Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 2 czerwca 2022 r. [1]

Sprawa 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
przeciwko
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę państwa, Francja)]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżenie ustawodawstw – Produkty biobójcze – Cel ochrony zdrowia i środowiska – Możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie środków ograniczających w dziedzinie praktyk handlowych i reklamy

I. Wprowadzenie

1. Aby zwiększyć ochronę zdrowia publicznego i środowiska, francuski organ regulacyjny zdecydował, że rodentycydy i insektycydy, dwie kategorie produktów biobójczych, nie mogą być przedmiotem określonych praktyk handlowych, takich jak zniżki, rabaty i upusty. Wprowadził też ograniczenia w dziedzinie reklamy tych kategorii produktów oraz niektórych środków dezynfekujących.

2. W postępowaniu głównym szereg spółek domaga się uchylenia tych przepisów i kwestionuje ich zgodność między innymi z rozporządzeniem (UE) nr 528/2012 [2].

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych (Dz.U. 2012, L 167, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem nr 528/2012").

3. Conseil d'État (rada państwa, Francja) powzięła wątpliwość co do tego, czy akt ten realizuje cel w postaci wyczerpującej harmonizacji stojącej na przeszkodzie spornym przepisom krajowym, a jeśli nie, to na jakich warunkach przepisy te mogą zostać przyjęte.

4. Niniejsza sprawa dotyczy zatem zakresu autonomii, jaką pozostawiono państwom członkowskim po przyjęciu rozporządzenia nr 528/2012. Uzupełniająco sprawa ta dotyczy zasadniczo warunków, na jakich postanowienia traktatu dopuszczają obowiązywanie przepisów krajowych takich jak te będące przedmiotem sporu.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Zgodnie z art. 1 ust. 1 celem rozporządzenia nr 528/2012 jest „poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez harmonizację przepisów dotyczących udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska. Przepisy niniejszego rozporządzenia opierają się na zasadzie ostrożności, której celem jest ochrona zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt oraz środowiska. Szczególną uwagę poświęca się ochronie wrażliwych grup osób".

6. Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenie nr 528/2012„ustanawia zasady:

a) sporządzenia, na poziomie Unii, wykazu substancji czynnych, które mogą być wykorzystywane w produktach biobójczych;

b) wydawania pozwoleń na produkty biobójcze;

c) wzajemnego uznawania pozwoleń w Unii;

d) udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych w jednym lub kilku państwach członkowskich lub w Unii;

e) wprowadzania do obrotu wyrobów poddanych działaniu produktów biobójczych".

7. Artykuł 72 rozporządzenia nr 528/2012 dotyczy reklamy. Artykuł ten stanowi:

„1. Każda reklama produktów biobójczych, oprócz zachowania zgodności z rozporządzeniem (WE) nr 1272/2008[3], zawiera sformułowania: »Produktów biobójczych należy używać z zachowaniem środków ostrożności. Przed każdym użyciem należy przeczytać etykietę i informacje dotyczące produktu«. Zdania te muszą się wyraźnie wyróżniać i być czytelne na tle całej reklamy.

2. Reklamodawcy mogą zastąpić słowa »produkty biobójcze« w wyżej wymienionych sformułowaniach wyraźnymi odniesieniami do reklamowanej grupy produktowej.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. 2008, L 353, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1272/2008").

3. Reklamy produktów biobójczych nie odnoszą się do produktu w sposób wprowadzający w błąd w odniesieniu do związanego z produktem ryzyka dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub dla środowiska lub skuteczności produktu. W żadnym wypadku reklama produktu biobójczego nie może zawierać zwrotów »produkt biobójczy niskiego ryzyka«, »nietoksyczny«, »nieszkodliwy«, »naturalny«, »przyjazny dla środowiska«, »przyjazny dla zwierząt« ani jakichkolwiek podobnych wskazań".

B. Prawo krajowe

8. Zgodnie z nowym art. L. 522-18 kodeksu ochrony środowiska [4]:

„W związku ze sprzedażą produktów biobójczych określonych w art. L. 522-1 zakazane są zniżki, rabaty, upusty, zróżnicowanie ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży w rozumieniu art. L. 441-1 code de commerce [kodeksu handlowego], czy też dostawa darmowych sztuk oraz jakiekolwiek równoważne praktyki. Niedozwolona jest jakakolwiek praktyka handlowa mająca na celu, bezpośrednie lub pośrednie, obejście tego zakazu poprzez udzielenie zniżek, rabatów lub upustów dla innego asortymentu produktów, które byłoby związane z zakupem tych produktów. Dekret, który należy wydać po zasięgnięciu opinii Conseil d'État, określa kategorie odnośnych produktów w zależności od zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska".

9. Zgodnie z nowym art. L. 522-5-3 kodeksu ochrony środowiska [5]:

„Reklama komercyjna jest zakazana dla niektórych kategorii produktów biobójczych określonych w wyżej wskazanym rozporządzeniu [nr 528/2012]. W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego niniejszego artykułu reklama kierowana do użytkowników będących specjalistami jest dozwolona w punktach sprzedaży produktów tym użytkownikom oraz w publikacjach do nich kierowanych. Dekret, który należy wydać po zasięgnięciu opinii Conseil d'État, określa kategorie odnośnych produktów w zależności od zagrożeń dla zdrowia ludzi i dla środowiska, a także warunki, w jakich reklamy są prezentowane. Reklamy te podkreślają dobre praktyki w zakresie używania i stosowania produktów dla ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, jak również potencjalne zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska".

10. Dekretem nr 2019-642 z dnia 26 czerwca 2019 r., przyjętym na podstawie nowego art. L. 522-18 kodeksu ochrony środowiska, wprowadzono do tego kodeksu art. R. 522-16-1, który stanowi:

„Wskazane w art. L. 522-18 kategorie produktów, w odniesieniu do których niektóre praktyki handlowe są zakazane, są produktami należącymi do grup 14 i 18 określonych w rozporządzeniu [nr 528/2012]. Przepisy te nie mają zastosowania do produktów biobójczych kwalifikujących się do uproszczonej procedury udzielania pozwoleń zgodnie z art. 25 tego rozporządzenia".

[4] Wprowadzonym na podstawie art. 76 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 (ustawy nr 2018/938 z dnia 30 października 2018 r. w sprawie zrównoważenia stosunków handlowych w sektorze rolno-spożywczym oraz zdrowej, zrównoważonej i ogólnodostępnej żywności; zwanej dalej „ustawą z dnia 30 października 2018 r.").

[5] Wprowadzonym ustawą z dnia 30 października 2018 r.

11. Dekretem nr 2019-643 z dnia 26 czerwca 2019 r., przyjętym na podstawie art. L. 522-5-3 kodeksu ochrony środowiska, wprowadzono do tego kodeksu nowy art. R. 522-16-2, który ma następujące brzmienie:

„I.- Wskazane w art. L. 522-5-3 kategorie produktów biobójczych, w odniesieniu do których zakazana jest reklama komercyjna skierowana do ogółu społeczeństwa, są następujące:

1° Produkty należące do grup 14 i 18 określonych w rozporządzeniu [nr 528/2012];

2° Produkty należące do grup 2 i 4 określonych przez to rozporządzenie i zaklasyfikowanych, zgodnie z przepisami rozporządzenia [nr 1272/2008], jako stwarzające zagrożenie dla środowiska wodnego kategoria 1: narażenie ostre kategoria 1 (H 400) i narażenie przewlekłe kategoria 1 (H 410).

II.- W odniesieniu do wskazanych w części I produktów wszelkie reklamy kierowane do specjalistów są formułowane zgodnie z przepisami art. 72 rozporządzenia [nr 528/2012] wskazanego w pkt 1 części I. Zawierają one również, w sposób jasny i czytelny, następujące elementy:

1° Dwa zdania o następującym brzmieniu: »Przed każdym użyciem należy upewnić się, że jest ono niezbędne, w szczególności w miejscach ogólnodostępnych. W każdym przypadku, gdy jest to możliwe, należy stosować alternatywne metody i produkty o najniższym zagrożeniu dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska«.

2° Zwrot wskazujący grupę produktów biobójczych związaną z produktem, określoną w załączniku V do wyżej wskazanego rozporządzenia [nr 528/2012].

III.- Przepisy niniejszego artykułu nie mają zastosowania do produktów biobójczych kwalifikujących się do uproszczonej procedury udzielania pozwoleń zgodnie z art. 25 rozporządzenia [nr 528/2012]”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12. Dwiema skargami Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) oraz spółki Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre Médicament, Pranarom France i Puressentiel France (zwani dalej łącznie „skarżącymi”) wnieśli do Conseil d’État (rady państwa) o uchylenie dekretu nr 2019-642 z dnia 26 czerwca 2019 r. dotyczącego zakazanych praktyk handlowych dla niektórych kategorii produktów biobójczych (zwanego dalej „zaskarżonym dekretem nr 2019-642”) oraz dekretu nr 2019-643 z dnia 26 czerwca 2019 r. dotyczącego reklamy komercyjnej dla niektórych kategorii produktów biobójczych (zwanego dalej „zaskarżonym dekretem nr 2019-643”) (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi dekretami”).

13. Zdaniem skarżących zaskarżone dekrety wydano z przekroczeniem uprawnień. Wobec tego wnieśli oni do Conseil d’État (rady państwa) o skierowanie do Trybunału pytania prejudycjalnego dotyczącego wyczerpującej harmonizacji wprowadzonej rozporządzeniem nr 528/2012. Skarżący twierdzą, że zakazy określone w zaskarżonych dekretach naruszają art. L. 522-18 i L. 522-5-3 kodeksu ochrony środowiska, ponieważ są zbyt ogólne. Skarżący twierdzą również, że zaskarżone dekrety wprowadzają nieuzasadnioną dyskryminację i sprzyjają produktom, których nie dotyczą

sporne zakazy, naruszają prawo własności chronione w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz że wydano je z naruszeniem postanowień art. 1 Pierwszego protokołu do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności(zwanej dalej „EKPC") podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. Podnoszą ponadto, że zaskarżony dekret nr 2019-642 jest sprzeczny z dyrektywą 2000/31/WE[6], ponieważ ustanawia nieuzasadnioną i nieproporcjonalną przeszkodę dla swobody świadczenia usług, oraz że zaskarżony dekret nr 2019-643 jest niezgodny z prawem, ponieważ stanowi nadmierną ingerencję w prawo do wolności wyrażania opinii zagwarantowane w art. 10 EKPC.

14. W odpowiedzi na skargę Ministre de la Transition ecologique (minister ds. transformacji ekologicznej, Francja) wniosła o oddalenie obu skarg.

15. W postanowieniu odsyłającym Conseil d'État (rada państwa) wyjaśnia powody oddalenia wszystkich zarzutów wymienionych powyżej, z wyjątkiem zarzutu opartego na rozporządzeniu nr 528/2012, które zdaniem tego sądu nie zawiera żadnego przepisu upoważniającego państwa członkowskie do przyjmowania środków ograniczających takich jak ten zawarty w art. L. 522-18 i L. 522-5-3 kodeksu ochrony środowiska, ani zakazującego im tego. Sąd odsyłający wyraża zatem wątpliwość, czy takie środki mogą zostać przyjęte bez naruszenia tego rozporządzenia.

16. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada państwa) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy rozporządzenie [nr 528/2012] stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przyjęło, w interesie zdrowia publicznego i środowiska, przepisy ograniczające w dziedzinie praktyk handlowych i reklamy takie jak te przewidziane w art. L. 522-18 i L. 522-5-3 code de l'environnement? W stosownym przypadku, pod jakimi warunkami państwo członkowskie może przyjąć takie przepisy?".

17. Uwagi na piśmie przedstawili skarżący i rządy francuski, włoski i niderlandzki, a także Komisja Europejska. Skarżący, rząd francuski i Komisja przedstawili argumenty ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 9 marca 2022 r.

IV. Ocena

18. Niniejsza sprawa dotyczy zgodności z prawem Unii francuskich przepisów krajowych[7], które z jednej strony zakazują niektórych praktyk handlowych w odniesieniu do dwóch kategorii produktów biobójczych, a z drugiej strony ograniczają reklamę dotyczącą tych kategorii produktów biobójczych oraz dwóch dodatkowych kategorii produktów.

19. Analizę rozpocznę od zbadania stopnia harmonizacji zrealizowanego przez rozporządzenie nr 528/2012, zważywszy, że jest to instrument prawa Unii, który stanowi przedmiot konkretnego zapytania sądu odsyłającego. Uzupełniająco sąd ten pyta również bardziej ogólnie o warunki, na

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (Dz.U. 2000, L 178, s. 1; zwaną dalej „dyrektywą o handlu elektronicznym").

[7] Chociaż pytania prejudycjalne dotyczą wyłącznie art. L. 522-18 i L. 522-3 kodeksu ochrony środowiska, to postępowanie główne dotyczy zgodności z prawem zaskarżonych dekretów, na mocy których wprowadzono art. R. 522-16-1 i R. 522-16-2 do kodeksu ochrony środowiska. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w art. R. 522-16-1 sprecyzowano art. L. 522-18, natomiast w art. R. 522-16-2 sprecyzowano art. L. 522-5-3. Te dwa zestawy przepisów tworzą zatem dwa zespoły uregulowań, które zostały omówione jako takie przez strony. Uważam zatem, że pytania prejudycjalne dotyczą nie tylko wyraźnie wskazanych przepisów prawnych, lecz także art. R. 522-16-1 i R. 522-16-2 kodeksu ochrony środowiska.

jakich prawo Unii pozwala na przyjęcie przepisów krajowych takich jak te będące przedmiotem sporu. W zakresie, w jakim jest to konieczne, dokonam zatem oceny zaskarżonych przepisów w świetle właściwego prawa Unii, którym w niniejszym przypadku są postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów zawarte w art. 34 i 36 TFUE [8]. Wspomniane postanowienia znajdują jednak zastosowanie tylko wówczas, gdy sprawa w postępowaniu głównym zawiera element transgraniczny [9], czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego [10].

20. Przeprowadzę wspomnianą powyżej dwuczęściową analizę w odniesieniu do, po pierwsze, krajowego zakazu określonych praktyk handlowych (A), a następnie, w drugiej kolejności, do kwestii reklamy (B).

A. Sporny zakaz praktyk handlowych

21. Artykuły L. 522-18 i R. 522-16-1 kodeksu ochrony środowiska przewidują zakaz stosowania zniżek, rabatów, upustów, zróżnicowania ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży, dostawy darmowych sztuk oraz jakichkolwiek równoważnych praktyk w kontekście sprzedaży niektórych produktów biobójczych, które w załączniku V do rozporządzenia nr 528/2012 (zwanym dalej „załącznikiem V") określono jako należące do grup produktowych 14 i 18, z wyjątkiem tych, które kwalifikują się do uproszczonej procedury udzielania pozwoleń na podstawie art. 25 tego rozporządzenia.

22. Grupa 14 dotyczy „rodentycydów", które w załączniku V opisano jako „[p]rodukty stosowane do zwalczania myszy, szczurów lub innych gryzoni, działające na innej zasadzie niż odstraszanie lub wabienie ich". Grupa 18 obejmuje „[i]nsektycydy, akarycydy i produkty stosowane do zwalczania innych stawonogów", opisane jako „[p]rodukty stosowane do zwalczania stawonogów (np. owadów, pajęczaków i skorupiaków), działające na innej zasadzie niż odstraszanie lub wabienie ich". Grupy 14 i 18 mieszczą się w szerszej kategorii zatytułowanej „Kategoria 3: Zwalczanie szkodników".

23. W przedstawionej poniżej analizie stwierdzam, że sporny zakaz krajowy nie narusza rozporządzenia nr 528/2012 (1). Stwierdzam również, że ów zakaz nie narusza postanowień traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów (2).

1. Zakres zharmonizowanych przepisów

24. Rozporządzenie nr 528/2012 przyjęto na podstawie art. 114 TFUE, który stanowi główną podstawę prawną przyjmowania środków prawa Unii niezbędnych dla ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego [11]. W związku z tym rozporządzenie to harmonizuje „przepis[y] dotycząc[e] udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych, przy

[8] Jak wielokrotnie orzekał Trybunał: „jeżeli dana dziedzina jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na poziomie Unii, wszelkie przepisy krajowe regulujące tę kwestię podlegają ocenie na podstawie postanowień owego środka harmonizującego, a nie postanowień prawa pierwotnego". Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

[9] Wyrok z dnia 19 stycznia 2017 r., Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

[10] Z postanowienia odsyłającego wynika, że skarżący podnieśli w postępowaniu głównym argumenty dotyczące dyrektywy o handlu elektronicznym. Ograniczyłbym się do uwagi, że ponieważ dyrektywa ta opiera się na zasadzie „państwa pochodzenia", nie ma ona znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ wszystkie skarżące wydają się spółkami francuskimi. Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., Papasavvas (C-291/13, EU:C:2014:2209, pkt 34, 35).

[11] Zobacz na przykład opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Traktat z Marrakeszu o ułatwieniu dostępu do opublikowanych utworów (3/15, EU:C:2016:657, pkt 71).

jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska", jak wynika z art. 1 ust. 1 [12] tego rozporządzenia. W tym celu w art. 1 ust. 2 wymieniono kategorie zasad przewidzianych w tym akcie prawnym. Wykaz ten obejmuje, pod lit. d), zasady odnoszące się do „udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych w jednym lub kilku państwach członkowskich lub w Unii".

25. Sprawa w postępowaniu głównym dotyczy produktów biobójczych i, jak można sądzić, kategoria zasad „udostępniania na rynku i stosowania" jest wystarczająco szeroka, aby obejmować przepisy zakazujące określonych praktyk cenowych. W art. 3 ust. 1 lit. i) zdefiniowano bowiem „udostępnianie na rynku" jako „każde odpłatne lub nieodpłatne dostarczanie produktu biobójczego […] w celu jego dystrybucji lub stosowania w ramach działalności handlowej".

26. W związku z powyższym ocenę, czy dany instrument prawa Unii prowadzi do wyczerpującej harmonizacji określonej dziedziny, należy przeprowadzić nie poprzez rozważenie ogólnie zdefiniowanych kategorii prawnych, lecz poprzez analizę konkretnego rozpatrywanego obszaru [13].

27. Ów dokładnie określony obszar odpowiada w niniejszym przypadku zakazowi „zniż[ek], rabat[ów], upust[ów], zróżnicowani[a] ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży […], dostaw[y] darmowych sztuk oraz jaki[chkolwiek] równoważn[ych] praktyk" w kontekście sprzedaży niektórych produktów biobójczych.

28. W świetle takiego określenia odpowiednich praktyk handlowych pragnę zauważyć, podobnie jak rządy francuski i niderlandzki, a także Komisja, że rozporządzenie nr 528/2012 nie zawiera żadnego przepisu, który by ich wyraźnie dotyczył.

29. Jak zauważa Komisja, rozporządzenie nr 528/2012 dotyczy głównie wydawania pozwoleń na produkty biobójcze w celu udostępnienia ich na rynku oraz ich stosowania. Przepisy dotyczące stosowania produktów biobójczych są raczej ograniczone i stanowią głównie, że stosowanie to jest uzależnione od warunków odpowiedniego pozwolenia oraz wymogów w zakresie oznakowania i pakowania i musi być z nimi zgodne [14].

30. W powyższym kontekście przepisy, które co do istoty są najbardziej zbliżone do omawianej kwestii, można znaleźć w art. 69 i 72 rozporządzenia nr 528/2012, które zawierają, odpowiednio, z jednej strony wymogi dotyczące pakowania i oznakowania oraz z drugiej strony reklamy. Pragnę zauważyć, że żaden z tych przepisów nie jest istotny dla spornego zakazu praktyk [15].

31. Skarżący sami przyznali na rozprawie, że rozporządzenie nr 528/2012 nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego praktyk cenowych. Utrzymywali jednak, że sporne przepisy krajowe zakłócają zharmonizowane ramy obejmujące owo rozporządzenie i rozporządzenie nr 1272/2008. Skarżący wyjaśnili, że przepisy krajowe dotyczące praktyk handlowych wprowadzają dodatkową warstwę regulacyjną z nową kategoryzacją produktów, która jest nieprzewidywalna dla producentów, ponieważ nie ma bezpośredniego związku z ryzykiem związanym z danym produktem. Sporne przepisy krajowe zakłócają zatem, zdaniem skarżących,

[12] Zobacz także motyw 3 rozporządzenia nr 528/2012 i wyrok z dnia 14 października 2021 r., Biofa (C-29/20, EU:C:2021:843, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

[13] Zobacz podobnie opinie rzeczników generalnych: M. Bobeka w sprawie Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180, pkt 27–29); P. Mengozziego w sprawie Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:128, pkt 47).

[14] Zobacz art. 17 ust. 1 i 5 akapit pierwszy lub art. 22 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012.

[15] Artykuł 72 rozporządzenia nr 528/2012 zostanie omówiony w części B niniejszej opinii, ponieważ ma on bezpośrednie znaczenie w przypadku spornego przepisu krajowego dotyczącego reklamy.

swobodny przepływ produktów biobójczych, naruszając w ten sposób cel tych rozporządzeń. Ponadto skarżący twierdzą, że rozporządzenie nr 528/2012 ogranicza zakres działania państw członkowskich do polityki informacyjnej na temat skutków działania produktów biobójczych, zgodnie z wymogami art. 17 ust. 5 akapit trzeci tego rozporządzenia. Ich zdaniem taka polityka nie obejmuje jednak spornego zakazu.

32. W tym względzie, a także w odniesieniu do rozporządzenia nr 1272/2008, pragnę zauważyć, że instrument ten zasadniczo harmonizuje kryteria klasyfikacji substancji i mieszanin oraz ustanawia zasady oznakowania i pakowania niebezpiecznych substancji i mieszanin [16]. Innymi słowy ma on na celu określenie, „które właściwości substancji i mieszanin powinny prowadzić do klasyfikacji ich jako stwarzających zagrożenie, aby zagrożenia związane z danymi substancjami i mieszaninami mogły być prawidłowo określone i podane do wiadomości” [17], i ustanowienie ogólnych standardów pakowania, aby zapewnić bezpieczną dostawę substancji i mieszanin stwarzających zagrożenie [18].

33. Rozporządzenie nr 528/2012 zawiera odesłania do rozporządzenia nr 1272/2008, aby wykorzystać je jako punkt odniesienia w kontekście zatwierdzania substancji czynnych i udzielania pozwoleń na produkty biobójcze [19]. Odnosi się ono do niego również w celu określenia wymogów związanych z oznakowaniem i pakowaniem produktów biobójczych (art. 69 rozporządzenia nr 528/2012) oraz ich reklamą (art. 72 rozporządzenia nr 528/2012), ponieważ rozporządzenie nr 1272/2008 zawiera szczegółowe przepisy w obu tych obszarach, których stosowanie zachowuje rozporządzenie nr 528/2012 [20]. Chociaż rozporządzenie nr 1272/2008 uzupełnia w ten sposób rozporządzenie nr 528/2012 pod tymi względami i chociaż w tym ostatnim oświadczono, że bardziej ogólnie nie narusza ono przepisów tego pierwszego [21], to pragnę zauważyć, iż rozporządzeniem nr 1272/2008 nie wprowadzono żadnych dodatkowych przepisów istotnych dla spornych praktyk handlowych.

34. Co się tyczy art. 17 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 528/2012, na który również powołują się skarżący, przepis ten wymaga od państw członkowskich, aby przyjęły „środki niezbędne do udzielania społeczeństwu odpowiednich informacji o korzyściach i ryzyku związanych z produktami biobójczymi oraz o sposobach ograniczenia ich stosowania do minimum”. Wynikające z tego potwierdzenie kompetencji państw członkowskich samo w sobie nie oznacza jednak, że zakres działania państw członkowskich ograniczałby się do tego rodzaju polityki informacyjnej.

35. Czy można jednak twierdzić, że chociaż sporny zakaz dotyczy teoretycznie innej kwestii niż polityka informacyjna, to jednak zakłóca on ustanowioną przez prawodawcę Unii równowagę regulacyjną między z jednej strony dążeniem do poprawy rynku wewnętrznego produktów biobójczych a z drugiej strony ochroną zdrowia publicznego i środowiska? Innymi słowy, czy można twierdzić, że zamiarem prawodawcy Unii było doprowadzenie do sytuacji, w której rozpatrywanie kwestii stosowania produktów biobójczych po ich wprowadzeniu do obrotu było możliwe wyłącznie w kontekście polityki informacyjnej prowadzonej przez państwa członkowskie na podstawie art. 17 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 528/2012?

16 Zobacz art. 1 rozporządzenia nr 1272/2008.

17 Motyw 10 rozporządzenia nr 1272/2008.

18 Motyw 51 rozporządzenia nr 1272/2008.

19 Zobacz art. 3 lit. f), art. 5 ust. 1 i 3 i art. 10 ust. 1 lit. b), art. 28 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 528/2012 odnośnie do substancji czynnych oraz art. 19 ust. 4 lit. b) tego rozporządzenia odnośnie do udzielania pozwoleń na produkty biobójcze.

20 Zobacz art. 48 rozporządzenia nr 1272/2008 dotyczący reklamy oraz jego tytuły III–V odnośnie do oznakowania i pakowania.

21 Zobacz art. 2 ust. 3 lit. m) rozporządzenia nr 528/2012.

36. Nie sądzę. Przepis dotyczący kompetencji państwa członkowskiego względem polityki informacyjnej uzupełnia, w ramach struktury art. 17 rozporządzenia nr 528/2012, ogólne zasady dotyczące możliwości wprowadzenia produktu do obrotu i jego stosowania. Włączono je do art. 17 ust. 5 tego rozporządzenia, który w akapicie pierwszym przewiduje obowiązek stosowania produktów biobójczych zgodnie z warunkami pozwolenia oraz wymogami w zakresie oznakowania i pakowania. W akapicie drugim wyjaśniono, że „właściwe stosowanie" produktów biobójczych „obejmuje racjonalne zastosowanie połączenia środków fizycznych, biologicznych, chemicznych lub innych odpowiednich środków, dzięki którym stosowanie produktów biobójczych zostaje ograniczone do niezbędnego minimum oraz zostają podjęte odpowiednie środki ostrożności". Następnie, w akapicie trzecim, wskazano, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia środków mających na celu udzielanie społeczeństwu odpowiednich informacji o korzyściach i ryzyku związanych z produktami biobójczymi oraz o sposobach ograniczenia ich stosowania do minimum.

37. W art. 17 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 528/2012 przedstawiono zatem podejście do kwestii stosowania produktów biobójczych nie z perspektywy ich zgodności z szeregiem wymogów regulacyjnych (o których mowa w art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia), lecz raczej z szerszej perspektywy ich zrównoważonego stosowania, co zdaje się potwierdzać dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu Komisji z wdrażania rozporządzenia nr 528/2012[22]. W owym dokumencie z 2021 r. przedstawiono, w rozdziale zatytułowanym „Zrównoważone stosowanie", środki podjęte przez państwa członkowskie, mając jednocześnie na względzie, że dyrektywa 2009/128/WE[23] nie ma zastosowania do produktów biobójczych oraz że „użyteczny charakter takiego rozszerzenia zostanie rozważony w kontekście przyszłej oceny rozporządzenia nr 528/2012"[24].

38. Pragnę zauważyć, że art. 17 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 528/2012 odpowiada, bardzo ogólnie rzecz biorąc, art. 7 dotyczącemu „Informowani[a] i podnoszenia świadomości" dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów. Jednakże ta dyrektywa zawiera również przepisy dotyczące krajowych planów działania, szkolenia użytkowników profesjonalnych, dystrybutorów i doradców (w tym systemu certyfikacji), wymogi dotyczące sprzedaży i przepisy dotyczące konkretnych praktyk.

39. W tych okolicznościach, a także ze względu na bardzo ograniczoną liczbę i ograniczony zakres przepisów rozporządzenia nr 528/2012 dotyczących środków zapewniających zrównoważone stosowanie produktów biobójczych po wprowadzeniu tych produktów do obrotu, trudno mi stwierdzić, że kompetencje państw członkowskich w tym obszarze zostały wyłączone.

40. Stwierdzam zatem, że rozporządzenie nr 528/2012 nie stoi na przeszkodzie stosowaniu spornego zakazu. Niemniej jednak, jeśli chodzi o sytuacje transgraniczne i ze względu na specyfikę niniejszej sprawy[25], zakaz ten nadal podlega postanowieniom traktatu dotyczącym swobodnego przepływu towarów, do których omówienia teraz przejdę.

[22] Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący dokumentowi Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012, SWD(2021)128 final, pkt 59–61.

[23] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Dz.U. 2009, L 309, s. 71; zwana dalej „dyrektywą w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów)".

[24] Dokument roboczy służb Komisji przywołany w przypisie 22 powyżej, s. 59. Artykuł 18 rozporządzenia nr 528/2012 przewiduje, „w odpowiednich przypadkach" przedstawienie przez Komisję wniosku dotyczącego środków na rzecz zrównoważonego stosowania produktów biobójczych.

[25] Zobacz moje uwagi w przypisie 10 powyżej.

2. Ograniczenia wynikające z art. 34 i 36 TFUE

41. W niniejszej części przedstawię powody, które skłaniają mnie do wniosku, że art. 34 TFUE nie stoi na przeszkodzie spornemu zakazowi praktyk handlowych (a). Na wypadek gdyby Trybunał doszedł do odmiennego wniosku, przedstawię powody, dla których zakaz ten jest, moim zdaniem, w każdym razie uzasadniony (b).

a) Artykuł 34 TFUE nie stoi na przeszkodzie omawianemu zakazowi

42. Poprzez zakaz ograniczeń ilościowych w przywozie między państwami członkowskimi oraz wszelkich środków o skutku im równoważnym art. 34 TFUE odzwierciedla podstawową zasadę gwarantującą swobodny przepływ towarów w Unii Europejskiej [26].

43. Zgodnie z utrwaloną zasadą wszelkie przepisy państw członkowskich mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, utrudnić wymianę handlową wewnątrz Unii należy uznać za będące środkami o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu tego przepisu [27]. Zasadę tę dostosowano w linii orzeczniczej wywodzącej się z wyroku Keck i Mithouard. Z orzecznictwa tego wynika, że przepis krajowy nie jest objęty zakresem art. 34 TFUE, gdy stanowi sposób prowadzenia sprzedaży, który obowiązuje „wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze prowadzące działalność na terytorium krajowym" oraz gdy „[dotyczy] w ten sam sposób, z prawnego i faktycznego punktu widzenia, obrotu produktami krajowymi i produktami pochodzącymi z innych państw członkowskich" [28].

44. W późniejszym orzecznictwie Trybunał wyraźnie zaznaczył, że pojęcie „sposobu prowadzenia sprzedaży" znajduje zastosowanie do ograniczeń lub zakazów, które nie dotyczą cech tych wyrobów, a jedynie tego, na jakie sposoby można wprowadzać je do obrotu [29].

45. Pragnę zauważyć, że sporny zakaz nie dotyczy wymogów mających zastosowanie do produktów biobójczych, lecz uniemożliwia niektóre metody promocji ich sprzedaży. Z tego powodu należy go uznać, moim zdaniem, za odnoszący się do „sposobu prowadzenia sprzedaży" w rozumieniu tego orzecznictwa.

46. Co się tyczy kwestii, czy powyższy zakaz spełnia warunki określone w pkt 43 powyżej, pragnę zauważyć, po pierwsze, że zakaz wyrażony w art. L. 522-18 i R. 522-16-1 kodeksu ochrony środowiska znajduje zastosowanie do wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na terytorium krajowym niezależnie od ich przynależności państwowej. Nie ma on zatem formalnie dyskryminującego charakteru.

[26] Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo; zwany dalej „wyrokiem DocMorris").

[27] Wyrok z dnia 11 lipca 1974 r., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, pkt 5). Nowsze stanowisko, zob. na przykład wyrok DocMorris, pkt 34.

[28] Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905, pkt 16; zwany dalej „wyrokiem Keck i Mithouard"). Chociaż status tego kryterium był przedmiotem dyskusji, jego przydatność została potwierdzona na przykład w wyroku DocMorris, pkt 35. Aby zapoznać się z dyskusją w tym przedmiocie, zob. na przykład R. Schütze, Of types and tests: towards a unitary doctrinal framework for Article 34 TFEU?, *European Law Review*, Vol. 41(6), 2016, s. 826; I. Lianos, In Memoriam Keck: The Reformation of the EU Law on the Free Movement of Goods, *European Law Review*, Vol. 40(2), 2015, s. 225; K.P. Purnhagen, 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.

[29] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 21 września 2016 r., Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; zwany dalej „wyrokiem Etablissements Fr. Colruyt"); z dnia 25 marca 2004 r., Karner (C-71/02, EU:C:2004:181, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; (zwany dalej „wyrokiem Karner"); z dnia 2 grudnia 2010 r., Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725, pkt 45; zwany dalej „wyrokiem Ker-Optika").

47. Po drugie, jeśli chodzi o to, czy ów zakaz ma większy wpływ na wprowadzanie do obrotu insektycydów i rodentycydów pochodzących z innych państw członkowskich niż produktów krajowych, rząd francuski twierdzi, że tak nie jest. Na rozprawie rząd ten wyjaśnił, że ów zakaz nie oznacza żadnych dodatkowych kosztów dla mających siedzibę w innych państwach członkowskich podmiotów gospodarczych pragnących oferować swoje produkty biobójcze we Francji. Rząd francuski dodał również, że sporny zakaz nie dotyczy wszystkich metod wprowadzania produktów do obrotu.

48. Komisja jest odmiennego zdania i uważa, że sporny zakaz ogranicza jedno z narzędzi, jakimi dysponują podmioty gospodarcze, aby zaistnieć na rynku francuskim. Może on zatem w większym stopniu dotyczyć produktów pochodzących z innych państw członkowskich niż produktów krajowych.

49. Na rozprawie zasadniczo skarżący zajęli takie samo stanowisko [30].

50. Zgadzam się z rządem francuskim.

51. Chociaż Komisja słusznie twierdzi, że możliwość konkurowania poprzez ceny produktów jest istotnym narzędziem, jakim dysponują podmioty gospodarcze, nie wynika z tego, iż każde ograniczenie w tym zakresie będzie automatycznie uznawane za objęte zakresem art. 34 TFUE. Orzecznictwo Trybunału jest w tym względzie zróżnicowane.

52. Trybunał uznał, że przepisy, które wyłączały swobodę podmiotów gospodarczych w zakresie wpływania na ceny minimalne [31] lub wpływania na nie w ogóle [32], są objęte zakazem wyrażonym w art. 34 TFUE. Natomiast w wyroku w sprawie Etablissements Fr. Colruyt, dotyczącej przepisu zakazującego sprzedawcom detalicznym sprzedaży wyrobów tytoniowych po cenie jednostkowej niższej niż cena wskazana przez producenta lub importera, Trybunał w celu stwierdzenia, że sporne przepisy nie mieszczą się w zakresie art. 34 TFUE, oparł się na okoliczności, iż importerzy mogli nadal swobodnie ustalać tę cenę [33].

53. Jestem zdania, że podobnie jak w tamtej sprawie, również w niniejszej sprawie istotne jest, aby podmioty gospodarcze nadal dysponowały swobodą ustalania cen. Mogą one zatem konkurować na tej płaszczyźnie, ponieważ mogą decydować, że cena ich produktów (bez żadnej promocji) będzie wyższa lub niższa.

54. Ponadto, wykraczając poza orzecznictwo dotyczące metod ustalania cen, w linii orzeczniczej obejmującej wyroki Ker-Optika, Deutsche Parkinson Vereinigung i A Trybunał zaznaczył problem dostępu do rynku, który wskutek spornego środka krajowego (zasadniczo zakazującego niektórych aspektów sprzedaży w Internecie) stał się szczególnie utrudniony, jeśli nie niemożliwy [34].

30 Skarżący przedstawili to stanowisko pomocniczo i w odpowiedzi na pytanie Trybunału, a ich głównym argumentem było to, że zakaz ów narusza rozporządzenie nr 528/2012.

31 Wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in. (C-333/14, EU:C:2015:845, pkt 32).

32 Wyrok z dnia 19 października 2016 r., Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, pkt 26; zwany dalej „wyrokiem Deutsche Parkinson Vereinigung").

33 Wyrok w sprawie Etablissements Fr. Colruyt, pkt 38–40.

34 Odpowiednio: wyrok Ker-Optika, pkt 54; wyrok Deutsche Parkinson Vereinigung, pkt 25; wyrok z dnia 1 października 2020 r., A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet) (C-649/18, EU:C:2020:764, pkt 76). W tym drugim wyroku Trybunał dokonał analizy spornego środka na podstawie dyrektywy o handlu elektronicznym. Natomiast rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe zbadał go w świetle art. 34 i 36 TFUE; zob. jego opinia w sprawie A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet) (C-649/18, EU:C:2020:134, pkt 44–49, 69 i nast.; zwana dalej „opinią w sprawie A"). Zobacz także wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r., Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, pkt 74–76).

55. Wydaje się jednak, że sytuacja tego rodzaju nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

56. Skarżący oświadczyli na rozprawie, że wprowadzają na rynek produkty biobójcze, których substancją czynną są olejki eteryczne. Wyjaśnili, że produkty te stanowią alternatywę dla tradycyjnych produktów biobójczych opartych na syntezie chemicznej, ponieważ mają mniejszy wpływ na środowisko. Skarżący wyjaśnili ponadto, że są mniejszościowymi uczestnikami rynku, którzy są zatem zależni od praktyk handlowych (i reklamy) umożliwiających im uzyskanie widoczności.

57. O ile przyznaję, że wprowadzenie na rynek produktu będącego alternatywą dla produktu tradycyjnego może być trudniejsze, wydaje się, iż jest to nieodłączny problem, który dotyczy zarówno zagranicznych, jak i krajowych produktów „alternatywnych". Uważam, że w niniejszej sprawie istotne jest to, czy sporny zakaz znacząco utrudnia dostęp do rynku francuskiego dla tych niewątpliwie alternatywnych produktów zagranicznych.

58. Nie sądzę, że tak jest.

59. Oczywiście, jak zauważył rząd francuski, nie można wykluczyć, że sporny zakaz krajowy ogranicza wielkość sprzedaży we Francji produktów pochodzących z innych państw członkowskich, ponieważ „pozbawia podmioty gospodarcze jednej z metod promocji sprzedaży" [35].

60. Niemniej jednak uważam, że na tym etapie istotne jest to, iż chociaż sporny zakaz ogranicza niektóre metody promocji sprzedaży, podmioty gospodarcze nadal dysponują swobodą ustalania „pełnych" cen insektycydów i rodentycydów, jak już zauważyłem, i nadal mają swobodę wprowadzania ich do obrotu w miejscach, które uznają za stosowne, czy to w Internecie, czy w sklepach stacjonarnych.

61. Innymi słowy, w omawianych przepisach nie dostrzegam niczego, co pozwoliłoby stwierdzić, że zakaz udzielania zniżek, rabatów i upustów, zróżnicowania ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży, dostawy darmowych sztuk oraz jakichkolwiek równoważnych praktyk pozbawia podmioty gospodarcze środka marketingowego, co zasadniczo uniemożliwiałoby im skuteczne konkurowanie z produktami lokalnymi lub szczególnie utrudniałoby im tę konkurencję, w sposób, który można by porównać z zakazem sprzedaży przez Internet lub narzuceniem stałych lub minimalnych cen.

62. Gdyby jednak Trybunał nie zgodził się z powyższą analizą i uznał, że sporny zakaz krajowy jest objęty zakresem art. 34 TFUE, przedstawiam poniżej powody, które moim zdaniem uzasadniają ten zakaz.

b) Sporny zakaz jest w każdym razie uzasadniony

63. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przeszkoda w swobodnym przepływie towarów może zostać uzasadniona względami interesu ogólnego wymienionymi w art. 36 TFUE lub nadrzędnymi wymogami [36].

[35] Jak orzeczono w odniesieniu do zakazu odsprzedaży po stracie w wyroku Keck i Mithouard, pkt 13.

[36] Wyrok Ker-Optika, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

64. W postanowieniu odsyłającym wyjaśniono, że sporny zakaz zmierza do ochrony zdrowia publicznego i środowiska [37].

65. Pierwsze uzasadnienie odpowiada względom zdrowia, o których mowa w art. 36 TFUE. Jak Trybunał wielokrotnie orzekał, „zdrowie i życie ludzi ma pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem i […] do państw członkowskich należy decyzja o poziomie, na jakim chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz o sposobie osiągnięcia tego poziomu. W związku z tym, że poziom ten może być różny w zależności od państwa członkowskiego, należy przyznać państwom członkowskim swobodę uznania w tym zakresie” [38].

66. Co się tyczy, po drugie, środowiska, jego ochronę uznano w orzecznictwie za jeden z nadrzędnych względów interesu publicznego [39].

67. Pragnę zauważyć, że w zakresie, w jakim sporny zakaz ma na celu ograniczenie stosowania produktów, które „mogą stanowić ryzyko dla ludzi, zwierząt i środowiska związane z ich szczególnymi właściwościami i ich wykorzystaniem” [40], cele te mogą uzasadniać ograniczenie w handlu, które wiąże się z tym zakazem.

68. Aby ograniczenie było uzasadnione, musi jednak spełniać kryterium proporcjonalności. Oznacza to, że musi być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonych celów i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia. Innymi słowy, nie istnieją inne środki za pomocą których można osiągnąć ten cel, a które w mniejszym stopniu ograniczałyby swobodny przepływ towarów [41].

69. Jeśli chodzi o odpowiedni charakter spornego zakazu, prawdopodobnie nie eliminuje on wszystkich przypadków niepotrzebnego stosowania insektycydów i rodentycydów (zazwyczaj z tego powodu, że nie można wykluczyć niepotrzebnego stosowania tych produktów nabytych po pełnej cenie). Można jednak moim zdaniem racjonalnie oczekiwać, że brak możliwości uzyskania korzyści finansowej przy ich zakupie zmniejszy w pewnym stopniu to ryzyko, ponieważ zniechęca do niepotrzebnych zakupów (które mogą następnie prowadzić do niepotrzebnego zastosowania).

70. Co się tyczy konieczności, Komisja zasugerowała na rozprawie, w odpowiedzi na pytanie zadane jej przez Trybunał, że mniej restrykcyjne środki mogłyby zostać zastosowane poprzez reklamę lub gdyby sprzedawcy mieli być zobowiązani do przedstawiania informacji o powiązanym ryzyku.

71. Nie przekonują mnie te sugestie.

72. Jeśli chodzi o pierwszą możliwość, w odpowiedniej części swoich pism procesowych Komisja kwestionuje zgodność z rozporządzeniem nr 528/2012 dodatkowego zwrotu, który francuski organ regulacyjny wprowadził jako obowiązkowy element wszystkich reklam tych produktów. Ten dodatkowy zwrot w istocie wymaga uwzględnienia ryzyka i został szczegółowo omówiony w części B znajdującej się w sekcji IV niniejszej opinii. Zgadzam się z Komisją, że ten dodatkowy

[37] Należy przypomnieć, że art. 522-18 kodeksu ochrony środowiska stanowi: „Dekret, który należy wydać po zasięgnięciu opinii Conseil d'État [rady państwa], określa kategorie odnośnych produktów w zależności od zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska”.

[38] Wyrok Deutsche Parkinson Vereinigung, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

[39] Zobacz na przykład wyrok z dnia 6 października 2015 r., Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

[40] Motyw 1 rozporządzenia nr 528/2012.

[41] Zobacz na przykład wyrok Ker-Optika, pkt 65.

zwrot jest niezgodny z wyczerpującą harmonizacją, jaką w tej konkretnej kwestii osiągnięto w rozporządzeniu nr 528/2012. Wobec tego przedstawiania dodatkowych informacji o ryzyku związanym z reklamowanymi produktami, jako części reklamy, nie można uznać za będącą mniej ograniczającą alternatywą dla spornego zakazu.

73. Co się tyczy drugiej sugestii, jestem zdania, że aby tego rodzaju przekazywanie informacji przez sprzedawcę było istotne i równie skuteczne jak brak korzyści finansowej, musiałoby się opierać na określonym poziomie wiedzy fachowej, która prawdopodobnie zostałaby nabyta poprzez szkolenie. To, wraz z niejasnymi w innym wypadku warunkami rozważanego scenariusza, uniemożliwia, moim zdaniem, uznanie tej opcji za mniej uciążliwą [42].

74. Komisja sama przyznała, że owe sugerowane alternatywne rozwiązania mogą być niewystarczające do osiągnięcia wyznaczonych celów i mogą prowadzić do sprzecznych ze sobą komunikatów. Zgadzam się bowiem, że sprzedawca informujący klientów o zagrożeniach związanych z oferowanymi przez siebie produktami, a jednocześnie proponujący znaczną zniżkę i dostarczający kilka bezpłatnych próbek insektycydu, nie służy spójnemu podejściu.

75. Wreszcie można argumentować, że mniej uciążliwy sposób zapobiegania niepotrzebnemu stosowaniu produktów biobójczych można by osiągnąć poprzez kampanię informacyjną opartą na kompetencjach państw członkowskich zastrzeżonych w art. 17 ust. 5 akapit trzeci rozporządzenia nr 528/2012 [43]. W tym względzie przyznaję, że Trybunałowi raczej trudno jest teoretycznie ocenić potencjalną zastępowalność dwóch różnych strategii politycznych pod względem ich skutków. Moim zdaniem ambicje edukacyjne realizowane przez publiczną kampanię informacyjną wymagają, z natury rzeczy, określonego czasu, aby spowodować zmianę sposobu rozumowania i zachowania. W tym względzie rozumiem, że można nie uważać jej za odpowiednią do stawienia czoła problemowi postrzeganemu jako dotkliwy. Co więcej, perspektywa natychmiastowej korzyści finansowej może po prostu przesłonić wysiłki edukacyjne, a zatem nie jest nierozsądne uznanie, że tłumienie tej korzyści finansowej jest konieczne, aby wyznaczony cel mógł być sensownie realizowany.

76. Ponadto z art. R. 522-16-1 kodeksu ochrony środowiska wynika, że powyższy zakaz nie ma zastosowania, gdy dany insektycyd lub rodentycyd kwalifikuje się do uproszczonej procedury udzielania pozwoleń na podstawie art. 25 rozporządzenia nr 528/2012. Procedura ta dotyczy, ogólnie, produktów biobójczych stanowiących niewielkie zagrożenie dla zdrowia i środowiska [44]. Świadczy to moim zdaniem o tym, że francuski organ regulacyjny starał się uniknąć nadmiernej regulacji, która dotyczyłaby produktów nieuznawanych za szczególnie niebezpieczne, a zatem byłaby niepotrzebna.

77. W tych okolicznościach i gdyby Trybunał uznał, wbrew mojej powyższej sugestii, że sporny zakaz jest objęty zakresem art. 34 TFUE, uważam, iż jest on uzasadniony celem ochrony zdrowia i środowiska, jest odpowiedni do osiągnięcia tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

[42] Dla porównania zob. zasady dotyczące szkoleń „użytkowników profesjonalnych, dystrybutorów i doradców” w art. 5 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów.

[43] Zobacz pkt 34 powyżej.

[44] Zobacz motywy 29, 30 rozporządzenia nr 528/2012.

B. Przepisy krajowe dotyczące reklamy

78. W art. L. 522-5-3 i R. 522-16-2 kodeksu ochrony środowiska zakazano reklamy czterech kategorii produktów biobójczych, jeśli reklama ta jest skierowana do ogółu społeczeństwa. Reklama tych produktów jest nadal możliwa, jeśli jest skierowana do specjalistów, w, punktach sprzedaży produktów tym użytkownikom oraz w publikacjach do nich kierowanych. Wówczas jednak reklama musi zawierać konkretny zwrot, który zasadniczo wymaga rozważenia, czy stosowanie tych produktów biobójczych jest bezwzględnie konieczne.

79. Zasady te dotyczą grup 14 i 18 (które również dotyczą zakazu niektórych praktyk handlowych omówionych w części A znajdującej się w sekcji IV niniejszej opinii) oraz grup 2 [45] i 4 [46], dwóch podkategorii środków dezynfekujących, które zgodnie z rozporządzeniem nr 1272/2008 zaklasyfikowano jako stwarzające zagrożenie dla środowiska wodnego, kategoria 1: narażenie ostre kategoria 1 (H400) i narażenie przewlekłe kategoria 1 (H410). Należy dodać, że krajowe przepisy dotyczące reklamy nie mają zastosowania, gdy dany produkt kwalifikuje się do uproszczonej procedury udzielania pozwoleń na podstawie art. 25 rozporządzenia nr 528/2012, która, jak już wspomniano, ma zastosowanie do produktów stanowiących niewielkie zagrożenie dla zdrowia i środowiska [47].

80. Podobnie do tego, co zauważono powyżej [48], punktem wyjścia oceny spornych przepisów musi być zbadanie stopnia harmonizacji osiągniętego w rozporządzeniu nr 528/2012, a dopiero następnie, w razie potrzeby, należy przejść do badania art. 34 i 36 TFUE. W tym celu zajmę się najpierw obowiązkiem zastosowania w reklamie skierowanej do specjalistów konkretnego zwrotu (1). Następnie przeanalizuję zakaz reklamy skierowanej do ogółu społeczeństwa (2).

1. Obowiązkowe zastosowanie dodatkowego zwrotu

81. Z artykułu R. 522-16-2 pkt II kodeksu ochrony środowiska wynika, że reklama skierowana do specjalistów, dotycząca rodentycydów, insektycydów i niektórych środków dezynfekujących musi zawierać następujący zwrot: „Przed każdym użyciem należy upewnić się, że jest ono niezbędne, w szczególności w miejscach ogólnodostępnych. W każdym przypadku, gdy jest to możliwe, należy stosować alternatywne metody i produkty o najniższym zagrożeniu dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz dla środowiska”.

82. Z powyższego przepisu wynika również, że zwrot ten należy stosować *dodatkowo* względem zwrotu wymaganego w art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012, zgodnie z którym każda reklama produktów biobójczych powinna zawierać sformułowania: „Produktów biobójczych należy używać z zachowaniem środków ostrożności. Przed każdym użyciem należy przeczytać etykietę i informacje dotyczące produktu”.

83. Skarżący twierdzą zasadniczo, że zastosowanie dodatkowego zwrotu narusza art. 72 rozporządzenia nr 528/2012, ponieważ artykuł ten wprowadza wyczerpującą harmonizację reklamy produktów biobójczych.

[45] Zgodnie z załącznikiem V grupa ta obejmuje „Środki dezynfekcyjne [dezynfekujące] lub glonobójcze nieprzeznaczone do bezpośredniego stosowania wobec ludzi ani zwierząt”.

[46] Zgodnie z załącznikiem V grupa ta obejmuje „Dziedzinę żywności i pasz”.

[47] Zobacz pkt 76 powyżej i art. R. 522-16-2 (III) kodeksu ochrony środowiska.

[48] Zobacz pkt 19 powyżej.

84. Komisja zajmuje podobne stanowisko, podczas gdy rządy francuski, włoski i niderlandzki są odmiennego zdania.

85. Aby ustalić, czy harmonizacja osiągnięta w przepisach rozporządzenia nr 528/2012 dotyczących reklamy jest wyczerpująca, należy uwzględnić nie tylko ich brzmienie, lecz także kontekst, w jakim zostały umieszczone, oraz cele regulacji, której część stanowią [49].

86. Na wstępie pragnę zauważyć, że art. 72 rozporządzenia nr 528/2012 jest jedynym przepisem tego rozporządzenia odnoszącym się do reklamy i dotyczy dość wąskiego aspektu treści reklamy. Jednakże to, że zakres przedmiotowy przepisów rozporządzenia nr 528/2012 dotyczących reklamy jest raczej ograniczony w porównaniu z (wyczerpującym systemem reklamy) dyrektywy 2001/83/WE [50], przywołanym przez rząd francuski w celu zestawienia tego rozporządzenia z ową dyrektywą, nie wyklucza ich wyczerpującego charakteru jako taki. Moim zdaniem nie chodzi o to, czy zakres badanych przepisów jest (porównywalnie) wąski czy szeroki, lecz raczej o poziom szczegółowości, jaki owe przepisy osiągają w odniesieniu do konkretnej (i potencjalnie wąskiej) kwestii, którą regulują [51].

87. Artykuł 72 rozporządzenia nr 528/2012 dotyczy zwrotów, które muszą być stosowane lub, przeciwnie, są zakazane w reklamie produktów biobójczych.

88. Zgodnie z art. 72 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012, w którym wprowadzono nakaz stosowania dwóch wyżej wymienionych sformułowań, muszą się one „wyraźnie wyróżniać i być czytelne na tle całej reklamy". Ustęp 2 umożliwia zastąpienie słów „produkty biobójcze" w tych sformułowaniach „wyraźnymi odniesieniami do reklamowanej grupy produktowej".

89. W art. 72 ust. 3 rozporządzenia nr 528/2012 zakazano reklamy sformułowanej w sposób „wprowadzający w błąd w odniesieniu do związanego z produktem ryzyka dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub dla środowiska lub skuteczności produktu", a także wskazano wyrażenia, których stosowanie „w żadnym wypadku" nie jest dozwolone [52].

90. W świetle powyższego przepisy art. 72 rozporządzenia nr 528/2012 wydają się dość szczegółowe, jeśli chodzi o zwroty dotyczące ryzyka związanego ze stosowaniem produktów biobójczych. W tym konkretnym zakresie artykuł ten wydaje się porównywalny, jeśli nie bardziej szczegółowy, z wyczerpującymi przepisami dotyczącymi reklamy zawartymi w dyrektywie 2001/83 [53], na którą powołuje się rząd francuski. Artykuł 87 ust. 3 tej dyrektywy stanowi bowiem, że reklama produktu leczniczego ma zachęcać do jego racjonalnego stosowania poprzez przedstawianie go w sposób obiektywny i bez wyolbrzymiania jego właściwości oraz nie powinna wprowadzać w błąd. Przepis zawarty w art. 72 rozporządzenia nr 528/2012 jest podobny, ale w istocie bardziej szczegółowy, gdyż wskazano w nim konkretny zwrot dotyczący bezpiecznego stosowania produktu, który należy włączyć do reklamy, i odsyła on użytkownika do etykiety i informacji dotyczących produktu. Jest on także bardziej szczegółowy, jeśli chodzi o wskazanie, zwrotów, które są zakazane z tego powodu, że mogą wprowadzać w błąd.

[49] Zobacz podobnie na przykład wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., UNIC i Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

[50] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.U. 2001, L 311, s. 67). Odnośnie do potwierdzenia wyczerpującego charakteru zasad dotyczących reklamy zawartych w tej dyrektywie, zob. wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., Gintec (C-374/05, EU:C:2007:654, pkt 33, 34).

[51] Zobacz także pkt 26 powyżej.

[52] Owe wyrażenia to „produkt biobójczy niskiego ryzyka", „nietoksyczny", „nieszkodliwy", „naturalny", „przyjazny dla środowiska", „przyjazny dla zwierząt" lub „jakiekolwiek podobne wskazanie",.

[53] Zobacz przypis 50 powyżej.

91. Prawdą jest, że dodatkowy zwrot wymagany w spornych przepisach krajowych zdaje się mieć ten sam cel, co art. 72 rozporządzenia nr 528/2012, czyli ochronę zdrowia publicznego i środowiska. W związku z tym nie wydaje się, aby istniał jakikolwiek konflikt. Nie ma to jednak wpływu na moją wcześniejszą analizę, ponieważ, jeśli chodzi o kwestię treści reklamy związanej z bezpieczeństwem, art. 72 rozporządzenia nr 528/2012 wskazuje, że prawodawca Unii zachował szczególną równowagę między różnymi elementami wchodzącymi w grę, którymi w tym przypadku są „poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego" oraz równoległe dążenie do „wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska" [54]. Uważam, że sporne przepisy krajowe, wprowadzając dodatkowy wymóg regulacyjny, zakłócają tę równowagę.

92. W tych okolicznościach jestem zdania, że w obszar reklamy, jeśli chodzi o zwroty dotyczące ryzyka związanego z reklamowanymi produktami biobójczymi, prawodawca Unii uregulował w sposób wyczerpujący.

2. Zakaz reklamy kierowanej do ogółu społeczeństwa

a) Zakres zharmonizowanych przepisów

93. Mój wniosek dotyczący wyczerpującej harmonizacji zasad określonych w art. 72 rozporządzenia nr 528/2012 nie oznacza jednak, że wszystkie aspekty reklamy produktów biobójczych zostały zharmonizowane tym instrumentem, w tym kwestia, czy państwa członkowskie zachowują kompetencje do zakazywania określonych rodzajów reklamy.

94. W przedmiocie tego ostatniego aspektu brzmienie tego przepisu – określającego obowiązkowe i zakazane zwroty dotyczące bezpiecznego stosowania produktów biobójczych i ryzyka związanego z ich działaniem – nie pozwala moim zdaniem na wyprowadzenie wniosku, że kompetencja państw członkowskich do decydowania o zakazie reklamy została wyłączona.

95. Prawdą jest, że można by argumentować, iż istnienie tego konkretnego przepisu dotyczącego obowiązkowych i zakazanych zwrotów w reklamie produktów biobójczych oznacza, że prawodawca Unii zamierzał, aby reklama tych produktów była możliwa i że ustawodawstwo krajowe zakazujące niektórych aspektów reklamy ogranicza skuteczność (effet utile) art. 72 rozporządzenia nr 528/2012, ponieważ w przypadku braku reklamy przepis ten staje się pozbawiony znaczenia.

96. Co się tyczy kontekstu normatywnego, ponownie przypominam, że art. 72 rozporządzenia nr 528/2012 jest jedynym przepisem tego rozporządzenia dotyczącym owej kwestii [55].

97. Włączenie samego art. 72 do rozporządzenia nr 528/2012 kontrastuje z wyborem dokonanym w dyrektywie 2001/83, której tytuł VIII jest wyraźnie poświęcony reklamie i zawiera szereg przepisów (art. 86–100) szczegółowo opisujących sytuacje, w których państwa członkowskie zakazują lub mogą zakazać reklamy produktów leczniczych stosowanych u ludzi lub kiedy reklama może być dozwolona [56].

[54] Zobacz art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 528/2012.

[55] Artykuł 48, zawarty w tytule VII, zatytułowanym „Przepisy końcowe", rozporządzenia nr 1272/2008 w związku z motywem 67 tego rozporządzenia, przewiduje podobnie zwięzłe zasady dotyczące reklamy.

[56] Zobacz art. 87 ust. 1 oraz art. 88 ust. 1, 2 i 3 dyrektywy 2001/83.

98. W mniejszym stopniu zwięzłość przepisów rozporządzenia nr 528/2012 w powyższej kwestii różni się także od art. 66 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009[57], który przewiduje możliwość ograniczenia przez państwo członkowskie reklamy w niektórych mediach i obejmuje przepisy dotyczące obowiązkowych lub zakazanych elementów reklamy, takie jak zakaz, zgodnie z którym „nie przedstawia się wizualnie żadnych potencjalnie niebezpiecznych praktyk, takich jak mieszanie lub stosowanie bez stosownej odzieży ochronnej, stosowanie w pobliżu żywności lub stosowanie przez dzieci lub w ich pobliżu".

99. W tych okolicznościach jestem zdania, że gdyby prawodawca Unii zamierzał wyłączyć kompetencje państw członkowskich w zakresie zakazywania niektórych rodzajów reklamy, opracowałby bardziej wyważone przepisy. Mój pogląd w tej kwestii znajduje ponadto potwierdzenie w istnieniu w rozporządzeniu nr 528/2012 przepisów ustanawiających odstępstwo dotyczących produktów niespełniających wymogów odnoszących się do wydania pozwolenia lub które odnoszą się do stosowania nowych substancji czynnych[58], a także w uwadze, jakiej prawodawca Unii wymaga w odniesieniu do ochrony wrażliwych grup osób, takich jak kobiety w ciąży i dzieci[59].

100. W świetle powyższego dochodzę zatem do wniosku, że rozporządzenie nr 528/2012 nie stoi na przeszkodzie spornemu zakazowi. Podobnie jak zauważono powyżej[60], zakaz ten musi być jednak zgodny z ograniczeniami, które wynikają z art. 34 i 36 TFUE.

b) Ograniczenia wynikające z art. 34 i 36 TFUE

101. Sporny zakaz reklamy należy, moim zdaniem, uznać za „sposób prowadzenia sprzedaży". Zakaz ten nie dotyczy bowiem wymogów mających zastosowanie do spornych produktów i pragnę zauważyć, że Trybunał wielokrotnie orzekał, iż ograniczenia wpływające na możliwości podmiotów gospodarczych w zakresie reklamy mieściły się w tej kategorii[61].

102. Poprzez odniesienie do warunków przedstawionych w poprzedniej części, które muszą być spełnione, aby sporny zakaz nie był objęty zakresem art. 34 TFUE[62], pragnę zauważyć, że ma on zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych działających na rynku właściwym bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

103. Ocena kwestii, czy wpływa to na produkty pochodzące z pozostałych państw członkowskich w większym stopniu niż na produkty krajowe, wydaje się bardziej złożona.

104. Trybunał uznał, że przepisy krajowe zobowiązujące podmioty gospodarcze do zmiany formy lub treści kampanii reklamowej są objęte zakresem art. 34 TFUE[63].

[57] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1).

[58] Zobacz art. 55 rozporządzenia nr 528/2012.

[59] Motyw 3 rozporządzenia nr 528/2012.

[60] Zobacz pkt 19 powyżej.

[61] Zobacz na przykład wyroki DocMorris, pkt 37; wyrok z dnia 9 lutego 1995 r., Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, pkt 22; zwany dalej „wyrokiem Leclerc-Siplec"). Zobacz także opinia w sprawie A, pkt 71.

[62] Zobacz pkt 42 i nast. powyżej.

[63] Wyroki: z dnia 12 grudnia 1990 r., SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, pkt 29, 30) (wcześniejszy względem wyroku Keck i Mithouard). Zobacz także wyrok z dnia 15 lipca 2004 r., Douwe Egberts (C-239/02, EU:C:2004:445, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

105. W niniejszej sprawie nie chodzi jednak o konieczność zmiany treści kampanii promocyjnej, lecz raczej o całkowity brak możliwości skierowania jakiejkolwiek kampanii do ogółu społeczeństwa w odniesieniu do czterech kategorii produktów biobójczych.

106. Chociaż Trybunał wielokrotnie uznawał, że niektóre zakazy reklamy mogą stanowić ograniczenia ilościowe sprzedaży, stwierdził również, że szereg z nich nie wchodzi w zakres art. 34 TFUE.

107. Tak było w przypadku przepisów krajowych, które odpowiednio wyłączały sektor dystrybucji z reklamy telewizyjnej [64], zakazywały farmaceutom reklamowania produktów parafarmaceutycznych poza swoją apteką [65], a także zakazywały aptece wysyłkowej organizowania akcji reklamowych w postaci gry promocyjnej [66].

108. Prawdą jest jednak, że w wyrokach De Agostini i Gourmet International Products Trybunał orzekł, iż nie można wykluczyć, że całkowity zakaz ma potencjalnie większy wpływ na produkty pochodzące z innych państw członkowskich [67]. Rozumowanie Trybunału zdaje się jednak sugerować, że (potencjalne) istnienie ograniczenia objętego zakresem art. 34 TFUE, wynika z konkretnych trudności, jakie miał podmiot gospodarczy w celu wejścia na rynek krajowy. W wyroku De Agostini, dotyczącym zakazu reklamy telewizyjnej skierowanej do dzieci poniżej 12. roku życia oraz reklamy wprowadzającej w błąd, kwalifikacja tego środka pozostała otwarta, przy czym Trybunał odniósł się do twierdzenia De Agostini, że reklama telewizyjna jest „jedyną skuteczną formą promocji umożliwiającą mu penetrację rynku szwedzkiego” [68].

109. Podobnie w wyroku Gourmet International Products wniosek Trybunału, zgodnie z którym szwedzki zakaz reklamy napojów alkoholowych stanowi przeszkodę w handlu, był związany z twierdzeniem, że spożywanie tych napojów „jest związane z tradycyjnymi praktykami społecznymi oraz z przyzwyczajeniami i miejscowym zwyczajem” [69]. Okoliczność, że publikacje zawierające reklamy mogą być rozprowadzane w punktach sprzedaży, nie miała wpływu na ten wniosek, ponieważ w tym przypadku „spółka akcyjna, która znajduje się w całości w posiadaniu państwa szwedzkiego, która ma monopol na sprzedaż detaliczną w Szwecji, w rzeczywistości rozprowadzała w tych punktach sprzedaży jedynie swoje własne czasopismo” [70].

110. Wreszcie w wyroku Deutsche Parkinson Vereinigung wniosek Trybunału dotyczący ograniczających skutków zakazu sprzedaży wysyłkowej opierał się na ustaleniu, że ten sposób sprzedaży stanowił dla aptek wysyłkowych ważniejszy, *a nawet ewentualnie jedyny*, środek dostępu do danego rynku krajowego [71].

111. Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, przedstawione w postanowieniu odsyłającym, nie świadczą o takiej początkowej trudności, jaką miałyby skarżące przy wprowadzaniu na rynek francuski produktów pochodzących z innych państw członkowskich.

64 Wyrok Leclerc-Siplec, pkt 20–24.

65 Wyrok z dnia 15 grudnia 1993 r., Hünermund i in. (C-292/92, EU:C:1993:932, pkt 22–24).

66 Wyrok DocMorris, pkt 39–45. Zobacz także w innych okolicznościach faktycznych wyrok Karner, pkt 42, 43.

67 Wyroki: z dnia 9 lipca 1997 r., De Agostini i TV-Shop (od C-34/95 do C-36/95, EU:C:1997:344, pkt 42; zwany dalej „wyrokiem De Agostini”); z dnia 8 marca 2001 r., Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, pkt 19; zwany dalej „wyrokiem Gourmet International Products”).

68 Wyrok De Agostini, pkt 43, 44.

69 Wyrok Gourmet International Products, pkt 21.

70 Ibidem, pkt 23.

71 Wyrok Deutsche Parkinson Vereinigung, pkt 25.

112. Chociaż sporny zakaz może mieć wpływ na wielkość sprzedaży, to jednak pragnę zauważyć, że nie zakazuje on wszelkiej reklamy.

113. Nadal możliwa jest reklama wśród użytkowników profesjonalnych, co oznacza, że podmioty gospodarcze mają do dyspozycji kanał marketingowy.

114. Nie wydaje się również, w przeciwieństwie do okoliczności faktycznych leżących u podstaw wyroku Gourmet International Products, że jakakolwiek wcześniej istniejąca struktura rynku, taka jak dokonywana przez monopolistę kontrola nad punktami dystrybucji, czyniłaby możliwość dotarcia do użytkowników profesjonalnych pozorną.

115. Wreszcie, w przeciwieństwie do okoliczności przytoczonej sprawy, produkty biobójcze nie wydają się podobne do napojów alkoholowych, które dla lokalnych użytkowników mogły być źródłem szczególnych tradycyjnych więzi społecznych.

116. W tych okolicznościach stwierdzam, że zakaz skierowanej do ogółu społeczeństwa reklamy wybranych produktów biobójczych nie stanowi ograniczenia handlu mieszczącego się w zakresie art. 34 TFUE.

117. Gdyby jednak Trybunał nie zgodził się z tą analizą i doszedł do wniosku, że sporny zakaz stanowi ograniczenie handlu, przedstawiam poniżej powody, które moim zdaniem go uzasadniają.

118. Poprzez odniesienie do mojej analizy przeprowadzonej w poprzedniej części niniejszej opinii [72], zauważam, że sporny zakaz może być uzasadniony celem ochrony zdrowia publicznego i środowiska w zakresie, w jakim zmierza do ograniczenia stosowania produktów, które „mogą stanowić ryzyko dla ludzi, zwierząt i środowiska związane z ich szczególnymi właściwościami i ich wykorzystaniem” [73]. Ponadto rząd francuski wskazał na nieprawidłowe stosowanie insektycydów, zwłaszcza w domach prywatnych, na niebezpieczeństwo zatrucia innych gatunków spowodowane niewłaściwym stosowaniem rodentycydów oraz na ryzyko, jakie dla niektórych gatunków stwarza zanieczyszczenie wód wynikające ze stosowania spornych insektycydów.

119. Zakaz reklamy skierowanej do ogółu społeczeństwa również wydaje się odpowiedni do osiągnięcia wyżej wspomnianych celów, ponieważ może zapobiec przekazom promocyjnym, które mogą spowodować zwiększone stosowanie produktów biobójczych stwarzających szczególne powody do obaw wskazanych przez krajowy organ regulacyjny.

120. Co się tyczy konieczności jego wprowadzenia, pragnę zauważyć, że sporny zakaz dotyczy jedynie reklamy skierowanej do użytkowników prywatnych, a nie do specjalistów, co wydaje się zgodne z celem służącym ograniczeniu niewłaściwego stosowania spornych produktów.

121. Jeśli chodzi o ewentualne rozwiązania alternatywne omówione w pkt 70–75, to moim zdaniem mają one mutatis mutandis te same słabe punkty również w niniejszym kontekście. Wreszcie, podobnie do moich uwag w odniesieniu do zakazu udzielania zniżek i tym podobnych, reklama skierowana do ogółu społeczeństwa jest nadal dozwolona w przypadku wszystkich produktów, których zakaz dotyczy z innych względów, jeżeli stanowią one niewielkie zagrożenie,

[72] Zobacz pkt 63 i nast. powyżej.

[73] Motyw 1 rozporządzenia nr 528/2012 oraz pkt 67 powyżej.

to znaczy, jeżeli kwalifikują się do uproszczonej procedury udzielania pozwoleń na podstawie art. 25 rozporządzenia nr 528/2012[74]. Świadczy to, jak już zauważono, o tym, że krajowy organ regulacyjny zmierzał do ograniczenia zbędnego zasięgu spornego zakazu.

122. W tych okolicznościach i gdyby Trybunał uznał, wbrew mojej powyższej propozycji, że sporny zakaz stanowi ograniczenie w handlu objęte zakresem art. 34 TFUE, uważam, że zakaz ten jest uzasadniony celem ochrony zdrowia publicznego i środowiska, jest właściwy do osiągnięcia tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

V. Wnioski

123. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytanie Conseil d'État (rady państwa, Francja) odpowiedział w sposób następujący:

Ani rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępniania na rynku i stosowania produktów biobójczych, ani art. 34 TFUE nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak te zawarte w art. L. 522-18 i R. 522-16-1 kodeksu ochrony środowiska, które przewidują, że są zakazane w związku ze sprzedażą produktów biobójczych należących do grup 14 i 18, określonych w załączniku V do rozporządzenia nr 528/2012, zniżki, rabaty, upusty, zróżnicowanie ogólnych i szczególnych warunków sprzedaży, dostawa darmowych sztuk oraz jakiekolwiek równoważne praktyki.

Artykuł 72 rozporządzenia nr 528/2012 stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak te zawarte w art. L. 522-5-3 i R. 522-16-2 kodeksu ochrony środowiska, które wymagają stosowania dodatkowego zwrotu w reklamie skierowanej do profesjonalnych użytkowników produktów biobójczych należących do grup 14 i 18, określonych w załączniku V do rozporządzenia nr 528/2012, jak również produktów należących do grup 2 i 4 określonych w tym załączniku i sklasyfikowanych, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającym i uchylającym dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 jako stwarzające zagrożenie dla środowiska wodnego, kategoria 1: narażenie ostre kategoria 1 (H400) i narażenie przewlekłe kategoria 1 (H410).

Ani rozporządzenie nr 528/2012, ani art. 34 TFUE nie stoją na przeszkodzie przepisom art. L. 522-5-3 i R. 522-16-2 kodeksu ochrony środowiska, które zakazują skierowanej do ogółu społeczeństwa reklamy produktów biobójczych należących do tych samych kategorii.

[74] Zobacz pkt 76 powyżej.