

**Sprawa C-147/21**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

**Data wpływu:**

8 marca 2021 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Conseil d'État (Francja)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

5 marca 2021 r.

**Strona skarżąca:**

Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises  
(CIHEF)

Florame

Hyteck Aroma-Zone

Laboratoires Gilbert

Laboratoire Léa Nature

Laboratoires Oméga Pharma France

Pierre Fabre Médicament

Pranarom France

Puressentiel France

**Druga strona postępowania:**

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

---

**CONSEIL D'ETAT**

[...]

stanowiąc

w sporze

[...]

COMITE INTERPROFESSIONNEL DES

HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

i inni

[...]

1. W sprawie o sygn. 433889 w drodze skargi i repliki zarejestrowanych w dniach 23 sierpnia 2019 r. i 31 grudnia 2020 r. w sekretariacie do spraw sporów Conseil d'État (rady państwa, Francja) Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (międzybranżowy komitet do spraw francuskich olejków eterycznych), spółka Florame, spółka Hyteck Aroma-Zone, spółka Laboratoires Gilbert, spółka Laboratoire Léa Nature, spółka Laboratoires Oméga Pharma France, spółka Pierre Fabre médicaments, spółka Pranarom France i spółka Puressentiel France wnieśli do Conseil d'État o:

1) uchylenie z powodu przekroczenia uprawnień décret n° 2019–642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (dekretu nr 2019–642 z dnia 26 czerwca 2019 r. dotyczącego zakazanych praktyk handlowych dla niektórych kategorii produktów biobójczych);

2) wystąpienie, w stosownym przypadku, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wyczerpującej harmonizacji dokonanej przez europejskie rozporządzenie nr 528/2012 w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych;

3) [...] **[Or. 2]**

Twierdzą oni, że:

- [...]

- [...]

- dekret jest pozbawiony podstawy prawnej, ponieważ został przyjęty z naruszeniem europejskiego rozporządzenia nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r.;

- dekret narusza prawo własności chronione przez art. 17 karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz narusza postanowienia art. 1 protokołu

dotatkowego europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

- dekret jest sprzeczny z dyrektywą 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r., ponieważ ustanawia nieuzasadnioną i nieproporcjonalną przeszkodę dla swobodnego świadczenia usług;

- [...]

W zarejestrowanej w dniu 17 września 2020 r. odpowiedzi na skargę ministre de la transition écologique (minister ds. transformacji ekologicznej) wniosła o oddalenie skargi. Twierdzi, że żaden z zarzutów skargi nie jest zasadny.

[...]

2. W sprawie o sygn. 433890 w drodze skargi i repliki zarejestrowanych w dniach 23 sierpnia 2019 r. i 31 grudnia 2020 r. w sekretariacie do spraw sporów Conseil d'État Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (międzybranżowy komitet do spraw francuskich olejków eterycznych) (CIHEF), spółka Florame, spółka Hyteck Aroma-Zone, spółka Laboratoires Gilbert, spółka Laboratoire Léa Nature, spółka Laboratoires Oméga Pharma France, spółka Pierre Fabre médicaments, spółka Pranarom France i spółka Puresentiel France wnieśli do Conseil d'État o:

- 1) uchylenie z powodu przekroczenia uprawnień décret nr 2019–643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides (dekretu z dnia 26 czerwca 2019 r. dotyczącego reklamy komercyjnej dla niektórych kategorii produktów biobójczych);

- 2) wystąpienie, w stosownym przypadku, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wyczerpującej harmonizacji dokonanej przez europejskie rozporządzenie nr 528/2012 w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych;

- 3) [...] **[Or. 3]**

Twierdzą oni, że:

- [...]

- [...]

- dekret jest pozbawiony podstawy prawnej, ponieważ został przyjęty z naruszeniem europejskiego rozporządzenia nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych;

- dekret narusza prawo własności chronione przez art. 17 karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz narusza postanowienia art. 1 protokołu

dotatkowego europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;

- jest on niezgodny z prawem, ponieważ stanowi nadmierną ingerencję w prawo do wolności wyrażania opinii zagwarantowane w art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- [...]

W zarejestrowanej w dniu 17 września 2020 r. odpowiedzi na skargę ministre de la transition écologique wniosła o oddalenie skargi. Twierdzi, że żaden z zarzutów skargi nie jest zasadny.

[...]

W świetle:

- europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności;
- traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwłaszcza jego art. 267;
- karty praw podstawowych Unii Europejskiej;
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r.;
- dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r.;
- code de l'environnement (kodeksu ochrony środowiska);
- ustawy nr 2018–938 z dnia 30 października 2018 r.;
- [...] **[Or. 4]**

[...]

Mając na uwadze, co następuje:

1. Wskazane powyżej skargi mają na celu uchylenie dwóch dekretów przyjętych na podstawie tej samej ustawy i przedstawiają te same kwestie do rozpatrzenia. Należy je połączyć do celów rozstrzygnięcia w drodze jednego orzeczenia.
2. Celem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych jest, zgodnie z jego art. 1 ust. 1, „poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez harmonizację przepisów dotyczących udostępniania na

rynku i stosowania produktów biobójczych, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska. Przepisy niniejszego rozporządzenia opierają się na zasadzie ostrożności, której celem jest ochrona zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt oraz środowiska. Szczególną uwagę poświęca się ochronie wrażliwych grup osób”. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu: „Niniejsze rozporządzenie ustanawia zasady: a) sporządzenia, na poziomie Unii, wykazu substancji czynnych, które mogą być wykorzystywane w produktach biobójczych; / b) wydawania pozwoleń na produkty biobójcze; / c) wzajemnego uznawania pozwoleń w Unii; / d) udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych w jednym lub kilku państwach członkowskich lub w Unii; / e) wprowadzania do obrotu wyrobów poddanych działaniu produktów biobójczych”. Na podstawie art. 72 tego rozporządzenia: „1. Każda reklama produktów biobójczych, oprócz zachowania zgodności z rozporządzeniem (WE) nr 1272/2008, zawiera sformułowania: »Produktów biobójczych należy używać z zachowaniem środków ostrożności. Przed każdym użyciem należy przeczytać etykietę i informacje dotyczące produktu.«. Zdania te muszą się wyraźnie wyróżniać i być czytelne na tle całej reklamy. / 2. Reklamodawcy mogą zastąpić słowa »produkty biobójcze« w wyżej wymienionych sformułowaniach wyraźnymi odniesieniami do reklamowanej grupy produktowej. / 3. Reklamy produktów biobójczych nie odnoszą się do produktu w sposób wprowadzający w błąd w odniesieniu do związanego z produktem ryzyka dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub dla środowiska lub skuteczności produktu. W żadnym wypadku reklama produktu biobójczego nie może zawierać zwrotów »produkt biobójczy niskiego ryzyka«, »nietoksyczny«, »nieszkodliwy«, »naturalny«, »przyjazny dla środowiska«, »przyjazny dla zwierząt« ani jakichkolwiek podobnych wskazań”.

3. Zgodnie z nowym art. L. 522–18 code de l’environnement, ustanowionym przez art. 76 loi du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (ustawy z dnia 30 października 2018 r. w sprawie zrównoważenia stosunków handlowych w sektorze rolno-spożywczym oraz zdrowej, zrównoważonej i ogólnodostępnej żywności): „W związku ze sprzedażą produktów biobójczych określonych w art. L. 522–1 zakazane są zniżki, rabaty, upusty, zróżnicowanie ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży w rozumieniu art. L. 441–1 code de commerce [kodeksu handlowego], czy też dostawa darmowych sztuk oraz jakiegokolwiek **[Or. 5]** równoważne praktyki. Niedozwolona jest jakakolwiek praktyka handlowa mająca na celu, bezpośrednio lub pośrednio, obejście tego zakazu poprzez udzielenie zniżek, rabatów lub upustów dla innego asortymentu produktów, które byłoby związane z zakupem tych produktów. / Dekret Conseil d’État określa kategorie odnośnych produktów w zależności od zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska”. Zgodnie z nowym art. L. 522–5-3 code de l’environnement, ustanowionym przez ustawę z dnia 30 października 2018 r.: „Reklama komercyjna jest zakazana dla niektórych kategorii produktów biobójczych określonych w wyżej wskazanym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. / W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego niniejszego artykułu reklama kierowana do użytkowników będących specjalistami jest dozwolona w punktach sprzedaży

*produktów tym użytkownikom oraz w publikacjach do nich kierowanych. / Dekret Conseil d'État określa kategorie odnośnych produktów w zależności od zagrożeń dla zdrowia ludzi i dla środowiska, a także warunki, w jakich reklamy są prezentowane. Reklamy te podkreślają dobre praktyki w zakresie używania i stosowania produktów dla ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, jak również potencjalne zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska”.*

4. Zaskarżony dekret nr 2019–642 z dnia 26 czerwca 2019 r., przyjęty na podstawie nowego art. L 522–18 code de l'environnement, wprowadza do tego kodeksu art. R. 522–16–1, który stanowi, że: „Wskazane w art. L. 522–18 kategorie produktów, w odniesieniu do których niektóre praktyki handlowe są zakazane, są produktami należącymi do grup 14 i 18 określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych. / Przepisy te nie mają zastosowania do produktów biobójczych kwalifikujących się do uproszczonej procedury pozwolenia zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia”. Zaskarżony dekret nr 2019–643 z dnia 26 czerwca 2019 r., przyjęty na podstawie art. L. 522–5–3 code de l'environnement, wprowadza do tego kodeksu nowy art. R. 522–16–2 o następującym brzmieniu: „I.- Wskazane w art. L. 522–5–3 kategorie produktów biobójczych, w odniesieniu do których zakazana jest reklama komercyjna skierowana do ogółu społeczeństwa, są następujące: 1) Produkty należące do grup 14 i 18 określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych; / 2) Produkty należące do grup 2 i 4 określonych przez to rozporządzenie i zaklasyfikowanych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, jako stwarzające zagrożenie dla środowiska wodnego kategoria 1: narażenie ostre kategoria 1 (H 400) i narażenie przewlekłe kategoria 1 (H 410). / II.- W odniesieniu do wskazanych w części I produktów wszelkie reklamy kierowane do specjalistów są formułowane zgodnie z postanowieniami art. 72 rozporządzenia (UE) nr 528/2012 wskazanego w pkt 1 części I. Zawierają one również, w sposób jasny i czytelny, następujące elementy: 1) dwa zdania o następującym brzmieniu: »Przed każdym użyciem należy upewnić się, że jest ono niezbędne, w szczególności w miejscach ogólnodostępnych. W każdym przypadku, gdy jest to możliwe, należy stosować alternatywne metody i produkty o najniższym zagrożeniu dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska.« / 2) Zwrot wskazujący grupę produktów biobójczych związaną z produktem, określoną w załączniku V do wyżej wskazanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. / III.- Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do produktów biobójczych kwalifikujących się do uproszczonej procedury pozwolenia zgodnie z art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych”. [Or. 6]

5. Z przytoczonych w pkt 3 i 4 przepisach ustawodawczych i wykonawczych wynika, że zakazane są niektóre praktyki handlowe, takie jak zniżki, rabaty, upusty, zróżnicowanie ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży w rozumieniu art. L. 441-1, dostawa darmowych sztuk i jakiegokolwiek równoważne praktyki, a także reklama komercyjna kierowana do ogółu społeczeństwa dotycząca produktów biobójczych przeciwko gryzoniom i stawonogom należących do grup 14 i 18 załącznika V do rozporządzenia z dnia 22 maja 2012 r., z wyłączeniem produktów biobójczych kwalifikujących się do uproszczonej procedury pozwolenia zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia.

6. W pierwszej kolejności, o ile bezsporne jest, że oba zaskarżone dekry prowadzą do zakazania niektórych praktyk handlowych i reklamy kierowanej do ogółu społeczeństwa w odniesieniu do niektórych produktów biobójczych, które sprzedają skarżące spółki, o tyle zarzut dotyczący tego, że dekry te naruszają prawo własności tych spółek chronione przez art. 17 karty praw podstawowych Unii Europejskiej, nie zawiera wystarczających wyjaśnień pozwalających na ocenę jego zasadności i należy go zatem oddalić.

7. W drugiej kolejności, o ile skarżący twierdzą, że oba zaskarżone dekry mogą spowodować spadek sprzedaży ich produktów i utratę obrotów, o tyle przewidziany w tych dekretach zakaz praktyk handlowych i reklamy skierowanej do ogółu społeczeństwa jest uzasadniony celami ochrony zdrowia publicznego i ochrony środowiska. Same okoliczności podniesione przez skarżących, przy założeniu ich wykazania, nie mogą świadczyć o naruszeniu przez zaskarżone dekry postanowień art. 1 protokołu dodatkowego europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

8. W trzeciej kolejności, o ile skarżący twierdzą, że dekret z dnia 26 czerwca 2019 r. dotyczący reklamy komercyjnej dla niektórych kategorii produktów biobójczych narusza w sposób nadmierny prawo do wolności wyrażania opinii zagwarantowane w art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, o tyle przewidziane w wyżej wskazanym art. L. 522-5-3 code de l'environnement ograniczenie reklamy komercyjnej kierowanej do ogółu społeczeństwa w odniesieniu do produktów biobójczych przeciwko gryzoniom i stawonogom nie pozbawia w żadnym razie konsumentów dostępu do informacji i stanowi, w ramach celu ochrony zdrowia publicznego, środek konieczny i proporcjonalny. W związku z tym zarzut ów należy oddalić.

9. W czwartej kolejności dyrektywa 2000/31 z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego ustanawia system swobody przepływu usług i przewiduje warunki, w jakich państwo członkowskie może, w interesie ogólnym, nałożyć proporcjonalne ograniczenia na tę swobodę. Przewidując środki konieczne i proporcjonalne dla realizowanego przez niego celu ochrony zdrowia publicznego, dekret z dnia 26 czerwca 2019 r. dotyczący zakazanych praktyk handlowych dla niektórych kategorii produktów biobójczych nie narusza tej dyrektyw.

10. [...] **[Or. 7]** [...].

11. [...] [zarzuty dotyczące prawa krajowego]

12. Wreszcie, jako że przytoczone w pkt 2 rozporządzenie nie zawiera żadnego przepisu upoważniającego państwo członkowskie do ustanowienia środków ograniczających tego rodzaju jak środki wskazane w art. L. 522–18 i L. 522–5-3 code de l’environnement ani mu tego zakazującego, powstaje pytanie, czy takie środki, nieprzewidziane przez rozporządzenie, mogą zostać przyjęte, nie odstępując przy tym od tego rozporządzenia lub nie naruszając go, ani nie zakłócając jego prawidłowego funkcjonowania. Celem przepisów ustawodawczych, na podstawie których przyjęto zaskarżone przepisy wykonawcze, jest zapobieżenie, w odniesieniu do niektórych produktów biobójczych, szkodliwego wpływu, jaki ich nadmierne stosowanie może mieć dla zdrowia publicznego i środowiska. Chociaż cel ten nie jest sprzeczny z celami wyżej wskazanego rozporządzenia europejskiego, zakazy, które owe przepisy ustawodawcze przewidują, interweniują w zakres wprowadzania do obrotu produktów biobójczych, do harmonizacji którego, na poziomie europejskim, zmierza to rozporządzenie, nie wymagając przyjęcia przepisów wykonawczych przez państwa członkowskie i bez konieczności przyjęcia takich przepisów wykonawczych dla jego pełnej skuteczności. Odpowiedź na zarzut, zgodnie z którym zaskarżone dekryety miały zostać przyjęte na podstawie przepisów ustawodawczych uchwalonych z naruszeniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r., zależy od odpowiedzi na pytanie, czy rozporządzenie to stanowi przeszkodę dla przyjęcia przez ustawodawcę krajowego, w interesie zdrowia publicznego i środowiska, przepisów ograniczających w dziedzinie praktyk handlowych i reklamy takich jak te przewidziane w art. L. 522–18 i L. 522–5-3 code de l’environnement.

13. Pytanie to ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu rozpatrywanego przez Conseil d’Etat i stanowi poważną trudność. Należy zatem przedłożyć je Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i, do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości, należy zawiesić postępowanie w przedmiocie skarg comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises i spółek Florame i in. **[Or. 8]**

#### POSTANAWIA:

[...] Zawiesza się postępowanie w przedmiocie skarg o sygn. 433889 i 433890 do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w przedmiocie następującego pytania: Czy rozporządzenie z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przyjęło, w interesie zdrowia publicznego i środowiska, przepisy ograniczające w dziedzinie praktyk handlowych i reklamy takie jak te przewidziane w art. L. 522–18 i L. 522–5-3



code de l'environnement? W stosownym przypadku, pod jakimi warunkami państwo członkowskie może przyjąć takie przepisy?

[...] **[Or. 9]**

[...]

DOKUMENT ROBOCZY