

Дело C-147/21

Преюдициално запитване

**Дата на постъпване в Съда:**

8 март 2021 година

**Запитваща юрисдикция:**

Conseil d'État (Франция)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

5 март 2021 година

**Жалбоподатели:**

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

**Ответници по жалбите:**

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

---

CONSEIL D'ÉTAT (ДЪРЖАВЕН СЪВЕТ)

[...]

в заседание

по дело

[...]

COMITE INTERPROFESSIONNEL DES  
HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

и др.

[...]

1° С жалба и писмена реплика, заведени под № 433889 в секретариата за съдебни дела на Conseil d'Etat (Държавен съвет) на 23 август 2019 г. и на 31 декември 2020 г., Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises, дружеството Florame, дружеството Hyteck Aroma-Zone, дружеството Laboratoires Gilbert, дружеството Laboratoire Léa Nature, дружеството Laboratoires Oméga Pharma France, дружеството Pierre Fabre médicaments, дружеството Pranarom France и дружеството PuresSENTIEL France искат от Conseil d'Etat (Държавен съвет):

1°) да отмени поради превишаване на власт Décret № 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (Декрет № 2019-642 от 26 юни 2019 г. за търговските практики, забранени за определени категории биоциди),

2°) да сезира, ако е необходимо, Съда на Европейския съюз с преюдициален въпрос относно изчерпателното хармонизиране, осъществено с европейски Регламент № 528/2012 относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди,

3°) [...] **[ориг. 2]**

Те твърдят, че:

- [...]

- [...]

- Декретът няма правна основа, тъй като е приет в нарушение на европейски Регламент № 528/2012 от 22 май 2012 г.,

- Декретът нарушава правото на собственост, защитено с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз и нарушава разпоредбите на член първи от Допълнителния протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи,

- Декретът противоречи на Директива 2000/31/ЕО от 8 юни 2000 г., тъй като е необоснована и непропорционална пречка за свободното предоставяне на услуги,

- [...]

С писмена защита, заведена на 17 септември 2020 г., *ministre de la transition écologique* (министър на екологичния преход) иска жалбата да се отхвърли. Той твърди, че всички основания на жалбата трябва да се отхвърлят по същество.

[...]

2° С жалба и писмена реплика, заведени под № 433890 в секретариата на колегията за разглеждане на съдебни спорове на *Conseil d'Etat* (Държавен съвет) на 23 август 2019 г. и на 31 декември 2020 г., *Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF)*, дружеството *Florame*, дружеството *Hyteck Aroma-Zone*, дружеството *Laboratoires Gilbert*, дружеството *Laboratoire Léa Nature*, дружеството *Laboratoires Oméga Pharma France*, дружеството *Pierre Fabre médicaments*, дружеството *Pranarom France* и дружеството *Puresentiel France* искат от *Conseil d'Etat*:

1°) да отмени поради превишаване на власт *Décret № 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides* (Декрет № 2019-643 от 26 юни 2019 г. за търговската реклама за някои категории биоциди),

2°) да сезира, ако е необходимо, Съда на Европейския съюз с преюдициален въпрос относно изчерпателното хармонизиране, осъществено с европейски Регламент № 528/2012 относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди,

3°) [...] **[ориг. 3]**

Те твърдят, че:

- [...]

- [...]

- декретът няма правна основа, тъй като е приет в нарушение на европейски Регламент № 528/2012 от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди,

- декретът нарушава правото на собственост, защитено с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз и нарушава разпоредбите на член първи от Допълнителния протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи,

- той е незаконосъобразен, тъй като представлява прекомерна намеса в правото на свобода на изразяването на мнение, гарантирано от член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи,

- [...]

С писмена защита, заведена на 17 септември 2020 г., ministre de la transition écologique иска жалбата да се отхвърли. Той твърди, че всички основания на жалбата трябва да се отхвърлят по същество.

[...]

Като взе предвид:

- Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи,

- Договорът за функционирането на Европейския съюз, по-специално член 267 от него,

- Хартата на основните права на Европейския съюз,

- Регламент ЕС № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г.,

- Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 г.,

- Code de l'environnement (Кодекс за околната среда),

- Loi № 2018-938 du 30 octobre 2018 (Закон № 2018-938 от 30 октомври 2018 г.),

- [...] **[ориг. 4]**

[...]

Като взе предвид изложеното по-долу:

1. С посочените по-горе жалби се иска отмяната на два декрета, приети в приложение на един и същ закон, и се поставят за решаване едни и същи въпроси. Те следва да се съединят, за да се постанови едно-единствено решение.

2. Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди неговата цел е „да се подобри функционирането на вътрешния пазар чрез хармонизирането на

правилата относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди, като същевременно се гарантира висока степен на защита на здравето на хората и животните и на околната среда. Разпоредбите на настоящия регламент се основават на принципа на предпазливост, чиято цел е да се защити здравето на хората, здравето на животните, както и околната среда. Специално внимание се обръща на защитата на уязвимите групи.“. Съгласно параграф 2 от същия член: „С настоящия регламент се установяват правила относно: а) изготвянето на равнището на Съюза на списък на активните вещества, които могат да се използват в състава на биоциди; / б) разрешаването на биоциди; / в) взаимното признаване на разрешения в Съюза; / г) предоставянето на пазара и употребата на биоциди в една или повече държави членки или в Съюза; / д) пускането на пазара на третирани изделия“. Съгласно член 72 от същия регламент: „1. Всяка реклама на биоциди, освен че спазва разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1272/2008, се придружава от изреченията „Използвайте биоцидите предпазливо. Преди употреба винаги четете етикета и информацията за продукта“. Изреченията са ясно различими и четливи в цялата реклама. / 2. В задължителните изречения авторите на рекламата могат да заместят думата „биоциди“ с ясно позоваване на рекламирания продукт тип. / 3. При рекламата на биоциди продуктът не може да се представя по начин, който е подвеждащ по отношение на рисковете за здравето на хората, здравето на животните или за околната среда, или по отношение на неговата ефикасност. Рекламата на биоцид в никакъв случай не съдържа изрази като „нискорисков биоцид“, „нетоксичен“, „безвреден“, „с естествен произход“, „безопасен за околната среда“, „безопасен за животните“ или подобни.

3. Съгласно новия член L. 522-18 от Кодекса за околната среда, създаден с член 76 от 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 (Закон от 30 октомври 2018 г. за равновесието в търговските отношения в селското стопанство и в хранителната промишленост и за здравословна, съобразена с устойчивото развитие и достъпна за всички храна): „При продажбата на биоциди, определени в член L. 522-1, са забранени отстъпките, намаленията, комисионите, разликата в общите и специалните условия за продажба по смисъла на член L. 441-1 от Code de commerce (Търговски кодекс) или предоставянето на безплатни бройки и всички [ориг. 5] еквивалентни практики. Забранена е всяка търговска практика, с която пряко или косвено се цели заобикаляне на тази забрана чрез предоставянето на отстъпки, намаления, комисиони за друга продуктова гама, свързана с покупката на тези продукти./ С Декрет, приет след становище на Conseil d'Etat, се уточняват категориите визирани продукти в зависимост от рисковете за човешкото здраве и за околната среда“. Съгласно новия член L. 522-5-3 от Кодекса за околната среда, създаден със Закона от 30 октомври 2018 г.: „Забранява се търговската реклама за някои категории биоциди, определени в посочения по-горе Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета

*от 22 май 2012 г./ Чрез дерогация от първата алинея на настоящия член, рекламата, предназначена за професионалните потребители, е разрешена в точките на дистрибуция на продукти на тези потребители и в предназначените за тях публикации. / С Декрет, приет след становище на Conseil d'Etat, се определят категориите визирани продукти в зависимост от рисковете за човешкото здраве и за околната среда, както и условията, при които се представят рекламните публикации. Тези рекламни публикации изтъкват добрите практики при използването и прилагането на продуктите за защитата на здравето на хората и на животните и за околната среда, както и възможните опасности за здравето на хората и на животните и за околната среда“.*

4. Обжалваният Декрет № 2019-642 от 26 юни 2019 г., приет в приложение на новия член L 522-18 от Кодекса за околната среда, създава в този кодекс член R. 522-16-1, който гласи: „Посочените в член L. 522-18 категории продукти, за които са забранени някои търговски практики, са продуктите от типове 14 и 18, определени в Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди./ Тези разпоредби не се прилагат за биоцидите, за които е допустима опростената процедура за издаване на разрешение, съгласно член 25 от същия регламент“. С обжалвания Декрет № 2019-643 от 26 юни 2019 г., приет в приложение на член L. 522-5-3 от Кодекса за околната среда, в този кодекс се включва нов член R. 522-16-2, който гласи: „I.- Категориите биоциди, посочени в член L. 522-5-3, за които е забранена търговската реклама, предназначена за широката общественост, са: 1° Продуктите, спадащи към типове 14 и 18, определени в Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди;/ 2° Продуктите, спадащи към типове 2 и 4, определени от същия регламент и класифицирани съгласно разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно класифицирането, етикетирването и опаковането на вещества и смеси, като опасни за водната среда от категория 1 — остра опасност категория 1 (H 400) и хронична опасност категория 1 (H 410). /II.- За продуктите, посочени в I, всяка реклама, предназначена за професионалните потребители, се изготвя при спазване на разпоредбите на член 72 от Регламент (ЕС) № 528/2012, посочен в точка 1 от I. В нея освен това ясно и четливо се посочват следните елементи: 1° Две изречения, които гласят следното: „Преди всяко използване се уверете, че то е абсолютно необходимо, по-специално в местата, посещавани от широката общественост. Всеки път, когато е възможно, давайте предимство на алтернативните методи и на продуктите, които са с най-малък риск за здравето на хората и на животните и за околната среда.“/ 2° Посочването на типа биоциди, свързан с продукта, така, както е определен в приложение V към Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. посочен по-горе./ III.- Разпоредбите на настоящия член не се прилагат за биоцидите, за които е допустима опростената процедура за



издаване на разрешение съгласно член 25 от Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди“. [ориг. б]

5. От посочените в точки 3 и 4 закони и подзаконови разпоредби следва, че определени търговски практики като отстъпките, намаленията, комисионите, разликите в общите и специалните условия за продажба по смисъла на член L. 441-1 от Code de commerce (Търговски кодекс), предоставянето на безплатни бройки и всички еквивалентни практики са забранени, както и предназначената за широката общественост търговска реклама на биоцидите за борба с гризачите и членестоногите, спадащи към типове 14 и 18 от приложение V към Регламента от 22 май 2012 г., с изключение на биоцидите, за които е допустима опростената процедура за издаване на разрешение съгласно член 25 от същия регламент.

6. На първо място, макар да не се спори, че двата обжалвани декрета водят до забрана на определени търговски практики и на предназначената за широката общественост реклама на някои биоциди, предлагани на пазара от дружествата жалбоподатели, основанието, изведено от възможността те да нарушат правото им на собственост, защитено с член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз, не съдържа достатъчни уточнения за преценката на неговата обосновааност и следователно трябва да се отхвърли.

7. На второ място, макар жалбоподателите да твърдят, че двата обжалвани декрета могат да доведат до намаляване на продажбите на техните продукти и до загуба на оборот, предвижданата с тях забрана на търговските практики и на рекламата за широката общественост е обоснована с оглед на цели за закрила на общественото здраве и за опазване на околната среда. Единствените изтъкнати от жалбоподателите обстоятелства, ако се предположи, че са доказани, не биха могли да се квалифицират като нарушение от обжалваните декрети на разпоредбите на член 1 от Първия допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

8. На трето място, макар жалбоподателите да твърдят, че Декретът от 26 юни 2019 г. за търговската реклама на някои категории биоциди накърнява прекомерно правото на свобода на изразяването на мнения, гарантирано с член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, ограничението на предназначената за широката общественост търговска реклама на биоцидите за борба с гризачите и членестоногите, предвидено в посочения по-горе член L. 522-5-3 от Кодекса за околната среда, при всяко положение не лишава потребителите от достъп до информация и с оглед на целта за закрила на общественото здраве представлява необходима и пропорционална мярка. Следователно това основание трябва да се отхвърли.

9. На четвърто място, Директива 2000/31 от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар установява режима на свободното движение на услуги и предвижда условията, при които държава членка може да наложи пропорционални ограничения на тази свобода с оглед на цел от общ интерес. Тъй като предвижда мерки, необходими и пропорционални на преследваната с него цел за закрила на общественото здраве, Декретът от 26 юни 2019 г. за търговските практики, забранени за някои категории биоциди, не нарушава директивата.

10. [...] **[ориг. 7]** [...].

11. [...] [основания, произтичащи от националното право]

12. На последно място, тъй като в цитирания в точка 2 регламент няма никаква разпоредба, с която на държава членка се разрешава или се забранява да предвижда ограничителни мерки, подобни на съдържащите се в членове L. 522-18 и L. 522-5-3 от Кодекса за околната среда, се поставя въпросът дали такива мерки, които не са предвидени от регламента, може да се приемат, без от него да се дерогира или да се засяга и без да се създават пречки за доброто му функциониране. Целта на законовите разпоредби, в приложение на които са приети обжалваните подзаконови разпоредби, е да се предотвратят неблагоприятните последици за общественото здраве и за околната среда, до които води прекомерното използване на някои биоциди. Макар тази цел да не противоречи на целите на посочения по-горе европейски регламент, предвидените с тези законови разпоредби забрани се отразяват на пускането на пазара на биоциди, което регламентът има за цел да хармонизира на европейско равнище, без да препраща към приемането от държавите членки на текстове за прилагане и без такива текстове да са необходими за пълната му ефективност. Отговорът на основанието, съгласно което обжалваните декрети са били приети в приложение на законови разпоредби, приети в нарушение на Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г., зависи от отговора на въпроса дали този регламент е пречка националният законодател да приеме в интерес на общественото здраве и на околната среда ограничителни норми в областта на търговските практики и на рекламата, като предвидените в членове L. 522-18 и L. 522-5-3 от Кодекса за околната среда.

13. Този въпрос е от основно значение за разрешаването на спора, по който трябва да се произнесе Conseil d'Etat, и поражда особени затруднения. Поради това в приложение на член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз с него следва да се сезира Съдът на Европейския съюз и до произнасянето му да се спре производството по жалбите на Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises и на дружествата Florame и други. **[ориг. 8]**

РЕШИ:



[...] Спира производството по жалби с № 433889 и 433890 до произнасянето на Съда на Европейския съюз по следния въпрос: Допуска ли Регламент от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди държава членка да приема в интерес на общественото здраве и на околната среда ограничителни норми в областта на търговските практики и рекламата като тези, предвидени с членове L. 522-18 и L. 522-5-3 от Кодекса за околната среда? Евентуално при какви условия държава членка може да приема такива мерки?

[...] [ориг. 9]

[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ