Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOU
přednesené dne 2. června 2022 [1]

Věc C-147/21

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
proti
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Biocidní přípravky – Cíl ochrany zdraví a životního prostředí – Možnost členských států přijmout omezující opatření týkající se obchodních praktik a reklamy"

I. Úvod

1. V zájmu posílení ochrany veřejného zdraví a životního prostředí francouzský regulační orgán rozhodl, že rodenticidy a insekticidy, tj. dvě kategorie biocidních přípravků, nemohou být předmětem určitých obchodních praktik, jako jsou slevy, srážky z ceny a věrnostní slevy. Francouzský regulační orgán rovněž omezil reklamu na tytéž kategorie přípravků, jakož i na některé dezinfekční prostředky.

2. V původním řízení se několik společností domáhá zrušení uvedených pravidel a zpochybňuje jejich slučitelnost mimo jiné s nařízením (EU) č. 528/2012 [2].

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. 2012, L 167, s. 1) (dále jen „nařízení o biocidních přípravcích").

3. Conseil d'État (Státní rada, Francie) má pochybnosti o tom, zda uvedený akt dosáhl úplné harmonizace, která brání dotčené vnitrostátní právní úpravě, a pokud ne, za jakých podmínek může být tato úprava přijata.

4. V projednávané věci jde tedy o rozsah autonomie, která byla členským státům ponechána po přijetí nařízení o biocidních přípravcích. Podpůrně se tato věc v podstatě týká podmínek, za kterých je podle ustanovení Smlouvy taková vnitrostátní úprava, o jakou jde v projednávané věci, možná.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Podle čl. 1 odst. 1 je účelem nařízení o biocidních přípravcích „zlepšit fungování vnitřního trhu pomocí harmonizace předpisů pro dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání a současně zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví lidí i zvířat a životního prostředí. Ustanovení tohoto nařízení vycházejí ze zásady obezřetnosti, která má zajistit ochranu zdraví lidí a zvířat i ochranu životního prostředí. Zvláštní pozornost je třeba věnovat ochraně zranitelných skupin."

6. Nařízení o biocidních přípravcích podle svého čl. 1 odst. 2 „stanoví pravidla pro:

a) vytvoření seznamu účinných látek na úrovni Unie, které smějí být v biocidních přípravcích používány;

b) povolování biocidních přípravků;

c) vzájemné uznávání povolení v rámci Unie;

d) dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání v rámci jednoho nebo více členských států nebo v rámci Unie;

e) uvádění ošetřených předmětů na trh."

7. Článek 72 nařízení o biocidních přípravcích se týká reklamy. Toto ustanovení stanoví:

„1. Každá reklama na biocidní přípravek musí kromě souladu s nařízením (ES) č. 1272/2008[3] zahrnovat věty: ‚Používejte biocidy bezpečným způsobem. Před použitím si vždy přečtěte označení a informace o přípravku'. Tyto věty musí být v rámci celé reklamy jasně rozlišitelné a čitelné.

2. Inzerenti mohou nahradit slovo ‚biocidy' v předepsaných větách jednoznačným odkazem na inzerovaný typ přípravku.

3. Reklamy na biocidní přípravky nesmějí informovat o přípravku způsobem, který je zavádějící z hlediska rizik přípravku pro zdraví lidí nebo zvířat nebo pro životní prostředí nebo z hlediska jeho účinnosti. V žádném případě nesmí reklama na biocidní přípravek obsahovat údaje ‚biocidní

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006 (Úř. věst. 2008, L 353, s. 1, dále jen „nařízení CLP").

přípravek s nízkým rizikem‘, ‚netoxický‘, ‚neškodný‘, ‚přírodní‘, ‚šetrný k životnímu prostředí‘, ‚šetrný ke zvířatům‘ nebo jiné podobné údaje.“

B. Vnitrostátní právní předpisy

8. Nový článek L. 522-18 zákona o životním prostředí [4] stanoví:

„Při prodeji biocidních přípravků definovaných v článku L. 522-1 jsou zakázány slevy, srážky z ceny, věrnostní slevy, diferenciace obecných a zvláštních prodejních podmínek ve smyslu článku L. 441-1 obchodního zákoníku nebo poskytování kusů zdarma a veškeré rovnocenné praktiky. Veškeré obchodní praktiky, jejichž cílem je přímo nebo nepřímo obejít tento zákaz poskytnutím slev, srážek z ceny nebo věrnostních slev z jiného sortimentu výrobků, které by bylo spojeno s nákupem těchto přípravků, jsou zakázány. Výnosem přijatým po konzultaci s Conseil d’État (Státní rada) se v závislosti na rizicích pro lidské zdraví a životní prostředí vymezí kategorie dotčených přípravků.“

9. Nový článek L. 522-5-3 zákona o životním prostředí [5] stanoví:

„Jakákoli obchodní reklama pro určité kategorie biocidních přípravků definované v [nařízení o biocidních přípravcích] je zakázána. Odchylně od prvního pododstavce tohoto článku je reklama určená profesionálním uživatelům povolena v místech distribuce přípravků těmto uživatelům a v publikacích, které jsou pro ně určeny. Výnosem přijatým po konzultaci s Conseil d’État (Státní rada) se v závislosti na rizicích pro lidské zdraví a životní prostředí vymezí kategorie dotčených přípravků, jakož i podmínky pro prezentaci reklamních sdělení. Tato reklamní sdělení zdůrazňují osvědčené postupy používání a aplikace přípravků ve vztahu k ochraně zdraví lidí a zvířat a k životnímu prostředí, jakož i potenciální rizika pro zdraví lidí a zvířat a pro životní prostředí.“

10. Výnos č. 2019-642 ze dne 26. června 2019, přijatý na základě nového článku L. 522-18 zákona o životním prostředí, zařazuje do tohoto zákona článek R. 522-16-1, který stanoví:

„Kategorie přípravků uvedené v článku L. 522-18, pro které jsou určité obchodní praktiky zakázány, jsou přípravky spadající do typů 14 a 18 definovaných v [nařízení o biocidních přípravcích]. Tato ustanovení se nepoužijí na biocidní přípravky, na které se vztahuje zjednodušený postup povolování podle článku 25 téhož nařízení.“

11. Výnos č. 2019-643 ze dne 26. června 2019, přijatý na základě článku L. 522-5-3 zákona o životním prostředí, zařazuje do tohoto zákona nový článek R. 522-16-2 tohoto znění:

„I.- Kategorie biocidních přípravků uvedené v článku L. 522-5-3, pro které je obchodní reklama pro širokou veřejnost zakázána, jsou následující:

1º Přípravky spadající do typů 14 a 18 definovaných [nařízením o biocidních přípravcích];

[4] – Vložený článkem 76 loi nº 2018-938 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 (zákon č. 2018-938 ze dne 30. října 2018 pro dosažení rovnováhy v obchodních vztazích v odvětví zemědělství a potravinářství a zdravého, udržitelného a všem dostupného potravinového systému; dále jen „zákon ze dne 30. října 2018“).

[5] – Přijatý zákonem ze dne 30. října 2018.

2º Přípravky typů 2 a 4 definovaných tímtéž nařízením a klasifikované podle ustanovení [nařízení CLP] jako nebezpečné pro vodní prostředí kategorie 1: akutní toxicita kategorie 1 (H 400) a chronická toxicita kategorie 1 (H 410).

II.- Pokud jde o přípravky uvedené v odstavci I, veškerá reklama určená profesionálním uživatelům je vypracována v souladu s ustanoveními článku 72 [nařízení o biocidních přípravcích] uvedeného v bodě 1º odstavce I. Tato reklama mimoto jasně a čitelně uvádí následující údaje:

1º Dvě věty následujícího znění: ‚Před každým použitím se přesvědčte, že je nezbytné, zejména na místech navštěvovaných širokou veřejností. Je-li to možné, upřednostněte vždy alternativní metody a přípravky představující co nejnižší riziko pro zdraví lidí a zvířat a pro životní prostředí.‘

2º Údaj o typu biocidního přípravku přiřazeného výrobku, jak je definován v příloze V shora uvedeného [nařízení o biocidních přípravcích].

III.- Ustanovení tohoto článku se nepoužijí na biocidní přípravky způsobilé pro zjednodušený postup povolování podle článku 25 [nařízení o biocidních přípravcích].“

III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

12. Dvěma žalobami se Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) a společnosti Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre Médicament, Pranarom France a Puressentiel France (dále společně jen „žalobci“) domáhají, aby Conseil d’État (Státní rada) zrušila výnos č. 2019-642 ze dne 26. června 2019 o obchodních praktikách zakázaných pro určité kategorie biocidních přípravků (dále jen „napadený výnos č. 2019-642“) a výnos č. 2019-643 ze dne 26. června 2019 o obchodní reklamě pro určité kategorie biocidních přípravků (dále jen „napadený výnos č. 2019-643“) (dále společně jen „napadené výnosy“).

13. Podle žalobců došlo při přijetí napadených výnosů k překročení pravomoci. V této souvislosti požádali žalobci Conseil d’État (Státní rada), aby Soudnímu dvoru předložila předběžnou otázku týkající se úplné harmonizace provedené nařízením o biocidních přípravcích. Žalobci tvrdí, že zákazy stanovené v napadených výnosech porušují články L. 522-18 a L. 522-5-3 zákona o životním prostředí, neboť jsou příliš obecné. Žalobci rovněž tvrdí, že napadené výnosy zavádějí neodůvodněnou diskriminaci ve prospěch výrobků, na které předmětné zákazy nedopadají, že porušují právo na vlastnictví chráněné článkem 17 Listiny základních práv Evropské unie a že porušují ustanovení článku 1 protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Žalobci mají dále za to, že napadený výnos č. 2019-642 je v rozporu se směrnicí 2000/31/ES[6], jelikož představuje neodůvodněnou a nepřiměřenou překážku volného pohybu služeb, a že napadený výnos č. 2019-643 je protiprávní, jelikož představuje nadměrný zásah do práva na svobodu projevu zaručeného článkem 10 EÚLP.

14. Ministre de la Transition écologique (ministryně pro ekologickou přeměnu, Francie) v žalobní odpovědi navrhla zamítnutí obou žalob.

[6] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (Úř. věst. 2000, L 178, s. 1; Zvl. vyd. 13/25, s. 399) (dále jen „směrnice o elektronickém obchodu“).

15. Conseil d'État (Státní rada) ve svém předkládacím rozhodnutí vysvětluje důvody pro zamítnutí všech výše uvedených žalobních důvodů s výjimkou důvodu založeného na nařízení o biocidních přípravcích, které podle uvedeného soudu neobsahuje žádné ustanovení, jež by členským státům umožňovalo či zakazovalo stanovit taková omezující opatření, jako jsou opatření obsažená v článcích L. 522-18 a L. 522-5-3 zákona o životním prostředí. Předkládající soud si tedy není jistý, zda taková opatření mohou být přijata, aniž by došlo k porušení uvedeného nařízení.

16. Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující otázku:

„Brání [nařízení o biocidních přípravcích] tomu, aby členský stát přijal v zájmu ochrany veřejného zdraví a životního prostředí taková omezující pravidla týkající se obchodních praktik a reklamy, jako jsou pravidla stanovená v článcích L. 522-18 a L. 522-5-3 zákona o životním prostředí? Za jakých podmínek může členský stát případně přijmout taková opatření?"

17. Písemná vyjádření předložili žalobci, francouzská, italská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise. Žalobci, francouzská vláda a Komise přednesli ústní argumentaci na jednání, které se konalo dne 9. března 2022.

IV. Posouzení

18. Tato věc se týká slučitelnosti francouzských vnitrostátních právních předpisů [7], které na jedné straně zakazují určité obchodní praktiky týkající se dvou kategorií biocidních přípravků a na druhé straně omezují reklamu týkající se stejných kategorií biocidních přípravků, jakož i dvou dalších kategorií, s unijním právem.

19. Analýzu zahájím úvahou o míře harmonizace dosažené nařízením o biocidních přípravcích, a to vzhledem k tomu, že se jedná o nástroj unijního práva, na který se předkládající soud konkrétně dotazuje. Podpůrně se předkládající soud rovněž obecněji dotazuje na podmínky, za nichž unijní právo umožňuje přijímat vnitrostátní pravidla, jako jsou pravidla dotčená v projednávané věci. V rozsahu, v jakém je to nezbytné, tedy posoudím dotčená pravidla z hlediska relevantního unijního práva, kterým jsou v projednávané věci ustanovení o volném pohybu zboží podle článků 34 a 36 SFEU [8]. Uvedená ustanovení jsou však použitelná pouze tehdy, pokud věc v původním řízení zahrnuje přeshraniční prvek [9], což přísluší ověřit předkládajícímu soudu [10].

[7] – Ačkoli se předběžné otázky týkají pouze článků L. 522-18 a L. 522-5-3 zákona o životním prostředí, původní řízení se týká zákonnosti napadených výnosů, kterými byly do zákona o životním prostředí vloženy články R. 522-16-1 a R. 522-16-2. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že článek R.522-16-1 konkretizuje článek L. 522-18, a článek R. 522-16-2 konkretizuje článek L.522-5-3. Oba uvedené soubory ustanovení tedy představují dva regulatorní celky, o nichž bylo mezi zúčastněnými diskutováno. Proto budu posuzovat předložené otázky tak, že se týkají nejen výslovně uvedených právních ustanovení, ale také článků R. 522.16-1 a R. 522.16-2 zákona o životním prostředí.

[8] – Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, „že pokud je určitá oblast předmětem úplné harmonizace v rámci Unie, musí být každé vnitrostátní opatření, které se jí týká, posuzováno s ohledem na ustanovení tohoto harmonizačního předpisu, a nikoliv s ohledem na ustanovení primárního práva". Rozsudek ze dne 24. února 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, bod 45 a citovaná judikatura).

[9] – Rozsudek ze dne 19. ledna 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, bod 39 a citovaná judikatura).

[10] – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v původním řízení vznesli žalobci argumenty týkající se směrnice o elektronickém obchodu. Pouze bych uvedl, že jelikož uvedená směrnice vychází ze zásady „země původu", je v projednávané věci irelevantní, neboť všichni žalobci jsou patrně francouzskými společnostmi. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Papasavvas (C-291/13, EU:C:2014:2209, body 34 a 35).

20. Výše uvedenou dvoudílnou analýzu provedu nejprve z hlediska vnitrostátního zákazu určitých obchodních praktik (část A) a poté se budu věnovat otázce reklamy (část B).

A. Zákaz dotčených obchodních praktik

21. Články L. 522-18 a R. 522-16-1 zákona o životním prostředí zakazují při prodeji určitých biocidních přípravků definovaných v příloze V nařízení o biocidních přípravcích (dále jen „příloha V“) jako typy přípravků 14 a 18, s výjimkou biocidních přípravků, které jsou způsobilé pro zjednodušený povolovací postup podle článku 25 uvedeného nařízení, slevy, srážky z ceny, věrnostní slevy, diferenciaci obecných a zvláštních prodejních podmínek, poskytování kusů zdarma a veškeré rovnocenné praktiky.

22. Typ přípravku 14 se týká „rodenticidů“, které jsou v příloze V popsány jako „přípravky používané pro regulaci myší, potkanů a dalších hlodavců jiným způsobem než jejich odpuzováním či vábením“. Typ přípravku 18 se týká „insekticidů, akaricidů a přípravků k regulaci jiných členovců“, které jsou popsány jako „přípravky používané k regulaci členovců (tj. hmyzu, pavouků a korýšů) jiným způsobem než jejich odpuzováním či vábením.“ Typy přípravků 14 a 18 spadají do širší kategorie nazvané „Hlavní skupina 3: Regulace živočišných škůdců“.

23. V následující analýze dospěji k závěru, že dotčený vnitrostátní zákaz není v rozporu s nařízením o biocidních přípravcích (část 1). Dospěji rovněž k závěru, že tentýž zákaz neporušuje ustanovení Smlouvy o volném pohybu zboží (část 2).

1. Oblast působnosti harmonizovaných pravidel

24. Nařízení o biocidních přípravcích bylo přijato na základě článku 114 SFEU, který je hlavním právním základem pro přijímání unijních opatření nezbytných pro vytvoření a fungování vnitřního trhu [11]. Uvedené nařízení tedy harmonizuje „předpisy pro dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání a současně zajišťuje vysokou úroveň ochrany zdraví lidí i zvířat a životního prostředí“, jak je stanoveno v jeho čl. 1 odst. 1 [12]. Za tímto účelem uvádí čl. 1 odst. 2 kategorie pravidel stanovených uvedeným nástrojem. Tento výčet zahrnuje pod písmenem d) pravidla týkající se „dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání v rámci jednoho nebo více členských států nebo v rámci Unie“.

25. Věc v původním řízení se týká biocidních přípravků a kategorie pravidel týkajících se „dodávání na trh a používání“ je patrně dostatečně široká, aby zahrnovala pravidla zakazující určité cenové praktiky. V článku 3 odst. 1 písm. i) je totiž „dodání na trh“ definováno jako „jakékoliv dodání biocidního přípravku […] k distribuci nebo použití v rámci obchodní činnosti, a to buď za úplatu, nebo bezplatně“.

26. Vzhledem k tomu musí být posouzení toho, zda unijní nástroj plně harmonizuje určitou oblast, provedeno nikoliv na základě zohlednění obecně vymezených právních kategorií, ale na základě zkoumání konkrétní oblasti [13].

[11] – Viz například stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Marrákešská smlouva o přístupu k publikovaným dílům (3/15, EU:C:2016:657, bod 71).

[12] – Viz rovněž bod 3 odůvodnění nařízení o biocidních přípravcích a rozsudek ze dne 14. října 2021, Biofa (C-29/20, EU:C:2021:843, bod 35 a citovaná judikatura).

[13] – V tomto smyslu viz stanoviska generálních advokátů M. Bobka ve věci Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180, body 27 až 29) a P. Mengozziho ve věci Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:128, bod 47).

27. V projednávané věci se tato konkrétní oblast týká zákazu „slev, srážek z ceny, věrnostních slev, diferenciace obecných a zvláštních prodejních podmínek […], poskytování kusů zdarma a veškerých rovnocenných praktik“ v souvislosti s prodejem některých biocidních přípravků.

28. Vzhledem k tomu, že příslušné obchodní praktiky jsou takto vymezeny, mám společně s francouzskou a nizozemskou vládou a Komisí za to, že nařízení o biocidních přípravcích neobsahuje žádné ustanovení, které by se uvedených praktik výslovně týkalo.

29. Jak uvádí Komise, nařízení o biocidních přípravcích se týká především povolení biocidních přípravků za účelem jejich dodávání na trh a jejich používání. Ustanovení týkající se používání biocidních přípravků jsou poměrně omezená a stanoví především, že toto používání je podmíněno a musí být v souladu s příslušným povolením a požadavky na označování a balení [14].

30. V tomto kontextu se ustanovení, která se věcně nejvíce blíží projednávané věci, nacházejí v článcích 69 a 72 nařízení o biocidních přípravcích, které na jedné straně obsahují požadavky na balení a označování a na druhé straně požadavky na reklamu. Podotýkám, že žádné z těchto ustanovení není relevantní pro zákaz dotčených praktik [15].

31. Sami žalobci v průběhu řízení připustili, že nařízení o biocidních přípravcích neobsahuje žádné ustanovení o cenových praktikách. Tvrdili však, že dotčená vnitrostátní právní úprava narušuje harmonizovaný rámec vytvořený uvedeným nařízením a nařízením CLP. Žalobci vysvětlili, že vnitrostátní předpisy o obchodních praktikách zavádějí další úroveň regulace s novou kategorizací výrobků, která je pro výrobce nepředvídatelná, protože nemá žádnou přímou souvislost s rizikem spojeným s daným výrobkem. Dotčená vnitrostátní právní úprava tedy podle názoru žalobců narušuje volný pohyb biocidních přípravků, čímž maří cíl sledovaný uvedenými nařízeními. Žalobci dále tvrdí, že nařízení o biocidních přípravcích omezuje působnost členských států v oblasti informační politiky o účincích biocidních přípravků, jak vyžaduje čl. 17 odst. 5 třetí pododstavec uvedeného nařízení. Podle jejich názoru však taková politika nezahrnuje dotčený zákaz.

32. V tomto ohledu uvádím, pokud jde o nařízení CLP, že tento nástroj v podstatě harmonizuje kritéria pro klasifikaci látek a směsí a stanoví pravidla pro označování a balení nebezpečných látek a směsí [16]. Jinými slovy, uvedené nařízení má za cíl stanovit „vlastnosti, na základě kterých by měly být látky a směsi klasifikovány jako nebezpečné, aby mohla být nebezpečnost látek a směsí patřičným způsobem zjišťována a uváděna“ [17], a upravuje obecné normy balení pro zajištění jejich bezpečného dodávání [18].

33. Nařízení o biocidních přípravcích obsahuje křížové odkazy na nařízení CLP, aby jej mohlo použít jako referenční bod v souvislosti se schvalováním účinných látek a povolováním biocidních přípravků [19]. Nařízení o biocidních přípravcích rovněž odkazuje na nařízení CLP při definování požadavků týkajících se označování a balení biocidních přípravků (článek 69 nařízení o biocidních přípravcích) a jejich reklamy (článek 72 nařízení o biocidních přípravcích), protože

[14] – Viz čl. 17 odst. 1 a 5 první pododstavec nebo čl. 22 odst. 1 nařízení o biocidních přípravcích.

[15] – Článkem 72 nařízení o biocidních přípravcích se bude zabývat část B tohoto stanoviska, jelikož uvedený článek je přímo relevantní pro dotčené vnitrostátní pravidlo týkající se reklamy.

[16] – Viz článek 1 nařízení CLP.

[17] – Bod 10 odůvodnění nařízení CLP.

[18] – Bod 51 odůvodnění nařízení CLP.

[19] – Viz čl. 3 písm. f), čl. 5 odst. 1 a 3, čl. 10 odst. 1 písm. b), čl. 28 odst. 2 písm. a) nařízení o biocidních přípravcích, pokud jde o otázku účinných látek, a jeho čl. 19 odst. 4 písm. b), pokud jde o povolování biocidních přípravků.

nařízení CLP obsahuje v obou těchto oblastech zvláštní pravidla, jejichž uplatňování nařízení o biocidních přípravcích zachovává [20]. Ačkoli tedy nařízení CLP v těchto ohledech doplňuje nařízení o biocidních přípravcích a ačkoli nařízení o biocidních přípravcích obecněji prohlašuje, že jím není dotčeno nařízení CLP [21], poznamenávám, že nařízení CLP nezavádí žádná další pravidla relevantní pro dotčené obchodní praktiky.

34. Pokud jde o čl. 17 odst. 5 třetí pododstavec nařízení o biocidních přípravcích, jehož se rovněž žalobci dovolávají, toto ustanovení vyžaduje, aby členské státy přijaly „potřebná opatření k tomu, aby veřejnosti poskytly příslušné informace o výhodách a rizicích biocidních přípravků a o způsobech minimalizace jejich použití.“ Potvrzení působnosti členských států, které z uvedeného ustanovení vyplývá, však neznamená, že oblast působnosti členských států by byla omezena na takovou informační politiku.

35. Lze přesto tvrdit, že ačkoli se dotčený zákaz týká jmenovitě jiné oblasti než informační politiky, narušuje regulační rovnováhu, kterou unijní normotvůrce vytvořil mezi snahou o zlepšení vnitřního trhu s biocidními přípravky na jedné straně a ochranou veřejného zdraví a životního prostředí na straně druhé? Jinými slovy, bylo by možné tvrdit, že cílem unijního normotvůrce bylo, aby jediným způsobem, jakým by bylo možné posoudit používání biocidních přípravků po jejich uvedení na trh, byla informační politika prováděná členskými státy na základě čl. 17 odst. 5 třetího pododstavce nařízení o biocidních přípravcích?

36. Domnívám se, že tak tomu není. Ustanovení týkající se pravomoci členských států ve věcech informační politiky doplňuje v rámci článku 17 nařízení o biocidních přípravcích obecná pravidla týkající se možnosti uvedení přípravku na trh a jeho používání. Je začleněna do čl. 17 odst. 5 uvedeného nařízení, jehož první pododstavec stanoví povinnost použít biocidní přípravky v souladu s povolením a rovněž požadavky na označování a balení. Druhý pododstavec vysvětluje, že „správné použití“ biocidního přípravku „zahrnuje racionální uplatňování kombinace fyzikálních, biologických, chemických nebo jiných opatření podle potřeby, jejichž prostřednictvím je použití biocidních přípravků omezeno na nezbytné minimum a jsou přijata vhodná preventivní opatření.“ Z třetího pododstavce vyplývá povinnost členských států přijmout opatření k tomu, aby veřejnosti poskytly příslušné informace o výhodách a rizicích biocidních přípravků a o způsobech minimalizace jejich použití.

37. Článek 17 odst. 5 třetí pododstavec nařízení o biocidních přípravcích tedy přistupuje k otázce použití biocidních přípravků nikoli z hlediska jejich souladu s různými regulačními požadavky (uvedenými v čl. 17 odst. 1 tohoto nařízení), ale spíše z širšího hlediska jejich udržitelného používání, jak patrně potvrzuje pracovní dokument útvarů Komise, který tvoří přílohu zprávy Komise o provádění nařízení o biocidních přípravcích [22]. Tento dokument z roku 2021 uvádí v kapitole „Udržitelné používání“ opatření přijatá členskými státy, přičemž uznává, že směrnice 2009/128/ES [23] se nevztahuje na biocidní přípravky a že „užitečnost takového rozšíření působnosti bude posuzována v souvislosti s budoucím hodnocením nařízení o biocidních přípravcích.“ [24]

[20] – Viz článek 48 nařízení CLP o reklamě a jeho hlavy III až V, pokud jde o označování a balení.

[21] – Viz čl. 2 odst. 3 písm. m) nařízení o biocidních přípravcích.

[22] – Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation No 528/2012, SWD(2021) 128 final, s. 59 až 61.

[23] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů (Úř. věst. 2009, L 309, s. 71; dále jen „směrnice o udržitelném používání pesticidů“).

[24] – Commission Staff Working Document, viz výše poznámku pod čarou 22, s. 59. Článek 18 nařízení o biocidních přípravcích stanoví, že Komise „případně“ předloží návrh týkající se opatření pro udržitelné používání biocidních přípravků.

38. Poznamenávám, že čl. 17 odst. 5 třetí pododstavec nařízení o biocidních přípravcích odpovídá, velmi obecně řečeno, článku 7 směrnice o udržitelném používání pesticidů upravujícímu „informace a zvyšování povědomí“. Uvedená směrnice však obsahuje také pravidla týkající se národních akčních plánů, odborné přípravy profesionálních uživatelů, distributorů a poradců (včetně systému certifikace), požadavků na prodej a pravidel pro zvláštní postupy.

39. Za těchto okolností a s ohledem na velmi omezený počet a rozsah ustanovení nařízení o biocidních přípravcích týkajících se způsobů zajištění udržitelného používání biocidních přípravků po jejich uvedení na trh považuji za obtížné dospět k závěru, že působnost členských států byla v této oblasti omezena.

40. Dospívám proto k závěru, že nařízení o biocidních přípravcích nebrání dotčenému zákazu. Dotčený zákaz nicméně nadále podléhá, pokud jde o případy s přeshraničním prvkem a s ohledem na specifika projednávané věci [25], ustanovením Smlouvy o volném pohybu zboží, jimiž se nyní budu zabývat.

2. Omezení vyplývající z článků 34 a 36 SFEU

41. V této části uvedu důvody, které mě vedou k závěru, že článek 34 SFEU nebrání zákazu dotčených obchodních praktik (část A). Pokud by Soudní dvůr dospěl k opačnému závěru, uvedu důvody, proč je tento zákaz podle mého názoru v každém případě odůvodněný (část B).

a) Článek 34 SFEU nebrání zákazu

42. Článek 34 SFEU tím, že zakazuje množstevní omezení dovozu mezi členskými státy, jakož i všechna opatření s rovnocenným účinkem, vyjadřuje základní zásadu volného pohybu zboží v rámci Evropské unie [26].

43. Podle ustálené judikatury se opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu uvedeného ustanovení vztahuje na každou právní úpravu členského státu, která by mohla, ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně, narušit obchod mezi členskými státy“ [27]. Uvedená formulace byla upravena na základě judikatury vyplývající z rozsudku Keck a Mithouard. Z uvedené judikatury vyplývá, že vnitrostátní opatření nespadá do působnosti článku 34 SFEU, pokud představuje způsob prodeje, který se vztahuje „na všechny dotčené subjekty provozující činnost na vnitrostátním území“, a pokud „[postihuje] stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských výrobků i výrobků pocházejících z jiných členských států na trh.“ [28]

[25] – Viz výše mé poznámky v poznámce pod čarou 10.

[26] – Viz například rozsudek ze dne 15. července 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, bod 33 a citovaná judikatura; dále jen „rozsudek DocMorris“).

[27] – Rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, bod 5). Nověji viz například rozsudek DocMorris, bod 34.

[28] – Rozsudek ze dne 24. listopadu 1993, Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91, EU:C:1993:905, bod 16; dále jen „rozsudek Keck a Mithouard“). Ačkoli bylo uvedené kritérium předmětem diskuzí, jeho význam byl potvrzen např. rozsudkem DocMorris, bod 35. K diskuzi viz např. Schütze, R., „Of types and tests: towards a unitary doctrinal framework for Article 34 TFEU?“, *European Law Review*, sv. 41(6), 2016, s. 826; Lianos, I., „In Memoriam Keck: The Reformation of the EU Law on the Free Movement of Goods“, *European Law Review*, sv. 40(2), 2015, s. 225; a Purnhagen, K. P., „Keck is dead, long live Keck? How the court of justice tries to avoid a Sunday Trading Saga 2.0“, *Liber Amicorum* L. *W. Gormley*, 2019, s. 176.

44. V pozdější judikatuře Soudní dvůr upřesnil, že pojem „způsob prodeje“ se vztahuje na omezení nebo zákazy, které se nedotýkají vlastností výrobků, ale které se vztahují výlučně ke způsobům, jak mohou být uváděny na trh [29].

45. Podotýkám, že dotčený zákaz se netýká požadavků vztahujících se na biocidní přípravky, ale brání určitým způsobům podpory jejich prodeje. Z tohoto důvodu je třeba dotčený zákaz podle mého názoru považovat za takový, který se týká „způsobu prodeje“ ve smyslu uvedené judikatury.

46. Pokud jde o otázku, zda dotčený zákaz dodržuje podmínky uvedené v bodě 43 výše, poznamenávám nejprve, že zákaz uvedený v článcích L. 522-18 a R. 522-16-1 zákona o životním prostředí se vztahuje na všechny příslušné obchodníky působící na vnitrostátním území, a to nezávisle na jejich státní příslušnosti. Není tedy formálně diskriminační.

47. Zadruhé, pokud jde o otázku, zda se takový zákaz více dotýká uvádění na trh insekticidů a rodenticidů z jiných členských států než domácích, francouzská vláda uvádí, že tomu tak není. Francouzská vláda na jednání vysvětlila, že pro hospodářské subjekty usazené v jiných členských státech, které chtějí nabízet své biocidní přípravky ve Francii, nepředstavuje tento zákaz žádné dodatečné náklady. Uvedená vláda rovněž dodala, že dotčený zákaz se netýká všech způsobů uvádění na trh.

48. Komise je opačného názoru a domnívá se, že předmětný zákaz omezuje jeden z nástrojů, které mají obchodníci k dispozici, aby se zviditelnili na francouzském trhu. Může se tak ve větší míře dotknout výrobků z jiných členských států než výrobků tuzemských.

49. Žalobci při jednání v podstatě zastávali stejný názor [30].

50. Souhlasím s francouzskou vládou.

51. Ačkoli má Komise pravdu v tom, že možnost konkurovat prostřednictvím cen výrobků je důležitým nástrojem, který mají obchodníci k dispozici, nevyplývá z toho, že každé omezení v tomto ohledu bude automaticky považováno za takové, které spadá do působnosti článku 34 SFEU. Judikatura Soudního dvora je v tomto ohledu diferencovaná.

52. Soudní dvůr měl za to, že právní úprava, která vyloučila volnost obchodníků ovlivňovat minimální ceny [31] nebo je jakkoli ovlivňovat [32], spadá pod zákaz uvedený v článku 34 SFEU. Naproti tomu v rozsudku Etablissements Fr. Colruyt, který se týkal pravidla zakazujícího maloobchodním prodejcům prodávat tabákové výrobky za nižší maloobchodní cenu, než je cena uvedená výrobcem nebo dovozcem, se Soudní dvůr opřel o skutečnost, že dovozcům zůstala volnost v určování této ceny, a dospěl k závěru, že dotčená právní úprava nepodléhá článku 34 SFEU [33].

[29] – Viz například rozsudky ze dne 21. září 2016, Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704, bod 37 a citovaná judikatura; dále jen „rozsudek Etablissements Fr. Colruyt“); ze dne 25. března 2004, Karner (C-71/02, EU:C:2004:181, bod 38 a citovaná judikatura; dále jen „rozsudek Karner“); a ze dne 2. prosince 2010, Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725, bod 45; dále jen „rozsudek Ker-Optika“).

[30] – Učinili tak podpůrně a v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem, přičemž jejich hlavním argumentem bylo, že zákaz porušuje nařízení o biocidních přípravcích.

[31] – Rozsudek ze dne 23. prosince 2015, Scotch Whisky Association a další (C-333/14, EU:C:2015:845, bod 32).

[32] – Rozsudek ze dne 19. října 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, bod 26; dále jen „rozsudek Deutsche Parkinson Vereinigung“).

[33] – Rozsudek Etablissements Fr. Colruyt, body 38 až 40.

53. Domnívám se, že podobně jako v uvedené věci je i v projednávané věci důležité, že obchodníci mají i nadále volnost při určování cen. Mohou tedy na této úrovni soutěžit v tom smyslu, že se mohou rozhodnout, že cena jejich výrobků (bez jakékoli propagace) bude vyšší nebo nižší.

54. Kromě toho Soudní dvůr nad rámec judikatury týkající se způsobů stanovení cen v řadě judikátů, mezi něž patří rozsudky Ker-Optika, Deutsche Parkinson Vereinigung nebo A, zdůraznil problém přístupu na trh, který dotčené vnitrostátní opatření (v podstatě zakazující některé aspekty uvádění na trh na internetu) obzvláště ztěžovalo, ne-li znemožňovalo [34].

55. V projednávané věci tomu tak podle všeho není.

56. Žalobci při jednání uvedli, že uvádějí na trh biocidní přípravky, jejichž účinnými látkami jsou éterické oleje. Vysvětlili, že tyto přípravky představují alternativu k tradičním biocidním přípravkům na bázi chemické syntézy, protože mají menší dopad na životní prostředí. Žalobci dále vysvětlili, že jsou menšinovými účastníky trhu, kteří jsou proto závislí na obchodních praktikách (a reklamě), které jim umožňují, aby se zviditelnili.

57. I když připouštím, že může být obtížnější zavést na trh výrobek, který je alternativou k tradičnímu výrobku, jde patrně o přirozený problém, se kterým se potýkají zahraniční i domácí „alternativní“ výrobky. Domnívám se, že v projednávané věci je důležité, zda dotčený zákaz výrazně brání přístupu těchto zřejmě alternativních zahraničních výrobků na francouzský trh.

58. Mám za to, že tomu tak není.

59. Samozřejmě, a jak uvedla francouzská vláda, nelze vyloučit, že dotčený vnitrostátní zákaz omezuje ve Francii objem prodeje výrobků pocházejících z jiných členských států, jelikož „subjekty zbavuje jedné z metod zvyšování prodeje zboží“ [35].

60. Za relevantní v této chvíli nicméně považuji skutečnost, že ačkoli dotčený zákaz omezuje některé metody podpory prodeje, obchodníci mohou i nadále volně stanovit „plnou“ cenu insekticidů a rodenticidů, jak jsem již uvedl, a že je mohou i nadále volně uvádět na trh na místech, která považují za vhodná, ať už se jedná o internet nebo obchody.

61. Jinými slovy, v dotčené právní úpravě nespatřuji nic, co by umožňovalo dospět k závěru, že zákaz slev, srážek z ceny, věrnostních slev, diferenciace obecných a zvláštních prodejních podmínek, poskytování kusů zdarma a veškerých rovnocenných praktik zbavuje obchodníky určitého způsobu uvádění na trh, což by jim zásadně bránilo v možnosti účinně konkurovat místním výrobkům nebo by jim tuto konkurenci obzvláště ztěžovalo, a to způsobem, který by bylo možné srovnat se zákazem prodeje přes internet nebo se stanovením pevných nebo minimálních cen.

62. Pokud by však Soudní dvůr s touto analýzou nesouhlasil a dospěl k závěru, že na dotčený vnitrostátní zákaz dopadá článek 34 SFEU, níže uvádím důvody, které podle mého názoru tento zákaz odůvodňují.

[34] – Rozsudek Ker-Optika, bod 54; Deutsche Parkinson Vereinigung, bod 25, a rozsudek ze dne 1. října 2020, A (Reklama a on-line prodeje léčivých přípravků) (C-649/18, EU:C:2020:764, bod 76). V posledně uvedeném rozsudku Soudní dvůr analyzoval dotčené opatření podle směrnice o elektronickém obchodu. Generální advokát H. Saugmandsgaarda Øe jej naopak zkoumal z hlediska článků 34 a 36 SFEU; viz jeho stanovisko ve věci A (Reklama a on-line prodeje léčivých přípravků) (C-649/18, EU:C:2020:134, body 44 až 49, jakož i 69 a násl.) (dále jen „stanovisko ve věci A“). Viz rovněž rozsudek ze dne 11. prosince 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, body 74 až 76).

[35] – Jak bylo konstatováno v souvislosti se zákazem dalšího prodeje se ztrátou v rozsudku Keck a Mithouard, bod 13.

b) Dotčený zákaz je v každém případě odůvodněný

63. Podle ustálené judikatury platí, že překážka volnému pohybu zboží může být odůvodněna důvody obecného zájmu uvedenými v článku 36 SFEU nebo naléhavými důvody obecného zájmu [36].

64. V předkládacím rozhodnutí je vysvětleno, že cílem dotčeného zákazu je ochrana veřejného zdraví a životního prostředí [37].

65. Prvně uvedené odůvodnění odpovídá zájmu na zdraví, které uznává článek 36 SFEU. Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, „zdraví a život člověka zaujímají první místo mezi statky a zájmy chráněnými Smlouvou a členským státům přísluší rozhodnout o úrovni, na které zamýšlí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jímž má být této úrovně dosaženo. Vzhledem k tomu, že v jednotlivých členských státech se tato úroveň může lišit, je třeba členským státům přiznat prostor pro uvážení.“ [38]

66. Pokud jde zadruhé o životní prostředí, jeho ochrana byla v judikatuře uznána jako naléhavý důvod obecného zájmu [39].

67. Podotýkám, že pokud je cílem dotčeného zákazu omezit používání přípravků, které „mohou pro člověka, zvířata a životní prostředí představovat rizika vznikající v důsledku jejich vnitřních vlastností a s nimi souvisejících způsobů použití“ [40], mohou tyto cíle odůvodnit omezení obchodu, která jsou s tímto zákazem spojená.

68. Aby však bylo omezení odůvodněné, musí splňovat kritérium proporcionality. Musí být tedy vhodné k dosažení sledovaných cílů a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné. To znamená, že nesmí existovat opatření, která by při dosahování tohoto cíle omezovala volný pohyb zboží v menší míře [41].

69. Co se týče vhodnosti, dotčený zákaz zřejmě nevylučuje všechny případy zbytečného používání insekticidů a rodenticidů (jednoduše proto, že nelze vyloučit zbytečné používání těchto přípravků zakoupených za plnou cenu). Lze však podle mého názoru důvodně očekávat, že neexistence finanční výhody při jejich nákupu toto riziko do určité míry sníží, neboť odrazuje od zbytečných nákupů (které pak mohou vést ke zbytečnému užívání).

70. Pokud jde o nezbytnost, Komise na jednání v reakci na otázku položenou Soudním dvorem uvedla, že menší míry omezení by mohlo být dosaženo prostřednictvím reklamy nebo pokud by prodejci museli poskytovat informace o souvisejících rizicích.

71. Tato tvrzení mě nepřesvědčují.

36 – Rozsudek Ker-Optika, bod 57 a citovaná judikatura.

37 – Připomínám, že článek L. 522-18 zákona o životním prostředí stanoví, že „výnosem přijatým po konzultaci s Conseil d'État [Státní rada] se v závislosti na rizicích pro lidské zdraví a životní prostředí vymezí kategorie dotčených přípravků.“

38 – Rozsudek Deutsche Parkinson Vereinigung, bod 30 a citovaná judikatura.

39 – Viz například rozsudek ze dne 6. října 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, bod 43 a citovaná judikatura).

40 – Bod 1 odůvodnění nařízení o biocidních přípravcích.

41 – Viz například rozsudek Ker-Optika, bod 65.

72. Pokud jde o první uvedenou možnost, Komise v příslušné části svých podání namítá slučitelnost dodatečné věty, kterou francouzský regulační orgán stanovil jako povinnou součást veškeré reklamy na tyto přípravky, s nařízením o biocidních přípravcích. Tato dodatečná věta v podstatě vyzývá ke zvážení rizik a je podrobně rozebrána v části B oddílu IV tohoto stanoviska. Souhlasím s Komisí, že tato dodatečná věta je neslučitelná s úplnou harmonizací, které nařízení o biocidních přípravcích v této konkrétní otázce dosáhlo. Vzhledem k tomu nelze poskytnutí doplňujících informací o rizicích propagovaných přípravků jako součást reklamy považovat za méně omezující alternativu k dotčenému zákazu.

73. Pokud jde o druhé tvrzení, domnívám se, že aby takové sdělování informací ze strany prodejce mělo smysl a bylo stejně účinné jako neexistence finanční výhody, muselo by se opírat o určitou úroveň odborných znalostí, které by pravděpodobně musely být získány prostřednictvím odborné přípravy. To spolu s jinak nejasnými podmínkami zvažovaného scénáře podle mého názoru znemožňuje považovat tuto možnost za méně omezující [42].

74. Sama Komise připustila, že tyto navrhované alternativy nemusí být dostatečné k dosažení stanovených cílů a mohou vést k protichůdným sdělením. Souhlasím totiž s tím, že prodejce, který informuje zákazníky o rizicích spojených s výrobky, které nabízí, a zároveň poskytuje výraznou slevu a několik vzorků insekticidu zdarma, nepodporuje konzistentní přístup.

75. Konečně by bylo možné tvrdit, že méně omezujícího způsobu k zamezení zbytečného používání biocidních přípravků by bylo možné dosáhnout prostřednictvím informační kampaně založené na pravomoci členských států vyhrazené v čl. 17 odst. 5 třetím pododstavci nařízení o biocidních přípravcích [43]. V tomto ohledu připouštím, že pro Soudní dvůr je poměrně obtížné abstraktně posoudit potenciální zaměnitelnost dvou různých politik z hlediska jejich účinků. Domnívám se, že vzdělávací ambice sledované veřejnou informační kampaní vyžadují ze své podstaty k tomu, aby změnily myšlení a chování, určitý čas. V tomto ohledu chápu, že nemusí být považována za vhodnou k řešení problému, který je vnímán jako akutní. Kromě toho perspektiva bezprostředně dostupné finanční výhody může jednoduše přebít vzdělávací úsilí, a není tedy nerozumné se domnívat, že potlačení této finanční výhody je nezbytné, aby bylo možné smysluplně sledovat stanovený cíl.

76. Z článku R-522-16-1 zákona o životním prostředí navíc vyplývá, že zákaz se nepoužije, pokud se na daný insekticid nebo rodenticid vztahuje zjednodušený postup povolování podle článku 25 nařízení o biocidních přípravcích. Tento postup se obecně týká biocidních přípravků, které představují nízké riziko pro zdraví a životní prostředí [44]. To podle mého názoru ukazuje, že se francouzský regulační orgán snažil vyhnout regulačnímu přesahu, který by se týkal přípravků, jež nejsou považovány za zvlášť nebezpečné, a který by tak byl zbytečný.

77. Za těchto okolností a pro případ, že by Soudní dvůr dospěl v rozporu s mým výše uvedeným návrhem k závěru, že se na dotčený zákaz vztahuje článek 34 SFEU, se domnívám, že tento zákaz je odůvodněn cílem ochrany zdraví a životního prostředí, je vhodný k dosažení těchto cílů a nepřekračuje rámec toho, co je k jeho dosažení nezbytné.

[42] – Pro srovnání viz pravidla odborné přípravy „profesionálních uživatelů, distributorů a poradců“ uvedená v článku 5 směrnice o udržitelném používání pesticidů.

[43] – Viz bod 34 výše.

[44] – Viz body 29 a 30 odůvodnění nařízení o biocidních přípravcích.

B. Vnitrostátní předpisy o reklamě

78. Články L. 522-5-3 a R. 522-16-2 zákona o životním prostředí zakazují reklamu na čtyři kategorie biocidních přípravků, pokud je tato reklama určena široké veřejnosti. Reklama na tyto výrobky je možná, pokud je určena profesionálním uživatelům v místech distribuce přípravků těmto uživatelům a v publikacích, které jsou pro ně určeny. Reklama však musí obsahovat zvláštní větu, která v podstatě vyzývá ke zvážení, zda je použití těchto biocidních přípravků nezbytně nutné.

79. Uvedená pravidla se týkají typů přípravků 14 a 18 (na něž se rovněž vztahuje zákaz určitých obchodních praktik diskutovaných v části A oddílu IV tohoto stanoviska) a typů přípravků 2 [45] a 4 [46], dvou podkategorií dezinfekčních prostředků, které jsou v souladu s nařízením CLP klasifikovány jako nebezpečné pro vodní prostředí, kategorie 1: akutně toxická kategorie 1 (H400) a chronicky toxická kategorie 1 (H410). Je třeba dodat, že vnitrostátní předpisy o reklamě se nepoužijí, pokud se na dotčený přípravek vztahuje zjednodušený povolovací postup podle článku 25 nařízení o biocidních přípravcích, který se, jak již bylo uvedeno, vztahuje na přípravky představující nízké riziko pro zdraví a životní prostředí [47].

80. Podobně jak bylo uvedeno výše [48], posouzení dotčených pravidel musí začít zkoumáním stupně harmonizace dosaženého nařízením o biocidních přípravcích, a teprve poté, pokud je to nutné, zkoumat články 34 a 36 SFEU. Za tímto účelem se nejprve zaměřím na povinnost použít v reklamě určené profesionálním uživatelům zvláštní větu (1). Následně se budu zabývat zákazem reklamy určené široké veřejnosti (2).

1. Povinné použití dodatečné věty

81. Z článku R. 522-16-2 odst. 2 zákona o životním prostředí vyplývá, že reklama určená profesionálním uživatelům, která se týká rodenticidů, insekticidů a některých dezinfekčních prostředků musí obsahovat následující věty: „Před každým použitím se přesvědčte, že je nezbytné, zejména na místech navštěvovaných širokou veřejností. Je-li to možné, upřednostněte vždy alternativní metody a přípravky představující co nejnižší riziko pro zdraví lidí a zvířat a pro životní prostředí.“

82. Z uvedeného ustanovení rovněž vyplývá, že tato věta se použije *vedle* věty, jejíž použití vyžaduje čl. 72 odst. 1 nařízení o biocidních přípravcích, podle níž musí každá reklama na biocidní přípravky zahrnovat věty: „Používejte biocidy bezpečným způsobem. Před použitím si vždy přečtěte označení a informace o přípravku.“

83. Žalobci v podstatě tvrdí, že použití dodatečné věty porušuje článek 72 nařízení o biocidních přípravcích, jelikož uvedený článek představuje úplnou harmonizaci reklamy na biocidní přípravky.

84. Komise zastává podobný názor, zatímco francouzská, italská a nizozemská vláda zastávají opačný názor.

[45] – Jak stanoví příloha V, tento typ přípravku se týká „Dezinfekčních prostředků a algicidů, jež nejsou určeny k použití u člověka nebo zvířat“.

[46] – Jak stanoví příloha V, tento typ přípravku se týká „Oblasti potravin a krmiv“.

[47] – Viz výše bod 76 a článek R. 522-16-2 (III) zákona o životním prostředí.

[48] – Viz výše, bod 19.

85. Pro určení, zda je harmonizace dosažená ustanoveními nařízení o biocidních přípravcích týkajícími se reklamy úplná, je třeba vzít v úvahu nejen znění těchto ustanovení, ale rovněž jejich kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž jsou součástí [49].

86. Úvodem bych poznamenal, že článek 72 nařízení o biocidních přípravcích je jediným ustanovením nařízení o biocidních přípravcích týkajícím se reklamy a týká se poměrně úzkého aspektu obsahu reklamy. Skutečnost, že věcná působnost pravidel o reklamě v nařízení o biocidních přípravcích je ve srovnání s (vyčerpávajícím režimem reklamy upraveným) směrnicí 2001/83/ES [50], na kterou odkazuje francouzská vláda, aby ji postavila do protikladu k prvně uvedenému nařízení, poněkud omezená, však sama o sobě nevylučuje jejich vyčerpávající povahu. Podle mého názoru není důležité, zda je oblast působnosti zkoumaných pravidel (relativně) úzká nebo široká, ale spíše míra podrobnosti, které tato pravidla dosahují s ohledem na konkrétní (a potenciálně úzkou) otázku, kterou upravují [51].

87. Článek 72 nařízení o biocidních přípravcích se týká vět, které musí být v reklamě na biocidní přípravky použity, nebo které jsou naopak zakázány.

88. Podle prvního odstavce uvedeného článku, který vyžaduje, aby byly použity dvě výše uvedené věty, musí být tyto věty „v rámci celé reklamy jasně rozlišitelné a čitelné.“ Článek 72 odst. 2 umožňuje nahradit slovo „biocidy“ v uvedených větách „jednoznačným odkazem na inzerovaný typ přípravku.“

89. Třetí odstavec uvedeného článku zakazuje reklamu, která je „zavádějící z hlediska rizik přípravku pro zdraví lidí nebo zvířat nebo pro životní prostředí nebo z hlediska jeho účinnosti“, a rovněž obsahuje výčet výrazů, jejichž použití „je v každém případě“ zakázáno [52].

90. V tomto světle se pravidla obsažená v článku 72 nařízení o biocidních přípravcích jeví jako poměrně podrobná, pokud jde o věty o rizicích spojených s používáním biocidních přípravků. V tomto konkrétním rozsahu se jeví být srovnatelná, ne-li podrobnější než taxativní pravidla o reklamě obsažená ve směrnici 2001/83 [53], na niž se odvolává francouzská vláda. Článek 87 odst. 3 uvedené směrnice totiž stanoví, že reklama na léčivý přípravek musí podporovat jeho účelné používání tím, že ho představuje objektivně a bez přehánění jeho vlastností, a nesmí být klamavá. Pravidlo obsažené v článku 72 nařízení o biocidních přípravcích je podobné, ale ve skutečnosti podrobnější, neboť obsahuje konkrétní větu o bezpečném používání přípravku, která musí být uvedena v reklamě, a odkazuje uživatele na označení a informace o přípravku. Je také podrobnější, pokud jde o uvedení údajů, které jsou zakázány z důvodu, že by mohly být zavádějící.

91. Je pravda, že dodatečná věta vyžadovaná dotčenými vnitrostátními předpisy zřejmě sleduje stejný cíl jako článek 72 nařízení o biocidních přípravcích, neboť chrání veřejné zdraví a životní prostředí. Patrně tedy neexistuje žádný rozpor. To však nemá vliv na mou předchozí analýzu, protože pokud jde o otázku obsahu reklamy týkajícího se bezpečnosti, článek 72 nařízení o biocidních přípravcích ukazuje, že unijní normotvůrce dosáhl specifické rovnováhy mezi

[49] – V tomto smyslu viz například rozsudek ze dne 16. července 2015, UNIC a Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, bod 35 a citovaná judikatura).

[50] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků (Úř. věst. 2001, L 311, s. 67; Zvl. vyd. 13/27, s. 69). K potvrzení taxativní povahy pravidel o reklamě obsažených v uvedené směrnici viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2007, Gintec (C-374/05, EU:C:2007:654, body 33 a 34).

[51] – Viz rovněž bod 26 výše.

[52] – Těmito výrazy jsou „biocidní přípravek s nízkým rizikem“, „netoxický“, „neškodný“, „přírodní“, „šetrný k životnímu prostředí“, „šetrný ke zvířatům“ nebo jiné podobné údaje.

[53] – Viz poznámku pod čarou 50 výše.

různými prvky, kterými jsou v projednávané věci zlepšení „fungování vnitřního trhu“ a současně zajištění „vysoké úrovně ochrany zdraví lidí i zvířat a životního prostředí“ [54]. Domnívám se, že dotčená vnitrostátní pravidla tím, že stanoví dodatečný regulační požadavek, uvedenou rovnováhu narušují.

92. Za těchto okolností se domnívám, že oblast reklamy, pokud jde o věty týkající se rizik inzerovaných biocidních přípravků, upravil unijní normotvůrce vyčerpávajícím způsobem.

2. Zákaz reklamy určené široké veřejnosti

a) Oblast působnosti harmonizovaných pravidel

93. Můj závěr ohledně úplné harmonizace pravidel stanovených v článku 72 nařízení o biocidních přípravcích však neznamená, že všechny aspekty reklamy na biocidní přípravky včetně otázky, zda si členské státy ponechávají pravomoc zakázat určitou reklamu, byly tímto nástrojem harmonizovány.

94. Pokud jde o tento poslední aspekt, znění uvedeného ustanovení – stanovující povinné a zakázané věty týkající se bezpečného použití biocidních přípravků a jejich rizika – podle mého názoru neumožňuje dospět k závěru, že by pravomoc členských států rozhodnout o zákazu určitých typů reklamy byla omezena.

95. Je pravda, že lze tvrdit, že existence tohoto zvláštního ustanovení o povinných a zakázaných větách v reklamě na biocidní přípravky znamená, že cílem unijního normotvůrce bylo umožnit reklamu na tyto přípravky, a že vnitrostátní právní úprava zakazující některé aspekty reklamy omezuje užitečný účinek článku 72, neboť v případě, kdy reklama neexistuje, ztrácí toto ustanovení svůj účel.

96. Pokud jde o normativní kontext, znovu připomínám, že článek 72 nařízení o biocidních přípravcích je jediným ustanovením uvedeného nařízení, které se týká uvedené otázky [55].

97. Zařazení samotného článku 72 do nařízení o biocidních přípravcích kontrastuje s volbou učiněnou ve směrnici 2001/83, jejíž hlava VIII je výslovně věnována reklamě a obsahuje několik ustanovení (články 86 až 100), která podrobně popisují případy, kdy členské státy musí nebo mohou zakázat reklamu na humánní léčivé přípravky, nebo kdy může být reklama povolena [56].

98. V menší míře se stručnost nařízení o biocidních přípravcích ohledně této otázky liší také od článku 66 nařízení (ES) č. 1107/2009 [57], který stanoví možnost členských států omezit propagaci v určitých médiích a obsahuje pravidla týkající se povinných nebo zakázaných prvků propagace, jako je zákaz „vizuálního zobrazení potenciálně nebezpečných postupů, jako je směšování nebo použití bez náležitého ochranného oděvu, ani použití v blízkosti potravin ani použití dětmi nebo v jejich blízkosti.“

[54] – Viz čl. 1 odst. 1 nařízení o biocidních přípravcích.

[55] – Článek 48 nařízení CLP, zařazený v hlavě VII „Společná a závěrečná ustanovení“, a bod 67 odůvodnění tohoto nařízení stanoví podobně stručná pravidla pro reklamu, která jsou obsažena v hlavě VII s názvem „Závěrečná ustanovení“.

[56] – Viz čl. 87 odst. 1 a čl. 88 odst. 1, 2 a 3 směrnice 2001/83.

[57] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. 2009, L 309, s. 1).

99. Za těchto okolností se domnívám, že pokud by cílem unijního normotvůrce bylo omezit pravomoc členských států zakázat určité druhy reklamy, vytvořil by vyváženější pravidla. Můj názor ohledně této otázky je dále posílen existencí odchylných pravidel v nařízení o biocidních přípravcích týkajících se přípravků, které nesplňují podmínky pro povolení nebo které se týkají použití nových účinných látek [58], nebo tím, že unijní normotvůrce vyzývá k pozornosti, pokud jde o ochranu zranitelných skupin, jako jsou těhotné ženy a děti [59].

100. S ohledem na výše uvedené jsem tedy dospěl k závěru, že nařízení o biocidních přípravcích předmětnému zákazu nebrání. Podobně jako bylo uvedeno výše [60], tento zákaz musí nicméně dodržovat omezení vyplývající z článků 34 a 36 SFEU.

b) Omezení vyplývající z článků 34 a 36 SFEU

101. Dotčený zákaz reklamy musí být podle mého názoru považován za „způsob prodeje“. Tento zákaz se totiž netýká požadavků vztahujících se na dotčené přípravky a podotýkám, že Soudní dvůr opakovaně judikoval, že do této kategorie spadají omezení ovlivňující možnosti obchodníků šířit reklamu [61].

102. S odkazem na podmínky uvedené v předchozí části, které musí být splněny, aby dotčený zákaz nespadal do působnosti článku 34 SFEU [62], konstatuji, že zákaz se vztahuje na všechny hospodářské subjekty působící na relevantním trhu, aniž by byl diskriminující na základě státní příslušnosti.

103. Posouzení otázky, zda dotčený zákaz ovlivňuje ve větší míře přípravky pocházející z jiných členských států než tuzemské přípravky, se zdá být složitější.

104. Soudní dvůr měl za to, že vnitrostátní právní úprava ukládající obchodníkům povinnost změnit formu nebo obsah reklamní kampaně spadá pod článek 34 SFEU [63].

105. Projednávaná věc se však netýká potřeby změnit obsah reklamní kampaně, ale spíše naprosté nemožnosti směřovat jakoukoli kampaň na širokou veřejnost, pokud jde o čtyři kategorie biocidních přípravků.

106. Ačkoli Soudní dvůr opakovaně uznal, že některé zákazy reklamy mohou omezit množství prodejů, měl také za to, že na některé z nich se článek 34 SFEU nevztahoval.

107. Tak tomu bylo v případě vnitrostátních předpisů, které vyloučily odvětví distribuce z televizní reklamy [64], zakazovaly lékárníkům propagovat kvazifarmaceutické přípravky mimo svou lékárnu [65] nebo zakazovaly zásilkové lékárně pořádat reklamní akci v podobě výherní soutěže [66].

[58] – Viz článek 55 nařízení o biocidních přípravcích.

[59] – Bod 3 odůvodnění nařízení o biocidních přípravcích.

[60] – Viz bod 19 výše.

[61] – Viz například rozsudek DocMorris, bod 37, a rozsudek ze dne 9. února 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, bod 22; dále jen „rozsudek Leclerc-Siplec“). Viz také stanovisko ve věci A, bod 71.

[62] – Viz výše, bod 42 a násl.

[63] – Rozsudek ze dne 12. prosince 1990, SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, body 29 a 30) (vydaný před rozsudkem Keck a Mithouard). Viz také rozsudek ze dne 15. července 2004, Douwe Egberts (C-239/02, EU:C:2004:445, bod 52 a citovaná judikatura).

[64] – Rozsudek Leclerc-Siplec, body 20 až 24.

[65] – Rozsudek ze dne 15. prosince 1993, Hünermund a další (C-292/92, EU:C:1993:932, body 22 až 24).

[66] – Rozsudek DocMorris, body 39 a 45. Viz rovněž v rámci odlišného skutkového kontextu rozsudek Karner, body 42 a 43.

108. Je však pravda, že v rozsudcích De Agostini a Gourmet International Products Soudní dvůr rozhodl, že nelze vyloučit, že úplný zákaz může mít větší dopad na výrobky z jiných členských států [67]. Z uvedeného odůvodnění Soudního dvora nicméně patrně vyplývá, že (případná) existence omezení, na která dopadá článek 34 SFEU, vyplývala z konkrétního problému, se kterým se obchodník potýkal při vstupu na vnitrostátní trh. V rozsudku De Agostini, která se týkala zákazu televizní reklamy zaměřené na děti mladší 12 let a klamavé reklamy, zůstala kvalifikace tohoto opatření otevřená, přičemž Soudní dvůr odkázal na tvrzení společnosti De Agostini, že televizní reklama je „jedinou účinnou formou propagace, která jí umožňuje proniknout na švédský trh“ [68].

109. Obdobně v rozsudku Gourmet International Products byl závěr Soudního dvora ohledně toho, že švédský zákaz reklamy na alkoholické výrobky představuje překážku obchodu, spojen s konstatováním, že spotřeba alkoholických nápojů „se váže na tradice určité společnosti a na místní obyčeje a zvyklosti.“ [69] Skutečnost, že publikace obsahující reklamu mohly být distribuovány na prodejních místech, neměla na uvedený závěr žádný vliv, neboť v uvedené věci „společnost, kterou plně vlastní švédský stát a která měla monopol na maloobchodní prodej ve Švédsku, pouze distribuovala svůj vlastní časopis na těchto prodejních místech.“ [70]

110. Konečně v rozsudku Deutsche Parkinson Vereinigung se závěr Soudního dvora ohledně omezujících účinků zákazu zásilkového prodeje zakládal na zjištění, že tento způsob prodeje představoval pro zásilkové lékárny důležitější, *ne-li možná jediný prostředek* vstupu na dotčený vnitrostátní trh [71].

111. Skutkové okolnosti projednávané věci, jak jsou uvedeny v předkládacím rozhodnutí, nesvědčí o žádných takových počátečních problémech, kterým by žalobci čelili při uvádění přípravků z jiných členských států na francouzský trh.

112. Ačkoli dotčený zákaz může ovlivnit množství prodeje, podotýkám, že nezakazuje veškerou reklamu.

113. Reklama určená profesionálním uživatelům je nadále možná, což znamená, že obchodníci mají k dispozici obchodní kanál.

114. Na rozdíl od skutkových okolností v rozsudku Gourmet International Products se rovněž nezdá, že by jakákoli již existující struktura trhu, jako je kontrola monopolního subjektu nad distribučními místy, činila možnost oslovit profesionální uživatele iluzorní.

115. Konečně na rozdíl od skutkových okolností právě citované věci patrně nejsou biocidní přípravky podobné alkoholickým nápojům, s nimiž místní uživatele může spojovat zvláštní tradiční společenská vazba.

116. Za těchto okolností jsem dospěl k závěru, že zákaz reklamy na vybrané biocidní přípravky určené široké veřejnosti nepředstavuje omezení obchodu spadající do působnosti článku 34 SFEU.

[67] – Rozsudky ze dne 9. července 1997, De Agostini a TV-Shop (C-34/95 až C-36/95, EU:C:1997:344, bod 42; dále jen „rozsudek De Agostini“) a ze dne 8. března 2001, Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, bod 19; dále jen „rozsudek Gourmet International Products“).

[68] – Rozsudek De Agostini, body 43 a 44.

[69] – Rozsudek Gourmet International Products, bod 21.

[70] – Tamtéž, bod 23.

[71] – Rozsudek Deutsche Parkinson Vereinigung, bod 25.

117. Pokud by však Soudní dvůr s touto analýzou nesouhlasil a dospěl k závěru, že dotčený zákaz představuje omezení obchodu, uvádím níže důvody, které tento zákaz podle mého názoru odůvodňují.

118. S odkazem na svou analýzu provedenou v předchozí části tohoto stanoviska [72] konstatuji, že dotčený zákaz může být odůvodněn cílem ochrany veřejného zdraví a životního prostředí v rozsahu, v jakém je jeho cílem omezení používání přípravků, které „mohou pro člověka, zvířata a životní prostředí představovat rizika vznikající v důsledku jejich vnitřních vlastností a s nimi souvisejících způsobů použití“ [73]. Francouzská vláda navíc poukázala na nesprávné používání insekticidů, zejména v domácnostech, na nebezpečí intoxikace jiných druhů způsobené nesprávným používáním rodenticidů a na rizika, která pro některé druhy představuje znečištění vod v důsledku používání dotčených insekticidů.

119. Zákaz reklamy určené široké veřejnosti se rovněž jeví jako vhodný k dosažení výše uvedených cílů, jelikož může zabránit reklamním sdělením, která mohou vyvolat zvýšené používání zvláště nebezpečných biocidních přípravků určených vnitrostátním regulačním orgánem.

120. Pokud jde o nezbytnost zákazu, konstatuji, že se dotčený zákaz týká pouze reklamy určené soukromým uživatelům, a nikoli profesionálům, což se zdá být v souladu s cílem omezit nesprávné používání dotčených přípravků.

121. Pokud jde o možné alternativy uvedené v bodech 70 až 75, ty podle mého názoru představují *mutatis mutandis* stejně slabá místa i v kontextu projednávané věci. Konečně podobně jako jsem uvedl v souvislosti se zákazem slev a podobných praktik, reklama pro širokou veřejnost zůstává povolena u všech přípravků, kterých se jinak zákaz týká, pokud představují nízké riziko, tj. pokud splňují podmínky pro zjednodušený postup povolování podle článku 25 nařízení o biocidních přípravcích [74]. Z toho vyplývá, jak již bylo uvedeno, že se vnitrostátní regulační orgán snažil omezit zbytečný dosah dotčeného zákazu.

122. Za těchto podmínek a pro případ, že by Soudní dvůr dospěl na rozdíl od mého výše uvedeného návrhu k závěru, že dotčený zákaz představuje omezení obchodu, na které dopadá článek 34 SFEU, se domnívám, že tento zákaz je odůvodněn cílem ochrany veřejného zdraví a životního prostředí, je vhodný k dosažení těchto cílů a nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení.

V. Závěry

123. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Conseil d'État (Státní rada) takto:

„Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání, ani článek 34 SFEU nebrání takovým vnitrostátním ustanovením, jako jsou ustanovení obsažená v článcích L. 522-18 a R. 522-16-1 zákona o životním

72 – Viz výše bod 63 a násl.

73 – Bod 1 odůvodnění nařízení o biocidních přípravcích a bod 67 výše.

74 – Viz výše bod 76.

prostředí, která při prodeji biocidních přípravků typů 14 a 18 definovaných v příloze V nařízení č. 528/2012 zakazují slevy, srážky z ceny, věrnostní slevy, diferenciaci obecných a zvláštních prodejních podmínek, poskytování kusů zdarma a veškeré rovnocenné praktiky.

Článek 72 nařízení č. 528/2012 brání takovému vnitrostátnímu pravidlu, jako je pravidlo obsažené v článcích L. 522-5-3 a R. 522-16-2 zákona o životním prostředí, které vyžaduje použití dodatečné věty v reklamě určené profesionálním uživatelům biocidních přípravků typů 14 a 18 definovaných v příloze V nařízení č. 528/2012, jakož i typů 2 a 4 definovaných v téže příloze a klasifikovaných v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006 jako nebezpečné pro vodní prostředí, kategorie 1: akutně toxické kategorie 1 (H400) a chronicky toxické kategorie 1 (H410).

Nařízení č. 528/2012 ani článek 34 SFEU nebrání článkům L. 522-5-3 a R. 522-16-2 zákona o životním prostředí, které zakazují reklamu na biocidní přípravky shora uvedených kategorií určenou široké veřejnosti.“