

**Predmet C-147/21**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

8. ožujka 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Conseil d'État (Francuska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

5. ožujka 2021.

**Tužitelji:**

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

**Tuženici:**

Ministre de la Transition écologique

Premier ministre

**CONSEIL D'ÉTAT (DRŽAVNO VIJEĆE, FRANCUSKA)**

[omissis]

odlučujući

u sporu

[*omissis*]

COMITE INTERPROFESSIONNEL DES

HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

i drugi

[*omissis*]

1° Pod br. 433889, tužbom i replikom koje je tajništvo za sporove Conseil d'État (Državno vijeće) zaprimilo 23. kolovoza 2019. i 31. prosinca 2020., Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (Međustrukovni odbor za francuska eterična ulja (CIHEF), Francuska), društvo Florame, društvo Hyteck Aroma-Zone, društvo Laboratoires Gilbert, društvo Laboratoire Léa Nature, društvo Laboratoires Oméga Pharma France, društvo Pierre Fabre médicaments, društvo Pranarom France i društvo Puresentiel France zahtijevaju od Conseil d'État (Državno vijeće):

1°) da zbog prekoračenja ovlasti poništi décret n° 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (Uredba br. 2019-642 od 26. lipnja 2019. o zabranjenim poslovnim praksama za određene kategorije biocidnih proizvoda);

2°) da, po potrebi, Sudu Europske unije uputi zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na iscrpno usklađivanje provedeno Uredbom Unije br. 528/2012 o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda;

3°) [*omissis*] [**orig. str. 2.**]

Tvrde da:

- [*omissis*]

- [*omissis*]

- uredba nema pravnu osnovu jer se pri njezinu donošenju nije poštovala Uredba Unije br. 528/2012 od 22. svibnja 2012.;

- uredbom se povređuju pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i odredbe članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;

- uredba se protivi Direktivi 2000/31/EZ od 8. lipnja 2000. jer predstavlja neopravdanu i neproporcionalnu prepreku slobodi pružanja usluga;

- [*omissis*]

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 17. rujna 2020., ministre de la transition écologique (ministrica ekološke tranzicije, Francuska) zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da nijedan tužbeni razlog nije osnovan.

[omissis]

2° Pod br. 433890, tužbom i replikom, koje je tajništvo za sporove Conseil d'État (Državno vijeće) zaprimilo 23. kolovoza 2019. i 31. prosinca 2020., Međustrukovni odbor za francuska eterična ulja, društvo Florame, društvo Hyteck Aroma-Zone, društvo Laboratoires Gilbert, društvo Laboratoire Léa Nature, društvo Laboratoires Oméga Pharma France, društvo Pierre Fabre médicaments, društvo Pranarom France i društvo Puresentiel France zahtijevaju od Conseil d'État (Državno vijeće):

1°) da zbog prekoračenja ovlasti poništi décret n° 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides (Uredba br. 2019-643 od 26. lipnja 2019. o komercijalnom oglašavanju određenih kategorija biocidnih proizvoda);

2°) da, po potrebi, Sudu Europske unije uputi zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na iscrpno usklađivanje provedeno Uredbom Unije br. 528/2012 o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda;

3°) [omissis] **[orig. str. 3.]**

Tvrde da:

- [omissis]

- [omissis]

- uredba nema pravnu osnovu jer se pri njezinu donošenju nije poštovala Uredba Unije br. 528/2012 od 22. svibnja 2012. o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda;

- uredbom se povređuju pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i odredbe članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;

- nezakonita je jer predstavlja pretjerano zadiranje u pravo na slobodu izražavanja koje je zajamčeno člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;

- [omissis]

Odgovorom na tužbu, zaprimljenim 17. rujna 2020., ministrica ekološke tranzicije zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da nijedan tužbeni razlog nije osnovan.

[omissis]

Uzimajući u obzir:

- Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, osobito njegov članak 267.;
- Povelju Europske unije o temeljnim pravima;
- Uredbu (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012.;
- Direktivu 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000.;
- code de l'environnement (Zakonik o okolišu);
- loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 (Zakon br. 2018-938 od 30. listopada 2018.);
- [omissis] **[orig. str. 4.]**

[omissis]

Uzimajući u obzir sljedeće:

1. Prethodno navedenim tužbama žele se poništiti dvije uredbe donesene u skladu s istim zakonom te se njima zahtijeva donošenje odluke u pogledu istih pitanja. Valja ih spojiti kako bi se odlučilo samo jednom odlukom.

2. Svrha Uredbe (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., jest „*poboljšati funkcioniranje unutarnjeg tržišta kroz usklađivanje pravila o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda istodobno osiguravajući visoki stupanj zaštite zdravlja ljudi, zdravlja životinja i okoliša. Odredbe ove Uredbe temelje se na načelu predostrožnosti s ciljem zaštite zdravlja ljudi, zdravlja životinja i okoliša. Posebna se pozornost treba posvetiti zaštiti ranjivih skupina*”. U skladu sa stavkom 2. istog članka: „*Ovom se Uredbom utvrđuju pravila za: (a) uspostavu popisa aktivnih tvari na razini Unije, koje se mogu koristiti u biocidnim proizvodima; (b) odobrenje biocidnih proizvoda; (c) međusobno priznavanje odobrenja unutar Unije; (d) stavljanje na raspolaganje na tržištu i uporabu biocidnih proizvoda u jednoj ili više država članica Unije; (e) stavljanje tretiranih proizvoda na tržište*”. Na temelju članka 72. te uredbe: „*1. Kod oglašavanja biocidnoga proizvoda, pored poštovanja Uredbe (EZ) br. 1272/2008, svaki oglas mora sadržavati sljedeći tekst: ‚Biocidni proizvod rabiti pažljivo. Prije uporabe uvijek pročitati deklaraciju i podatke o proizvodu‘. Navedeni tekst mora biti jasno odvojen i vidljiv u cijelom oglasu. / 2. Riječ ‚biocidni proizvod‘ u propisanom tekstu oglašivači mogu zamijeniti s jasnom uputom na vrstu proizvoda koji se oglašava. / 3. Oglasi biocidnih proizvoda ne*

*smiju prikazivati proizvod tako da dovode u zabludu u vezi s rizicima za zdravlje ljudi, zdravlje životinja ili okoliš ili u vezi s njegovom učinkovitosti. U svakom slučaju u oglasima za biocidne proizvode se ne smije navoditi sljedeće: ‚biocidni proizvod niskog rizika‘, ‚neotrovno‘, ‚bezopasno‘, ‚prirodno‘, ‚ekološki prihvatljivo‘, ‚prihvatljivo za životinje‘ ili slično”.*

3. U skladu s novim člankom L. 522-18 Zakonika o okolišu, koji je uspostavljen člankom 76. loia 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 (Zakon od 30. listopada 2018. za uspostavljanje ravnoteže među poslovnim odnosima u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru i za zdravu i održivu prehranu dostupnu svima): „U okviru prodaje biocidnih proizvoda utvrđenih u članku L. 522-1, zabranjuju se popusti, rabati, povrati, razlikovanje općih i posebnih uvjeta prodaje u smislu članka L. 441-1 code de commerce (Trgovački zakonik) ili popust na besplatne proizvode i sve druge **[orig. str. 5.]** slične radnje. Zabranjuju se sve poslovne prakse kojima se nastoji izravno ili neizravno zaobići ta zabrana dodjelom popusta, rabata ili povrata za neku drugu skupinu proizvoda koja je povezana s kupnjom tih proizvoda. / U uredbi Conseil d'État (Državno vijeće) pojašnjavaju se kategorije predmetnih proizvoda ovisno o rizicima za zdravlje ljudi i okoliš”. U skladu s novim člankom L. 522-5-3 Zakonika o okolišu, koji je uspostavljen Zakonom od 30. listopada 2018.: „Zabranjuju se sva komercijalna oglašavanja određenih kategorija biocidnih proizvoda utvrđenih u prethodno navedenoj Uredbi (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. / Neovisno o prvom stavku ovog članka, dopušta se oglašavanje namijenjeno profesionalnim korisnicima na mjestima distribucije proizvoda tim korisnicima i u publikacijama koje su njima namijenjene. / U uredbi Conseil d'État (Državno vijeće) utvrđuju se kategorije predmetnih proizvoda ovisno o rizicima za zdravlje ljudi i okoliš, kao i uvjeti umetanja oglasa. U tim se oglasima ističu dobre prakse u uporabi i primjeni proizvoda za zaštitu zdravlja ljudi, zdravlja životinja i okoliša, kao i potencijalne opasnosti za zdravlje ljudi, zdravlje životinja i okoliš”.

4. Uredbom br. 2019-642 od 26. lipnja 2019., donesenom u skladu s novim člankom L. 522-18 Zakonika o okolišu, u tom se zakoniku uspostavlja članak R. 522-16-1 kojim se određuje: „Kategorije proizvoda navedene u članku L. 522-18, u pogledu kojih se zabranjuju određene poslovne prakse, odnose se na proizvode obuhvaćene vrstama proizvoda 14 i 18 koji su utvrđeni Uredbom (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda. / Te se odredbe ne primjenjuju na biocidne proizvode koji u skladu s člankom 25. iste uredbe ispunjavaju uvjete za pojednostavljeni postupak odobrenja”. Pobijanom uredbom br. 2019-643 od 26. lipnja 2019., donesenom u skladu s člankom L. 522-5-3 Zakonika o okolišu, u taj se zakonik umeće novi članak R. 522-16-2 koji glasi: „I.– Kategorije biocidnih proizvoda navedene u članku L. 522-5-3, u pogledu kojih se zabranjuje komercijalno oglašavanje usmjereno na opću javnost, jesu sljedeće: 1° Proizvodi obuhvaćeni vrstama proizvoda 14 i 18 koji su utvrđeni Uredbom (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012.

o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda; / 2° Proizvodi obuhvaćeni vrstama proizvoda 2 i 4 koji su utvrđeni istom uredbom i razvrstani, u skladu s odredbama Uredbe (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, kao opasni za vodeni okoliš, uvršteni u 1. kategoriju: akutna toksičnost 1. kategorije (H400) i kronična toksičnost 1. kategorije (H410). / II.– Za proizvode navedene u točki I., sadržaj svih oglasa namijenjenih profesionalnim korisnicima mora biti u skladu s odredbama članka 72. Uredbe (EU) br. 528/2012 navedene u podtočki 1° točke I. Oglas usto mora jasno i vidljivo sadržavati sljedeće elemente: 1° Dvije rečenice koje glase: „Prije uporabe uvjerite se u to da je ona nužna, osobito na mjestima koja posjećuje opća javnost. Kad god je to moguće, dajte prednost alternativnim metodama i proizvodima koji predstavljaju najmanji rizik za zdravlje ljudi, zdravlje životinja i okoliš”. / 2° Navođenje vrste biocidnih proizvoda koja je povezana s proizvodom, kako je utvrđeno u Prilogu V. prethodno navedenoj Uredbi (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. / III.– Odredbe ovog članka ne primjenjuju se na biocidne proizvode koji ispunjavaju uvjete za pojednostavljeni postupak odobrenja u skladu s člankom 25. Uredbe (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda.” [orig. str. 6.]

5. Iz zakona i propisa navedenih u točkama 3. i 4. proizlazi da se zabranjuju određene poslovne prakse, poput popusta, rabata, povrata, razlikovanja općih i posebnih uvjeta prodaje u smislu članka L. 441-1 Trgovačkog zakonika, popusta na besplatne proizvode i sve druge slične radnje, kao i komercijalno oglašavanje usmjereno na opću javnost koje se odnosi na biocidne proizvode za suzbijanje glodavaca i člankonožaca koji su obuhvaćeni vrstama proizvoda 14 i 18 Priloga V. Uredbi od 22. svibnja 2012., osim biocidnih proizvoda koji u skladu s člankom 25. iste uredbe ispunjavaju uvjete za pojednostavljeni postupak odobrenja.

6. Kao prvo, iako se ne osporava da dvije pobijane uredbe imaju za učinak zabraniti određene poslovne prakse i oglašavanje usmjereno na opću javnost koje se odnosi na određene biocidne proizvode koje društva tužitelji stavljaju na tržište, tužbeni razlog koji se temelji na tome da bi se njima moglo povrijediti pravo na vlasništvo zajamčeno člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nije dovoljno pojašnjen kako bi se mogla ocijeniti njegova osnovanost te se stoga samo može odbiti.

7. Kao drugo, iako tužitelji tvrde da dvije pobijane uredbe mogu imati za učinak smanjenje prodaje njihovih proizvoda i gubitak prometa, zabrana poslovnih praksi i oglašavanja usmjerenog na opću javnost koja se u tim uredbama predviđa opravdana je ciljevima zaštite javnog zdravlja i očuvanja okoliša. Jedine okolnosti na koje su se tužitelji pozvali, pod pretpostavkom da su utvrđene, ne mogu dovesti do toga da se pobijanim uredbama povređuju odredbe članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

8. Kao treće, iako tužitelji tvrde da se Uredbom od 26. lipnja 2019. o komercijalnom oglašavanju određenih kategorija biocidnih proizvoda pretjerano povređuje pravo na slobodu izražavanja koje je zajamčeno člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ograničenjem komercijalnog oglašavanja usmjerenog na opću javnost koje se odnosi na biocidne proizvode za suzbijanje glodavaca i člankonožaca, koje se predviđa člankom L. 522-5-3 prethodno navedenog Zakonika o okolišu, u svakom se slučaju potrošačima ne uskraćuje pristup informacijama te u okviru cilja zaštite javnog zdravlja čini nužnu i proporcionalnu mjeru. Slijedom toga, taj tužbeni razlog valja odbiti.

9. Kao četvrto, Direktivom 2000/31 od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine utvrđuje se sustav slobodnog pružanja usluga i predviđaju uvjeti u kojima država članica može na tu slobodu primijeniti proporcionalna ograničenja s ciljem od općeg interesa. Uredbom od 26. lipnja 2019. o zabranjenim poslovnim praksama za određene kategorije biocidnih proizvoda ne povređuje se Direktiva jer se tom uredbom predviđaju mjere koje su nužne i proporcionalne cilju zaštite javnog zdravlja koji se njome želi postići.

10. [omissis] **[orig. str. 7.]** [omissis].

11. [omissis] [razlozi obuhvaćeni nacionalnim pravom]

12. Kao posljednje, s obzirom na to da uredba navedena u točki 2. ne sadržava nijednu odredbu kojom bi se državi članici dopustilo da predvidi ograničavajuće mjere poput onih iz članaka L. 522-18 i L. 522-5-3 Zakonika o okolišu ili kojom bi joj se to zabranilo, postavlja se pitanje mogu li se takve mjere, koje se ne predviđaju uredbom, donijeti a da se pritom od te uredbe ne odstupi ili da je se ne povrijedi te da se ne spriječi njezino dobro funkcioniranje. Cilj je zakonskih odredbi u skladu s kojima su doneseni pobijani propisi spriječiti nedostatke koji zbog pretjerane uporabe određenih biocidnih proizvoda postoje za javno zdravlje i okoliš. Iako se taj cilj ne protivi ciljevima prethodno navedene uredbe Unije, zabrane koje su predviđene tim zakonskim odredbama primjenjuju se u području stavljanja na tržište biocidnih proizvoda, koje Uredba ima za cilj uskladiti na europskoj razini, a da se pritom ne upućuje na provedbene tekstove koje su donijele države članice i da takvi provedbeni tekstovi nisu nužni za punu učinkovitost tih odredbi. Odgovor na tužbeni razlog koji se temelji na tome da su pobijane uredbe donesene u skladu sa zakonskim odredbama pri čijem donošenju nije poštovana Uredba (EU) br. 528/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. ovisi o odgovoru na pitanje je li ta uredba prepreka tomu da nacionalni zakonodavac u interesu javnog zdravlja i zaštite okoliša donese ograničavajuća pravila u pogledu poslovnih praksi i oglašavanja, poput onih koja se predviđaju člancima L. 522-18 i L. 522-5-3 Zakonika o okolišu.

13. To je pitanje ključno za rješavanje spora koji se vodi pred Conseil d'État (Državno vijeće) i predstavlja ozbiljnu poteškoću. Stoga valja pokrenuti postupak

pred Sudom Europske unije u skladu s člankom 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i, sve dok Sud ne donese odluku, prekinuti postupak povodom tužbi koje su podnijeli Međustrukovni odbor za francuska eterična ulja i društvo Florame i drugi. **[orig. str. 8.]**

ODLUČUJE:

[*omissis*] Prekida se postupak povodom tužbi br. 433889 i br. 433890 dok Sud Europske unije ne odluči o sljedećem pitanju: Protivi li se Uredbi od 22. svibnja 2012. o stavljanju na raspolaganje na tržištu i uporabi biocidnih proizvoda to da država članica u interesu javnog zdravlja i zaštite okoliša donese ograničavajuća pravila u pogledu poslovnih praksi i oglašavanja, poput onih koja se predviđaju člancima L. 522-18 i L. 522-5-3 Zakonika o okolišu? Ovisno o slučaju, pod kojim uvjetima država članica može donijeti takve mjere?

[*omissis*] **[orig. str. 9.]**

[*omissis*]