Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 2 iunie 2022[1]

Cauza 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
împotriva
Ministre de la Transition écologique,
Premier ministre

[cerere de decizie preliminară formulată de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța)]

„Cerere de decizie preliminară – Armonizarea legislațiilor – Produse biocide – Obiectivul protejării sănătății și a mediului – Posibilitatea statelor membre de a adopta măsuri restrictive privind practicile comerciale și publicitatea comercială”

I. Introducere

1. Pentru a spori protecția sănătății publice și a mediului, autoritatea franceză de reglementare a decis că rodenticidele și insecticidele, două categorii de produse biocide, nu pot face obiectul anumitor practici comerciale precum reducerile, rabaturile și rambursările. Aceasta a restricționat de asemenea publicitatea pentru aceleași categorii de produse, precum și pentru anumiți dezinfectanți.

2. În litigiul principal, mai multe societăți solicită anularea respectivelor norme și contestă compatibilitatea acestora printre altele cu Regulamentul (UE) nr. 528/2012[2].

[1] Limba originală: engleza.

[2] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide (JO 2012, L 167, p. 1) (denumit în continuare „BPR”).

3. Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) are îndoieli dacă acest act a realizat o armonizare exhaustivă care se opune normelor naționale în litigiu și, în caz contrar, în ce condiții pot fi adoptate aceste norme.

4. Prin urmare, prezenta cauză se referă la întinderea autonomiei de care beneficiază statele membre după adoptarea BPR. Cu titlu subsidiar, această cauză se referă în esență la condițiile în care dispozițiile tratatului permit existența unor norme naționale precum cele în discuție.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

5. Potrivit articolului 1 alineatul (1), scopul și obiectul BPR sunt „de a îmbunătăți funcționarea pieței interne prin armonizarea normelor privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide, asigurând totodată un nivel ridicat de protecție a sănătății oamenilor și a animalelor și de protecție a mediului. Dispozițiile prezentului regulament se bazează pe principiul precauției, al cărui scop este să garanteze sănătatea oamenilor și a animalelor, precum și protecția mediului. Se acordă o atenție deosebită protejării grupurilor vulnerabile".

6. Potrivit articolului 1 alineatul (2), BPR „stabilește norme referitoare la:

(a) stabilirea, la nivelul Uniunii, a unei liste a substanțelor active care pot fi utilizate în produsele biocide;

(b) autorizarea produselor biocide;

(c) recunoașterea reciprocă a autorizațiilor în cadrul Uniunii;

(d) punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide în unu sau mai multe state membre sau în Uniune;

(e) introducerea pe piață a articolelor tratate."

7. Articolul 72 din BPR se referă la publicitate. Acest articol prevede:

„(1) Pe lângă conformitatea cu Regulamentul (CE) nr. 1272/2008[3], publicitatea pentru produsele biocide include frazele «Utilizați în siguranță produsele biocide. Citiți întotdeauna eticheta și informațiile despre produs înainte de utilizare». Acest text trebuie să se distingă clar și să fie lizibil în ansamblul publicității.

(2) Autorii publicității pot înlocui în textul obligatoriu cuvântul «biocide» printr-o referință clară la tipul de produs care face obiectul publicității, în conformitate cu tipurile de produse.

(3) Publicitatea pentru produsele biocide nu trebuie să se refere la produs într-un mod care poate induce în eroare în privința riscurilor produsului pentru sănătatea umană, sănătatea animală sau

[3] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2008 privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și a amestecurilor, de modificare și de abrogare a Directivelor 67/548/CEE și 1999/45/CE, precum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul CLP").

pentru mediu sau în privința eficacității sale. În niciun caz, publicitatea unui produs biocid nu conține indicațiile «produs biocid cu risc scăzut», «netoxic», «inofensiv», «natural», «ecologic», «nedăunător pentru animale» sau alte indicații similare.”

B. Dreptul național

8. Potrivit noului articol L. 522-18 din Codul mediului [4]:

„Cu ocazia vânzării de produse biocide definite la articolul L. 522-1, reducerile, rabaturile, rambursările, diferențierea condițiilor generale și speciale de vânzare în sensul articolului L. 441-1 din code de commerce [Codul comercial] sau oferirea de mostre gratuite și orice practici echivalente sunt interzise. Orice practică comercială prin care se urmărește eludarea, direct sau indirect, a acestei interdicții prin acordarea de reduceri, de rabaturi sau de rambursări cu privire la o altă gamă de produse care ar fi legată de cumpărarea acestor produse este interzisă. Un decret care urmează a fi adoptat după consultarea cu Conseil d’État [Consiliul de Stat] va defini categoriile de produse vizate în funcție de riscurile pentru sănătatea umană și pentru mediu.”

9. Potrivit noului articol L. 522-5-3 din Codul mediului [5]:

„Orice publicitate comercială este interzisă pentru anumite categorii de produse biocide definite de [BPR]. Prin derogare de la primul paragraf al acestui articol, publicitatea destinată utilizatorilor profesioniști este autorizată în punctele de distribuție a produselor către acești utilizatori și în publicațiile care le sunt destinate. Un decret care urmează a fi adoptat după consultarea cu Conseil d’État [Consiliul de Stat] va defini categoriile de produse vizate în funcție de riscurile pentru sănătatea umană și pentru mediu, precum și condițiile în care sunt prezentate inserțiile publicitare. Aceste inserții publicitare subliniază bunele practici în utilizarea și aplicarea produselor pentru protecția sănătății umane și animale și pentru mediu, precum și pericolele potențiale pentru sănătatea umană și animală și pentru mediu.”

10. Decretul nr. 2019-642 din 26 iunie 2019, adoptat în temeiul noului articol L. 522-18 din Codul mediului, introduce în acest cod articolul R. 522-16-1, care prevede:

„Categoriile de produse menționate la articolul L. 522-18, pentru care sunt interzise anumite practici comerciale, sunt produsele care se încadrează în tipurile 14 și 18 definite de [BPR]. Aceste dispoziții nu se aplică produselor biocide eligibile pentru procedura de autorizare simplificată în conformitate cu articolul 25 din același regulament.”

11. Decretul nr. 2019-643 din 26 iunie 2019, adoptat în temeiul articolului L. 522-5-3 din Codul mediului, introduce în acest cod un nou articol, R. 522-16-2, care are următorul cuprins:

„I. - Categoriile de produse biocide menționate la articolul L. 522-5-3, pentru care este interzis să se facă publicitate comercială pentru publicul larg, sunt următoarele:

1° Produsele aparținând tipurilor 14 și 18 definite de [BPR].

[4] Introdus prin articolul 76 din 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 (Legea nr. 2018-938 din 30 octombrie 2018 privind echilibrul raporturilor comerciale din sectorul agricol și alimentar și o alimentație sănătoasă, durabilă și accesibilă tuturor, denumită în continuare „Legea din 30 octombrie 2018”).

[5] Introdus prin Legea din 30 octombrie 2018.

2° Produsele aparținând tipurilor 2 și 4 definite de același regulament și clasificate, potrivit dispozițiilor [Regulamentului CLP], ca fiind periculoase pentru mediul acvatic, categoria 1: toxicitate acută categoria 1 (H400) și toxicitate cronică categoria 1 (H410).

II. - Pentru produsele menționate la alineatul I, orice publicitate destinată profesioniștilor este redactată cu respectarea dispozițiilor articolului 72 din [BPR] menționat la alineatul I punctul 1. Aceasta indică, în plus, în mod clar și lizibil, următoarele elemente:

1° Două fraze redactate după cum urmează: «Înainte de orice utilizare, vă rugăm să vă asigurați că aceasta este indispensabilă, în special în locurile frecventate de publicul larg. De fiecare dată când este posibil, folosiți cu prioritate metodele alternative și produsele care prezintă cel mai scăzut risc pentru sănătatea umană și animală și pentru mediu».

2° Menționarea tipului de produse biocide asociat produsului, astfel cum este definit în anexa V la [BPR].

III. - Dispozițiile prezentului articol nu se aplică produselor biocide eligibile pentru procedura de autorizare simplificată în conformitate cu articolul 25 din [BPR]."

III. Situația de fapt, litigiul național și întrebările adresate

12. Prin intermediul a două acțiuni, Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) și societățile Florame, Hyteck Aroma-Zone, Laboratoires Gilbert, Laboratoire Léa Nature, Laboratoires Oméga Pharma France, Pierre Fabre Médicament, Pranarom France și Puressentiel France (denumiți în continuare, împreună, „reclamanții") au solicitat Conseil d'État (Consiliul de Stat) să anuleze Decretul nr. 2019-642 din 26 iunie 2019 privind practicile comerciale interzise pentru anumite categorii de produse biocide (denumit în continuare „Decretul atacat nr. 2019-642") și Decretul nr. 2019-643 din 26 iunie 2019 privind publicitatea comercială pentru anumite categorii de produse biocide (denumit în continuare „Decretul atacat nr. 2019-643") (denumite în continuare, împreună, „decretele atacate").

13. Potrivit reclamanților, decretele atacate au fost adoptate *ultra vires*. Astfel, aceștia au solicitat Conseil d'État (Consiliul de Stat) să adreseze Curții de Justiție o întrebare preliminară privind armonizarea exhaustivă realizată de BPR. Reclamanții arată că interdicțiile prevăzute de decretele atacate încalcă articolele L. 522-18 și L. 522-5-3 din Codul mediului întrucât sunt prea generale. Reclamanții susțin totodată că decretele atacate introduc o discriminare nejustificată care favorizează produse care nu sunt vizate de interdicțiile în litigiu, că acestea încalcă dreptul de proprietate protejat de articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și că au fost adoptate cu încălcarea dispozițiilor articolului 1 din Protocolul adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO"), semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Aceștia susțin de asemenea că Decretul atacat nr. 2019-642 este contrar Directivei 2000/31/CE[6], prin faptul că acesta constituie o ingerință nejustificată și disproporționată în domeniul libertății de a presta servicii, și că Decretul atacat nr. 2019-643 este nelegal, întrucât constituie o ingerință excesivă în dreptul la libertatea de exprimare garantat de articolul 10 din CEDO.

[6] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (JO 2000, L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257) (denumită în continuare „Directiva privind comerțul electronic").

14. În întâmpinare, Ministre de la Transition écologique (ministrul tranziției ecologice, Franța) a arătat că ambele acțiuni trebuie respinse.

15. În decizia de trimitere, Conseil d'État (Consiliul de Stat) explică motivele respingerii tuturor motivelor menționate mai sus, cu excepția celui întemeiat pe BPR, care, potrivit acestei instanțe, nu cuprinde nicio dispoziție care să permită sau să interzică statelor membre să adopte măsuri restrictive precum cele prevăzute la articolele L. 522-18 și L. 522-5-3 din Codul mediului. Prin urmare, instanța de trimitere nu este sigură dacă astfel de măsuri pot fi adoptate fără încălcarea acestui regulament.

16. În aceste condiții, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzelor și să adreseze Curții următoarele întrebări:

„[BPR] se opune adoptării de către un stat membru, în interesul sănătății publice și al mediului, a unor norme restrictive în materie de practici comerciale și de publicitate precum cele prevăzute la articolele L. 522-18 și L. 522-5-3 din Codul mediului? Dacă este cazul, în ce condiții un stat membru poate adopta astfel de măsuri?"

17. Reclamanții și guvernele francez, italian și neerlandez, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Reclamanții, guvernul francez și Comisia au prezentat argumente orale în ședința care a avut loc la 9 martie 2022.

IV. Apreciere

18. Prezenta cauză privește compatibilitatea cu dreptul Uniunii a normelor naționale franceze[7] care, pe de o parte, interzic anumite practici comerciale pentru două categorii de produse biocide și, pe de altă parte, restricționează publicitatea pentru aceleași categorii de produse biocide, precum și pentru două categorii suplimentare.

19. Vom începe analiza prin examinarea gradului de armonizare atins de BPR, având în vedere că acesta este instrumentul juridic al Uniunii în raport cu care instanța de trimitere ridică în mod concret probleme. Cu titlu subsidiar, această instanță dorește să se stabilească în sens mai general și condițiile în care dreptul Uniunii permite adoptarea unor norme naționale precum cele în litigiu. Prin urmare, în măsura în care se impune, vom analiza normele în litigiu în lumina dreptului relevant al Uniunii, care, în speță, sunt dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor

[7] Deși întrebările adresate se referă doar la articolele L. 522-18 și L. 522-5-3 din Codul mediului, litigiul principal privește legalitatea decretelor atacate care au inserat în Codul mediului articolele R. 522-16-1 și R. 522-16-2. Din decizia de trimitere rezultă că articolul R. 522-16-1 menționează articolul L. 522-18, în timp ce articolul R. 522-16-2 menționează articolul L 522-5-3. Aceste două seturi de dispoziții formează astfel două ansambluri de reglementare care au fost analizate ca atare de părți. Prin urmare, vom considera că întrebarea adresată nu se referă doar la dispozițiile legislative expres menționate, ci și la articolele R. 522-16-1 și R. 522-16-2 din Codul mediului.

prevăzute la articolele 34 și 36 TFUE[8]. Aceste dispoziții devin însă aplicabile doar în situația în care litigiul principal implică un element transfrontalier[9], aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere[10].

20. Vom structura analiza în două părți la care ne-am referit mai sus, în primul rând, în ceea ce privește interdicția națională privind anumite practici comerciale (A), înainte de a analiza, în al doilea rând, problema publicității (B).

A. Interzicerea practicilor comerciale în litigiu

21. Articolele L. 522-18 și R. 522-16-1 din Codul mediului interzic reducerile, rabaturile, rambursările, diferențierea condițiilor generale și speciale de vânzare, oferirea de mostre gratuite și orice practici echivalente în contextul vânzării anumitor produse biocide, definite în anexa V la BPR (denumită în continuare „anexa V”) drept produse care se încadrează în tipurile de produs 14 și 18, cu excepția celor eligibile pentru procedura de autorizare simplificată în temeiul articolului 25 din acest regulament.

22. Tipul de produs 14 se referă la „rodenticide”, care sunt descrise în anexa V drept „produse utilizate pentru combaterea șoarecilor, a șobolanilor și a altor rozătoare prin alte moduri decât prin alungare sau atragere”. Tipul de produs 18 se referă la „insecticide, acaricide și produse pentru combaterea altor artropode”, descrise drept „produse utilizate pentru combaterea artropodelor (de exemplu, insecte, arahnide și crustacee), prin alte mijloace decât prin alungare sau atragere”. Ambele tipuri de produse 14 și 18 se încadrează în categoria mai largă intitulată „Grupa principală 3: Produse de combatere a dăunătorilor”.

23. În analiza care urmează, vom concluziona că interdicția națională în litigiu nu încalcă BPR (1). Vom concluziona de asemenea că aceeași interdicție nu încalcă dispozițiile tratatului privind libera circulație a mărfurilor (2).

1. Domeniul de aplicare al normelor armonizate

24. BPR a fost adoptat în temeiul articolului 114 TFUE, principalul temei juridic al adoptării măsurilor de drept al Uniunii necesare pentru instituirea și funcționarea pieței interne[11]. Prin urmare, acest regulament armonizează „normele privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide, asigurând totodată un nivel ridicat de protecție a sănătății oamenilor și a animalelor și de protecție a mediului […]”, astfel cum se prevede la articolul 1

[8] După cum a susținut Curtea în repetate rânduri, „atunci când un domeniu a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii, orice măsură națională care intră în domeniul respectiv trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu în raport cu dispozițiile dreptului primar”. Hotărârea din 24 februarie 2022, Viva Telecom Bulgaria (C-257/20, EU:C:2022:125, punctul 45 și jurisprudența citată).

[9] Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, punctul 39 și jurisprudența citată).

[10] Din decizia de trimitere rezultă că reclamanții din litigiul principal au invocat argumente cu privire la Directiva privind comerțul electronic. Am dori să ne limităm la a remarca faptul că această directivă, întrucât se bazează pe principiul „țării de origine”, este irelevantă în speță, având în vedere că toți reclamanții par a fi societăți franceze. A se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2014, Papasavvas (C-291/13, EU:C:2014:2209, punctele 34 și 35).

[11] A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Wahl în legătură cu *Tratatul de la Marrakech pentru facilitarea accesului la operele publicate* (Avizul 3/15, EU:C:2016:657, punctul 71).

alineatul (1)[12]. În acest scop, articolul 1 alineatul (2) enumeră categoriile de norme prevăzute de acest instrument. Această enumerare include, la litera (d), norme privind „punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide în unu sau mai multe state membre sau în Uniune”.

25. Cauza din litigiul principal privește produsele biocide și, desigur, categoria de norme privind „punerea la dispoziție pe piață și utilizarea” este suficient de largă pentru a include normele de interzicere a anumitor practici de stabilire a prețurilor. Astfel, articolul 3 alineatul (1) litera (i) definește noțiunea de „punere la dispoziție pe piață” drept „orice furnizare a unui produs biocid […] în vederea distribuției sau utilizării în cursul unei activități comerciale, contra unei plăți sau gratuit”.

26. În aceste condiții, aprecierea aspectului dacă un instrument de drept al Uniunii realizează armonizarea exhaustivă a unui anumit domeniu nu trebuie efectuată prin analizarea categoriilor juridice definite în mod generic, ci prin examinarea domeniului specific în discuție[13].

27. Acest domeniu specific corespunde în speță interdicției privind „reducerile, rabaturile, rambursările, diferențierea între condițiile generale și speciale de vânzare […], oferirea de mostre gratuite și orice practici echivalente”, în contextul vânzării anumitor produse biocide.

28. Practicile comerciale relevante fiind circumscrise în acest mod, observăm, alături de guvernele francez și neerlandez, precum și de Comisie că BPR nu cuprinde nicio dispoziție care să se refere în mod explicit la aceste practici.

29. După cum observă Comisia, BPR vizează în principal autorizarea produselor biocide pentru punerea lor la dispoziție pe piață și pentru utilizarea lor. Dispozițiile referitoare la utilizarea produselor biocide sunt mai curând limitate și prevăd în principal că această utilizare este condiționată de respectarea procedurii de autorizare menționate și a cerințelor privind etichetarea și ambalarea[14].

30. În acest context, dispozițiile care se apropie cel mai mult din punct de vedere material de aspectul în discuție se regăsesc la articolele 69 și 72 din BPR, care cuprind cerințe privind ambalarea și etichetarea, pe de o parte, și, respectiv, cerințe privind publicitatea, pe de altă parte. Observăm că niciuna dintre aceste dispoziții nu este relevantă pentru interdicția privind practicile în discuție[15].

31. Reclamanții înșiși au recunoscut în ședință că BPR nu cuprinde nicio dispoziție privind practicile de stabilire a prețurilor. Aceștia au susținut însă că normele naționale în litigiu perturbă cadrul armonizat instituit de acest regulament și de Regulamentul CLP. Ei au explicat că normele naționale privind practicile comerciale introduc un nivel suplimentar de reglementare cu o nouă clasificare a produselor, care este imprevizibil pentru producători întrucât nu prezintă nicio legătură directă cu riscul asociat produsului respectiv. Prin urmare, în opinia reclamanților, normele naționale în discuție încalcă libera circulație a produselor biocide, aducând astfel atingere obiectivului urmărit de aceste regulamente. În plus, reclamanții susțin că

[12] A se vedea de asemenea considerentul (3) al BPR și Hotărârea din 14 octombrie 2021, Biofa (C-29/20, EU:C:2021:843, punctul 35 și jurisprudența citată).

[13] A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180, punctele 27-29) și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:128, punctul 47).

[14] A se vedea articolul 17 alineatul (1) și alineatul (5) primul paragraf sau articolul 22 alineatul (1) din BPR.

[15] Articolul 72 din BPR va fi analizat în partea B a prezentelor concluzii, întrucât acesta este în mod direct relevant pentru norma națională în litigiu referitoare la publicitate.

BPR limitează posibilitățile de acțiune ale statelor membre în ceea ce privește politica de informare în legătură cu efectele produselor biocide, impusă prin articolul 17 alineatul (5) al treilea paragraf din regulamentul menționat. În opinia lor, o astfel de politică nu cuprinde însă interdicția în litigiu.

32. Remarcăm în acest sens și în ceea ce privește Regulamentul CLP că acest instrument armonizează în esență criteriile de clasificare a substanțelor și amestecurilor și stabilește regulile privind etichetarea și ambalarea substanțelor și amestecurilor periculoase [16]. Cu alte cuvinte, acest regulament are ca obiectiv să determine „acele proprietăți ale substanțelor și amestecurilor care conduc la clasificarea acestora ca fiind periculoase, în vederea unei corecte identificări și comunicări a pericolelor prezentate de substanțe și amestecuri” [17], și stabilește criterii generale de ambalare pentru a asigura furnizarea lor în siguranță [18].

33. BPR face trimiteri încrucișate la Regulamentul CLP pentru a-l utiliza pe acesta din urmă ca punct de referință în contextul aprobării substanțelor active și al autorizării produselor biocide [19]. BPR face de asemenea referire la acest regulament pentru a defini cerințele privind etichetarea și ambalarea produselor biocide (articolul 69 din BPR) și publicitatea acestora (articolul 72 din BPR), întrucât Regulamentul CLP cuprinde norme specifice în ambele domenii, a căror aplicare este menținută în BRP [20]. Deși Regulamentul CLP completează astfel BPR în aceste privințe și deși acesta din urmă se consideră în sens mai general a nu aduce atingere celui dintâi [21], observăm că Regulamentul CLP nu instituie nicio normă suplimentară relevantă pentru practicile comerciale în litigiu.

34. În ceea ce privește articolul 17 alineatul (5) al treilea paragraf din BPR, invocat de asemenea de reclamanți, această dispoziție impune statelor membre să adopte „măsurile necesare pentru a furniza publicului informații corespunzătoare privind beneficiile și riscurile asociate produselor biocide și modalitățile de a limita utilizarea acestora”. Confirmarea competenței statelor membre care decurge din această dispoziție nu implică însă, în sine, că întinderea posibilităților de acțiune ale statelor membre s-ar limita la o astfel de politică de informare.

35. S-ar putea totuși susține că, deși interdicția în litigiu privește o chestiune care este din punct de vedere nominal diferită de politica de informare, aceasta perturbă echilibrul de reglementare realizat de legiuitorul Uniunii între, pe de o parte, urmărirea obiectivului de îmbunătățire a pieței interne pentru produsele biocide și, pe de altă parte, protecția sănătății publice și a mediului? Cu alte cuvinte, s-ar putea susține că legiuitorul Uniunii a intenționat ca singura modalitate prin care ar putea fi analizată utilizarea produselor biocide, ulterior introducerii lor pe piață, să fie prin intermediul politicii de informare desfășurate de statele membre în temeiul articolului 17 alineatul (5) al treilea paragraf din BPR?

36. Nu considerăm că acesta este cazul. Dispoziția privind competența statului membru referitoare la politica de informare completează, în cadrul structurii articolului 17 din BPR, normele generale privind posibilitatea de introducere pe piață a unui produs și de utilizare a lui.

16 A se vedea articolul 1 din Regulamentul CLP.

17 Considerentul (10) al Regulamentului CLP.

18 Considerentul (51) al Regulamentului CLP.

19 A se vedea articolul 3 litera (f), articolul 5 alineatele (1) și (3), articolul 10 alineatul (1) litera (b) și articolul 28 alineatul (2) litera (a) din BPR, în ceea ce privește problema substanțelor active, și articolul 19 alineatul (4) litera (b) din BPR, în ceea ce privește autorizarea produselor biocide.

20 A se vedea articolul 48 din Regulamentul CLP privind publicitatea și titlurile III-V ale acestui regulament, în ceea ce privește etichetarea și ambalarea.

21 A se vedea articolul 2 alineatul (3) litera (m) din BPR.

Această dispoziție este integrată în articolul 17 alineatul (5) din BPR care prevede, la primul paragraf, obligația de utilizare a produselor biocide în conformitate cu clauzele și condițiile din autorizație și cu cerințele privind etichetarea și ambalarea. Al doilea paragraf explică faptul că „utilizarea corespunzătoare” a produselor biocide „presupune aplicarea rațională a unei combinații de măsuri fizice, biologice, chimice sau de altă natură, astfel încât utilizarea produselor biocide este limitată la minimumul necesar și au fost luate măsurile de precauție corespunzătoare”. Urmează apoi, în al treilea paragraf, obligația statelor membre de a adopta măsurile necesare pentru a furniza publicului informații corespunzătoare privind beneficiile și riscurile asociate utilizării produselor biocide și modalitățile de a limita utilizarea acestora.

37. Al treilea paragraf al articolului 17 alineatul (5) nu abordează, așadar, aspectul utilizării produselor biocide din perspectiva respectării de către acestea a diferite cerințe de reglementare [prevăzute la articolul 17 alineatul (1) din BPR], ci mai degrabă din perspectiva mai largă a utilizării durabile a acestora, astfel cum pare să se confirme în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul acesteia referitor la punerea în aplicare a BPR [22]. Acest document din anul 2021 prezintă, la capitolul „Utilizare durabilă”, măsurile întreprinse de statele membre, recunoscând totodată că Directiva 2009/128/CE [23] nu se aplică produselor biocide și că „utilitatea unei astfel de extinderi va fi analizată în contextul unei viitoare evaluări a BPR” [24].

38. Observăm că al treilea paragraf al articolului 17 alineatul (5) din BPR corespunde în linii foarte mari articolului 7 privind „Informarea și programele de sensibilizare” din Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor. Această directivă însă cuprinde și norme privind planuri naționale de acțiune, formarea utilizatorilor profesioniști, a distribuitorilor și a consilierilor (inclusiv instituirea unui sistem de certificare), cerințe aplicabile vânzării și norme privind practici specifice.

39. În aceste condiții și având în vedere numărul și domeniul de aplicare foarte limitat al dispozițiilor BPR privind mijloacele de asigurare a utilizării durabile a produselor biocide odată ce aceste produse au fost introduse pe piață, considerăm că este dificil să se conchidă că a fost exclusă competența statelor membre în acest domeniu.

40. Prin urmare, concluzionăm că BPR nu se opune interdicției în litigiu. Aceasta din urmă trebuie însă să respecte, în ceea ce privește situațiile care implică un element transfrontalier și luând în considerare particularitățile prezentei cauze [25], dispozițiile tratatului privind libera circulație a mărfurilor, pe care le vom aborda în cele ce urmează.

2. Limite care decurg din articolele 34 și 36 TFUE

41. În prezenta secțiune, vom prezenta motivele care ne conduc la concluzia că articolul 34 TFUE nu se opune interdicției privind practicile comerciale în litigiu (a). În ipoteza în care Curtea concluzionează contrariul, vom prezenta motivele pentru care, în opinia noastră, această interdicție este, în orice caz, justificată (b).

[22] Document de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu referitor la punerea în aplicare a Regulamentului nr. 528/2012, SWD(2021) 128 final, p. 59-61.

[23] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unui cadru de acțiune comunitară în vederea utilizării durabile a pesticidelor (JO 2009, L 309, p. 71, denumită în continuare „Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor”).

[24] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei citat la nota de subsol 22 din prezentele concluzii, p. 59. Articolul 18 din BPR prevede, „dacă este cazul”, prezentarea de către Comisie a unei propuneri privind măsurile orientate către utilizarea durabilă a produselor biocide.

[25] A se vedea comentariile de la nota de subsol 10 din prezentele concluzii.

a) Interdicția nu este exclusă de articolul 34 TFUE

42. Prin interzicerea restricțiilor cantitative la import între statele membre, precum și a oricăror măsuri cu efect echivalent unor astfel de restricții, articolul 34 TFUE exprimă un principiu fundamental care garantează libera circulație a mărfurilor în cadrul Uniunii Europene [26].

43. Potrivit jurisprudenței consacrate, toate măsurile unui stat membru de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului în cadrul Uniunii Europene sunt considerate măsuri cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul dispoziției menționate [27]. Această jurisprudență a fost adaptată în cadrul liniei jurisprudențiale introduse odată cu Hotărârea Keck și Mithouard. Din această jurisprudență rezultă că o măsură națională nu intră sub incidența articolului 34 TFUE atunci când constituie o modalitate de vânzare care se aplică „tuturor operatorilor în cauză care își exercită activitatea pe teritoriul național” și atunci când „[afectează] în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor naționale și a celor provenind din alte state membre” [28].

44. În jurisprudența ulterioară, Curtea a precizat că noțiunea „modalitate de vânzare” se aplică restricțiilor sau interdicțiilor care nu privesc caracteristicile mărfurilor, ci se referă doar la metodele în care acestea pot fi comercializate [29].

45. Precizăm că interdicția în litigiu nu se referă la cerințele aplicabile produselor biocide, ci împiedică anumite metode de promovare a vânzării lor. Pentru acest motiv, în opinia noastră, această interdicție ar trebui considerată ca referindu-se la o „modalitate de vânzare” în sensul acestei jurisprudențe.

46. În ceea ce privește chestiunea dacă interdicția respectă condițiile prevăzute la punctul 43 de mai sus, precizăm, în primul rând, că interdicția prevăzută la articolele L. 522-18 și R. 522-16-1 din Codul mediului se aplică tuturor operatorilor relevanți în cauză care își exercită activitatea pe teritoriul național, independent de naționalitatea lor. Prin urmare, această interdicție nu este discriminatorie din punct de vedere formal.

47. În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă o astfel de interdicție afectează mai mult comercializarea insecticidelor și a rodenticidelor din alte state membre decât a celor naționale, guvernul francez susține că nu acesta este cazul. Acest guvern a explicat în ședință că interdicția nu implică niciun fel de costuri suplimentare pentru operatorii stabiliți în alte state membre care doresc să își ofere produsele biocide în Franța. Acest guvern a adăugat de asemenea că interdicția în litigiu nu privește toate metodele de comercializare.

[26] A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 iulie 2021, DocMorris (C-190/20, EU:C:2021:609, punctul 33 și jurisprudența citată, denumită în continuare „Hotărârea DocMorris”).

[27] Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punctul 5). În ceea ce privește o afirmație mai recentă, a se vedea de exemplu Hotărârea DocMorris, punctul 34.

[28] Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905, punctul 16, denumită în continuare „Hotărârea Keck și Mithouard”). Deși situația acestui criteriu a fost analizată, relevanța sa a fost confirmată de exemplu în Hotărârea DocMorris, punctul 35. Pentru discuții, a se vedea de exemplu Schütze, R., „Of types and tests: towards a unitary doctrinal framework for Article 34 TFEU?”, *European Law Review*, vol. 41(6), 2016, p. 826, Lianos, I., „In Memoriam Keck: The Reformation of the EU Law on the Free Movement of Goods”, *European Law Review*, vol. 40(2), 2015, p. 225, și Purnhagen, K. P., „Keck is dead, long live Keck? How the court of justice tries to avoid a Sunday Trading Saga 2.0”, în Liber Amicorum L. W. Gormley, 2019, p. 176.

[29] A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 septembrie 2016, Etablissements Fr. Colruyt (C-221/15, EU:C:2016:704, punctul 37 și jurisprudența citată, denumită în continuare „Hotărârea Etablissements Fr. Colruyt”), Hotărârea din 25 martie 2004, Karner (C-71/02, EU:C:2004:181, punctul 38 și jurisprudența citată, denumită în continuare „Hotărârea Karner”), și Hotărârea din 2 decembrie 2010, Ker-Optika (C-108/09, EU:C:2010:725, punctul 45, denumită în continuare „Hotărârea Ker-Optika”).

48. Comisia adoptă punctul de vedere opus și consideră că interdicția în discuție limitează unul dintre instrumentele aflate la dispoziția operatorilor pentru a se face cunoscuți pe piața franceză. Interdicția poate astfel afecta într-o mai mare măsură produsele provenite din alte state membre decât pe cele naționale.

49. În ședință, reclamanții au adoptat în esență aceeași poziție [30].

50. Suntem de acord cu guvernul francez.

51. Deși Comisia are dreptate atunci când susține că posibilitatea de a concura prin prețurile produselor reprezintă un instrument important aflat la dispoziția operatorilor, nu rezultă de aici că orice fel de restricție în această privință va fi în mod automat considerată ca intrând în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE. Jurisprudența Curții este în acest sens nuanțată.

52. Curtea a considerat că normele care au exclus libertatea operatorilor de a influența prețurile minime [31] sau de a nu le influența deloc [32] intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 34 TFUE. În schimb, în Hotărârea Etablissements Fr. Colruyt, pronunțată într-o cauză referitoare la o normă care interzicea comercianților cu amănuntul să vândă produse din tutun la un preț cu amănuntul mai mic decât prețul indicat de producător sau de importator, Curtea a concluzionat că legislația în cauză nu intra în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE, întemeindu-se pe faptul că importatorii rămâneau liberi să stabilească prețul respectiv [33].

53. Considerăm că și în prezenta cauză, în mod similar celor susținute în cauza amintită, este important ca operatorii să rămână liberi să stabilească prețurile. Aceștia pot astfel concura la acest nivel, prin faptul că pot decide ca prețul produselor lor (fără nicio promovare) să fie mai mare sau mai mic.

54. În plus, dincolo de jurisprudența referitoare la metodele de stabilire a prețurilor, într-o linie jurisprudențială care include Hotărârile Ker-Optika, Deutsche Parkinson Vereinigung și A, Curtea a subliniat chestiunea accesului pe piață pe care măsura națională în cauză (în esență, interzicerea anumitor aspecte privind comercializarea pe internet) l-a făcut deosebit de dificil, dacă nu imposibil [34].

55. Acesta nu pare a fi cazul în speță.

56. Reclamanții au afirmat în ședință că ei comercializează produse biocide ale căror substanțe active sunt uleiuri esențiale. Aceștia au explicat că produsele respective oferă o alternativă la produsele biocide tradiționale obținute prin sinteză chimică, deoarece au un impact mai redus

[30] Aceștia au procedat astfel cu titlu subsidiar răspunzând la întrebarea adresată de Curte, principalul lor argument fiind acela că interdicția încalcă BPR.

[31] Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 32).

[32] Hotărârea din 19 octombrie 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punctul 26, denumită în continuare „Hotărârea Deutsche Parkinson Vereinigung”).

[33] Hotărârea Etablissements Fr. Colruyt, punctele 38-40.

[34] Hotărârea Ker-Optika, punctul 54, Hotărârea Deutsche Parkinson Vereinigung, punctul 25, și, respectiv, Hotărârea din 1 octombrie 2020, A (Publicitate și vânzare de medicamente online) (C-649/18, EU:C:2020:764, punctul 76). În această din urmă hotărâre, Curtea a analizat măsura în cauză în temeiul Directivei privind comerțul electronic. În schimb, avocatul general Saugmandsgaard Øe a examinat respectiva măsură în lumina articolelor 34 și 36 TFUE; a se vedea Concluziile prezentate în cauza A (Publicitate și vânzare de medicamente online) (C-649/18, EU:C:2020:134, punctele 44-49, punctul 69 și următoarele) (denumite în continuare „Concluziile prezentate în cauza A”). A se vedea de asemenea Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punctele 74-76).

asupra mediului. Reclamanții au mai explicat că ei sunt actori minoritari pe piață, care depind, așadar, de practicile comerciale (și de publicitatea) care le oferă posibilitatea de a câștiga vizibilitate.

57. Deși admitem că introducerea pe piață a unui produs care reprezintă o alternativă la unul tradițional poate fi mai dificilă, aceasta pare a fi o problemă inerentă cu care se confruntă în egală măsură produsele străine și produsele „alternative" naționale. Considerăm că ceea ce prezintă importanță în speță este aspectul dacă interdicția în litigiu limitează în mod semnificativ accesul pe piața franceză a respectivelor posibile produse străine alternative.

58. Nu considerăm că acesta este cazul.

59. Desigur și astfel cum a precizat guvernul francez, nu se poate exclude că interdicția națională în litigiu limitează în Franța volumul vânzărilor de produse provenite din alte state membre, deoarece aceasta „îi privează pe agenții economici de o metodă de promovare a vânzărilor" [35].

60. Cu toate acestea, ceea ce considerăm a fi relevant în acest stadiu este faptul că, deși interdicția în litigiu limitează anumite metode de promovare a vânzărilor, agenții economici sunt în continuare liberi să stabilească „în întregime" prețurile la insecticide și rodenticide, astfel cum am menționat deja, și rămân liberi să le comercializeze în locurile pe care aceștia le consideră potrivite, fie online, fie în magazine.

61. Cu alte cuvinte, nu observăm nicio dispoziție în legislația în litigiu care să permită să se concluzioneze că interzicerea reducerilor, a rabaturilor, a rambursărilor, a diferențierii condițiilor generale și speciale de vânzare, oferirea de mostre gratuite și orice practici echivalente privează operatorii economici de un mijloc de marketing care i-ar împiedica în esență să aibă posibilitatea de a concura efectiv cu produsele locale sau care ar face această concurență deosebit de dificilă pentru ei, într-un mod care ar putea fi comparat cu interdicția vânzărilor pe internet sau cu impunerea de prețuri fixe sau minime.

62. Totuși, în cazul în care Curtea nu este de acord cu această analiză și ajunge la concluzia că interdicția națională în litigiu intră sub incidența articolului 34 TFUE, prezentăm mai jos motivele care, în opinia noastră, justifică această interdicție.

b) Interdicția în litigiu este în orice caz justificată

63. Potrivit unei jurisprudențe constante, un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor poate fi justificat de unul dintre motivele de interes general enumerate la articolul 36 TFUE sau de o cerință imperativă de interes general [36].

64. În decizia de trimitere se explică faptul că interdicția în litigiu are ca scop protecția sănătății publice și a mediului [37].

[35] După cum s-a reținut cu privire la interzicerea revânzării în pierdere în Hotărârea Keck și Mithouard, punctul 13.

[36] Hotărârea Ker-Optika, punctul 57 și jurisprudența citată.

[37] Reamintim că articolul L. 522-18 din Codul mediului prevede că „un decret care urmează a fi adoptat după consultarea cu Conseil d'État [Consiliul de Stat] va defini categoriile de produse vizate în funcție de riscurile pentru sănătatea umană și pentru mediu".

65. Prima justificare corespunde preocupărilor referitoare la sănătate recunoscute la articolul 36 TFUE. Astfel cum a statuat Curtea în repetate rânduri, „sănătatea și viața persoanelor ocupă primul loc între bunurile și interesele protejate de tratat și […] revine statelor membre sarcina de a decide cu privire la nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice, precum și cu privire la modul în care acest nivel trebuie atins. Întrucât acesta poate varia de la un stat membru la altul, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă de apreciere” [38].

66. În al doilea rând, în ceea ce privește mediul, protecția acestuia a fost recunoscută în jurisprudență drept un motiv imperativ de interes general [39].

67. Observăm că, în măsura în care interdicția în litigiu are ca scop limitarea utilizării produselor care „pot expune oamenii, animalele și mediul la riscuri [din cauza] proprietăților lor intrinseci și modalităților de utilizare” [40], aceste obiective pot justifica restricția privind comerțul pe care o presupune interdicția.

68. Cu toate acestea, pentru ca restricția să fie justificată, aceasta trebuie să îndeplinească criteriul proporționalității. Mai precis, aceasta trebuie să fie adecvată pentru atingerea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. Cu alte cuvinte, să nu existe măsuri mai puțin restrictive pentru libera circulație a mărfurilor în vederea realizării acestui obiectiv [41].

69. În ceea ce privește caracterul adecvat al acesteia, interdicția în litigiu nu elimină fără îndoială toate cazurile de utilizare inutilă a insecticidelor și rodenticidelor (pentru simplul motiv că nu se poate exclude utilizarea inutilă a acestor produse achiziționate la preț întreg). Cu toate acestea, în opinia noastră, ar fi în mod rezonabil de așteptat ca indisponibilitatea unui avantaj financiar la achiziționarea lor să reducă acest risc într-o oarecare măsură, întrucât acest lucru descurajează achizițiile inutile (care pot conduce ulterior la o utilizare inutilă).

70. În ceea ce privește necesitatea, Comisia a sugerat în ședință, ca răspuns la întrebarea pe care Curtea a adresat-o acesteia, că ar putea fi utilizate mijloace mai puțin restrictive prin intermediul publicității sau în cazul în care vânzătorii ar fi obligați să furnizeze informații cu privire la riscurile asociate.

71. Nu ne conving aceste sugestii.

72. În ceea ce privește prima sugestie, în partea relevantă a memoriului său, Comisia se opune compatibilității cu BPR a indicației suplimentare pe care autoritatea de reglementare franceză a impus-o ca parte obligatorie a tuturor anunțurilor publicitare pentru aceste produse. Această indicație suplimentară impune în esență luarea în considerare a riscurilor și este analizată în detaliu în partea B din secțiunea IV din prezentele concluzii. Suntem de acord cu Comisia că această indicație suplimentară este incompatibilă cu armonizarea exhaustivă pe care a realizat-o BPR cu privire la această chestiune specifică. Astfel, furnizarea de informații suplimentare în legătură cu riscurile produselor promovate, ca parte a unui anunț publicitar, nu poate fi considerată o alternativă mai puțin restrictivă la interdicția în litigiu.

38 Hotărârea Deutsche Parkinson Vereinigung, punctul 30 și jurisprudența citată.

39 A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 octombrie 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, punctul 43 și jurisprudența citată).

40 Considerentul (1) al BPR.

41 A se vedea de exemplu Hotărârea Ker-Optika, punctul 65.

73. În ceea ce privește a doua sugestie, considerăm că, pentru ca o astfel de comunicare a informațiilor de către vânzător să fie semnificativă și la fel de eficientă ca lipsa unui avantaj financiar, ar trebui ca ea să se întemeieze pe un anumit nivel de experiență care ar putea fi dobândită prin intermediul formării profesionale. Aceasta, alături de modalitățile de altfel neclare ale scenariului avut în vedere, fac imposibil, în opinia noastră, să se considere că această opțiune este mai puțin oneroasă [42].

74. Însăși Comisia a fost de acord că aceste alternative sugerate ar putea să nu fie suficiente pentru a atinge obiectivele menționate și ar putea conduce la mesaje contradictorii. Astfel, suntem de acord că un vânzător care informează clienții în legătură cu riscurile inerente ale produselor pe care acesta le oferă, dar propune în același timp o reducere substanțială și oferă mai multe mostre gratuite de insecticid nu are o abordare consecventă.

75. În sfârșit, s-ar putea susține că un mijloc mai puțin oneros de a evita utilizarea inutilă a produselor biocide ar putea fi realizat printr-o campanie de informare bazată pe competența statelor membre conferită la articolul 17 alineatul (5) al treilea paragraf din BPR [43]. În acest sens, recunoaștem că este foarte dificil pentru Curte să evalueze în mod abstract caracterul potențial substituibil a două politici diferite în ceea ce privește efectele lor. În opinia noastră, ambiția educațională urmărită printr-o campanie de informare publică necesită, prin chiar natura sa, timp pentru schimbarea viziunii și a comportamentului. În această privință, putem înțelege faptul că ar putea să nu fie apreciată drept adecvată abordarea unei chestiuni percepute ca fiind acută. În plus, perspectiva unui avantaj financiar disponibil imediat poate depăși pur și simplu eforturile de natură educațională și nu este, așadar, nerezonabil să se considere că eliminarea acestui avantaj financiar este necesară pentru ca obiectivul declarat să poată fi urmărit efectiv.

76. În plus, din articolul R. 522-16-1 din Codul mediului rezultă că interdicția nu se aplică atunci când respectivul insecticid sau rodenticid este eligibil pentru procedura de autorizare simplificată în temeiul articolului 25 din BPR. Această procedură privește, în general, produsele biocide care prezintă un risc scăzut pentru sănătate și pentru mediu [44]. În opinia noastră, acest lucru demonstrează că autoritatea de reglementare franceză a încercat să evite o reglementare excesivă care ar afecta produsele care nu sunt considerate deosebit de periculoase și care ar fi astfel inutilă.

77. În aceste împrejurări și în cazul în care Curtea concluzionează, contrar propunerii noastre prezentate mai sus, că interdicția în litigiu intră sub incidența articolului 34 TFUE, considerăm că aceasta este justificată de obiectivul protejării sănătății și a mediului, este adecvată pentru a atinge acest obiectiv și nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv.

B. Normele naționale în materie de publicitate

78. Articolele L. 522-5-3 și R. 522-16-2 din Codul mediului interzic publicitatea pentru patru categorii de produse biocide, atunci când această publicitate este adresată publicului larg. Publicitatea pentru aceste produse este posibilă atunci când ea se adresează profesioniștilor, în locul în care le sunt distribuite produsele și în publicațiile adresate acestora. Publicitatea însă trebuie să conțină în acest caz o indicație specifică care impune în esență luarea în considerare a aspectului dacă utilizarea acestor produse biocide este absolut necesară.

[42] În comparație, a se vedea normele privind formarea profesională a „utilizatorilor profesioniști, a distribuitorilor și a consilierilor”, la articolul 5 din Directiva privind utilizarea durabilă a pesticidelor.

[43] A se vedea punctul 34 din prezentele concluzii.

[44] A se vedea considerentele (29) și (30) ale BPR.

79. Aceste norme privesc tipurile de produs 14 și 18 (cărora li se aplică de asemenea interdicția privind anumite practici comerciale analizate în partea A din secțiunea IV a prezentelor concluzii) și tipurile de produs 2[45] și 4[46], două subcategorii de dezinfectante care, potrivit Regulamentului CLP, sunt clasificate ca fiind periculoase pentru mediul acvatic, categoria 1: toxicitate acută categoria 1 (H400) și toxicitate cronică categoria 1 (H410). Trebuie adăugat că normele naționale privind publicitatea nu se aplică atunci când produsul în cauză este eligibil pentru procedura de autorizare simplificată în temeiul articolului 25 din BPR, care, după cum s-a menționat deja, se aplică produselor care prezintă un risc scăzut pentru sănătate și pentru mediu[47].

80. În mod similar cu ceea ce s-a subliniat mai sus[48], aprecierea normelor în litigiu trebuie să înceapă cu examinarea gradului de armonizare atins de BPR și abia apoi să continue, dacă este necesar, cu examinarea articolelor 34 și 36 TFUE. În acest scop, ne vom referi mai întâi la obligația de a utiliza o indicație specifică în anunțul publicitar adresat profesioniștilor (1). Vom examina apoi interdicția privind publicitatea adresată publicului larg (2).

1. Utilizarea obligatorie a unei indicații suplimentare

81. Din textul alineatului II al articolului R. 522-16-2 din Codul mediului rezultă că publicitatea destinată profesioniștilor referitoare la rodenticide, insecticide și anumite dezinfectante trebuie să conțină următoarea indicație: „[î]nainte de orice utilizare, vă rugăm să vă asigurați că aceasta este indispensabilă, în special în locurile frecventate de publicul larg. De fiecare dată când este posibil, folosiți cu prioritate metodele alternative și produsele care prezintă cel mai scăzut risc pentru sănătatea umană și animală și pentru mediu”.

82. Din această dispoziție rezultă de asemenea că această indicație trebuie utilizată *în plus față de* cea a cărei utilizare este impusă de articolul 72 alineatul (1) din BPR, potrivit căreia publicitatea pentru produsele biocide trebuie să includă frazele: „Utilizați în siguranță produsele biocide. Citiți întotdeauna eticheta și informațiile despre produs înainte de utilizare”.

83. Reclamanții susțin în esență că utilizarea indicației suplimentare încalcă articolul 72 din BPR, deoarece acest articol realizează o armonizare exhaustivă a publicității pentru produsele biocide.

84. Comisia are o poziție similară, în timp ce guvernele francez, italian și neerlandez au un punct de vedere contrar.

85. Pentru a stabili dacă armonizarea realizată de dispozițiile BPR referitoare la publicitate este exhaustivă, trebuie să se țină seama nu numai de termenii acestor dispoziții, ci și de contextul lor și de obiectivele urmărite de reglementarea din care dispozițiile menționate fac parte[49].

86. Vom începe prin a menționa că articolul 72 din BPR este singura dispoziție din acest regulament care se referă la publicitate și care privește un aspect destul de restrâns al conținutului publicității. Cu toate acestea, faptul că domeniul de aplicare material al normelor privind

[45] Astfel cum se prevede în anexa V, acest tip de produs se referă la „Dezinfectante și algicide care nu sunt destinate aplicării directe la oameni sau animale”.

[46] Astfel cum se prevede în anexa V, acest tip de produs se referă la „Produse alimentare și hrană pentru animale”.

[47] A se vedea punctul 76 din prezentele concluzii și articolul R. 522-16-2 alineatul III din Codul mediului.

[48] A se vedea punctul 19 din prezentele concluzii.

[49] A se vedea în acest sens, de exemplu, Hotărârea din 16 iulie 2015, UNIC și Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, punctul 35 și jurisprudența citată).

publicitatea prevăzute în BPR este mai curând limitat în comparație cu cel al normelor (privind regimul exhaustiv în materie de publicitate) prevăzute în Directiva 2001/83/CE [50], la care face referire guvernul francez pentru a diferenția regulamentul menționat de această directivă, nu exclude în sine natura exhaustivă a acestor norme. În opinia noastră, ceea ce prezintă importanță nu este aspectul dacă domeniul de aplicare al normelor supuse examinării este (în mod comparativ) restrâns sau larg, ci mai degrabă nivelul de detaliu pe care îl ating aceste norme în ceea ce privește aspectul specific (și posibil restrâns) pe care acestea îl reglementează [51].

87. Articolul 72 din BPR se referă la indicațiile care trebuie utilizate sau care, dimpotrivă, sunt interzise în publicitatea pentru produsele biocide.

88. Alineatul (1) al articolului menționat, care impune utilizarea celor două fraze menționate mai sus, impune ca acestea „să se distingă clar și să fie lizibil[e] în ansamblul publicității”. Alineatul (2) al acestui articol permite înlocuirea în aceste fraze a cuvântului „biocide” „printr-o referință clară la tipul de produs care face obiectul publicității”.

89. Alineatul (3) al articolului 72 din BPR interzice publicitatea care „induce în eroare în privința riscurilor produsului pentru sănătatea umană, sănătatea animală sau pentru mediu sau în privința eficacității sale” și enumeră de asemenea indicațiile a căror utilizare este „în orice caz” interzisă [52].

90. În acest sens, dispozițiile articolului 72 din BPR par a fi mai degrabă detaliate în ceea ce privește indicațiile referitoare la riscurile asociate utilizării produselor biocide. În acest domeniu specific, aceste dispoziții par comparabile, dacă nu chiar mai detaliate decât normele exhaustive privind publicitatea prevăzute în Directiva 2001/83 [53], la care face referire guvernul francez. Astfel, articolul 87 alineatul (3) din această directivă prevede că publicitatea pentru un medicament trebuie să încurajeze utilizarea rațională a acestuia, prin prezentarea lui în mod obiectiv și fără a-i exagera calitățile terapeutice, și trebuie să nu inducă în eroare. Dispoziția prevăzută la articolul 72 din BPR este similară, însă în realitate mai detaliată întrucât stabilește o indicație specifică care trebuie să fie inclusă în publicitate în legătură cu utilizarea în siguranță a produsului, și direcționează utilizatorul către etichetă și informațiile despre produs. Această dispoziție este de asemenea mai detaliată atunci când este vorba despre indicațiile care sunt interzise pe motiv că pot induce în eroare.

91. Este adevărat că indicația suplimentară impusă de normele naționale în litigiu pare să urmărească același obiectiv ca articolul 72 din BPR, în sensul că protejează sănătatea publică și mediul. Prin urmare, nu pare să existe nicio contradicție. Acest lucru nu afectează însă analiza pe care am efectuat-o anterior, întrucât, atunci când vine vorba despre aspectul conținutului publicității referitor la siguranță, articolul 72 din BPR demonstrează că legiuitorul Uniunii a realizat un echilibru specific între diferitele elemente în discuție, care, în speță, sunt „îmbunătățirea funcționării pieței interne” în paralele cu asigurarea „unui nivel ridicat de protecție a sănătății oamenilor și a animalelor și de protecție a mediului” [54]. Considerăm că, prin impunerea unei cerințe legislative suplimentare, normele naționale în litigiu perturbă acest echilibru.

[50] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 6 noiembrie 2001 de instituire a unui cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman (JO 2001, L 311, p. 67, Ediție specială, 13/vol. 33, p. 3). Pentru confirmarea naturii exhaustive a normelor în materie de publicitate cuprinse în această directivă, a se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2007, Gintec (C-374/05, EU:C:2007:654, punctele 33 și 34).

[51] A se vedea de asemenea punctul 26 din prezentele concluzii.

[52] Aceste indicații sunt „produs biocid cu risc scăzut”, „netoxic”, „inofensiv”, „natural”, „ecologic”, „nedăunător pentru animale” sau „alte indicații similare”.

[53] A se vedea nota de subsol 50 din prezentele concluzii.

[54] A se vedea articolul 1 alineatul (1) din BPR.

92. În aceste condiții, considerăm că domeniul publicității, atunci când este vorba despre indicațiile privind riscurile produselor biocide care fac obiectul publicității, a fost exclus de legiuitorul Uniunii.

2. Interdicția privind publicitatea adresată publicului larg

a) Domeniul de aplicare al normelor armonizate

93. Concluzia la care am ajuns cu privire la armonizarea exhaustivă a normelor prevăzute la articolul 72 din BPR nu înseamnă însă că toate aspectele publicității pentru produse biocide au fost armonizate prin acest din urmă instrument, inclusiv aspectul dacă statele membre își păstrează competența de a interzice anumite tipuri de publicitate.

94. În ceea ce privește acest ultim aspect, formularea acestei dispoziții – care stabilește indicațiile obligatorii și interzise referitoare la utilizarea în siguranță a produselor biocide și la riscurile prezentate de acestea – nu permite, în opinia noastră, să se ajungă la concluzia că a fost exclusă competența statelor membre de a decide interzicerea publicității.

95. Este adevărat că s-ar putea susține că existența acestei dispoziții specifice privind indicațiile obligatorii și interzise în publicitatea pentru produsele biocide sugerează faptul că legiuitorul Uniunii a intenționat ca publicitatea pentru aceste produse să fie posibilă și că o reglementare națională care interzice anumite aspecte privind publicitatea aduce atingere *efectului util* al articolului 72 din BPR, întrucât, atunci când nu există publicitate, această dispoziție devine lipsită de obiect.

96. În ceea ce privește cadrul normativ, reamintim încă o dată faptul că articolul 72 din BPR este singura dispoziție din acest regulament care se referă la acest aspect [55].

97. Includerea în BPR doar a articolului 72 contrastează cu alegerea făcută în Directiva 2001/83, al cărei titlu VIII este destinat în mod expres publicității și cuprinde mai multe dispoziții (articolele 86-100) care descriu în detaliu situațiile în care statele membre interzic publicitatea pentru medicamentele de uz uman sau situațiile în care publicitatea poate fi autorizată [56].

98. Într-o mai mică măsură, concizia BPR în acest domeniu este diferită și de articolul 66 din Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 [57], care prevede posibilitatea statelor membre de a limita publicitatea în anumite tipuri de media și cuprinde norme privind elementele obligatorii sau interzise ale publicității, cum ar fi interzicerea „reprezentării vizuale a unor practici potențial periculoase, precum amestecarea sau aplicarea fără îmbrăcăminte de protecție suficientă sau utilizarea lângă mâncare sau de către copii sau în preajma acestora”.

99. În aceste condiții, considerăm că, în cazul în care legiuitorul Uniunii ar fi intenționat să excludă competența statelor membre de a interzice anumite tipuri de publicitate, ar fi elaborat norme mai echilibrate. Opinia pe care o împărtășim în ceea ce privește acest aspect este consolidată atât de existența, în cuprinsul BPR, a normelor derogatorii referitoare la produsele

[55] Articolul 48 din Regulamentul CLP, inclus în titlul VII, intitulat „Dispoziții comune și finale”, prevede, alături de considerentul (67) al acestui regulament, norme la fel de concise privind publicitatea.

[56] A se vedea articolul 87 alineatul (1) și articolul 88 alineatele (1), (2) și (3) din Directiva 2001/83.

[57] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO 2009, L 309, p. 1).

care nu îndeplinesc condițiile pentru autorizare ori care se referă la utilizarea de noi substanțe active [58], cât și de atenția pe care legiuitorul Uniunii o impune în ceea ce privește protejarea grupurilor vulnerabile, precum femeile însărcinate și copiii [59].

100. Așadar, în lumina celor de mai sus, concluzionăm că BPR nu se opune interdicției în litigiu. În mod similar cu cele observate mai sus [60], această interdicție trebuie totuși să respecte limitele care decurg din articolele 34 și 36 TFUE.

b) Limitele care decurg din articolele 34 și 36 TFUE

101. În opinia noastră, interdicția privind publicitatea în litigiu trebuie considerată o „modalitate de vânzare". Astfel, această interdicție nu privește cerințele aplicabile produselor în discuție și precizăm că în mod repetat Curtea a statuat că restricțiile care afectează posibilitățile operatorilor economici de a face publicitate se încadrează în această categorie [61].

102. Prin raportare la condițiile prezentate în secțiunea anterioară, care trebuie îndeplinite pentru ca interdicția în litigiu să iasă din domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE [62], constatăm că aceasta se aplică tuturor operatorilor economici care își desfășoară activitatea pe piața relevantă, fără discriminare pe criterii de naționalitate.

103. Aprecierea aspectului dacă aceasta afectează într-o mai mare măsură produsele care provin din alte state membre decât pe cele naționale pare mai complexă.

104. Curtea a considerat că normele naționale care îi obligă pe operatorii economici să modifice forma sau conținutul unei campanii publicitare intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE [63].

105. Prezenta cauză nu vizează însă necesitatea de a modifica conținutul unei campanii promoționale, ci mai degrabă imposibilitatea totală de a direcționa orice campanie către publicul larg în ceea ce privește cele patru categorii de produse biocide.

106. Deși a admis în repetate rânduri că anumite interdicții privind publicitatea pot limita cantitatea vânzărilor, Curtea a considerat de asemenea că o parte dintre acestea au ieșit din domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE.

107. Acesta a fost cazul normelor naționale care excludeau sectorul distribuției de la publicitatea televizată [64], care interziceau farmaciștilor să facă publicitate în afara farmaciei pentru produsele cvasifarmaceutice [65] sau care interziceau unei farmacii care vindea medicamente prin corespondență să organizeze o campanie publicitară sub forma unui joc promoțional [66].

58 A se vedea articolul 55 din BPR.

59 Considerentul (3) al BPR.

60 A se vedea punctul 19 din prezentele concluzii.

61 A se vedea de exemplu Hotărârea DocMorris, punctul 37, și Hotărârea din 9 februarie 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, punctul 22, denumită în continuare „Hotărârea Leclerc-Siplec"). A se vedea de asemenea concluziile prezentate în cauza A, punctul 71.

62 A se vedea, punctul 42 și următoarele din prezentele concluzii.

63 Hotărârea din 12 decembrie 1990, SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, punctele 29 și 30) (anterioară Hotărârii Keck și Mithouard). A se vedea de asemenea Hotărârea din 15 iulie 2004, Douwe Egberts (C-239/02, EU:C:2004:445, punctul 52 și jurisprudența citată).

64 Hotărârea Leclerc-Siplec, punctele 20-24.

65 Hotărârea din 15 decembrie 1993, Hünermund și alții (C-292/92, EU:C:1993:932, punctele 22-24).

66 Hotărârea DocMorris, punctele 39-45. A se vedea de asemenea, cu un context factual diferit, Hotărârea Karner, punctele 42 și 43.

108. Este adevărat însă că, în Hotărârea De Agostini și în Hotărârea Gourmet International Products, Curtea a statuat că nu poate fi exclus ca o interdicție totală să aibă un impact mai important asupra produselor provenind din alte state membre [67]. Cu toate acestea, raționamentul Curții pare să sugereze că (posibila) existență a unei restricții care intră sub incidența articolului 34 TFUE rezulta dintr-o dificultate concretă pe care o întâmpina un operator pentru a intra pe piața națională. În Hotărârea De Agostini, o cauză care avea ca obiect interzicerea publicității televizate care viza copiii cu vârsta sub 12 ani și a publicității înșelătoare, calificarea acestei măsuri a fost lăsată deschisă, Curtea făcând trimitere la declarația societății De Agostini în legătură cu faptul că publicitatea televizată era „singura formă de promovare eficace care îi permitea să pătrundă pe piața suedeză” [68].

109. În mod similar, în Hotărârea Gourmet International Products, concluzia Curții, potrivit căreia interdicția în Suedia privind publicitatea pentru băuturile alcoolice constituie un obstacol în calea comerțului, era legată de afirmația potrivit căreia consumul acestor băuturi „este legat de practici sociale tradiționale, precum și de obiceiuri și uzanțe locale” [69]. Faptul că publicațiile care conțineau anunțuri publicitare puteau fi distribuite la punctele de vânzare nu a afectat această concluzie, întrucât, în acea cauză, „societate[a] pe acțiuni deținută în întregime de statul suedez care deține[a] monopolul vânzărilor cu amănuntul în Suedia, nu difuz[a] în realitate în punctele sale de vânzare decât propria sa revistă” [70].

110. În sfârșit, în Hotărârea Deutsche Parkinson Vereinigung, concluzia Curții în ceea ce privește efectele restrictive ale unei interdicții privind vânzarea prin corespondență s-a întemeiat pe constatarea că, pentru farmaciile care vindeau medicamente prin corespondență, această metodă de vânzare constituia un mijloc mai important, *potențial chiar singurul mijloc*, de a avea acces pe piața națională respectivă [71].

111. Situația de fapt din prezenta cauză, așa cum aceasta este prezentată în decizia de trimitere, nu relevează nicio astfel de dificultate inițială pe care ar întâmpina-o reclamanții atunci când introduc pe piața franceză produse provenind din alte state membre.

112. Deși interdicția în litigiu este de natură să afecteze cantitatea vânzărilor, precizăm că aceasta nu interzice orice fel de publicitate.

113. Publicitatea destinată utilizatorilor profesioniști rămâne posibilă, ceea ce înseamnă că operatorii economici au la dispoziție un canal de marketing.

114. Din prezenta cauză nu rezultă, spre deosebire de situația de fapt aferentă Hotărârii Gourmet International Products, nici faptul că orice model preexistent al pieței, precum controlul exercitat de o entitate care deține monopolul asupra punctelor de distribuție, ar face iluzorie posibilitatea de a ajunge la utilizatorii profesioniști.

[67] Hotărârea din 9 iulie 1997, De Agostini și TV-Shop (C-34/95-C-36/95, EU:C:1997:344, punctul 42, denumită în continuare „Hotărârea De Agostini”), și Hotărârea din 8 martie 2001, Gourmet International Products (C-405/98, EU:C:2001:135, punctul 19, denumită în continuare „Hotărârea Gourmet International Products”).

[68] Hotărârea De Agostini, punctele 43 și 44.

[69] Hotărârea Gourmet International Products, punctul 21.

[70] *Ibidem*, punctul 23.

[71] Hotărârea Deutsche Parkinson Vereinigung, punctul 25.

115. În sfârșit, spre deosebire de situația de fapt din cauza pe care tocmai am citat-o, produsele biocide nu par comparabile cu băuturile alcoolice cu care utilizatorii locali ar putea avea o legătură socială tradițională specifică.

116. În aceste condiții, concluzionăm că interdicția privind publicitatea pentru produsele biocide selectate destinate publicului larg nu constituie o restricție privind comerțul care intră în domeniul de aplicare al articolului 34 TFUE.

117. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea nu este de acord cu această analiză și concluzionează că interdicția în litigiu constituie o restricție privind comerțul, prezentăm mai jos motivele care, în opinia noastră, justifică această analiză.

118. Prin raportare la analiza efectuată mai sus în prezentele concluzii [72], precizăm că interdicția în litigiu poate fi justificată prin obiectivul protejării sănătății publice și a mediului în măsura în care acesta urmărește limitarea utilizării produselor care „pot expune oamenii, animalele și mediul la riscuri [din cauza] proprietăților lor intrinseci și modalităților de utilizare” [73]. În plus, guvernul francez a făcut referire la utilizarea necorespunzătoare a insecticidelor, în special în locuințele private, la pericolul intoxicării altor specii cauzate de utilizarea necorespunzătoare a rodenticidelor și la riscurile pe care poluarea apelor, ca urmare a utilizării insecticidelor în litigiu, le prezintă pentru anumite specii.

119. Interzicerea publicității destinate publicului larg pare de asemenea adecvată pentru atingerea obiectivelor sus-menționate, dat fiind că aceasta poate împiedica mesajele promoționale care pot atrage o utilizare sporită a produselor biocide identificate de autoritatea națională de reglementare ca prezentând motive de îngrijorare deosebită.

120. În ceea ce privește necesitatea acesteia, observăm că interdicția în litigiu se referă doar la publicitatea destinată utilizatorilor privați, spre deosebire de cea destinată utilizatorilor profesioniști, care pare a fi consecventă cu obiectivul de a limita utilizarea necorespunzătoare a produselor în discuție.

121. În opinia noastră, în ceea ce privește posibilele alternative analizate la punctele 70-75, acestea prezintă *mutatis mutandis* aceleași puncte slabe și în contextul de față. În sfârșit și în mod similar cu ceea ce am remarcat în legătură cu interzicerea reducerilor și a altora asemenea, publicitatea destinată publicului larg rămâne autorizată pentru toate produsele vizate în alte condiții de interdicție atunci când acestea prezintă un risc scăzut, și anume atunci când acestea sunt eligibile pentru procedura de autorizare simplificată, în temeiul articolului 25 din BPR [74]. Acest lucru demonstrează, după cum s-a observat deja, că autoritatea națională de reglementare a urmărit să restrângă sfera de aplicare inutilă a interdicției în litigiu.

122. În aceste condiții și în ipoteza în care Curtea concluzionează, contrar propunerii pe care am făcut-o mai sus, că interdicția în litigiu constituie o restricție privind comerțul, care intră sub incidența articolului 34 TFUE, considerăm că această interdicție este justificată prin obiectivul protejării sănătății publice și a mediului, este adecvată pentru atingerea acestui obiectiv și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

[72] A se vedea punctul 63 și următoarele din prezentele concluzii.

[73] Considerentul (1) al BPR și punctul 67 din prezentele concluzii.

[74] A se vedea punctul 76 din prezentele concluzii.

V. Concluzie

123. Având în vedere cele de mai sus, propunem Curții să răspundă Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța), după cum urmează:

Nici Regulamentul (UE) nr. 528/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide, nici articolul 34 TFUE nu se opun unor dispoziții naționale precum cele cuprinse în articolele L. 522-18 și R. 522-16-1 din Codul mediului, care interzic, în legătură cu vânzarea tipurilor de produse biocide 14 și 18, astfel cum sunt definite în anexa V la Regulamentul nr. 528/2012, reducerile, rabaturile, rambursările, diferențierea condițiilor generale și speciale de vânzare, oferirea de mostre gratuite și orice practici echivalente.

Articolul 72 din Regulamentul nr. 528/2012 se opune unor norme naționale precum cea cuprinsă în articolele L. 522-5-3 și R. 522-16-2 din Codul mediului, care impune utilizarea unei indicații suplimentare în publicitatea adresată utilizatorilor profesioniști pentru tipurile de produse 14 și 18, astfel cum acestea sunt definite în anexa V la Regulamentul nr. 528/2012, precum și pentru tipurile de produse 2 și 4, astfel cum sunt definite în aceeași anexă și clasificate, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1272/2008 al Parlamentul European și al Consiliului din 16 decembrie 2008 privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și a amestecurilor, de modificare și de abrogare a Directivelor 67/548/CEE și 1999/45/CE, precum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1907/2006, ca fiind periculoase pentru mediul acvatic, categoria 1: toxicitate acută categoria 1 (H400) și toxicitate cronică categoria 1 (H410).

Nici Regulamentul nr. 528/2012, nici articolul 34 TFUE nu se opun articolelor L. 522-5-3 și R. 522-16-2 din Codul mediului, care interzic publicitatea pentru produsele biocide din aceeași categorie adresată publicului larg.