rikkunud Itaalia 5. märtsi 1963. aasta seaduse nr 245 (GURI, 21.3.1963, lk 1451) teatavaid sätteid, millega kohustatakse eeskätt bensooli, toluooli ja ksüooli sisaldavate toodete valmistajaid paigaldama neid tooteid sisaldavatele mahutitele etiketti, millele on lisaks teabele nende ainete olemasolu kohta märgitud ka nende ainete sisalduse summaarne protsendimäär ja eraldi välja tooduna ka bensooli sisalduse protsendimäär.

3. Kuivõrd tegemist on lahustitega, oleks see õigussäte kõnealusel ajal pidanud olema vastu võetud direktiivi 73/173/EMÜ alusel, mille liikmesriigid pidid oma siseriiklikku

õigussüsteemi üle võtma hiljemalt 8. detsembriks 1974. aastal, kuid Itaalia valitsus ei olnud seda kohustust täitnud.

4. Siseriikliku seadusandluse sellise kohandamise tulemuseks oleks olnud süüdistuse aluseks oleva Itaalia seaduse kõnealuse sätte tühistamine, sellest tulenevalt oleks muutunud ka sellest seadusest tulenevate karistuste kohaldamine.

5. Lakkide pakendamise ja tähistamise kohta oli nõukogu ülalnimetatud ajal võtnud vastu 7. novembri 1977. aasta direktiivi nr 77/728/EMÜ, kuid selle artikli 12 kohaselt on liikmesriikidele antud tähtaeg kuni 9. novembrini 1979. aastal selleks, et kehtestada õigus- ja haldusnormid, mis on vajalikud selle direktiiviga vastavuse saavutamiseks.

6. Kõnealuse direktiivi sätete Itaalia siseriiklikku seadusandlusse ülevõtmise tulemuseks peaks samuti olema nende Itaalia õigusnormide kehtetuks kuulutamine, mille rikkumises on käesoleva kriminaalasja puhul süüdistus esitatud.

7. Mis puutub süüdistatava isiku juhitud ettevõttes toodetud lahusteid ja lakke, siis nende pakendamine ja tähistamine vastab nii direktiivi 73/173/EMÜ nõuetele (lahustid), mida Itaalia valitsus ei ole oma siseriiklikku seadusandlusse üle võtnud, kui ka direktiivi 77/728/EMÜ nõuetele (lakid), mida liikmesriigid peavad rakendama alates 9. novembrist 1979. aastal.

8. Vastused esitatud küsimustele, millest neli esimest puudutavad direktiivi 73/173/EMÜ ja viies direktiivi 77/728/EMÜ, peavad riiklikul kohtul võimaldama otsustada, kas Itaalia seadusega nr 245 ettenähtud karistusi selle seaduse sätete rikkumise eest on võimalik käesoleval juhul kohaldada või mitte.

A – Direktiivi nr 73/173/EMÜ tõlgendamine

9. Selle direktiivi vastuvõtmise aluseks oli asutamislepingu artikkel 100 ning nõukogu ohtlike aineid käsitlev 27. juuni 1967. aasta direktiiv (EÜT, 196, 16.8.1967, lk 1), millega tagati ohtlike valmististe (lahustite) liigitamist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate liikmesriikide õigusnormide ühtlustamine ning mida muudeti 21. mail 1973. aastal (EÜT, L 167, 25.6.1973, lk 1).

10. Selle direktiivi vastuvõtmine osutus vajalikuks seetõttu, et eri liikmesriikides ohtlike ainete ja valmististe osas kehtivad eeskirjad on märkimisväärselt erinevad, eriti seoses nende ainete ja valmististe märgendamise, pakendamise ja liigitusega lähtuvalt nende toodete ohtlikkuse astmest.

11. Need erinevused on takistuseks kaubavahetusele ja kaupade vabale liikumisele ning neil on vahetu mõju ohtlike valmististe, sealhulgas tööstuse, põllumajanduse ja käsitööstuse alal ning kodumajapidamises sagelikasutatavate lahustite turu käivitamisele ja toimimisele.

12. Mainitud erinevuste kaotamiseks nähti direktiiviga ette teatavad selgesõnalised eeskirjad kõnealuste toodete liigitamise, pakendamise ja märgistamise kohta (artikli 2 lõiked 1, 2 ja 3 ning artiklid 4, 5 ja 6).

13. Riikliku kohtuniku poolt eraldi välja toodud artiklis 8, millega liikmesriikidel keelatakse klassifitseerimise, pakendamise või märgendamise huvides takistada, piirata või häirida direktiivis kindlaksmääratud ohtlike valmististe turustamist, on küll sätestatud üldine kohustus, millel aga samas ei ole iseseisvat väärtust, kuivõrd tegemist on üksnes ülalnimetatud artiklite juurde kuuluva lisandusega, mille abil tagatakse kõnealuste toodete vaba liikumine.

14. Liikmesriigid pidid jõustama kõnealuse direktiivi 73/173/EMÜ selle artiklis 11 ettenähtud 18 kuu pikkuse ajavahemiku jooksul alates sellest teatamisest.

15. Kõnealune teatamine kõikidele liikmesriikidele toimus 8. juunil 1973. aastal.

16. 18 kuu pikkune ajavahemik lõppes 8. detsembril 1974. aastal, kuid antud juhul ei olnud vaadeldaval ajajärgul direktiivi sätteid Itaalia siseriiklikku seadusandlusele üle võetud.

17. Sellises olukorras leidis riiklik kohtunik, et ühenduse õigusaktide ja Itaalia siseriikliku õiguse vahel on vastuolu, ning soovides teada, milline neist kahest õigussüsteemist on käesoleval juhul ülimuslik, esitas ta Euroopa Kohtule esimese küsimusena järgmise küsimuse:

„Kas Euroopa Ühenduste Nõukogu 4. aprilli 1973. aasta direktiivi nr 73/173/EMÜ, eeskätt selle artikli 8 näol on tegemist vahetult kohaldatava sättega, millega antakse eraisikutele subjektiivseid õigusi, mida riiklikud kohtuasutused on kohustatud kaitsma?“

18. Selles küsimuses on väljendatud asutamislepingu artikli 189 alusel vastuvõetud direktiivi sätete õigusliku iseloomu üldine probleem.

19. Selle kohta on Euroopa Kohus varemalt mitmel korral – viimati 1. veebruaril 1977. aastal kohtuasjas 51/76 (Nederlandse Ondernemingen, EKL, 1977, lk 126) – otsustanud, et kuigi artikli 189 kohaselt on määrused vahetult kohaldatavad ning neil on seega olemuslikult vahetud õiguslikud tagajärjed, ei tulene sellest asjaolu, et teised selles artiklis nimetatud õigusaktid ei saaks mitte kunagi olla samalaadse toimega.

20. Artikliga 189 direktiivile antava siduva mõjuga oleks vastuolus, kui põhimõtteliselt välistataks võimalus, et asjaomased isikud võiksid osutada direktiiviga loodavale kohustusele.

21. Eriti juhul, kui ühenduse ametiasutused on direktiivi abil kohustanud liikmesriike teataval viisil toimima, oleks selle õigusakti mõju nõrgestamisena vaadeldav asjaolu, kui

õigussüsteemi jurisdiktsiooni all olevatel isikutel takistataks selle õigusakti alusel pöörduda kohtuasutuste poole või kui riiklikel kohtutel takistataks seda õigusakti ühenduse õigusnormina arvesse võtta.

22. Seega ei saa liikmesriik, kes ei ole õigel ajal võtnud direktiiviga sätestatud rakendusmeetmeid, süüdistada eraisikuid selles sätestatud kohustuste täitmata jätmises.

23. Sellest tuleneb, et kui riikliku kohtuasutuse poole pöördub isik, kes vastab selles direktiivis sätestatud eeskirjadele, nõudes sellise riikliku õigusnormi kehtetuks kuulutamist, mis ei ole kooskõlas siseriiklikusse seadusandluse õigusvastaselt ülevõtmata kõnealuse direktiiviga, peab see kohtuasutus nimetatud nõude rahuldama, kui kõnealuse kohustuse kohta ei ole esitatud lisatingimusi ning kui see kohustus on piisavalt selge.

24. Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et liikmesriik ei saa pärast direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud tähtaja möödumist kohaldada oma siseriiklikku seadust – isegi kui see hõlmab kriminaalkaristusi –, mis ei ole viidud vastavusse direktiivi nõuetega, isiku suhtes, kes vastab nimetatud direktiivis sätestatud tingimustele.

25. Teises küsimuses on riiklik kohtunik sisuliselt küsinud, kas liikmesriik, kellele direktiiv on suunatud, võib lahusteid käsitlevat direktiivi oma õigussüsteemi üle võttes näha ette kohustusi ja piiranguid, mis on „rangemad ja üksikasjalikumad või muul viisil erinevad“, eeskätt sellega seoses, et nendega kohustatakse esitama mahutitel andmeid, mida direktiiviga ei nõuta.

26. Direktiivi nr 73/173/EMÜ artiklites 3 ja 8 sätestatud nõuete koostoime vaatlemisel ilmneb, et turustada võib üksnes selliseid lahusteid, mis vastavad „direktiivis ja selle lisas esitatud nõuetele“, ning et liikmesriikidel ei ole õigust säilitada kõnealuse direktiiviga impordi jaoks kehtestatud eeskirjade kõrval eraldi muid eeskirju siseturu jaoks.

27. Seega tuleneb direktiivi 73/173/EMÜ süsteemist, et liikmesriik ei saa näha oma siseriiklikus õigussüsteemis ette kohustusi ja piiranguid, mis on direktiiviga ettenähtust rangemad ja üksikasjalikumad või muul viisil erinevad ning mis puudutavad lahustite liigitamist, pakendamist ja tähistamist, kusjuures keeld kehtestada mitteettenähtud piiranguid kehtib nii toodete siseturul vahetult turustatavate toodete kui ka imporditud toodete kohta.

28. Sellest lähtuvalt tuleb ka vastata riikliku kohtuniku teisele küsimusele.

29. Kolmandas küsimuses küsib riiklik kohtunik, kas 5. märtsi 1963. aasta seaduse nr 245 artiklis 8 sätestatud kohustust näidata müüki suunatava toote mahutil, kas lahustis on kasutatud bensooli, toluooli või ksülooli, näidates lisaks sellele ära nende ainete sisalduse summaarse protsendimäära ning ka bensooli sisalduse protsendimäära, võib vaadelda kõnealuse direktiiviga vastuolus olevana.

30. Itaalia 5. märtsi 1963. aasta seaduse nr 245 artiklis 8 on sätestatud kohustus „paigutada müüki suunatavate bensooli, toluooli või ksülooli sisaldavate lahustite mahutitele etikett, milles on mainitud, et lahusti sisaldab kõnealuseid aineid, näidates seejuures ära nende ainete sisalduse summaarse protsendimäära ning ka bensooli sisalduse protsendimäära...“.

31. Samas nähakse direktiivi nr 73/173/EMÜ artiklis 5 ette kohustus näidata pakendil loetavalt ja mitte-eemaldatavalt, kas pakend sisaldab artikli 2 tähenduses mürgiseid aineid nagu bensool, kusjuures teatavatel juhtudel tuleb samuti ära näidata, kas pakend sisaldab enam kui 5-protsendilises kontsentratsioonis kahjulikke aineid nagu toluool või ksülool.

32. Seevastu ei ole sätestatud mitte mingit nõuet näidata ära nende ainete sisalduse summaarset või eraldi arvestatud protsendimäära.

33. Seega tuleb riikliku kohtuniku küsimusele vastata, et direktiivi nr 73/173/EMÜ tuleb tõlgendada sellises tähenduses, et see ei võimalda siseriiklike õigusnormidega nõuda kõnealuste ainete kohta pakendile sellise teabe kandmist, mis on üksikasjalikum kui teave, mida nõutakse antud direktiiviga.

34. Neljas küsimus on sõnastatud järgmiselt:

„Kas osutatud siseriiklike õigusnormide näol, mida kohaldatakse vahet tegemata kõikidele siseturul turustatavatele toodetele, on tegemist kaubavahetuse ja kõnealuste toodete vaba liikumise takistamise, keelamise või piiramisega isegi juhul, kui nende kehtestamise eesmärk oli tagada kõnealuste toodete kasutajate füüsilise heaolu tõhus kaitse?“.

35. Selles küsimuses osutatakse asutamislepingu artiklile 36, millega lubatakse erandeid kaupade vaba liikumise põhimõttest, kui need on õigustatud julgeoleku seisukohast või inimeste või loomade elu ja tervise kaitsmiseks.

36. Kui asutamislepingu artikli 100 alusel nähakse ette vajalike meetmete võtmine ühenduse direktiivide abil, sealjuures ka selleks, et tagada inimeste ja loomade tervise kaitse ning kehtestatakse nende meetmete ühendusepoolsed järelevalvemeetmed, ei ole artikli 36 poole pöördumine enam asjakohane, kuivõrd ühtlustamisdirektiiviga kindlaksmääratud raamistikus rakendatakse asjaomaseid järelevalve- ja kaitsemeetmeid.

37. Direktiiviga nr 73/173/EMÜ on ette nähtud, et kui liikmesriik tuvastab, et selle direktiivi nõuetele vastav ohtlik valmistis kujutab endast sellele vaatamata ohtu tervisele või julgeolekule, võib ta rakendada ajutise meetmena komisjoni kontrolli all direktiivi artiklis 9 ettenähtud kaitsemeetet kooskõlas selles artiklis ettenähtud menetluse ja korraga.

38. Seega sobivad riiklikud sätted, mis lähevad kaugemale direktiivis nr 73/173/EMÜ sätestatud nõuetest, ühenduse õigusega kokku üksnes juhul, kui nad on vastu võetud kõnealuse direktiivi artiklis 9 sätestatud menetluse ja korra alusel.

B – Nõukogu 7. novembri 1977. aasta direktiivi nr 77/728/EMÜ tõlgendamine

39. Viiendas küsimuses küsib riiklik kohtunik, kas nõukogu 7. novembri 1977. aasta direktiiv nr 77/728/EMÜ on kohe ja vahetult kohaldatav liikmesriikidele alates sellest direktiivist teatamisest pandavate negatiivsete kohustuste osas, kui eraisik, kes lähtub õiguspärasest usaldusest, on viinud end vastavusse selle direktiivi nõuetega enne direktiivis kindlaksmääratud ülevõtmistähtaja möödumist.

40. Selle direktiivi eesmärk on samalaadne direktiivi nr 73/173 omaga selle poolest, et sellega nähakse ette samalaadsed eeskirjad ohtlike aineid sisaldavate valmististe jaoks, mida kasutatakse värvide, lakkide, trükivärvide, liimainete ja muude sarnaste toodete valmistamiseks.

41. Direktiivi artikli 12 kohaselt peavad liikmesriigid selle jõustama 24 kuu jooksul alates teatamisest 9. novembril 1977. aastal.

42. See tähtaeg ei ole seega veel möödunud ning liikmesriikidel on kuni 9. novembrini 1979 aega võtta direktiivi nr 77/728/EMÜ sätteid üle oma siseriiklikku seadusandlusse.

43. Riikliku kohtuniku esimesele küsimusele antud vastuse põhjendustest tuleneb, et kõnealune direktiiv, eriti selle artikkel 9, saab esimese küsimuse vastuses osutatud toime alles kindlaksmääratud tähtaja möödumisel ning juhul, kui liikmesriik ei täida talle pandud kohustusi.

44. Enne kõnealuse tähtaja möödumist on liikmesriigid selles valdkonnas vabad.

45. Asjaolu, et üks liikmesriik on võtnud direktiivi sätteid oma siseriiklikku õigussüsteemi üle enne direktiiviga sätestatud tähtaja möödumist, ei tekita õiguslikke tagajärgi teiste liikmesriikide suhtes.

46. Kuivõrd direktiiviga pannakse põhimõtteliselt kohustusi üksnes liikmesriikidele, ei ole eraisikul võimalik tugineda õiguspärase usalduse põhimõttele enne direktiivi rakendamiseks ettenähtud tähtaja möödumist.

47. Seega tuleb viiendale küsimusele vastata, et nõukogu 7. novembri 1977. aasta direktiivi nr 77/728/EMÜ ja eriti selle artikli 9 alusel ei teki eraisiku suhtes, kes on viinud end selle direktiivi nõuetega vastavusse enne liikmesriigi jaoks selle ülevõtmiseks kindlaksmääratud tähtaja möödumist, mingit sellist õiguslikku mõju, mida siseriiklikud kohtud peaksid arvesse võtma.

Kohtukulud

48. Kohtule oma märkused esitanud nõukogu ja komisjoni kulused ei hüvitata.

49. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimustele, mille la Pretura Penale de Milan esitas talle oma 8. mai 1978. aasta määrusega, otsustab:

1. Liikmesriik ei saa pärast direktiivi ülevõtmiseks kehtestatud tähtaja möödumist kohaldada oma siseriiklikku seadust – isegi kui see hõlmab kriminaalkaristusi –, mis ei ole viidud vastavusse direktiivi nõuetega, isiku suhtes, kes vastab nimetatud direktiivis sätestatud tingimustele.

2. Direktiivi 73/173/EMÜ süsteemist tuleneb, et liikmesriik ei saa näha oma siseriiklikus õigussüsteemis ette kohustusi ja piiranguid, mis on direktiiviga ettenähtust rangemad ja üksikasjalikumad või muul viisil erinevad ning mis puudutavad lahustite liigitamist, pakendamist ja tähistamist, kusjuures keeld kehtestada mitteettenähtud piiranguid kehtib nii toodete siseturul vahetult turustatavate toodete kui ka imporditud toodete kohta.

3. Direktiivi nr 73/173/EMÜ tuleb tõlgendada sellises tähenduses, et see ei võimalda siseriiklike õigusnormidega nõuda kõnealuste ainete kohta pakendile sellise teabe kandmist, mis on üksikasjalikum kui teave, mida nõutakse antud direktiiviga.

4. Riiklikud sätted, mis lähevad kaugemale direktiivis nr 73/173/EMÜ sätestatud nõuetest, sobivad ühenduse õigusega kokku üksnes juhul, kui nad on vastu võetud kõnealuse direktiivi artiklis 9 sätestatud menetluse ja korra alusel.

5. Nõukogu 7. novembri 1977. aasta direktiivi nr 77/728/EMÜ ja eriti selle artikli 9 alusel ei teki eraisiku suhtes, kes on viinud end selle direktiivi nõuetega vastavusse enne liikmesriigi jaoks selle ülevõtmiseks kindlaksmääratud tähtaja möödumist, mingit sellist õiguslikku mõju, mida siseriiklikud kohtud peaksid arvesse võtma.

Mertens de Wilmars

Mackenzie Stuart

Pescatore

Sørensen

O'Keeffe

Bosco

Touffait

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 5. aprillil 1979 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Presidendi ülesannetes

A. Van Houtte

J. Mertens de Wilmars
Koja esimees