

**Asunto C-147/21**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

8 de marzo de 2021

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

5 de marzo de 2021

**Partes 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

**Partes demandadas:**

Ministre de la Transition écologique (Ministra de Transición Ecológica)

Premier ministre (Primer Ministro)

---

CONSEIL D'ETAT (CONSEJO DE ESTADO, ACTUANDO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO)

[*omissis*]

pronunciándose

en materia contenciosa

[*omissis*]

COMITE INTERPROFESSIONNEL DES

HUILES ESSENTIELLES FRANÇAISES

y otros

[*omissis*]

1.º Con el n.º de expediente 433889, mediante escrito de recurso y escrito de réplica registrados los días 23 de agosto de 2019 y 31 de diciembre de 2020 en la Secretaría de lo Contencioso del Conseil d'Etat, el Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises y las sociedades Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre médicaments, Pranarom France y Puresentiel France solicitan al Conseil d'Etat que:

1. Anule, por ser contrario a Derecho, el décret n.º 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides (Decreto n.º 2019-642, de 26 de junio de 2019, relativo a las prácticas comerciales prohibidas para determinadas categorías de biocidas);

2. Plantee, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una cuestión prejudicial relativa a la armonización exhaustiva llevada a cabo por el Reglamento europeo n.º 528/2012 relativo a la comercialización y el uso de los biocidas;

3. [*omissis*]

Sostienen que:

– [*omissis*]

– [*omissis*]

– el Decreto carece de base jurídica por cuanto fue adoptado infringiendo el Reglamento europeo n.º 528/2012 de 22 de mayo de 2012;

- el Decreto vulnera el derecho de propiedad protegido por el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea e infringe las disposiciones del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;
- el Decreto es contrario a la Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000, en la medida en que constituye un obstáculo injustificado y desproporcionado a la libre prestación de servicios;
- [omissis]

Mediante escrito de contestación, registrado el 17 de septiembre de 2020, la Ministra de Transición Ecológica solicita que se desestime el recurso. Alega que ninguno de los motivos formulados en el escrito de recurso es fundado.

[omissis]

2.º Con el n.º 433890, mediante escrito de recurso y escrito de réplica registrados los días 23 de agosto de 2019 y 31 de diciembre de 2020 en la Secretaría de lo Contencioso del Conseil d'Etat, el Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) y las sociedades Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre médicaments, Pranarom France y Puresentiel France, solicitan al Conseil d'Etat que:

1. Anule, por ser contrario a Derecho, el décret n.º 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides (Decreto n.º 2019-643, de 26 de junio de 2019, relativo a la publicidad comercial de determinadas categorías de biocidas);
2. Plantee, en su caso, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una cuestión prejudicial relativa a la armonización exhaustiva llevada a cabo por el Reglamento europeo n.º 528/2012 relativo a la comercialización y el uso de los biocidas;

[omissis]

Sostienen que:

- [omissis]
- [omissis]
- el Decreto carece de base jurídica por cuanto fue adoptado infringiendo el Reglamento europeo n.º 528/2012 de 22 de mayo de 2012 relativo a la comercialización y el uso de los biocidas;
- el Decreto vulnera el derecho de propiedad protegido por el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea e infringe las

disposiciones del artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;

– el Decreto es ilegal en la medida en que constituye una injerencia excesiva en el derecho a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;

– [omissis]

Mediante escrito de contestación, registrado el 17 de septiembre de 2020, la Ministra de Transición Ecológica solicita que se desestime el recurso. Alega que ninguno de los motivos formulados en el escrito de recurso es fundado.

[omissis]

Vistos:

– el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;

– el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 267;

– la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;

– el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012;

– la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2000;

– el code de l'environnement (Código del Medio Ambiente);

– la loi n.º 2018-938 du 30 octobre 2018 (Ley n.º 2018-938 de 30 de octubre de 2018);

– [omissis]

[omissis]

Considerando que:

1. Los recursos antes citados tienen por objeto la anulación de dos Decretos adoptados en aplicación de la misma normativa y plantean las mismas cuestiones. Procede acumularlos para resolverlos mediante una única resolución.

2. La finalidad del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de

biocidas es, a tenor de su artículo 1, apartado 1, «mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante la armonización de las normas sobre la comercialización y el uso de los biocidas, garantizando al mismo tiempo un nivel de protección elevado de la salud humana y animal y del medio ambiente. Las disposiciones del presente Reglamento se basan en el principio de cautela, cuyo objetivo es proteger la salud humana y animal y el medio ambiente. Se deberá prestar particular atención a la protección de los grupos vulnerables». Con arreglo al apartado 2 de este mismo artículo: «El presente Reglamento establece normas sobre: a) la elaboración a nivel de la Unión de una lista de sustancias activas que pueden utilizarse en los biocidas; / b) la autorización de biocidas; / c) el reconocimiento mutuo de autorizaciones en el interior de la Unión; / d) la comercialización y uso de biocidas en uno o varios Estados miembros o en la Unión; / e) la introducción en el mercado de artículos tratados». En virtud del artículo 72 del citado Reglamento: «1. Todo anuncio de biocidas deberá, además de cumplir el Reglamento (CE) n.º 1272/2008, incluir las frases “Utilice los biocidas de forma segura. Lea siempre la etiqueta y la información sobre el biocida antes de usarlo.” Las frases serán fácilmente legibles y resaltarán claramente respecto al conjunto del anuncio. / 2. Los anunciantes podrán sustituir la palabra “biocidas” en las frases estipuladas por una referencia clara al tipo de producto que se está anunciando. / 3. Los anuncios de biocidas no se referirán a ninguno de estos de forma que induzca a error respecto a los riesgos que entraña el biocida para la salud humana o animal o el medio ambiente o respecto a su eficacia. En ningún caso podrá aparecer en la publicidad de un biocida la mención “biocida de bajo riesgo”, “no tóxico”, “inofensivo”, “natural”, “respetuoso con el medio ambiente”, “respetuoso con los animales” ni ninguna otra indicación similar.»

3. A tenor del nuevo artículo L. 522-18 del Código del Medio Ambiente, introducido por el artículo 76 de la 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 (Ley de 30 de octubre de 2018 para el equilibrio de las relaciones comerciales en el sector agrícola y alimentario y una alimentación sana, sostenible y accesible para todos): «Se prohíben los descuentos, rebajas, y reducciones de precios, la diferenciación de las condiciones generales y particulares de venta en el sentido del artículo L. 441-1 del code de commerce (Código de Comercio) o la entrega de muestras gratuitas y cualesquiera prácticas similares en la venta de los biocidas a que se refiere el artículo L. 522-1. Se prohíbe toda práctica comercial dirigida a eludir, directa o indirectamente, esta prohibición mediante la aplicación de descuentos, rebajas o reducciones de precios a otra gama de productos vinculada a la adquisición de los biocidas antes citados. / Las categorías de productos afectados en función de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente serán determinadas mediante decreto adoptado previo dictamen del Conseil d'État». En virtud del nuevo artículo L. 522-5-3 del Código del Medio Ambiente, introducido por la Ley de 30 de octubre de 2018: «Se prohíbe toda publicidad comercial de determinadas categorías de biocidas definidas en el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, antes citado. / No

*obstante lo dispuesto en el párrafo primero del presente artículo, se autoriza la publicidad dirigida a los usuarios profesionales en los puntos de distribución de productos a dichos usuarios y en las publicaciones destinadas a ellos. / Las categorías de productos afectados en función de los riesgos para la salud humana y el medio ambiente, así como las condiciones de presentación de las inserciones publicitarias serán determinadas mediante decreto adoptado previo dictamen del Conseil d'État. En dichas inserciones publicitarias se señalarán las técnicas idóneas de uso y aplicación de los productos para la protección de la salud humana y animal y del medio ambiente, así como los riesgos que estos pueden acarrear para la salud humana y animal y para el medio ambiente».*

4. El Decreto impugnado n.º 2019-642, de 26 de junio de 2019, adoptado en aplicación del nuevo artículo L. 522-18 del Código del Medio Ambiente, introduce en dicho Código el artículo R. 522-16-1 que dispone lo siguiente: «Las categorías de productos mencionadas en el artículo L. 522-18, con respecto a las cuales se prohíben determinadas prácticas comerciales, son los biocidas de los tipos de producto 14 y 18 descritos en el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de biocidas. / Estas disposiciones no se aplicarán a los biocidas a los que pueda aplicarse el procedimiento simplificado de autorización con arreglo al artículo 25 del mismo Reglamento». El Decreto impugnado n.º 2019-643, de 26 de junio de 2019, adoptado en aplicación del artículo L. 522-5-3 del Código de Medio Ambiente, introduce en dicho Código un nuevo artículo R. 522-16-2 redactado en los siguientes términos: «I.— Las categorías de biocidas mencionadas en el artículo L. 522-5-3, de las que se prohíbe hacer publicidad comercial dirigida al público en general, son las siguientes: 1) Los biocidas de los tipos de producto 14 y 18 descritos en el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de biocidas; / 2) Los biocidas de los tipos de producto 2 y 4 descritos en ese mismo Reglamento y clasificados, según lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, como peligrosos para el medio ambiente acuático en la categoría 1: categoría aguda 1 (H 400) y categoría crónica 1 (H 410). / II.— La redacción de todo anuncio publicitario de los productos mencionados en el apartado I dirigido a los profesionales se ajustará a lo dispuesto en el artículo 72 del Reglamento (UE) n.º 528/2012 citado en el punto 1 del presente apartado. Además, incluirá, de forma clara y legible, los elementos que se indican a continuación: 1) las dos frases siguientes: “Asegúrese de que el uso de este producto es indispensable antes de usarlo, especialmente en lugares públicos frecuentados. Cuando sea posible conceda prioridad a métodos alternativos y productos que supongan riesgos mínimos para la salud humana y animal y para el medio ambiente”. / 2) La indicación del tipo de biocida asociado al producto, tal y como se define en el anexo V del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, antes citado. / III.— Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a los biocidas a los que pueda aplicarse el procedimiento simplificado de autorización con arreglo al artículo 25

del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de biocidas».

5. De las disposiciones legales y reglamentarias citadas en los apartados 3 y 4 se desprende que se prohíben determinadas prácticas comerciales como los descuentos, las rebajas, las reducciones de precios, la diferenciación de las condiciones generales y particulares de venta en el sentido del artículo L. 441-1 del Código de Comercio, las entregas de muestras gratuitas y cualesquiera prácticas similares, así como la publicidad comercial dirigida al público en general de biocidas empleados para el control de roedores y artrópodos de los tipos de producto 14 y 18 descritos en el anexo V del Reglamento de 22 de mayo de 2012, con exclusión de los biocidas a los que pueda aplicarse el procedimiento simplificado de autorización con arreglo al artículo 25 de ese mismo Reglamento.

6. En primer lugar, si bien no se discute que los dos Decretos impugnados tienen por efecto prohibir determinadas prácticas comerciales y la publicidad dirigida al público en general de determinados biocidas comercializados por las sociedades demandantes, el motivo basado en la alegación de que estos pueden vulnerar su derecho de propiedad protegido por el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea carece de precisiones suficientes que permitan apreciar su pertinencia y, en consecuencia, no puede sino desestimarse.

7. En segundo lugar, aunque las demandantes sostienen que los dos Decretos impugnados pueden tener por efecto una disminución en las ventas de sus productos y una pérdida de volumen de negocio, la prohibición de las prácticas comerciales y de la publicidad dirigida al público en general que establecen está justificada por objetivos de protección de la salud pública y del medio ambiente. Las únicas circunstancias que invocan las demandantes, suponiéndolas acreditadas, no permiten concluir que los Decretos impugnados infrinjan lo dispuesto en el artículo 1 del primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

8. En tercer lugar, si bien las demandantes sostienen que el Decreto de 26 de junio de 2019 relativo a la publicidad comercial de determinadas categorías de biocidas supone un menoscabo excesivo de su derecho a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la limitación de la publicidad comercial dirigida al público en general de los biocidas empleados para el control de roedores y artrópodos, establecida en el artículo L. 522-5-3 del Código del Medio Ambiente antes citado, no priva en ningún caso a los consumidores del acceso a la información y constituye, en aras de la protección de la salud pública, una medida necesaria y proporcionada. En consecuencia, dicho motivo debe desestimarse.

9. En cuarto lugar, la Directiva 2000/31, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información,

en particular el comercio electrónico en el mercado interior, establece el régimen de la libre circulación de servicios y regula las condiciones en las que un Estado miembro puede someter dicho régimen a restricciones proporcionadas en aras de un objetivo de interés general. Al establecer medidas necesarias y proporcionadas al objetivo de protección de la salud pública que persigue, el Decreto de 26 de junio de 2019 relativo a las prácticas comerciales prohibidas para determinadas categorías de biocidas no infringe la Directiva.

10. [omissis]

11. [omissis] [motivos basados en el Derecho nacional]

12. Por último, dado que el Reglamento citado en el apartado 2 no contiene ninguna disposición que autorice o prohíba a un Estado miembro adoptar medidas restrictivas como las establecidas en los artículos L. 522-18 y L. 522-5-3 del Código del Medio Ambiente, se plantea la cuestión de si pueden adoptarse tales medidas, no previstas por el Reglamento, sin soslayar o infringir lo dispuesto en este último y sin obstaculizar su buen funcionamiento. Las disposiciones legales en cuya aplicación se adoptaron los textos reglamentarios impugnados tienen por objeto prevenir los inconvenientes del uso excesivo de determinados biocidas para la salud pública y el medio ambiente. Si bien este objetivo no está en contradicción con los que persigue el Reglamento Europeo antes citado, las prohibiciones establecidas por las citadas disposiciones legales se aplican en el ámbito de la comercialización de biocidas que el Reglamento tiene por objeto armonizar a nivel europeo, sin remitir a la adopción de normas de desarrollo por parte de los Estados miembros y sin que dichas normas de desarrollo resulten necesarias para su plena eficacia. La respuesta al motivo basado en que los Decretos impugnados fueron adoptados en aplicación de disposiciones legales que infringen el Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, depende de la respuesta a la cuestión de si el referido Reglamento impide al legislador nacional adoptar, en aras de la protección de la salud pública y el medio ambiente, normas restrictivas en materia de prácticas comerciales y de publicidad como las previstas en los artículos L. 522-18 y L. 522-5-3 del Código del Medio Ambiente.

13. Esta cuestión resulta decisiva para zanjar el litigio que debe resolver el Conseil d'État y plantea serias dificultades. Por consiguiente, procede someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y suspender, hasta que este se pronuncie al respecto, el procedimiento relativo a los recursos interpuestos por el Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises y las sociedades Florame y otros.

DECIDE:

[omissis] Suspender el pronunciamiento sobre los recursos n.º 433889 y n.º 433890 hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea responda a la

siguiente cuestión: ¿Se opone el Reglamento de 22 de mayo de 2012 relativo a la comercialización y el uso de biocidas a que un Estado miembro adopte, en aras de la protección de la salud pública y el medio ambiente, normas restrictivas en materia de prácticas comerciales y de publicidad como las establecidas en los artículos L. 522-18 y L. 522-5-3 del code de l'environnement (Código del Medio Ambiente)? Si es así, ¿en qué condiciones puede un Estado miembro adoptar tales medidas?

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO