Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
2 päivänä kesäkuuta 2022[1]

Asia 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 ja
Puressentiel France
vastaan
Ministre de la Transition écologique ja
Premier ministre

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska))

Ennakkoratkaisupyyntö – Lainsäädännön lähentäminen – Biosidivalmisteet – Tavoite suojella terveyttä sekä ympäristöä – Jäsenvaltioiden mahdollisuus toteuttaa kaupallisia menettelyjä ja mainontaa rajoittavia toimenpiteitä

I Johdanto

1. Tehostaakseen kansanterveyden ja ympäristön suojelua Ranskan lainsäätäjä päätti, että jyrsijämyrkyt ja hyönteismyrkyt, jotka ovat biosidivalmisteiden kaksi kategoriaa, eivät voi olla tiettyjen kaupallisten menettelyjen, kuten monenlaisten alennusten, hinnasta tehtävien vähennysten ja hyvitysten kohteena. Se rajoitti myös samojen valmisteryhmien sekä tiettyjen desinfiointiaineiden mainontaa.

2. Pääasian oikeudenkäynnissä useat yritykset vaativat näiden oikeussääntöjen kumoamista ja kiistävät sen, että ne olisivat muun muassa asetuksen (EU) N:o 528/2012[2] mukaisia.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä 22.5.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2012, L 167, s. 1) (jäljempänä biosidivalmisteasetus).

3. Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on epävarma siitä, onko tällä säädöksellä saavutettu laaja yhdenmukaistaminen, joka on riidanalaisten kansallisten oikeussääntöjen esteenä, ja mikäli ei, millä edellytyksillä tällaisia oikeussääntöjä voidaan antaa.

4. Nyt käsiteltävä asia koskee siten jäsenvaltioille biosidivalmisteasetuksen antamisen jälkeen jätetyn autonomian laajuutta. Tässä asiassa tiedustellaan toissijaisesti olennaisilta osin edellytyksiä, joiden täyttyessä perussopimusten määräykset sallivat nyt käsiteltävän kaltaiset kansalliset oikeussäännöt.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Euroopan unionin oikeus

5. Biosidivalmisteasetuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan nojalla ”parantaa sisämarkkinoiden toimintaa yhdenmukaistamalla biosidivalmisteiden asettamista saataville markkinoilla ja käyttöä koskevat säännöt ja varmistaa samalla ihmisten ja eläinten terveyden sekä ympäristön suojelun korkea taso. Tämän asetuksen säännökset perustuvat ennalta varautumisen periaatteeseen, jonka tavoitteena on ihmisten terveyden, eläinten terveyden ja ympäristön suojelu. Riskiryhmien suojeluun on kiinnitettävä erityistä huomiota”.

6. Biosidivalmisteasetuksessa säädetään sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan

”a) luettelon laatimisesta unionin tasolla niistä tehoaineista, joita voidaan käyttää biosidivalmisteissa;

b) biosidivalmisteiden lupien antamisesta;

c) lupien vastavuoroisesta tunnustamisesta unionin alueella;

d) biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja käytöstä yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa tai unionissa;

e) käsiteltyjen esineiden markkinoille saattamisesta.”

7. Biosidivalmisteasetuksen 72 artikla koskee mainontaa. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Kaikissa biosidivalmistemainoksissa on sen lisäksi, että ne ovat asetuksen (EY) N:o 1272/2008[3] mukaisia, oltava mukana lauseet ’Käytä biosideja turvallisesti. Lue aina merkinnät ja valmistetiedot ennen käyttöä.’. Lauseiden on erotuttava selvästi ja oltava luettavissa koko mainoksessa.

2. Mainostajat voivat korvata määrätyissä lauseissa ilmaisun ’biosidit’ selkeällä viittauksella mainostettuun valmisteryhmään.

[3] Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2008, L 353, s. 1) (jäljempänä CLP-asetus).

3. Biosidivalmistemainoksissa ei saa viitata valmisteeseen tavalla, joka on harhaanjohtava valmisteesta ihmisten terveydelle, eläinten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvien riskien tai sen tehon osalta. Biosidivalmisteen mainonnassa ei missään tapauksessa saa esiintyä ilmaisuja ’vähäriskinen biosidivalmiste’, ’myrkytön’, ’haitaton’, ’luonnollinen’, ’ympäristöystävällinen’ tai ’eläinystävällinen’ taikka vastaavia mainintoja.”

B Kansallinen lainsäädäntö

8. Ympäristökoodeksin [4] uudessa L. 522-18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Myytäessä L. 522-1 §:ssä määriteltyjä biosidivalmisteita alennukset, hinnasta tehtävät vähennykset ja hyvitykset, kauppalain [L. 441-1 §:ssä] tarkoitettujen yleisten ja erityisten myyntiehtojen erilaistaminen tai ilmaistuotteiden jakaminen ja kaikki muut vastaavat menettelyt ovat kiellettyjä. Kaikki kaupalliset menettelyt, joilla pyritään kiertämään tätä kieltoa suoraan tai välillisesti myöntämällä alennuksia, hinnasta tehtäviä vähennyksiä tai hyvityksiä jostain muusta tuotevalikoimasta, joka liittyy näiden tuotteiden ostoon, kielletään. Asianomaiset valmisteryhmät täsmennetään Conseil d’État’n kuulemisen jälkeen annettavalla päätöksellä niistä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskien perusteella.”

9. Ympäristökoodeksin uudessa L. 522-5-3 §:ssä säädetään seuraavaa: [5]

”Kaikki mainonta kielletään tiettyjen edellä mainitulla [biosidiasetuksella] määriteltyjen biosidivalmisteiden valmisteryhmien osalta. Tämän pykälän 1 momentista poiketen ammattikäyttäjille kohdistettava mainonta sallitaan näille käyttäjille suunnatuissa tuotteiden jakelupaikoissa ja heille suunnatuissa julkaisuissa. Asianomaiset valmisteryhmät määritellään Conseil d’État’n kuulemisen jälkeen annettavalla päätöksellä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskien perusteella ja vastaavasti määritellään edellytykset mainoksissa esitettäville maininnoille. Näissä maininnoissa esitetään tuotteiden asianmukaiset käyttötavat ja annostelu ihmisten ja eläinten terveyden sekä ympäristön suojelemiseksi sekä vaarat, joita mahdollisesti aiheutuu ihmisten ja eläinten terveydelle ja ympäristölle.”

10. Riidanalaisella 26.6.2918 tehdyllä päätöksellä nro 2019-642, joka on tehty ympäristökoodeksin uuden L 522-18 §:n nojalla, lisätään tähän koodeksiin R. 522-16-1 §, jossa säädetään seuraavaa:

”Valmisteryhmät, jotka on mainittu L. 522-18 §:ssä ja joiden osalta tietyt kaupalliset menettelyt on kielletty, ovat valmisteita, jotka kuuluvat [biosidivalmisteasetuksessa] määriteltyihin valmisteryhmiin 14 ja 18. Näitä säännöksiä ei sovelleta biosidivalmisteisiin, joihin voidaan soveltaa yksinkertaistettua lupamenettelyä saman asetuksen 25 artiklan mukaisesti.”

[4] Lisätty kauppasuhteiden tasapainottamisesta maatalous- ja elintarvikealalla sekä terveestä, kestävästä ja kaikkien saatavilla olevasta ravinnosta 30.10.2018 annetun lain nro 2018-938 (loi n° 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, jäljempänä 30.10.2018 annettu laki) 76 §:llä.

[5] Lisätty 30.10.2018 annetulla lailla.

11. Riidanalaisella 26.6.2019 tehdyllä päätöksellä nro 2019-643, joka on tehty ympäristökoodeksin uuden L 522-5-3 §:n nojalla, on lisätty tähän koodeksiin uusi R. 522-16-2 §, jonka sanamuoto on seuraava:

”I.- Biosidivalmisteiden valmisteryhmät, jotka mainitaan L. 522-5-3 §:ssä ja joiden osalta suurelle yleisölle suunnattu mainonta on kielletty, ovat seuraavat:

1° Valmisteet, jotka kuuluvat [biosidivalmisteasetuksessa] määriteltyihin valmisteryhmiin 14 ja 18;

2° Valmisteet, jotka kuuluvat valmisteryhmiin 2 ja 4 ja määritellään tässä samassa asetuksessa ja luokitellaan [CLP-asetuksen] säännösten mukaan vesiympäristölle vaarallisiksi kategoriaan 1: vesiympäristölle välittömästi vaarallisten kategoria 1 (H 400) ja vesiympäristölle kroonisesti vaarallisten kategoria 1 (H 410).

II.- Edellä I kohdassa mainittujen valmisteiden osalta kaikkea ammattimaisille käyttäjille suunnattua mainontaa suunniteltaessa on noudatettava I momentin 1 kohdassa mainittua [biosidivalmisteasetuksen] 72 artiklaa. Siinä mainitaan lisäksi selvästi ja luettavasti seuraavat tiedot:

1° Kaksi virkettä, joiden sanamuoto on seuraava: ’Varmistukaa aina ennen käyttöä siitä, että valmisteen käyttäminen on välttämätöntä, erityisesti paikoissa, joissa suuri yleisö liikkuu. Aina kun mahdollista, käyttäkää mieluummin vaihtoehtoisia menetelmiä ja tuotteita, joista aiheutuu vähemmän riskejä ihmisten ja eläinten terveydelle sekä ympäristölle.’

2° Maininta valmisteeseen liittyvästä biosidivalmisteiden valmisteryhmästä, siten kuin se on määritelty edellä [biosidivalmisteasetuksen] liitteessä V.

III.- Tämän pykälän säännöksiä ei sovelleta biosidivalmisteisiin, joihin voidaan soveltaa yksinkertaistettua lupamenettelyä [biosidivalmisteasetuksen] 25 artiklan mukaisesti.”

III Tosiseikat, kansallinen oikeudenkäynti ja esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

12. Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) ja yritykset Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre Médicament, Pranarom France ja Puressentiel France (jäljempänä yhdessä kantajat) vaativat kahdella kanteellaan Conseil d’État’ta (ylin hallintotuomioistuin) kumoamaan tiettyihin valmisteryhmiin kuuluvien biosidivalmisteiden osalta kielletyistä kaupallisista menettelyistä 26.6.2019 tehdyn päätöksen nro 2019-642 (jäljempänä riidanalainen päätös nro 2019-642) ja tiettyihin valmisteryhmiin kuuluvien biosidivalmisteiden mainonnasta 26.6.2019 tehdyn päätöksen nro 2019-643 (jäljempänä riidanalainen päätös nro 2019-643) (jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset).

13. Kantajien mukaan valtuudet on ylitetty riidanalaisia päätöksiä tehtäessä. Sillä perusteella ne ovat pyytäneet Conseil d’État’ta esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen biosidivalmisteasetuksella toteutetusta kattavasta yhdenmukaistamisesta. Kantajat väittävät, että riidanalaisilla päätöksillä rikotaan ympäristökoodeksin L. 522-18 ja L. 522-5-3 §:ää, koska ne ovat liian yleisiä. Kantajat väittävät myös, että riidanalaisilla päätöksillä säädetään perusteettomasta syrjinnästä kyseisten kieltojen ulkopuolelle jäävien tuotteiden hyväksi, niillä loukataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan

17 artiklalla suojeltua omistusoikeutta eikä niitä annettaessa otettu huomioon ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, 4.11.1950 allekirjoitetun eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan määräyksiä. Ne väittävät lisäksi riidanalaisen päätöksen nro 2019-642 olevan direktiivin 2000/31/EY [6] vastainen, koska se merkitsee perusteetonta ja suhteetonta puuttumista palvelujen tarjoamisen vapauteen, ja riidanalaisen päätöksen nro 2019-643 olevan lainvastainen, koska sillä puututaan liiallisesti ihmisoikeussopimuksen 10 artiklalla taattuun ilmaisunvapautta koskevaan oikeuteen.

14. Ministre de la Transition écologique (ekologisen siirtymän ministeriö, Ranska) vaati vastineessaan molempien kanteiden hylkäämistä.

15. Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin) esittää ennakkoratkaisupyynnössään perustelut kaikkien edellä mainittujen vaatimusten hylkäämiselle lukuun ottamatta vaatimusta, joka perustuu biosidivalmisteasetukseen, joka ei kyseisen tuomioistuimen mukaan sisällä säännöstä, jolla annettaisiin jäsenvaltioille toimivalta toteuttaa ympäristökoodeksin L. 522-18 §:ään ja L. 522-5-3 §:ään sisältyvien kaltaisia rajoittavia toimenpiteitä tai kiellettäisiin niitä menettelemästä niin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on siten epävarma siitä, voidaanko tällaisia toimenpiteitä toteuttaa rikkomatta kyseistä asetusta.

16. Näissä olosuhteissa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”Onko [biosidivalmisteasetus] esteenä sille, että jäsenvaltio antaa kansanterveyden ja ympäristön suojelemiseksi sääntöjä, joilla rajoitetaan kaupallisia menettelyjä ja mainontaa siten kuin ympäristökoodeksin L. 522-18 ja L. 522-5-3 §:ssä? Jos ei, niin millä edellytyksillä jäsenvaltio voi mahdollisesti toteuttaa tällaisia toimenpiteitä?”

17. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet kantajat, Ranskan, Italian ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan komissio. Kantajat, Ranskan hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa istunnossa, joka pidettiin 9.3.2022.

IV Oikeudellinen arviointi

18. Nyt käsiteltävä asia koskee Ranskan kansallisten oikeussääntöjen [7] yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, kun niissä yhtäältä kielletään tietyt kaupalliset menettelyt kahden biosidivalmisteiden valmisteryhmän osalta ja toisaalta rajoitetaan samojen biosidivalmisteiden valmisteryhmien sekä kahden muun ryhmän mainontaa.

19. Aloitan arvioinnin tarkastelemalla sitä, miten pitkälle yhdenmukaistaminen on viety biosidivalmisteasetuksella, koska tämä on unionin säädös, jota ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kysymys erityisesti koskee. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee toissijaisesti myös yleisemmin edellytyksiä, joiden täyttyessä unionin oikeudessa sallitaan nyt käsiteltävän asian

[6] Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) (EYVL 2000, L 178, s. 1).

[7] Vaikka kysymykset koskevat vain ympäristökoodeksin L. 522-18 §:ää ja L. 522-3 §:ää, pääasian oikeudenkäynti koskee niiden riidanalaisten päätösten laillisuutta, joilla ympäristökoodeksin R. 522-16-1 § ja R. 522-16-2 § on otettu ympäristökoodeksiin. Ennakkoratkaisupyynnöstä seuraa, että R. -522-16-1 §:llä täsmennetään L. 522-18 §:ää, kun R. 522-16-2 §:llä täsmennetään L. 522-5-3 §:ää. Nämä kaksi säännösryhmää muodostavat siten kaksi lainsäädännöllistä kokonaisuutta, joita asianosaiset ovat käsitelleet sellaisina. Tästä syystä katson, että ennakkoratkaisukysymykset eivät koske ainoastaan nimenomaisesti mainittuja oikeussääntöjä vaan myös ympäristökoodeksin R. 522.16-1 §:ää ja R. 522.16-2 §:ää.

kohteena olevien kaltaisten kansallisten oikeussääntöjen antaminen. Arvioin siis riidanalaisia oikeussääntöjä tarvittaessa asiaa koskevan unionin oikeuden eli tässä tapauksessa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan määräysten valossa.[8] Näitä määräyksiä sovelletaan kuitenkin vain silloin, jos pääasian oikeudenkäyntiin liittyy rajat ylittävä osatekijä,[9] mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.[10]

20. Suoritan edellä mainitun kaksiosaisen tarkastelun ensinnäkin tiettyjä kaupallisia menettelyjä koskevan kansallisen kiellon osalta (A) ennen kuin käsittelen toiseksi mainontaa koskevaa ongelmaa (B).

A Riidanalaisia kaupallisia menettelyjä koskeva kielto

21. Ympäristökoodeksin L. 522-18 §:ssä ja R. 522-16-1 §:ssä kielletään alennukset, hinnasta tehteävät vähennykset ja hyvitykset, yleisten ja erityisten myyntiehtojen erilaistaminen, ilmaistuotteiden jakaminen ja muut vastaavat menettelyt tiettyjen biosidivalmisteasetuksen liitteessä V (jäljempänä liite V) valmisteryhmiin 14 ja 18 kuuluviksi määriteltyjen biosidivalmisteiden myynnin yhteydessä, lukuun ottamatta valmisteita, joihin voidaan soveltaa kyseisen asetuksen 25 artiklan mukaista yksinkertaistettua lupamenettelyä.

22. Valmisteryhmä 14 sisältää ”jyrsijämyrkyt”, joita kuvataan liitteessä V valmisteiksi, ”joita käytetään hiirien, rottien tai muiden jyrsijöiden torjuntaan muilla keinoin kuin karkottamalla tai houkuttamalla”. Valmisteryhmä 18 sisältää ”hyönteis- ja punkkimyrkyt sekä muiden niveljalkaisten torjuntaan käytettävät valmisteet”, ja niitä kuvataan valmisteiksi, ”joita käytetään niveljalkaisten (esimerkiksi hyönteisten, hämähäkkieläinten ja äyriäisten) torjuntaan muilla keinoin kuin karkottamalla tai houkuttamalla”. Molemmat valmisteryhmät 14 ja 18 kuuluvat laajempaan ryhmään, jonka otsikkona on ”Pääryhmä 3: tuholaistorjunta”.

23. Jäljempänä päättelen, että riidanalainen kansallinen kielto ei ole biosidivalmisteasetuksen vastainen (1). Päättelen niin ikään, ettei kyseinen kielto ole tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EUT-sopimuksen määräysten vastainen (2).

1. Yhdenmukaistettujen oikeussääntöjen soveltamisala

24. Biosidivalmisteasetus annettiin SEUT 114 artiklan nojalla, ja tämä artikla on pääasiallinen oikeusperusta toteutettaessa unionin oikeuden toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan kannalta.[11] Kyseisen asetuksen tarkoituksena on näin ollen yhdenmukaistaa ”biosidivalmisteiden asettamista saataville markkinoilla ja käyttöä koskevat säännöt ja varmistaa samalla ihmisten ja eläinten terveyden sekä ympäristön suojelun

[8] Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, ”silloin, kun ala on unionin tasolla yhdenmukaistettu tyhjentävästi, kaikkia siihen liittyviä kansallisia toimia on arvioitava suhteessa kyseiseen yhdenmukaistamistoimeen eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin”. Tuomio 24.2.2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, 45 kohta oikeustapausviittauksineen).

[9] Tuomio 19.1.2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, 39 kohta oikeustapausviittauksineen).

[10] Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian kantajat ovat esittäneet sähköistä kaupankäyntiä koskevaan direktiiviin liittyviä perusteluja. Huomautan ainoastaan, että koska tässä direktiivissä nojaudutaan alkuperämaata koskevaan periaatteeseen, sillä ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, sillä kaikki kantajat näyttävät olevan ranskalaisia yrityksiä. Ks. tästä tuomio 11.9.2014, Papasavvas (C-291/13, EU:C:2014:2209, 34 ja 35 kohta).

[11] Ks. esim. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Marrakeshin sopimus julkaistujen teosten saatavuuden helpottamisesta (3/15, EU:C:2016:657, 71 kohta).

korkea taso”, kuten asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa todetaan.[12] Tätä tarkoitusta varten 1 artiklan 2 kohdassa luetellaan kyseisen säädöksen mukaisten sääntöjen ryhmät. Tämän luettelon d alakohta sisältää säännöt, joissa säädetään ”biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja käytöstä yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa tai unionissa”.

25. Pääasian oikeudenkäynnin kohteena ovat biosidivalmisteet ja väitteiden mukaan ”asettamista saataville markkinoilla ja käyttöä” koskevat sääntöjen ryhmä on riittävän laaja sisältääkseen tiettyjen hinnoittelukäytäntöjen kieltämistä koskevat säännöt. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa näet määritellään ”asettamisella saataville markkinoilla” tarkoitettavan ”biosidivalmisteen – – toimittamista liiketoiminnan yhteydessä jakelua tai käyttöä varten joko maksua vastaan tai maksutta”.

26. Sitä, onko tietty ala yhdenmukaistettu tyhjentävästi unionin säännöstöllä, ei silti pidä arvioida ottamalla huomioon yleisesti määriteltyjä oikeudellisia ryhmiä vaan tutkimalla tiettyä alaa.[13]

27. Kyseinen ala vastaa tässä tapauksessa kieltoa, jonka mukaan ”alennukset, hinnasta tehtävät vähennykset ja hyvitykset – – yleisten ja erityisten myyntiehtojen erilaistaminen tai ilmaistuotteiden jakaminen ja kaikki muut vastaavat menettelyt ovat kiellettyjä” tiettyjen biosidivalmisteiden myynnin yhteydessä.

28. Koska merkitykselliset kaupalliset menettelyt on rajattu tällä tavoin, huomautan Ranskan ja Alankomaiden hallitusten sekä komission tavoin, että biosidivalmisteasetus ei sisällä yhtäkään nimenomaisesti niitä koskevaa säännöstä.

29. Kuten komissio huomauttaa, biosidivalmisteasetus koskee lähinnä luvan antamista biosidivalmisteiden asettamiseen saataville markkinoilla ja niiden käyttöä varten. Biosidivalmisteiden käyttöön liittyvät säännökset ovat varsin suppeita, ja niissä muistutetaan lähinnä, että käyttö edellyttää lupaa ja sen yhteydessä on noudatettava merkintä- ja pakkausvaatimuksia.[14]

30. Tässä yhteydessä nyt käsiteltävään asiaan asiallisesti läheisimmin liittyviä säännöksiä ovat biosidivalmisteasetuksen 69 ja 72 artikla, joista yhtäältä ensin mainittu sisältää pakkauksia ja merkintöjä koskevia vaatimuksia ja toisaalta jälkimmäinen mainontaa koskevia vaatimuksia. Huomautettakoon, että kummallakaan näistä säännöksistä ei ole merkitystä riidanalaisia menettelyjä koskevan kiellon kannalta.[15]

31. Kantajat itse myönsivät istunnossa, että biosidivalmisteasetukseen ei sisälly yhtään hintakäytäntöjä koskevaa säännöstä. Ne väittivät kuitenkin, että riidanalaisilla kansallisilla oikeussäännöillä häiritään kyseisellä asetuksella ja CLP-asetuksella luotua yhdenmukaistettua lainsäädäntökehystä. Ne selittivät, että kaupallisia menettelyjä koskevilla kansallisilla oikeussäännöillä otetaan käyttöön ylimääräinen sääntelyn taso, joka sisältää uuden valmisteiden ryhmittelyn, joka on tuottajien kannalta ennakoimaton, koska sillä ei ole suoraa yhteyttä tiettyyn tuotteeseen liittyvään riskiin. Tällä tavoin riidanalaisilla kansallisilla oikeussäännöillä häiritään kantajien mielestä biosidivalmisteiden vapaata liikkuvuutta ja estetään siten näillä asetuksilla

[12] Ks. mainitun biosidivalmisteasetuksen johdanto-osan kolmas perustelukappale ja tuomio 14.10.2021, Biofa (C-29/20, EU:C:2021:843, 35 kohta oikeustapausviittauksineen).

[13] Ks. tästä julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180, 27–29 kohta) ja julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:128, 47 kohta).

[14] Ks. biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 1 kohta ja 5 kohdan ensimmäinen alakohta tai 22 artiklan 1 kohta.

[15] Biosidivalmisteasetuksen 72 artiklaa käsitellään tämän ratkaisuehdotuksen B osassa, koska sillä on suoraan merkitystä mainontaa koskevan riidanalaisen kansallisen oikeussäännön kannalta.

tavoitellun päämäärän saavuttaminen. Kantajat esittävät lisäksi, että biosidivalmisteasetuksella rajoitetaan jäsenvaltioiden toimintavallan laajuutta siten, että se sisältää vain asetuksen 17 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa edellytetyn biosidivalmisteiden vaikutuksia koskevan tiedottamiskäytännön. Ne katsovat kuitenkin, ettei tällainen käytäntö sisällä riidanalaista kieltoa.

32. Huomautan tässä yhteydessä CLP-asetuksen osalta, että kyseisellä säädöksellä yhdenmukaistetaan lähinnä aineiden ja seosten luokituskriteerit sekä vaarallisten aineiden ja seosten merkintöjä ja pakkaamista koskevat säännöt.[16] Sillä pyritään toisin sanoen määrittelemään, ”mitkä aineiden ja seosten ominaisuudet aiheuttavat niiden vaaralliseksi luokituksen, jotta aineiden ja seosten vaarat voidaan asianmukaisesti tunnistaa ja niistä voidaan tiedottaa”,[17] ja vahvistetaan yleiset pakkaamista koskevat standardit niiden turvallisen tarjonnan varmistamiseksi.[18]

33. Biosidivalmisteasetuksessa viitataan takaisin CLP-asetukseen ja käytetään sitä viitekohtana hyväksyttäessä tehoaineita ja annettaessa lupa biosidivalmisteille.[19] Ensimmäisessä asetuksessa viitataan jälkimmäiseen myös määriteltäessä biosidivalmisteiden merkintöihin ja pakkauksiin (biosidivalmisteasetuksen 69 artikla) ja niiden mainontaan (biosidivalmisteasetuksen 72 artikla) liittyvät vaatimukset, koska CLP-asetus sisältää erityisiä säännöksiä molemmilla alueilla, joiden soveltamisesta biosidivalmisteasetuksessa säädetään.[20] Vaikka CLP-asetuksella täydennetään siten biosidivalmisteasetusta näiltä osin ja vaikka viimeksi mainitussa todetaan, että sitä sovelletaan yleisemmin rajoittamatta ensin mainitun soveltamista,[21] on huomattava, että CLP-asetuksella ei oteta käyttöön lisäsääntöjä, joilla olisi merkitystä riidanalaisten kaupallisten menettelyjen kannalta.

34. Biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa, johon kantajatkin ovat vedonneet, edellytetään jäsenvaltioiden toteuttavan ”tarpeelliset toimenpiteet, joiden tavoitteena on biosidivalmisteiden hyötyjä ja riskejä koskevien tietojen antaminen yleisölle sekä tiedottaminen biosidivalmisteiden käytön vähentämisestä mahdollisimman alhaiselle tasolle”. Tähän perustuva jäsenvaltioiden toimivallan vahvistaminen ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse sitä, että jäsenvaltioiden toiminnan pitäisi rajoittua tällaiseen tiedottamispolitiikkaan.

35. Voitaisiinko kuitenkin väittää, että vaikka riidanalainen kielto koskee nimellisesti eri asiaa kuin tiedottamispolitiikkaa, sillä häiritään lainsäädännöllistä tasapainoa, jonka unionin lainsäätäjä on luonut yhtäältä biosidivalmisteiden sisämarkkinoiden kohentamista koskevan pyrkimyksen ja toisaalta kansanterveyden ja ympäristön suojelun välille? Voitaisiinko toisin sanoen väittää unionin lainsäätäjän tarkoittaneen, että ainoa tapa, jolla biosidivalmisteiden käyttöä voitaisiin tarkastella sen jälkeen kun ne on asetettu saataville markkinoille, olisi tiedottamispolitiikka, jota jäsenvaltiot harjoittavat biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan perusteella?

16 Ks. CLP-asetuksen 1 artikla.

17 CLP-asetuksen johdanto-osan 10 perustelukappale.

18 CLP-asetuksen johdanto-osan 51 perustelukappale.

19 Ks. 3 artiklan f alakohta, 5 artiklan 1 ja 3 kohta, 10 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 28 artiklan 2 kohdan a alakohta tehoaineiden osalta ja biosidivalmisteasetuksen 19 artiklan 4 kohdan b alakohta biosidivalmisteita koskevan luvan osalta.

20 Ks. mainontaa koskeva CLP-asetuksen 48 artikla ja sen III–V osasto, jotka koskevat merkintöjä ja pakkauksia.

21 Ks. biosidivalmisteasetuksen 2 artiklan 3 kohdan m alakohta.

36. Mielestäni ei. Tiedottamispolitiikkaan liittyvää jäsenvaltioiden toimivaltaa koskeva säännös täydentää biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan rakenteessa yleisiä sääntöjä, jotka koskevat mahdollisuutta asettaa valmiste saataville markkinoilla ja käyttää sitä. Se on sisällytetty 17 artiklan 5 kohtaan, jonka ensimmäisessä alakohdassa vahvistetaan velvollisuus käyttää biosidivalmisteita lupia koskevien ehtojen sekä pakkaus- ja merkintävaatimusten mukaisesti. Toisessa alakohdassa selitetään, että biosidivalmisteiden ”asianmukaiseen käyttöön” kuuluu ”fysikaalisten, biologisten, kemiallisten tai tarvittaessa muiden toimenpiteiden järkevä yhdistäminen, jolloin biosidivalmisteiden käyttö rajoitetaan tarvittavaan vähimmäismäärään ja toteutetaan tarpeelliset varotoimenpiteet”. Tämän jälkeen kolmannessa alakohdassa vahvistetaan jäsenvaltioiden velvollisuus toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet, joiden tavoitteena on biosidivalmisteiden hyötyjä ja riskejä koskevien tietojen antaminen yleisölle sekä tiedottaminen biosidivalmisteiden käytön vähentämisestä mahdollisimman alhaiselle tasolle.

37. Siten biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta ei käsittele kysymystä, joka koskee biosidivalmisteiden käyttöä, siitä näkökulmasta, täyttävätkö ne erilaiset lainsäädännön vaatimukset (joita käsitellään biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 1 kohdassa), vaan pikemminkin laajemmasta näkökulmasta, joka koskee niiden kestävää käyttöä, mikä näyttää saavan vahvistuksen komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta, joka on sen biosidivalmisteasetuksen täytäntöönpanosta antaman kertomuksen liitteenä.[22] Kyseisessä vuonna 2021 julkaistussa asiakirjassa esitetään ”Kestävää käyttöä” koskevassa luvussa toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot ovat toteuttaneet, samalla kun todetaan, että direktiiviä 2009/128/EY[23] ei sovelleta biosidivalmisteisiin ja että ”tällaisen laajentamisen hyödyllisyyttä tarkastellaan biosidivalmisteasetuksen tulevan arvioinnin yhteydessä.”[24]

38. Huomautettakoon, että biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta vastaa hyvin laveasti tarkasteltuna kyseisen direktiivin 7 artiklaa, jonka otsikkona on ”Tiedottaminen ja tietoisuuden lisääminen”. Viimeksi mainittu sisältää kuitenkin myös sääntöjä, jotka koskevat kansallisia toimintasuunnitelmia, ammattimaisten käyttäjien, jakelijoiden ja neuvojien koulutusta (mukaan lukien sertifiointijärjestelmä), myyntiä koskevia vaatimuksia ja erityisiä käytäntöjä koskevia sääntöjä.

39. Kun otetaan huomioon biosidivalmisteasetuksen sellaisten säännösten hyvin vähäinen lukumäärä ja suppeus, jotka koskevat keinoja, joilla varmistetaan biosidivalmisteiden kestävä käyttö sen jälkeen kun ne on asetettu saataville markkinoilla, näissä olosuhteissa on mielestäni vaikeaa päätellä, että jäsenvaltiot eivät enää voisi käyttää toimivaltaa tällä alalla.

40. Tästä syystä totean, että biosidivalmisteasetus ei ole riidanalaisen kiellon esteenä. Viimeksi mainittua koskevat kuitenkin rajatylittävien tilanteiden ja nyt käsiteltävään asiaan liittyvien erityispiirteiden perusteella[25] tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat EUT-sopimuksen määräykset, joita käsittelen heti jäljempänä.

[22] Komission valmisteluasiakirja, joka on liitteenä komission kertomuksessa, jonka se on antanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen N:o 528/2012 täytäntöönpanosta, SWD(2021) 128 final, s. 59–61.

[23] Yhteisön politiikan puitteista torjunta-aineiden kestävän käytön aikaansaamiseksi 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/128/EY (EUVL 2009 L 309, s. 71; jäljempänä torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva direktiivi).

[24] Edellä alaviitteessä 22 mainittu komission valmisteluasiakirja, s. 59. Biosidivalmisteasetuksen 18 artiklan perusteella komissio esittää ”tarvittaessa” ehdotuksen biosidivalmisteiden kestävän käytön edistämiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

[25] Ks. huomautukseni edellä alaviitteessä 10.

2. SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaan perustuvat rajoitukset

41. Esitän tässä jaksossa syyt, joiden vuoksi katson, että SEUT 34 artikla ei ole riidanalaisen kaupallisia menettelyjä koskevan kiellon esteenä (a). Siltä varalta, että unionin tuomioistuin tekisi päinvastaisen päätelmän, esitän syyt, joiden vuoksi kyseinen kielto on mielestäni joka tapauksessa perusteltu (b).

a) SEUT 34 artikla ei ole kiellon esteenä

42. Kun SEUT 34 artiklalla kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, siinä ilmaistaan perusperiaate, jolla taataan tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa. [26]

43. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskeva kielto, josta määrätään kyseisessä oikeussäännössä, koskee kaikkia jäsenvaltioiden toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa jäsenvaltioiden välistä tuontia suoraan tai välillisesti. [27] Tätä sanamuotoa on mukautettu tuomiolla Keck ja Mithouard luodun oikeuskäytännön mukaisesti. Kyseisestä oikeuskäytännöstä seuraa, että kansallinen toimenpide ei ole SEUT 34 artiklan vastainen, jos se on myyntijärjestely, jota sovelletaan ”kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin”, ja jos ”[sillä] on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltiosta maahantuotujen tuotteiden markkinointiin”. [28]

44. Unionin tuomioistuin on selventänyt myöhemmässä oikeuskäytännössään, että käsitettä ”myyntijärjestely” sovelletaan rajoituksiin ja kieltoihin, jotka eivät koske näiden tuotteiden ominaisuuksia vaan ainoastaan niitä järjestelyjä, joiden mukaisesti niitä voidaan myydä. [29]

45. Huomautettakoon, että riidanalainen kielto ei liity biosidivalmisteisiin sovellettaviin vaatimuksiin vaan sillä estetään tietyt niitä koskevat myynninedistämiskeinot. Tästä syystä pitäisi mielestäni katsoa, että se liittyy kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettuun ”myyntijärjestelyyn”.

46. Huomautettakoon aluksi kysymyksestä, joka koskee sitä, onko riidanalainen kielto edellä 43 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukainen, että ensinnäkin ympäristökoodeksin L. 522-18 §:ssä ja R. 522-16-1 §:ssä ilmaistua kieltoa sovelletaan kaikkiin asianomaisiin toimijoihin, jotka toimivat Ranskassa, heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Se ei siis ole muodollisesti syrjivä.

47. Ranskan hallitus esittää toiseksi siitä, vaikuttaako tällainen kielto enemmän muista jäsenvaltioista peräisin olevien kuin kotimaisten hyönteismyrkkyjen ja jyrsijämyrkkyjen markkinointiin, että näin ei ole. Se selitti suullisessa käsittelyssä, että kiellosta ei aiheudu

[26] Ks. esim. tuomio 15.7.2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, 33 kohta oikeustapausviittauksineen; jäljempänä tuomio DocMorris).

[27] Tuomio 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta). Ks. tuoreempi toteamus esim. tuomio DocMorris, 34 kohta.

[28] Tuomio 24.1.1993, Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905, 16 kohta; jäljempänä tuomio Keck ja Mithouard). Vaikka kyseisen testin asema on ollut kiistanalainen, sen merkitys on vahvistettu esimerkiksi tuomiossa DocMorris, 35 kohta. Ks. asiaa koskevasta keskustelusta esim. Schütze, R., ”Of types and tests: towards a unitary doctrinal framework for Article 34 TFEU?”, *European Law Review*, osa 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*, osa 40(2), 2015, s. 225; Purnhagen, K.P., ”Keck is dead, long live Keck? How the court of justice tries to avoid a Sunday Trading Saga 2.0” teoksessa *Liber Amicorum L.W. Gormley*, 2019, s. 176).

[29] Ks. esim. tuomio 21.9.2016, Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704, 37 kohta oikeustapausviittauksineen; jäljempänä tuomio Etablissements Fr. Colruyt); tuomio 25.3.2004, Karner (C-71/02, EU2004:181, 38 kohta oikeustapausviittauksineen; jäljempänä tuomio Karner) tai tuomio 2.12.2010, Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725, 45 kohta; jäljempänä tuomio Ker-Optika).

lisäkustannuksia toimijoille, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin ja haluavat tarjota biosidivalmisteita Ranskassa. Ranskan hallitus lisäsi niin ikään, että riidanalainen kielto ei koske kaikkia markkinointimenetelmiä.

48. Komissio on päinvastaista mieltä ja katsoo, että kiellolla rajoitetaan yhtä toimijoiden käytettävissä olevaa keinoa tehdä itsensä tunnetuksi Ranskan markkinoilla. Kielto voi siten vaikuttaa enemmän muista jäsenvaltioista peräisin oleviin kuin kotimaisiin valmisteisiin.

49. Kantajat omaksuivat suullisessa käsittelyssä olennaisilta osin saman näkemyksen. [30]

50. Yhdyn Ranskan hallituksen käsitykseen.

51. Vaikka komissio on oikeassa siinä, että mahdollisuus kilpailla tuotteiden hinnoilla on toimijoiden käytettävissä oleva tärkeä keino, tästä ei seuraa, että minkä tahansa ja jokaisen tätä koskevan rajoituksen katsottaisiin automaattisesti kuuluvan SEUT 34 artiklan soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimen tätä koskeva oikeuskäytäntö on monisyinen.

52. Unionin tuomioistuin on katsonut, että säännöt, joilla on suljettu pois toimijoiden vapaus vaikuttaa vähimmäishintoihin [31] tai vaikuttaa niihin lainkaan, [32] kuuluvat SEUT 34 artiklassa ilmaistun kiellon piiriin. Tuomio Etablissements Fr. Colruyt koski sitä vastoin säännöstä, jossa vähittäiskauppiaita kiellettiin myymästä tupakkatuotteita yksikköhinnalla, joka alitti hinnan, jonka valmistaja tai maahantuoja oli ilmoittanut, ja unionin tuomioistuin nojautui siihen, että maahantuojat olivat vapaita määrittämään mainitun hinnan, todetessaan, ettei riidanalainen lainsäädäntö ollut SEUT 34 artiklan vastainen. [33]

53. Katson, että samalla tavoin kuin kyseisessä asiassa todettiin, myös nyt käsiteltävässä asiassa on tärkeää, että toimijat saavat vapaasti asettaa hinnat. Ne voivat siten kilpailla tällä tasolla, koska ne voivat päättää, että niiden valmisteiden hinta (ilman mitään mainontaa) on korkeampi tai matalampi.

54. Kun tarkastellaan muutakin kuin hinnoittelumenetelmiä koskevaa oikeuskäytäntöä, unionin tuomioistuin on korostanut oikeuskäytännössä, joka sisältää tuomiot Ker-Optika, Deutsche Parkinson Vereinigung ja A, markkinoille pääsyä koskevaa ongelmaa, kun riidanalaisella kansallisella toimenpiteellä on tehty se (lähinnä kieltämällä joitain internetmarkkinoinnin muotoja) erityisen vaikeaksi, ellei jopa mahdottomaksi. [34]

55. Tilanne ei näytä kuitenkaan olevan tässä tapauksessa sellainen.

[30] Ne tekivät näin toissijaisesti ja vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, ja niiden pääasiallisena perusteluna on se, että kielto on biosidivalmisteasetuksen vastainen.

[31] Tuomio 23.12.2015, Scotch Whisky Association ym. (C-333/14, EU:C:2015:845, 32 kohta).

[32] Tuomio 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776; jäljempänä tuomio Deutsche Parkinson Vereinigung).

[33] Tuomio Etablissements Fr. Colruyt, 38–40 kohta.

[34] Vastaavasti tuomio Ker-Optika, 54 kohta; tuomio Deutsche Parkinson Vereinigung, 25 kohta, ja tuomio 1.10.2020, A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) (C-649/18, EU:C:2020:764, 76 kohta). Unionin tuomioistuin tarkasteli viimeksi mainitussa tuomiossa riidanalaista toimenpidettä sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin valossa. Julkisasiamies tutki sitä sen sijaan SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan valossa. Julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) (C-649/18, EU:C:2020:134, 44–49 kohta sekä 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat) (jäljempänä ratkaisuehdotus A). Ks. myös tuomio 11.12.2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, 74–76 kohta).

56. Kantajat totesivat istunnossa markkinoivansa biosidivalmisteita, joiden tehoaineina ovat eteeriset öljyt. Ne selittivät, että kyseiset valmisteet tarjoavat vaihtoehdon perinteisille kemiallisesta synteesistä syntyville biosidivalmisteille, koska niiden ympäristövaikutus on vähäisempi. Kantajat selittivät lisäksi olevansa pieniä markkinatoimijoita, jotka ovat tästä syystä riippuvaisia kaupallisista menettelyistä (ja mainonnasta), joilla ne voivat saada näkyvyyttä.

57. Vaikka myönnän, että saattaa olla vaikeampaa tuoda markkinoille valmiste, joka on vaihtoehto perinteiselle valmisteelle, tämä vaikuttaa olevan perustavanlaatuinen ongelma, jonka sekä ulkomaiset että kotimaiset ”vaihtoehtoiset” valmisteet kohtaavat samalla tavoin. Katson, että nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellistä on se, heikentääkö riidanalainen kielto merkittävästi vaihtoehtoisiksi väitettyjen ulkomaisten valmisteiden pääsyä Ranskan markkinoille.

58. Mielestäni ei.

59. Kuten Ranskan hallituskin huomautti, ei tietenkään voida sulkea pois sitä, että riidanalaisella kansallisella kiellolla rajoitetaan Ranskassa sellaisten tuotteiden myyntimäärää, jotka ovat peräisin muista jäsenvaltioista, koska sillä ”estetään myyjiä käyttämästä yhtä myynninedistämiskeinoa”. [35]

60. Tässä yhteydessä on kuitenkin mielestäni merkityksellistä, että vaikka riidanalaisella kiellolla rajoitetaan joitakin myynninedistämisen keinoja, toimijat voivat edelleen asettaa vapaasti hyönteismyrkkyjen tai jyrsijämyrkkyjen ”täydet” hinnat, kuten edellä totesin, ja että ne voivat vapaasti myydä niitä haluamissaan paikoissa verkossa tai kaupoissa.

61. En toisin sanoen havaitse riidanalaisessa lainsäädännössä mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että kiellolla, joka koskee alennuksia, hinnasta tehtäviä vähennyksiä ja hyvityksiä, yleisten ja erityisten myyntiehtojen erilaistamista tai ilmaistuotteiden jakamista taikka vastaavia menettelyjä, estettäisiin myyjiä käyttämästä yhtä myynninedistämiskeinoa, millä tosiasiallisesti vietäisiin niiltä mahdollisuus kilpailla tehokkaasti paikallisten tuotteiden kanssa tai mikä tekisi kilpailusta niille erityisen vaikeaa tavalla, joka olisi rinnastettavissa myyntiä internetin kautta koskevaan kieltoon taikka kiinteiden tai vähimmäishintojen määräämiseen.

62. Jos unionin tuomioistuin olisi kuitenkin eri mieltä tästä päätelmästä ja katsoisi riidanalaisen kansallisen kiellon olevan SEUT 34 artiklan vastainen, esitän jäljempänä syyt, joiden vuoksi se on mielestäni oikeutettu.

b) Riidanalainen kielto on joka tapauksessa oikeutettu

63. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen voidaan katsoa oikeutetuksi jonkin SEUT 36 artiklassa mainitun yleistä etua koskevan syyn tai pakottavien vaatimusten takia. [36]

64. Ennakkoratkaisupyynnössä selitetään, että riidanalaisen kiellon tarkoituksena on suojella kansanterveyttä ja ympäristöä. [37]

[35] Kuten todettiin jälleenmyyntiä tappiolla koskevan kiellon osalta tuomiossa Keck ja Mithouard, 13 kohta.

[36] Tuomio Ker-Optika, 57 kohta oikeustapausviittauksineen.

[37] Muistutettakoon siitä, että ympäristökoodeksin L. 522-18 §:ssä säädetään, että ”– – Asianomaiset valmisteryhmät täsmennetään Conseil d’État’n kuulemisen jälkeen annettavalla päätöksellä niistä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskien perusteella.”

65. Ensimmäinen oikeuttamisperuste vastaa SEUT 36 artiklassa tunnustettuja kansanterveyteen liittyviä tarpeita. Kuten unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, ”ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on EUT-sopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein ja jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, ja siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. Koska tämä taso voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, jäsenvaltioille on tältä osin myönnettävä harkintavaltaa”. [38]

66. Toiseksi ympäristönsuojelu on tunnustettu oikeuskäytännössä yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi. [39]

67. Huomautettakoon, että siltä osin kuin riidanalaisella kiellolla pyritään rajoittamaan sellaisten tuotteiden käyttö, jotka ”voivat – – luontaisten ominaisuuksiensa ja käyttötapojensa vuoksi aiheuttaa riskejä ihmisille, eläimille ja ympäristölle”, [40] nämä tavoitteet voivat olla hyväksyttävä perustelu kiellon aiheuttamalle kaupan rajoitukselle.

68. Jotta rajoitus voi olla oikeutettu, sen on kuitenkin täytettävä oikeasuhteisuutta koskeva testi. Sen on toisin sanoen sovelluttava kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, eli ei ole olemassa muita, tavaroiden vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla tavoite voitaisiin saavuttaa. [41]

69. Kun tarkastellaan riidanalaisen kiellon soveltuvuutta tavoitteeseensa, sillä ei väitteiden mukaan poisteta kaikkia tilanteita, joissa hyönteismyrkkyjä ja jyrsijämyrkkyjä käytetään tarpeettomasti (yksinkertaisesti sen vuoksi, että ei ole mahdollista estää näiden täyteen hintaan ostettujen valmisteiden tarpeetonta käyttöä). Voidaan kuitenkin mielestäni kohtuudella odottaa, että jos niiden oston yhteydessä ei ole käytettävissä taloudellista etua, tämä vähentää kyseistä riskiä jossain määrin, koska se hillitsee tarpeettomia ostoja (jotka sittemmin voivat johtaa tarpeettomaan käyttöön).

70. Komissio esitti tarpeellisuuden osalta suullisessa käsittelyssä vastauksena unionin tuomioistuimen sille esittämään kysymykseen, että vähemmän rajoittavia keinoja voitaisiin käyttää mainonnassa tai silloin, jos myyjien edellytettäisiin esittävän tietoja aineisiin liittyvistä riskeistä.

71. Nämä väitteet eivät vakuuta.

72. Ensimmäisen vaihtoehdon osalta komissio vastustaa väitteidensä asiaa koskevassa osassa sitä, että lisämaininta, jonka Ranskan lainsäätäjä on määrännyt pakolliseksi osaksi kaikkea kyseisten valmisteiden mainontaa, olisi biosidivalmisteasetuksen mukainen. Tämä ylimääräinen maininta edellyttää kaiken kaikkiaan, että riskit otetaan huomioon, ja sitä käsitellään perusteellisesti tämän ratkaisuehdotuksen IV osan B jaksossa. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että kyseinen lisämaininta ei sovi yhteen sen kattavan yhdenmukaistamisen kanssa, joka biosidivalmisteasetuksella on saavutettu tämän erityiskysymyksen osalta. Koska tilanne on tällainen, lisätietojen antamista mainostettavien tuotteiden riskeistä osana mainontaa ei voida pitää riidanalaisen kiellon vaihtoehtona, joka olisi vähemmän rajoittava.

38 Tuomio Deutsche Parkinson Vereinigung, 30 kohta oikeustapausviittauksineen.

39 Ks. esim. tuomio 6.10.2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, 43 kohta oikeustapausviittauksineen).

40 Biosidivalmisteasetuksen johdanto-osan 1 perustelukappale.

41 Ks. esim. tuomio Ker-Optika, 65 kohta.

73. Totean jälkimmäisestä väitteestä, että jotta tällaisten tietojen ilmoittaminen myyjän toimesta olisi merkityksellistä ja yhtä tehokasta kuin taloudellisen edun puuttuminen, sen pitäisi perustua riittävään asiantuntemuksen tasoon, joka on oletettavasti hankittava koulutuksella. Koska samalla tätä mahdollisuutta koskevat yksityiskohdat ovat muutoinkin epäselviä, on mielestäni mahdotonta katsoa, että tämä vaihtoehto olisi vähemmän rajoittava. [42]

74. Komissio itse myönsi, että nämä esitetyt vaihtoehdot eivät ehkä ole riittäviä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja että ne saattavat johtaa ristiriitaisiin viesteihin. Olen itse asiassa samaa mieltä siitä, että myyjä, joka ilmoittaa kuluttajille tarjoamiinsa tuotteisiin liittyvistä riskeistä samalla kun se antaa merkittävän alennuksen ja tarjoaa useita ilmaisia hyönteismyrkkynäytteitä, ei vaikuta johdonmukaiselta.

75. Lopuksi voitaisiin väittää, että vähemmän rajoittava keino välttää biosidivalmisteiden tarpeetonta käyttöä voitaisiin saavuttaa tiedotuskampanjalla, joka perustuu toimivaltaan, joka jäsenvaltioille on varattu biosidivalmisteasetuksen 17 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa. [43] Myönnän tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimen on varsin vaikeaa arvioida abstraktisti, ovatko kaksi eri toimintamallia mahdollisesti keskenään korvattavissa vaikutustensa kannalta. Mielestäni koulutuksellinen päämäärä, jota tavoitellaan yleisellä tiedotuskampanjalla, edellyttää luonnostaan jonkin verran aikaa, jotta mielipiteet ja käyttäytyminen muuttuvat. Ymmärrän tästä syystä, että sitä ei ehkä pidetä asianmukaisena keinona akuuttina pidettävän ongelman ratkaisemiseksi. Lisäksi se, että on mahdollista saada välitön taloudellinen etu, saattaa yksinkertaisesti ohittaa koulutukselliset pyrkimykset, eikä siten ole kohtuutonta katsoa, että taloudellisen edun poistaminen on välttämätöntä, jotta asetettua tavoitetta voidaan tavoitella järkevästi.

76. Lisäksi ympäristökoodeksin R-522-16-1 §:stä seuraa, että kieltoa ei sovelleta silloin, jos tiettyyn hyönteismyrkkyyn tai jyrsijämyrkkyyn voidaan soveltaa biosidivalmisteasetuksen 25 artiklassa tarkoitettua yksinkertaistettua lupamenettelyä. Kyseinen menettely koskee yleisesti biosidivalmisteita, jotka ovat ympäristölle ja terveydelle vähemmän haitallisia. [44] Tämä mielestäni osoittaa, että Ranskan lainsäätäjä pyrki välttämään sääntelyn liiallista laajentamista sellaisiin tuotteisiin, joita ei pidetä erityisen vaarallisina, jolloin tämä olisi tarpeetonta.

77. Jos siis unionin tuomioistuin katsoisi edellä esittämäni vastaisesti, että riidanalainen kielto on SEUT 34 artiklan vastainen, katson näissä olosuhteissa, että se on oikeutettavissa terveyden ja ympäristön suojelemisen tavoitteella, se soveltuu näiden tavoitteiden saavuttamiseen, eikä sillä mennä pidemmälle kuin on tarpeen niiden saavuttamiseksi.

B Mainontaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

78. Ympäristökoodeksin L. 522-5-3 §:ssä ja R. 522-16-2 §:ssä kielletään neljän biosidivalmisteiden valmisteryhmän mainostaminen, jos tämä mainonta kohdistetaan suurelle yleisölle. Näiden tuotteiden mainonta on edelleen mahdollista, jos se kohdistetaan ammattimaisille käyttäjille paikassa, jossa tuotteet jaellaan heille, sekä heille osoitetuissa julkaisuissa. Mainokseen on kuitenkin silloin sisällyttävä erityinen maininta, jossa lähinnä kehotetaan harkitsemaan, onko näiden biosidivalmisteiden käyttö ehdottoman välttämätöntä.

[42] Ks. vertailun vuoksi säännöt, jotka koskevat ”ammattimaisten käyttäjien, jakelijoiden ja neuvojien” koulutusta torjunta-aineiden kestävästä käytöstä annetun direktiivin 5 artiklassa.

[43] Ks. edellä 34 kohta.

[44] Ks. biosidivalmisteasetuksen johdanto-osan 29 ja 30 perustelukappale.

79. Nämä säännöt koskevat valmisteryhmiä 14 ja 18 (joihin sovelletaan myös tämän ratkaisuehdotuksen IV osan A jaksossa käsiteltyä tiettyjä kaupallisia menettelyjä koskevaa kieltoa), sekä valmisteryhmiä 2[45] ja 4,[46] jotka ovat kaksi desinfiointiaineiden alakategoriaa, jotka on luokiteltu CLP-asetuksen mukaisesti vesiympäristölle vaarallisiksi; kategoriaan 1: välittömästi vaarallisten aineiden luokka 1 (H400) ja kroonisesti vaarallisten aineiden luokka 1 (H410). Lisättäköön, että mainontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä ei sovelleta, jos asianomaiseen valmisteeseen voidaan soveltaa biosidivalmisteasetuksen 25 artiklan mukaista yksinkertaistettua menettelyä, jota, kuten edellä jo todettiin, sovelletaan valmisteisiin, joista aiheutuu vähäinen riski terveydelle ja ympäristölle.[47]

80. Samalla tavoin kuin edellä on huomautettu,[48] riidanalaisten oikeussääntöjen arviointi on aloitettava tutkimalla biosidivalmisteasetuksella saavutetun yhdenmukaistamisen syvyyttä ja vasta sen jälkeen tarvittaessa tarkastelemalla SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaa. Tätä tarkoitusta varten käsittelen ensin velvoitetta, jonka mukaan ammattimaisille käyttäjille kohdistetussa mainonnassa on käytettävä tiettyä mainintaa (1). Tutkin tämän jälkeen suurelle yleisölle kohdistettua mainontaa koskevaa kieltoa (2).

1. Lisämaininnan pakollinen käyttö

81. Ympäristökoodeksin R. 522-16-2 §:n II momentista seuraa, että ammattimaisille käyttäjille suunnatussa jyrsijämyrkkyjä, hyönteismyrkkyjä ja tiettyjä desinfiointiaineita koskevassa mainonnassa on mainittava seuraavat tiedot: ”Varmistukaa aina ennen käyttöä siitä, että valmisteen käyttäminen on välttämätöntä, erityisesti paikoissa, joissa suuri yleisö liikkuu. Aina kun mahdollista, käyttäkää mieluummin vaihtoehtoisia menetelmiä ja tuotteita, joista aiheutuu vähemmän riskejä ihmisten ja eläinten terveydelle sekä ympäristölle.”

82. Kyseisestä säännöksestä ilmenee niin ikään, että mainintaa pitää käyttää niiden mainintojen *lisäksi*, joiden käyttöä edellytetään biosidivalmisteasetuksen 72 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan kaikissa biosidivalmistemainoksissa on oltava mukana lauseet ”Käytä biosideja turvallisesti. Lue aina merkinnät ja valmistetiedot ennen käyttöä.”

83. Kantajat väittävät lähinnä, että lisämaininnan käyttö on biosidivalmisteasetuksen 72 artiklan vastaista, koska viimeksi mainitulla yhdenmukaistetaan biosidivalmisteiden mainonta tyhjentävästi.

84. Komissio omaksuu samanlaisen kannan, mutta Ranskan, Italian ja Alankomaiden hallitukset ovat päinvastaista mieltä.

85. Jotta kyettäisiin ratkaisemaan, onko biosidivalmisteasetuksen mainontaan liittyvillä säännöksillä toteutettu yhdenmukaistaminen kattavaa, on otettava näiden säännösten tulkitsemisessa huomioon paitsi niiden sanamuoto, myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännökset ovat.[49]

[45] Kuten liitteessä V määrätään, tämä valmisteryhmä sisältää ”Desinfiointiaineet ja levämyrkyt, joita ei ole tarkoitettu käytettäviksi suoraan ihmisillä tai eläimillä”.

[46] Kuten liitteessä V määrätään, tämä valmisteryhmä sisältää ”Desinfiointiaineet tiloihin, joissa on elintarvikkeita tai rehuja”.

[47] Ks. edellä 76 kohta sekä ympäristökoodeksin R. 522-16-2 (III) §.

[48] Ks. edellä 19 kohta.

[49] Ks. tästä esim. tuomio 16.7.2015, UNIC ja Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, 35 kohta oikeustapausviittauksineen).

86. Todettakoon aluksi, että biosidivalmisteasetuksen 72 artikla on ainoa mainontaan liittyvä biosidivalmisteasetuksen säännös ja se koskee varsin suppeaa mainonnan sisällön osatekijää. Se, että biosidivalmisteasetuksen mainontaa koskevien sääntöjen aineellinen soveltamisala on varsin suppea verrattuna direktiiviin 2001/83/EY,[50] (jonka mainontaa koskeva sääntely on kattava ja) johon Ranskan hallitus viittaa verratessaan jälkimmäistä ensin mainittuun, ei kuitenkaan sellaisenaan estä niiden kattavuutta. Ratkaisevaa ei mielestäni ole se, onko tutkittavien oikeussääntöjen soveltamisala (muihin verrattuna) suppea vai laaja, vaan pikemminkin se yksityiskohtaisuuden taso, joka näillä säännöillä saavutetaan sen erityisen (ja mahdollisesti suppean) seikan osalta, jota niillä säännellään.[51]

87. Biosidivalmisteasetuksen 72 artikla koskee lauseita, joita on käytettävä tai jotka ovat päinvastoin kiellettyjä biosidivalmisteiden mainonnassa.

88. Sen 1 kohdassa, jossa vaaditaan kahden edellä mainitun lauseen käyttöä, määrätään, että niiden on ”erotuttava selvästi ja oltava luettavissa koko mainoksessa”. Sen 2 kohdassa annetaan mahdollisuus korvata ilmaisu ”biosidit” niissä ”selkeällä viittauksella mainostettuun valmisteryhmään”.

89. Sen 3 kohdassa kielletään mainonta tavalla, joka ”on harhaanjohtava valmisteesta ihmisten terveydelle, eläinten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvien riskien tai sen tehon osalta”, ja siinä luetellaan myös ilmaisut, jotka eivät ole ”missään tapauksessa” sallittuja.[52]

90. Tästä näkökulmasta biosidivalmisteasetuksen 72 artiklan säännökset näyttävät olevan varsin yksityiskohtaisia biosidivalmisteiden käyttöön liittyviä riskejä koskevien lausumien osalta. Tältä nimenomaiselta osin se näyttää olevan verrattavissa direktiivin 2001/83[53] mainontaa koskeviin kattaviin säännöksiin, joihin Ranskan hallitus on viitannut, ellei ole jopa yksityiskohtaisempi. Kyseisen direktiivin 87 artiklan 3 kohdassa näet säädetään, että lääkemainonnan on kannustettava lääkkeen järkevään käyttöön esittelemällä se asiallisesti ja liioittelematta sen ominaisuuksia, ja harhaanjohtavuus on kielletty. Biosidivalmisteasetuksen 72 artiklan säännös on samankaltainen mutta itse asiassa yksityiskohtaisempi, koska siinä vahvistetaan erityinen ilmaisu, joka on otettava tuotteen turvallisesta käytöstä mainontaan, jossa ohjataan käyttäjä lukemaan merkinnät ja valmistetiedot. Se on myös yksityiskohtaisempi siltä osin kuin kyseessä on sen ilmoittaminen, mitkä ilmaisut ovat harhaanjohtavina kiellettyjä.

91. Pitää paikkansa, että riidanalaisissa kansallisissa oikeussäännöissä edellytetyllä lisämaininnalla näyttää olevan siinä mielessä sama tavoite kuin biosidivalmisteasetuksen 72 artiklalla, että sillä suojellaan kansanterveyttä ja ympäristöä. Siinä ei sinänsä näytä olevan mitään ristiriitaa. Tämä ei kuitenkaan vaikuta aikaisempaan arviointiini, koska kun kyseessä on mainonnan turvallisuuteen liittyvää sisältöä koskeva ongelma, biosidivalmisteasetuksen 72 artikla osoittaa, että unionin lainsäätäjä tasapainotti erityisellä tavalla keskenään erilaisia osatekijöitä, joita ovat tässä tapauksessa tarkoitus ”parantaa sisämarkkinoiden toimintaa”, samalla kun varmistetaan

[50] Ihmisille tarkoitettuja lääkkeitä koskevista yhteisön säännöistä 6.11.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2001 L 311, s. 67). Ks. kyseiseen direktiiviin sisältyvien mainontaa koskevien sääntöjen kattavuutta koskevasta vahvistuksesta tuomio 8.11.2007, Gintec (C-374/05, EU:C:2007:654, 33 ja 34 kohta).

[51] Ks. edellä 26 kohta.

[52] Tällaisia ilmaisuja ovat ”vähäriskinen biosidivalmiste”, ”myrkytön”, ”haitaton”, ”luonnollinen”, ”ympäristöystävällinen” tai ”eläinystävällinen” taikka vastaavat maininnat.

[53] Ks. edellä alaviite 50.

”ihmisten ja eläinten terveyden sekä ympäristön suojelun korkea taso”.[54] Riidanalaiset kansalliset oikeussäännöt horjuttavat mielestäni tätä tasapainoa, kun niillä asetetaan ylimääräinen lakisääteinen vaatimus.

92. Näissä olosuhteissa katson, että unionin lainsäätäjä on säätänyt mainonnan alalla kattavasti lausumista, jotka liittyvät mainostettujen biosidivalmisteiden vaaroihin.

2. Suurelle yleisölle kohdistettavaa mainontaa koskeva kielto

a) Yhdenmukaistettujen oikeussääntöjen soveltamisala

93. Biosidivalmisteasetuksen 72 artiklan säännöksillä vahvistettua kattavaa yhdenmukaistamista koskeva päätelmäni ei kuitenkaan merkitse sitä, että biosidivalmisteiden mainonta olisi yhdenmukaistettu kaikilta osin viimeksi mainitulla säädöksellä, myös sen osalta, säilyykö jäsenvaltioilla toimivalta kieltää tietynlainen mainonta.

94. Tämän viimeksi mainitun seikan osalta kyseisen säännöksen sanamuoto – jossa vahvistetaan pakolliset ja kielletyt maininnat, jotka liittyvät biosidivalmisteiden turvalliseen käyttöön tai niistä aiheutuviin riskeihin – ei mielestäni mahdollista sitä päätelmää, että jäsenvaltioilla ei olisi enää toimivaltaa päättää mainonnan kiellosta.

95. Pitää paikkansa, että voitaisiin väittää sen, että on olemassa erityinen säännös, joka koskee pakollisia ja kiellettyjä mainintoja biosidivalmisteiden mainonnassa, viittaavan siihen, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli mahdollistaa näiden tuotteiden mainonta ja että sillä, että kansallisessa lainsäädännössä kielletään joitain mainonnan osatekijöitä, viedään biosidivalmisteasetuksen 72 artiklalta tehokas vaikutus, koska jos mainontaa ei ole, kyseisellä säännöksellä ei ole enää tarkoitusta.

96. Muistutan lainsäädännöllisen asiayhteyden osalta jälleen siitä, että biosidivalmisteasetuksen 72 artikla on asetuksen ainoa tätä koskeva säännös.[55]

97. Se, että biosidivalmisteasetukseen on otettu yksinomaan 72 artikla, on erilainen kuin direktiivissä 2001/83 tehty valinta, sillä sen VIII luku koskee nimenomaisesti mainontaa ja sisältää useita säännöksiä (86–100 artikla), joissa kuvataan yksityiskohtaisesti tilanteita, joissa jäsenvaltioiden on kiellettävä tai ne voivat kieltää ihmisten käyttöön tarkoitettujen lääkkeiden mainonnan tai joissa mainonta voidaan sallia.[56]

98. Biosidivalmisteasetuksen niukkasanaisuus tässä asiassa poikkeaa, joskin vähäisemmässä määrin, myös asetuksen (EY) N:o 1107/2009[57] 66 artiklasta, jossa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa mainontaa tietyissä tiedotusvälineissä, ja siihen sisältyvät mainonnan pakollisia tai kiellettyjä osatekijöitä koskevat säännöt, kuten kielto ”esittää visuaalisesti mahdollisesti vaarallisia käytäntöjä, kuten aineen sekoittamista tai käyttöä ilman riittävää suojavaatetusta, käyttöä elintarvikkeiden tai lasten läheisyydessä tai ainetta lasten käyttämänä”.

[54] Ks. biosidivalmisteasetuksen 1 artiklan 1 kohta.

[55] CLP-asetuksen 48 artiklassa säädetään, yhdessä kyseisen asetuksen johdanto-osan 67 perustelukappaleen kanssa, samalla tavoin mainontaa koskevista suppeista säännöistä, jotka sisältyvät VII osaston ”loppusäännöksiin”.

[56] Ks. direktiivin 2001/83 87 artiklan 1 kohta ja 88 artiklan 1, 2 ja 3 kohta.

[57] Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2009, L 309, s. 1).

99. Näissä olosuhteissa katson, että jos unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut käyttää loppuun jäsenvaltioiden toimivalta kieltää tietyn tyyppinen mainonta, se olisi laatinut tasapainoisempia sääntöjä. Tätä seikkaa koskevaa näkemystäni vahvistaa sekin, että biosidivalmisteasetuksessa on sellaisia valmisteita koskevia poikkeussääntöjä, jotka eivät täytä lupaehtoja tai jotka liittyvät uusien tehoaineiden käyttöön,[58] tai myös mielenkiinto, jota unionin lainsäätäjä edellyttää osoitettavan arkaluonteisten ryhmien kuten raskaana olevien naisten ja lasten suojelulle.[59]

100. Katson siis edellä esitetyn perusteella, että biosidivalmisteasetus ei estä riidanalaista kieltoa. Samalla tavoin kuin edellä on huomautettu,[60] kyseisen kiellon yhteydessä on kuitenkin noudatettava SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaan perustuvia rajoituksia.

b) SEUT 34 ja SEUT 36 artiklaan perustuvat rajoitukset

101. Riidanalaista mainontakieltoa on mielestäni pidettävä ”myyntijärjestelynä”. Kyseinen kielto ei näet koske vaatimuksia, joita sovelletaan riidanalaisiin valmisteisiin, ja on huomattava, että unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että rajoitukset, jotka vaikuttavat toimijoiden mainontamahdollisuuksiin, kuuluvat tähän ryhmään.[61]

102. Viittaan edellisessä jaksossa kuvattuihin edellytyksiin, joiden on täytyttävä, jotta riidanalainen kielto jää SEUT 34 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle,[62] ja huomautan, että kieltoa sovelletaan kaikkiin toimijoihin, jotka toimivat asianomaisilla markkinoilla, ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

103. Sen kysymyksen arviointi, vaikuttaako tämä enemmän valmisteisiin, jotka ovat peräisin muista jäsenvaltioista, kuin kotimaisiin valmisteisiin, vaikuttaa monimutkaisemmalta.

104. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kansalliset oikeussäännöt, joilla velvoitettiin toimijat muuttamaan mainoskampanjan muotoa tai sisältöä, olivat SEUT 34 artiklan vastaisia.[63]

105. Nyt käsiteltävä asia ei kuitenkaan koske tarvetta muuttaa mainoskampanjan sisältöä vaan pikemminkin sitä, että on ehdottoman mahdotonta kohdistaa mitään kampanjaa suurelle yleisölle neljän biosidivalmisteryhmän osalta.

106. Vaikka unionin tuomioistuin on toistuvasti myöntänyt, että tietyt mainontakiellot saattavat rajoittaa myynnin määrää, se on myös todennut, että useat niistä jäivät SEUT 34 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

58 Ks. biosidivalmisteasetuksen 55 artikla.

59 Biosidivalmisteasetuksen johdanto-osan 3 perustelukappale.

60 Ks. edellä 19 kohta.

61 Ks. esim. tuomio DocMorris, 37 kohta, tai tuomio 9.2.1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, 22 kohta) (jäljempänä tuomio Leclerc-Siplec). Ks. myös ratkaisuehdotus A, 71 kohta.

62 Ks. edellä 42 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

63 Tuomio 12.12.1990, SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, 29 ja 30 kohta) (ennen tuomiota Keck ja Mithouard). Ks. myös tuomio 15.7.2004, Douwe Egberts (C-239/02, EU:C:2004:445, 52 kohta oikeustapausviittauksineen).

107. Tämä koski kansallisia oikeussääntöjä, joilla kiellettiin televisiomainonta jakeluportaalta [64] tai joilla kiellettiin apteekkareilta apteekissa tavanomaisesti myytävien tuotteiden mainonta apteekin ulkopuolella [65] taikka joilla kiellettiin postimyyntiapteekkia järjestämästä markkinointikampanjaa palkintokilpailun muodossa. [66]

108. Pitää kuitenkin paikkansa, että tuomiossa De Agostini ja tuomiossa Gourmet International Products todettiin, että ei ollut mahdotonta, että ehdottomalla kiellolla saattaa olla suurempi vaikutus muista jäsenvaltioista tuotuihin kuin kotimaisiin tuotteisiin. [67] Vaikuttaa kuitenkin siltä, että näiden tuomioiden perustelut viittaavat siihen, että SEUT 34 artiklassa kielletyn rajoituksen (mahdollinen) olemassaolo perustui erityiseen vaikeuksiin, joita toimijalle aiheutui kansallisille markkinoille pääsemisestä. Tuomiossa De Agostini oli kyseessä alle 12-vuotiaille lapsille kohdistetun televisiomainonnan ja harhaanjohtavan mainonnan kielto, ja kyseisen toimenpiteen luonnehdinta jätettiin avoimeksi, koska unionin tuomioistuin viittasi Agostinin toteamukseen, jonka mukaan televisiomainonta oli ”ainoa tehokas myynninedistämiskeino, jonka avulla se voi päästä Ruotsin markkinoille”. [68]

109. Samalla tavoin tuomiossa Gourmet International Products unionin tuomioistuimen päätelmä, jonka mukaan alkoholijuomien mainontaa koskeva Ruotsin kielto merkitsi kaupan estettä, liittyi siihen toteamukseen, että kyseisten juomien kulutus ”on sidoksissa perinteisiin sosiaalisiin tapoihin ja paikallisiin tottumuksiin”. [69] Se, että mainoksia sisältäviä julkaisuja voitiin pitää saatavilla myyntipaikoissa, ei vaikuttanut tähän toteamukseen, koska tässä tapauksessa ”Ruotsin vähittäismyyntimonopoli – –, joka on Ruotsin valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, [jakoi] myyntipaikoissaan todellisuudessa ainoastaan omaa lehteään”. [70]

110. Lopuksi unionin tuomioistuimen tuomiossa Deutsche Parkinson Vereinigung esittämä toteamus, joka koski postimyyntiä koskevan kiellon rajoittavia vaikutuksia, perustui siihen toteamukseen, että tämä myyntitapa oli postimyyntiapteekeille tärkeämpi *ja jopa mahdollisesti ainoa tapa* päästä kyseisille kansallisille markkinoille. [71]

111. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvät tosiseikat, sellaisina kuin ne on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä, eivät osoita mitään tällaista alkuvaiheen hankaluutta, joka kantajille aiheutuisi, jos ne toisivat Ranskan markkinoille tuotteita muista jäsenvaltioista.

112. Vaikka riidanalainen kielto väistämättä vaikuttaa myyntimäärään, on todettava, että sillä ei kielletä kaikkea mainontaa.

113. Mainonta ammattimaisille käyttäjille on edelleen mahdollista, mistä syystä kauppiailla on markkinointikanava käytettävissään.

64 Tuomio Leclerc-Siplec, 20–24 kohta.

65 Tuomio 15.12.1993, Hünermund ym. (C-292/92, EU:C:1993:932, 22–24 kohta).

66 Tuomio DocMorris, 39–45 kohta. Ks. myös tuomio Karner, 42 ja 43 kohta.

67 Tuomio 9.7.1997, De Agostini ja TV-Shop (C-34/95–C-36/95, EU:C:1997:344, 42 kohta) (jäljempänä tuomio De Agostini) ja tuomio 8.3.2001, Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, 19 kohta) (jäljempänä tuomio Gourmet International Products).

68 Tuomio De Agostini, 43 ja 44 kohta.

69 Tuomio Gourmet International Products, 21 kohta.

70 Ibid., 23 kohta.

71 Tuomio Deutsche Parkinson Vereinigung, 25 kohta.

114. Toisin kuin tuomioon Gourmet International Products liittyvissä tosiseikoissa oli kyseessä, ei vaikuta myöskään siltä, että mikään olemassa oleva markkinoiden malli, kuten se, että jakelupaikat ovat monopoliasemassa olevan yhteisön valvonnassa, tekisi mahdollisuudesta tavoittaa ammattimaiset käyttäjät näennäisen.

115. Todettakoon lopuksi, että toisin kuin edellä mainitun tapauksen tosiseikoissa oli kyse, biosidivalmisteet eivät vaikuta olevan sellaisten alkoholijuomien kaltaisia, joiden kanssa paikalliset käyttäjät olisivat sidoksissa erityisten perinteisten sosiaalisten tapojen välityksellä.

116. Näissä olosuhteissa katson, että tiettyjä biosidivalmisteita koskeva suurelle yleiselle kohdistetun mainonnan kielto ei merkitse kaupan rajoitusta, joka kuuluisi SEUT 34 artiklan soveltamisalaan.

117. Jos unionin tuomioistuin on kuitenkin eri mieltä tarkastelustani ja toteaa, että riidanalainen kielto merkitsee kaupan rajoitusta, esitän jäljempänä syyt, joiden vuoksi se on mielestäni oikeutettu.

118. Viittaan tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä osassa tekemääni selvitykseen[72] ja huomautan, että riidanalainen kielto saattaa olla oikeutettavissa tavoitteella suojella kansanterveyttä ja ympäristöä siltä osin kuin sillä pyritään rajoittamaan sellaisten tuotteiden käyttöä, jotka voivat ”luontaisten ominaisuuksiensa ja käyttötapojensa vuoksi aiheuttaa riskejä ihmisille, eläimille ja ympäristölle”.[73] Ranskan hallitus viittasi lisäksi hyönteismyrkkyjen väärinkäyttöön erityisesti yksityisasunnoissa, jyrsijämyrkkyjen epäasianmukaisesta käytöstä muille lajeille aiheutuvaan myrkytysvaaraan sekä riskeihin, joita riidanalaisten hyönteismyrkkyjen käytön aiheuttama vesien pilaantuminen aiheuttaa tietyille lajeille.

119. Suurelle yleisölle kohdistettua mainontaa koskeva kielto vaikuttaa myös asianmukaiselta keinolta edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska se saattaa estää mainosviestit, jotka voivat johtaa kansallisen lainsäätäjän yksilöimien erityistä huolta aiheuttavien biosidivalmisteiden lisääntyvään käyttöön.

120. Huomautan riidanalaisen kiellon tarpeellisuudesta, että se koskee vain mainontaa, joka on kohdistettu yksityisille käyttäjille, eikä mainontaa, joka on kohdistettu ammattimaisille käyttäjille, mikä näyttää vastaavan tavoitetta rajoittaa asianomaisten tuotteiden epäasianmukaista käyttöä.

121. Edellä 70–75 kohdassa käsitellyt mahdolliset vaihtoehdot edustavat mielestäni soveltuvin osin samoja heikkoja kohtia myös tässä asiayhteydessä. Lopuksi, samalla tavoin kuin huomautin alennuksia ja vastaavia koskevista kielloista, mainonta suurelle yleisölle on edelleen sallittua kaikkien sellaisten tuotteiden osalta, joita kielto muutoin koskee, jos niihin liittyvä riski on muutoin vähäinen eli kun niihin voidaan soveltaa biosidivalmisteasetuksen 25 artiklassa tarkoitettua yksinkertaistettua menettelyä.[74] Kuten edellä huomautin, tämä osoittaa, että kansallinen lainsäätäjä pyrki rajoittamaan riidanalaisen kiellon tarpeetonta laajentamista.

122. Mikäli unionin tuomioistuin päättelisi edellä esittämäni vastaisesti, että riidanalainen kielto on SEUT 34 artiklassa kielletty kaupan rajoitus, katson näissä olosuhteissa, että kielto on oikeutettavissa kansanterveyden ja ympäristön suojelemisen tavoitteella, sillä voidaan saavuttaa kyseiset tavoitteet eikä sillä mennä pidemmälle kuin on tarpeen sen saavuttamiseksi.

[72] Ks. edellä 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[73] Biosidivalmisteasetuksen johdanto-osan 1 perustelukappale ja edellä 67 kohta.

[74] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta.

V Ratkaisuehdotus

123. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'lle seuraavasti:

Biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä 22.5.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012 ja SEUT 34 artikla eivät ole esteenä ympäristökoodeksin L. 522-18 §:ään ja R. 522-16-1 §:ään sisältyvien kaltaisille kansallisille oikeussäännöille, joilla kielletään alennukset, hinnasta tehtävät vähennykset ja hyvitykset, yleisten ja erityisten myyntiehtojen erilaistaminen tai ilmaistuotteiden jakaminen ja kaikki muut vastaavat menettelyt asetuksen N:o 528/2012 liitteessä V määriteltyjen biosidivalmisteryhmien 14 ja 18 myynnin osalta.

Asetuksen N:o 528/2012 72 artikla on esteenä ympäristökoodeksin L. 522-5-3 §:ään ja R. 522-16-2 §:ään sisältyvän kaltaisille kansallisille oikeussäännöille, joissa edellytetään lisämaininnan käyttöä mainoksessa, joka kohdistetaan biosidivalmisteryhmien 14 ja 18 ammattimaisille käyttäjille, siten kuin nämä valmisteryhmät on määritelty asetuksen N:o 528/2012 liitteessä V, sekä ryhmien 2 ja 4 ammattimaisille käyttäjille, siten kuin nämä ryhmät on määritelty samassa liitteessä ja luokiteltu aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1272/2008 mukaisesti vesiympäristölle vaarallisiksi, kategoriaan 1: välittömästi vaarallisten aineiden luokka 1 (H400) ja kroonisesti vaarallisten aineiden luokka 1 (H410).

Asetus N:o 528/2012 ja SEUT 34 artikla eivät ole esteenä ympäristökoodeksin L. 522-5-3 §:lle ja R. 522-16-2 §:lle, joilla kielletään samoihin ryhmiin kuuluvien biosidivalmisteiden suurelle yleisölle kohdistettu mainonta.