

Zaak C-147/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 maart 2021

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 maart 2021

Verzoekende partijen:

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

Verwerende partijen:

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

CONSEIL D'ÉTAT

[OMISSIS]

rechtdoende

in de zaken

[OMISSIS]

COMITE INTERPROFESSIONNEL DES
HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

en anderen

[OMISSIS]

1. Bij verzoekschrift en memorie van repliek, ingeschreven op 23 augustus 2019 en 31 december 2020 bij het secretariaat van de afdeling geschillen van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) onder nr. 433889, verzoeken het Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises, de vennootschap Florame, de vennootschap Hyteck Aroma-Zone, de vennootschap Laboratoires Gilbert, de vennootschap Laboratoire Léa Nature, de vennootschap Laboratoires Oméga Pharma France, de vennootschap Pierre Fabre médicaments, de vennootschap Pranarom France en de vennootschap PuresSENTIEL France de Conseil d'État:

1) décret n° 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (decreet nr. 2019-642 van 26 juni 2019 betreffende verboden handelspraktijken voor bepaalde categorieën biociden) nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding;

2) zo nodig, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag voor te leggen over de uitputtende harmonisatie door verordening (EU) nr. 528/2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden;

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

Zij stellen dat:

- [OMISSIS]

- [OMISSIS]

- het decreet rechtsgrondslag mist, aangezien het in strijd met verordening nr. 528/2012 van 22 mei 2012 is vastgesteld;

- het decreet het door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermde eigendomsrecht schendt en in strijd is met het eerste artikel van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

- het decreet in strijd is met richtlijn 2000/31/EG van 8 juni 2000, aangezien het een ongerechtvaardigde en onevenredige belemmering voor het vrij verrichten van diensten vormt;
- [OMISSIS]

Bij verweerschrift, ingeschreven op 17 september 2020, vordert de ministre de la transition écologique (minister van Ecologische transitie) dat de vordering wordt afgewezen, op grond dat alle middelen van het verzoekschrift ongegrond zijn.

[OMISSIS]

2. Bij verzoekschrift en memorie van repliek, ingeschreven op 23 augustus 2019 en 31 december 2020 bij het secretariaat van de afdeling geschillen van de Conseil d'État onder nr. 433890, verzoeken het Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF), de vennootschap Florame, de vennootschap Hyteck Aroma-Zone, de vennootschap Laboratoires Gilbert, de vennootschap Laboratoire Léa Nature, de vennootschap Laboratoires Oméga Pharma France, de vennootschap Pierre Fabre médicaments, de vennootschap Pranarom France en de vennootschap PuresSENTIEL France de Conseil d'État:

- 1) décret n° 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides (decreet nr. 2019-643 van 26 juni 2019 betreffende commerciële reclame voor bepaalde categorieën biociden) nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding;
- 2) zo nodig, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag voor te leggen over de uitputtende harmonisatie door verordening (EU) nr. 528/2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden;
- 3) [OMISSIS] [Or. 3]

Zij stellen dat:

- [OMISSIS]
- [OMISSIS]
- het decreet rechtsgrondslag mist, aangezien het in strijd met verordening nr. 528/2012 van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden is vastgesteld;
- het decreet het door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermde eigendomsrecht schendt en in strijd is met het eerste artikel van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- het decreet onrechtmatig is, aangezien het een buitensporige inmenging vormt in de vrijheid van meningsuiting die wordt gewaarborgd door artikel 10 van

het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

- [OMISSIS]

Bij verweerschrift, ingeschreven op 17 september 2020, vordert de ministre de la transition écologique dat de vordering wordt afgewezen, op grond dat alle middelen van het verzoekschrift ongegrond zijn.

[OMISSIS]

Gelet op:

- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;
- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 267;
- het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012;
- richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000;
- de code de l'environnement (milieuwetboek);
- loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 (wet nr. 2018-938 van 30 oktober 2018);
- [OMISSIS] [Or. 4]

[OMISSIS]

Overwegende hetgeen volgt:

1. De hierboven bedoelde verzoekschriften strekken tot nietigverklaring van twee decreten die krachtens dezelfde wet zijn vastgesteld en betreffen de beoordeling van dezelfde kwesties. Deze zaken dienen te worden gevoegd voor de uitspraak.

2. Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden beoogt volgens artikel 1, lid 1,

„de werking van de interne markt te verbeteren door de regels voor het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden te harmoniseren en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mensen en dieren en van het

milieu te waarborgen. De bepalingen van deze verordening stoelen op het voorzorgsbeginsel, dat tot doel heeft de gezondheid van mensen en dieren en het milieu veilig te stellen. Er wordt bijzondere aandacht besteed aan de bescherming van kwetsbare groepen.”

Lid 2 van ditzelfde artikel bepaalt: „*Bij deze verordening worden regels vastgesteld voor:*

- a) de vaststelling op Unieniveau van een lijst van werkzame stoffen die in biociden mogen worden gebruikt;*
- b) de toelating voor biociden;*
- c) de wederzijdse erkenning van toelatingen binnen de Unie;*
- d) het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden in een of meer lidstaten van de Unie;*
- e) het in de handel brengen van behandelde voorwerpen.”*

Artikel 72 van dezelfde verordening luidt:

„1. Elke reclame voor biociden dient te voldoen aan verordening (EG) nr. 1272/2008 en gaat vergezeld van de zinnen: ‘Gebruik biociden veilig. Lees vóór gebruik eerst het etiket en de productinformatie.’ Deze zinnen moeten binnen de reclametekst duidelijk opvallen en leesbaar zijn.

2. Adverteerders mogen het woord ‘biociden’ in de voorgeschreven zinnen vervangen door een duidelijke vermelding van de geadverteerde productsoort.

3. In reclame voor biociden mag niet naar het product worden verwezen op een manier die misleidend is met betrekking tot de gevaren van het product voor de gezondheid van mens en dier of het milieu, of de doeltreffendheid ervan. In geen geval mogen in de reclame voor biociden vermeldingen als ‘biocide met een gering risico’, ‘niet-giftig’, ‘onschadelijk’, ‘natuurlijk’, ‘milieuvriendelijk’, ‘diervriendelijk’ en dergelijke voorkomen.”

3. Het nieuwe artikel L. 522-18 van het milieuwetboek, dat is ingevoerd door artikel 76 van de 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 (wet van 30 oktober 2018 betreffende het evenwicht in de handelsrelaties in de landbouw- en voedingssector en een gezonde, duurzame en toegankelijke voeding voor iedereen) bepaalt:

„Bij de verkoop van biociden zoals omschreven in artikel L. 522-1 zijn kortingen, rabatten, disconto's, differentiatie van de algemene en bijzondere verkoopvoorwaarden in de zin van artikel L. 441-1 van de code de commerce (handelswetboek) of overhandiging van gratis eenheden en alle soortgelijke

praktijken [Or. 5] verboden. Elke handelspraktijk waarmee wordt beoogd dit verbod direct dan wel indirect te omzeilen door kortingen, rabatten of disconto's te verstrekken op een ander productassortiment dat met de aankoop van deze biociden verband houdt, is verboden.

Bij decreet van de Conseil d'État wordt naargelang van de gevaren voor de gezondheid van de mens en voor het milieu gepreciseerd welke categorieën biociden onder dit verbod vallen."

Het nieuwe artikel L. 522-5-3 van het milieuwetboek, dat is ingevoerd bij de wet van 30 oktober 2018, bepaalt:

„Voor bepaalde categorieën biociden die zijn omschreven in voormelde verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Commissie van 22 mei 2012 is elke vorm van commerciële reclame verboden.

In afwijking van de eerste alinea van dit artikel wordt reclame die bestemd is voor professionele gebruikers toegestaan in de centra waar biociden aan deze gebruikers worden gedistribueerd en in de voor hen bestemde publicaties.

Bij decreet van de Conseil d'État wordt naargelang van de gevaren voor de gezondheid van de mens en voor het milieu bepaald welke categorieën biociden onder dit verbod vallen, alsmede welke voorwaarden gelden voor de reclame. In deze reclame wordt nadrukkelijk gewezen op de goede praktijken bij het gebruik en de toepassing van biociden voor de bescherming van de gezondheid van mens en dier en het milieu, alsmede op de potentiële gevaren voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu."

4. Het bestreden decreet nr. 2019/642 van 26 juni 2019, dat is vastgesteld krachtens het nieuwe artikel L. 522-18 van het milieuwetboek, voert in dit wetboek een artikel R. 522-16-1 in, dat bepaalt:

„De in artikel L. 522-18 bedoelde categorieën biociden waarvoor bepaalde handelspraktijken verboden zijn, zijn de biociden die behoren tot de productsoorten 14 en 18 zoals omschreven in verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden.

Deze bepalingen zijn niet van toepassing op biociden die overeenkomstig artikel 25 van diezelfde verordening in aanmerking komen voor de vereenvoudigde toelatingsprocedure."

Het bestreden decreet nr. 2019/643 van 26 juni 2019, dat is vastgesteld krachtens artikel L. 522-5-3 van het milieuwetboek, voegt in deze code een nieuw artikel R. 522-16-2 in, dat luidt als volgt:

„I. De in artikel L. 522-5-3 bedoelde categorieën biociden waarvoor het verboden is om commerciële reclame te maken die tot het grote publiek is gericht, zijn de volgende:

1) De biociden die behoren tot de productsoorten 14 en 18 zoals omschreven in verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden;

2) De biociden die behoren tot de productsoorten 2 en 4 zoals omschreven in diezelfde verordening en die volgens de bepalingen van verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels zijn ingedeeld als gevaarlijk voor het aquatisch milieu, acuut categorie 1 (H 400) en chronisch categorie 1 (H 410).

II. Voor de onder I vermelde biociden moet iedere voor professionele gebruikers bestemde reclame voldoen aan artikel 72 van de in I, onder 1), vermelde verordening (EU) nr. 528/2012. De reclametekst bevat voorts op duidelijke en leesbare wijze de volgende elementen:

1) Twee zinnen met de volgende formulering: „Verzekert u zich vóór ieder gebruik van de absolute noodzaak ervan, met name op plaatsen die door het grote publiek druk bezocht worden. Geef, indien mogelijk, de voorkeur aan alternatieve methoden en producten die minder gevaar opleveren voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu.”

2) De vermelding van de productsoort van de biocide, zoals omschreven in bijlage V bij de hierboven genoemde verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012.

III. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op biociden die overeenkomstig artikel 25 van verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden in aanmerking komen voor de vereenvoudigde toelatingsprocedure.” **[Or. 6]**

5. Blijkens de in de punten 3 en 4 aangehaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen zijn bepaalde handelspraktijken verboden, zoals kortingen, rabatten, disconto's, differentiatie van de algemene en bijzondere verkoopvoorwaarden in de zin van artikel L. 441-1 van het handelswetboek, overhandiging van gratis eenheden en elke soortgelijke praktijk, alsook voor het grote publiek bestemde commerciële reclame voor biociden ter bestrijding van knaagdieren en geleedpotigen behorend tot de productsoorten 14 en 18 van bijlage V bij de verordening van 22 mei 2012, met uitzondering van biociden die overeenkomstig artikel 25 van diezelfde verordening in aanmerking komen voor de vereenvoudigde toelatingsprocedure.

6. Ten eerste wordt weliswaar niet betwist dat beide bestreden decreten ertoe leiden dat bepaalde handelspraktijken en voor het grote publiek bestemde reclame verboden zijn voor bepaalde door de verzoekende ondernemingen in de handel gebrachte biociden, maar het middel volgens hetwelk deze decreten afbreuk doen aan hun eigendomsrecht dat wordt beschermd door artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is onvoldoende nader gepreciseerd om de gegrondheid ervan te kunnen beoordelen. Derhalve dient dit middel te worden afgewezen.

7. Ten tweede, al stellen verzoekende partijen dat beide bestreden decreten tot een daling van de verkoop van hun producten en tot omzetverlies kunnen leiden, dat neemt niet weg dat het in die decreten opgenomen verbod van bepaalde handelspraktijken en van reclame voor het grote publiek gerechtvaardigd is door het doel van bescherming van de volksgezondheid en behoud van het milieu. Uit de door verzoekende partijen aangevoerde omstandigheden, gesteld al dat deze worden aangetoond, blijkt niet dat de bestreden decreten artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden schenden.

8. Ten derde voeren verzoekende partijen weliswaar aan dat het decreet van 26 juni 2019 betreffende commerciële reclame voor bepaalde categorieën biociden op buitensporige wijze afbreuk doet aan de door artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde vrijheid van meningsuiting, maar de in het hierboven genoemde artikel L. 522-5-3 van het milieuwetboek opgenomen beperking van de voor het grote publiek bestemde commerciële reclame voor biociden ter bestrijding van knaagdieren en geleedpotigen ontzegt de consument in elk geval niet de toegang tot informatie en vormt in het kader van de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid een noodzakelijke en evenredige maatregel. Bijgevolg moet dit middel worden afgewezen.

9. Ten vierde wordt in richtlijn 2000/31 van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt het stelsel van het vrije verkeer van diensten vastgesteld en worden hierin de voorwaarden bepaald waaronder een lidstaat evenredige beperkingen op deze vrijheid mag aanbrengen in het kader van een doelstelling van algemeen belang. Het decreet van 26 juni 2019 betreffende verboden handelspraktijken voor bepaalde categorieën biociden voorziet in maatregelen die noodzakelijk zijn alsmede evenredig aan de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid, en schendt derhalve de richtlijn niet.

10. [OMISSIS] [Or. 7] [OMISSIS].

11. [OMISSIS] [middelen van nationaal recht]

12. Ten slotte, nu de in punt 2 genoemde verordening geen enkele bepaling bevat die een lidstaat toestaat beperkende maatregelen te nemen zoals die welke

zijn opgenomen in de artikelen L.522-18 en L. 522-5-3 van het milieuwetboek maar dit evenmin verbiedt, rijst de vraag of dergelijke maatregelen, waarin de verordening niet voorziet, kunnen worden genomen zonder van deze verordening af te wijken of deze verordening te schenden en zonder de goede werking ervan te belemmeren. De wettelijke bepalingen op grond waarvan de bestreden bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld, zijn bedoeld om de voor de volksgezondheid en het milieu optredende nadelen te voorkomen in geval van overmatig gebruik van bepaalde biociden. Deze doelstelling is weliswaar niet in tegenspraak met de doelstellingen van de genoemde Europese verordening, maar de in deze wettelijke bepalingen opgenomen verbodsbepalingen bestrijken het terrein van het op de markt aanbieden van biociden, hetgeen de verordening op Europees niveau beoogt te harmoniseren, zonder dat naar het vaststellen van uitvoeringsbepalingen door de lidstaten wordt verwezen en zonder dat dergelijke uitvoeringsbepalingen noodzakelijk zijn voor de volle werking van de verordening. Het antwoord op het middel volgens hetwelk de bestreden decreten zijn vastgesteld op grond van wettelijke bepalingen die in strijd met verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 zijn vastgesteld, hangt af van het antwoord op de vraag of deze verordening eraan in de weg staat dat de nationale wetgever in het belang van de volksgezondheid en het milieu beperkende regels op het gebied van handelspraktijken en reclame vaststelt zoals die waarin de artikelen L. 522-18 en L. 522-5-3 van het milieuwetboek voorzien.

13. Deze vraag is bepalend voor de uitkomst van het door de Conseil d'État te beslechten geding en levert een ernstige moeilijkheid op. Derhalve dient deze vraag overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden voorgelegd en dient de behandeling van de verzoekschriften van het comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises en van de vennootschappen Florame en anderen te worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.
[Or. 8]

BESLIST:

[OMISSIS] De behandeling van verzoekschriften nr. 433889 en nr. 433890 wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan over de volgende vraag: staat de verordening van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden eraan in de weg dat een lidstaat in het belang van de volksgezondheid en het milieu beperkende regels op het gebied van handelspraktijken en reclame vaststelt zoals die waarin de artikelen L. 522-18 en L. 522-5-3 van het milieuwetboek voorzien? Zo ja, onder welke voorwaarden kan een lidstaat dergelijke maatregelen nemen?

[OMISSIS] [Or. 9]

[OMISSIS]