

Processo C-147/21

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

8 de março de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)

Data da decisão de reenvio:

5 de março de 2021

Demandantes:

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

Demandados:

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

CONSEIL D'ÉTAT (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)

[Omissis]

pronunciando-se

no processo

[Omissis]

COMITÉ INTERPROFESSIONNEL DES
HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

e o.

[omissis]

1.º Sob o n.º 433889, através de uma petição e de uma réplica, registadas em 23 de agosto de 2019 e 31 de dezembro de 2020 no secretariado da Secção do Contencioso do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), o Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises, a sociedade Florame, a sociedade Hyteck Aroma-Zone, a sociedade Laboratoires Gilbert, a sociedade Laboratoire Léa Nature, a sociedade Laboratoires Oméga Pharma France, a sociedade Pierre Fabre médicaments, a sociedade Pranarom France e a sociedade Puresentiel France pedem que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) se digne:

1.º) anular por excesso de poder o Decreto n.º 2019-642 de 26 de junho de 2019, relativo às práticas comerciais proibidas para certas categorias de produtos biocidas;

2.º) submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se necessário, uma questão prejudicial sobre a harmonização exaustiva efetuada pelo Regulamento europeu n.º 528/2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas;

3.º) *[Omissis]*

Alegam que:

– *[Omissis]*

– *[Omissis]*

– o decreto não tem base jurídica, uma vez que foi adotado em violação do Regulamento europeu n.º 528/2012, de 22 de maio de 2012;

– o decreto viola o direito de propriedade protegido pelo artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como o disposto no artigo 1.º

do protocolo adicional à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais;

– o decreto é contrário à Diretiva 2000/31/CE, de 8 de junho de 2000, na medida em que constitui um obstáculo injustificado e desproporcionado à livre prestação de serviços;

– *[Omissis]*

Por contestação, registada em 17 de setembro de 2020, a ministre de la transition écologique (Ministra da Transição Ecológica) requereu o indeferimento da petição. Alega que nenhum dos fundamentos da petição é procedente.

[Omissis]

2.º Sob o n.º 433890, através de uma petição e de uma réplica, registadas em 23 de agosto de 2019 e 31 de dezembro de 2020 no secretariado da Secção do Contencioso do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), o Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF), a sociedade Florame, a sociedade Hyteck Aroma-Zone, a sociedade Laboratoires Gilbert, a sociedade Laboratoire Léa Nature, a sociedade Laboratoires Oméga Pharma France, a sociedade Pierre Fabre médicaments, a sociedade Pranarom France e a sociedade Puresentiel France pedem que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) se digne:

1.º) anular por excesso de poder o Decreto n.º 2019-643 de 26 de junho de 2019, relativo à publicidade comercial para certas categorias de produtos biocidas;

2.º) submeter ao Tribunal de Justiça da União Europeia, se necessário, uma questão prejudicial sobre a harmonização exaustiva realizada pelo Regulamento europeu n.º 528/2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas;

3.º) *[Omissis]*

Alegam que:

– *[Omissis]*

– *[Omissis]*

– o decreto não tem base jurídica, uma vez que foi adotado em violação do Regulamento europeu n.º 528/2012, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas;

– o decreto viola o direito de propriedade protegido pelo artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como o disposto no artigo 1.º do protocolo adicional à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais;

– o decreto é ilegal, na medida em que constitui uma ingerência excessiva no direito à liberdade de expressão consagrado no artigo 10.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais;

– [omissis]

Por contestação registada em 17 de setembro de 2020, a ministre de la transition écologique (Ministra da Transição Ecológica) requereu o indeferimento da petição. Alega que nenhum dos fundamentos da petição é procedente.

[Omissis]

Vistos:

– a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais;

– o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente, o seu artigo 267.º;

– a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

– o Regulamento UE n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012;

– a Diretiva 2000/31/CE do Parlamento e do Conselho, de 8 de junho de 2000;

– o code de l'environnement (Código do Ambiente);

– a loi n.º 2018-928 (Lei n.º 2018-938) de 30 de outubro de 2018;

– [Omissis]

[Omissis]

Considerando que:

1. As petições acima referidas visam a anulação de dois decretos adotados ao abrigo da mesma lei e têm por objeto as mesmas questões. Devem ser apensadas para efeitos de uma decisão única.

2. O Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas visa, nos termos do n.º 1 do seu artigo 1.º, «*melhorar o funcionamento do mercado interno através da harmonização das normas relativas à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana e animal e do ambiente. As disposições do presente regulamento assentam no princípio da precaução, com o qual se pretende preservar a saúde dos seres humanos, a saúde*

dos animais e o ambiente. Deve ser conferida atenção particular à proteção dos grupos vulneráveis». Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo: «O presente regulamento estabelece regras para: a) A criação, ao nível da União, de uma lista das substâncias ativas que podem ser utilizadas em produtos biocidas; / b) A autorização de produtos biocidas; / c) O reconhecimento mútuo das autorizações na União; / d) A disponibilização no mercado e a utilização de produtos biocidas num ou em vários Estados-Membros ou na União; / e) A colocação no mercado de artigos tratados». Segundo o artigo 72.º do mesmo regulamento: «1. A publicidade aos produtos biocidas, além de respeitar o Regulamento (CE) n.º 1272/2008, deve incluir as menções “Utilize os biocidas com cuidado. Leia sempre o rótulo e a informação relativa ao produto antes de o utilizar.”. As menções devem ser legíveis e distinguir-se claramente do conteúdo geral do anúncio. / 2. Os anunciantes podem substituir o termo “biocidas” nas menções exigidas por uma referência clara ao tipo de produto anunciado. / 3. A publicidade aos produtos biocidas não deve referir-se ao produto de uma forma enganosa no que diz respeito aos riscos do produto para a saúde humana, para a saúde animal ou para o ambiente, ou à sua eficácia. A publicidade a um produto biocida não pode, em caso algum, conter as menções “produto biocida de baixo risco”, “não tóxico”, “inócuo”, “natural”, “respeitador do ambiente”, “respeitador dos animais”, nem indicações semelhantes».

3. Nos termos do novo artigo L. 522-18 do Código do Ambiente, instituído pelo artigo 76.º da 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 (Lei de 30 de outubro de 2018, relativa ao equilíbrio das relações comerciais no setor agrícola e alimentar e a uma alimentação saudável, sustentável e acessível para todos): «No âmbito da venda de produtos biocidas definidos no artigo L. 522-1, são proibidos os descontos, os abatimentos, as reduções, a diferenciação das condições gerais e especiais de venda na aceção do artigo L. 441-1 do code de commerce [Código Comercial] ou a entrega de unidades gratuitas e todas as práticas equivalentes. Qualquer prática comercial que vise contornar, direta ou indiretamente, esta proibição, mediante a concessão de descontos, abatimentos ou reduções noutra gama de produtos que esteja relacionada com a aquisição dos referidos produtos é proibida. / Serão especificadas por decreto do Conseil d'État [Conselho de Estado, em funções administrativas] as categorias de produtos em causa em função dos riscos para a saúde humana e para o ambiente». Nos termos do novo artigo L. 522-5-3 do Código do Ambiente, instituído pela Lei de 30 de outubro de 2018: «É proibida qualquer publicidade comercial para certas categorias de produtos biocidas definidas pelo Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho de 22 de maio de 2012, já referido. / Em derrogação do primeiro parágrafo do presente artigo, é autorizada a publicidade dirigida aos utilizadores profissionais nos pontos de distribuição dos produtos a estes utilizadores e nas publicações dirigidas aos mesmos. / Serão definidas por decreto do Conseil d'État [Conselho de Estado, em funções administrativas] as categorias de produtos em causa em função dos riscos para a saúde humana e para o ambiente, bem como as condições em que os anúncios publicitários são apresentados. Estes anúncios

publicitários devem destacar as boas práticas na utilização e na aplicação dos produtos para a proteção da saúde humana e animal e para o ambiente, assim como os potenciais riscos para a saúde humana e animal e para o ambiente».

4. O Decreto impugnado n.º 2019-642 de 26 de junho de 2019, adotado ao abrigo do novo artigo L 522-18 do Código do Ambiente, introduz neste código o artigo R. 522-16-1, que dispõe o seguinte: «As categorias de produtos referidas no artigo L. 522-18, em relação às quais são proibidas certas práticas comerciais, correspondem aos produtos abrangidos pelos tipos 14 e 18 definidos pelo Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas. / Estas disposições não são aplicáveis aos produtos biocidas elegíveis para o procedimento de autorização simplificado nos termos do artigo 25.º do mesmo regulamento». O Decreto impugnado n.º 2019-643 de 26 de junho de 2019, adotado ao abrigo do artigo L. 522-5-3 do Código do Ambiente, introduz neste código um novo artigo R. 522-16-2, com a seguinte redação: «I.– As categorias de produtos biocidas referidas no artigo L. 522-5-3, cuja publicidade comercial dirigida ao grande público é proibida, são as seguintes: 1.º Os produtos abrangidos pelos tipos 14 e 18 definidos pelo Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas; / 2.º Os produtos abrangidos pelos tipos 2 e 4 definidos por este mesmo regulamento e classificados, segundo as disposições do Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, como perigosos para o ambiente aquático de categoria 1: toxicidade aguda de categoria 1 (H 400) e toxicidade crónica de categoria 1 (H 410). / II.– Quanto aos produtos referidos no ponto I, a publicidade dirigida a profissionais deve respeitar o disposto no artigo 72.º do Regulamento (UE) n.º 528/2012 referido no n.º 1 do ponto I. Além disso, tem de incluir, de forma clara e legível, os seguintes elementos: 1.º Duas frases com a seguinte redação: “Antes de qualquer utilização, certifique-se de que a mesma é indispensável, especialmente em locais frequentados pelo grande público. Sempre que possível, privilegie métodos alternativos e produtos com menor risco para a saúde humana e animal e para o ambiente.” / 2.º A indicação do tipo de produtos biocidas associados ao produto, conforme definido no anexo V do Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012, anteriormente referido. / III.– As disposições do presente artigo não são aplicáveis aos produtos biocidas elegíveis para o procedimento de autorização simplificado em conformidade com o artigo 25.º do Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas».

5. Resulta das disposições legislativas e regulamentares referidas nos n.ºs 3 e 4 que certas práticas comerciais são proibidas, tais como os descontos, os abatimentos, as reduções, a diferenciação das condições gerais e especiais de venda na aceção do artigo L. 441-1 do Código Comercial, a entrega de unidades gratuitas e quaisquer práticas equivalentes, bem como a publicidade comercial

dirigida ao grande público relativa a produtos biocidas contra roedores e artrópodes abrangidos pelos tipos 14 e 18 do anexo V do Regulamento de 22 de maio de 2012, com exceção de produtos biocidas elegíveis para o procedimento de autorização simplificado em conformidade com o artigo 25.º do mesmo regulamento.

6. Em primeiro lugar, embora não seja contestado que os dois decretos impugnados proíbem certas práticas comerciais e a publicidade dirigida ao grande público para determinados produtos biocidas que as sociedades demandantes comercializam, o fundamento de que são suscetíveis de violar os seus direitos de propriedade protegidos pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não é acompanhado por elementos suficientes que permitam apreciar o seu mérito e, por conseguinte, deve ser julgado improcedente.

7. Em segundo lugar, embora os demandantes aleguem que os dois decretos impugnados são suscetíveis de provocar uma quebra nas vendas dos seus produtos e uma perda de volume de negócios, a proibição de práticas comerciais e da publicidade para o grande público que preveem é justificada por objetivos de proteção da saúde pública e de preservação do ambiente. As únicas circunstâncias invocadas pelos demandantes, admitindo que estão demonstradas, não correspondem a uma violação, pelos decretos impugnados, do disposto no artigo 1.º do primeiro protocolo adicional à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

8. Em terceiro lugar, embora os demandantes aleguem que o Decreto de 26 de junho de 2019, relativo à publicidade comercial para certas categorias de produtos biocidas afeta excessivamente o direito à liberdade de expressão consagrado no artigo 10.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a limitação, prevista no artigo L. 522-5-3 do Código do Ambiente acima referido, da publicidade comercial dirigida ao grande público para produtos biocidas contra roedores e artrópodes não impede de forma alguma os consumidores de acederem à informação e constitui, no âmbito do objetivo de proteção da saúde pública, uma medida necessária e proporcionada. Por conseguinte, este fundamento deve ser julgado improcedente.

9. Em quarto lugar, a Diretiva 2000/31, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno fixa o regime da livre circulação de serviços e prevê as condições em que um Estado-Membro pode impor restrições proporcionadas a esta liberdade tendo em vista um objetivo de interesse geral. Ao prever medidas necessárias e proporcionadas ao objetivo de proteção da saúde pública que prossegue, o Decreto de 26 de junho de 2019, relativo às práticas comerciais proibidas para certas categorias de produtos biocidas, não viola a diretiva.

10. *[Omissis] [omissis]*.

11. *[Omissis]* [fundamentos baseados no direito nacional]

12. Por último, uma vez que o regulamento referido no n.º 2 não inclui nenhuma disposição que autorize um Estado-Membro a adotar medidas restritivas do tipo das que figuram nos artigos L. 522-18 e L. 522-5-3 do Código do Ambiente, nem proíbe esse Estado-Membro de o fazer, coloca-se a questão de saber se tais medidas, que não estão previstas no regulamento, podem ser adotadas sem derogar ou violar o referido regulamento e sem prejudicar o seu bom funcionamento. As disposições legislativas ao abrigo das quais foram adotadas as disposições regulamentares impugnadas têm por objetivo evitar, no que respeita a determinados produtos biocidas, os inconvenientes da sua utilização excessiva para a saúde pública e para o ambiente. Embora este objetivo não seja contrário aos objetivos do regulamento europeu acima referido, as proibições previstas nestas disposições legais aplicam-se no âmbito da colocação no mercado de produtos biocidas no mercado, que o regulamento tem por objetivo harmonizar a nível europeu, sem remeter para a adoção de diplomas de aplicação pelos Estados-Membros e sem que tais diplomas de aplicação sejam necessários para a sua plena eficácia. A resposta ao fundamento segundo o qual os decretos impugnados foram aprovados ao abrigo de disposições legislativas adotadas em violação do Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento e do Conselho, de 22 de maio de 2012, depende da resposta à questão de saber se este regulamento impede o legislador nacional de adotar, no interesse da saúde pública e do ambiente, regras restritivas em matéria de práticas comerciais e de publicidade como as previstas nos artigos L. 522-18 e L. 522-5-3 do Código do Ambiente.

13. Esta questão é determinante para a resolução do litígio que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) tem de dirimir e apresenta uma dificuldade séria. Por conseguinte, há que submeter a questão ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, até que este se pronuncie, suspender a instância quanto às petições do comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises e das sociedades Florame e o.

DECIDE:

[Omissis] É suspensa a instância no que respeita às petições n.ºs 433889 e 433890 até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre a seguinte questão: O Regulamento de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas, opõe-se a que um Estado-Membro adote, no interesse da saúde pública e do ambiente, regras restritivas em matéria de práticas comerciais e de publicidade como as previstas nos artigos L. 522-18 e L. 522-5-3 do Código do Ambiente? Se assim for, em que condições pode um Estado-Membro adotar tais medidas?

[Omissis]

[Omissis]