

MRF 2023.2

EU-Domstolens dom af 19. januar 2023, 3. afd., sag C-147/21, CIHEF m.fl.

Forordningen om markedsføring og anvendelse af biocidholdige produkter er til hinder for særlige nationale regler om annoncer til fagfolk, men hindrer ikke forbud mod annoncer rettet til den brede offentlighed. Sidstnævnte forbud og forbud mod særlige rabatter og lignende er i overensstemmelse med TEUF art. 34 og 36, når forbuddene er begrundet i hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed og miljø og ikke går videre end nødvendigt.

Baggrunden for sagen var, at der i fransk ret var indført regler om prisafslag, rabatter for biocidholdige produkter i varegrupperne 14 (rodenticider) og 18 (insekticider), at der var indført særlige regler for annoncer rettet til fagfolk for varegrupperne 2 (desinfektion og algedræber), 4 (fødevarer og foderstoffer) samt 14 og 18, og at der var indført forbud mod annoncering for den brede offentlighed for varegruppe 2, 4, 14 og 18. To selskaber anlagde sag ved Conseil d'État med påstand om ophævelse af disse regler med henvisning til, at de franske regler var i modstrid med EU's udtømmende harmonisering af markedsføring og anvendelse af biocidholdige produkter i forordning 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse om fortolkning af EU-retten. EU-Domstolen lagde til grund, at selv om forordning 528/2012 om biocider udgør en indre markeds-harmonise-

ring, er det ikke alle forhold vedrørende biocidholdige produkter, der er harmoniseret med forordningen (præmis 33). Forordningen havde således ikke til formål at harmonisere prisafslag og rabatter eller annoncering til den brede offentlighed, hvorfor disse to spørgsmål skulle bedømmes efter TEUF art. 34 og 36. Når formålet med forbud mod annoncer vedrørende de anførte biocidholdige produkter rettet til den brede offentlighed og forbud mod rabatter er begrundet i beskyttelse af mennesker og miljø, er forbuddene ikke i modstrid med EU-retten, hvis forbuddet ikke går videre end nødvendigt for at nå formålene. Derimod var fastsættelse af særlige regler for annoncer om biocidholdige produkter rettet til fagfolk i modstrid med biocidforordningen, i det omfang de franske regler stiller andre krav til annoncering end dem, der følger af biocidforordningens art. 72, der må anses for en udtømmende annoncering af annoncer rettet til fagfolk.

Kommentar: Dommen vedrører grundlæggende spørgsmålet, om en medlemsstat kan fastsætte krav til bestemte produkters anvendelse og markedsføring. Hvor EU har vedtaget fælles indre markeds-harmonisering som biocidforordningen, kan medlemsstaterne kun vedtage strengere regler end fastsat af EU, hvis medlemsstaten kan få tilladelse af Kommissionen efter den såkaldte miljøgaranti i TEUF art. 114, stk. 4-6. Biocidforordning 528/2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter har karakter af indre markeds-harmonisering, hvor der er en særlig procedure for gensidig anerkendelse af biocider, som ikke er godkendt i EU. Forordningen, der afløste det tidligere direktiv 98/8 om markedsføring af biocidholdige produkter, regulerer regler for, hvilke biocidholdige produkter der må sælges, hvordan biocidholdige produkter skal anmeldes, klassificeres og emballeres og regler for gensidig anerkendelse af biocidholdige produkter, hvor der endnu ikke i EU er fastsat fælles regler. Det er imidlertid ikke alle spørgsmål vedrørende markedsføring, der er reguleret i biocidforordningen. Som denne dom illustrerer, er det nødvendigt at undersøge nærmere, hvilke forhold vedrørende markedsføring og anvendelse, som er udtømmende reguleret i EU-forordningen, og hvilke forhold, der ikke er udtømmende reguleret i forordningen. Hvor et forhold ikke er reguleret af forordningen, skal der herefter foretages en prøvelse af formålet med de nationale restriktioner, om de nationale restriktioner er diskriminerende, og om de går videre end strengt nødvendigt, hvilket på meget overskuelig måde illustreres i denne doms gennemgang af de enkelte betingelser for, hvornår en tekniske handelshindring er forenelig med TEUF art. 34 og 36. På den ene side fastholdes, at foranstaltninger, der direkte eller indirekte virker diskriminerende for varer fra andre medlemsstater, ikke kan tillades efter den såkaldte Cassis de Dijon-doktrin under

MRF 2023.2

TEUF art. 34, hvorfor restriktionens forenelighed med EU-retten i stedet må begrundes i TEUF art. 36, men samtidig anerkendes, at TEUF art. 36 omfatter miljøhensyn. Endelig må nævnes, at selv om betegnelsen biocidholdige produkter nok for mange vil opfattes fremmedartet, omfatter begrebet et meget vidt felt af kemikalier fra bl.a. rottegift til hverdagsting som f.eks. håndsæbe. Fra tidligere domme kan nævnes sag C-420/10, hvor det blev fastslået, at biocidholdige produkter omfatter algebekæmpelsesmiddel, som indirekte har en kemisk virkning som bekæmpelsesmiddel, og sag C-443/02, hvor det blev fastslået, at små stykker rødt ubehandlet cedertræ er et biocidholdigt produkt.

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. januar 2023 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – biocidholdige produkter – forordning (EU) nr. 528/2012 – artikel 72 – frie varebevægelser – artikel 34 TEUF – medlemsstaternes mulighed for at vedtage restriktive foranstaltninger på området for handelspraksis og annoncering – former for salg, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF – begrundelse – artikel 36 TEUF – målsætning om bevarelse af menneskers og dyrs sundhed og af miljøet – proportionalitet«

I sag C-147/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 5. marts 2021, indgået til Domstolen den 8. marts 2021, i sagen

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

mod

Ministre de la Transition écologique,

Premier ministre,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. marts 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

– **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 og Puressentiel France ved advokats A. Bost, V. Lehmann og M. Ragot,

- den franske regering ved G. Bain og T. Stéhelin, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
- den nederlandske regering ved K. Bulterman og A.M. de Ree, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved R. Lindenthal og F. Thiran, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. juni 2022, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 528/2012 af 22. maj 2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter (EUT 2012, L 167, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 334/2014 af 11. marts 2014 (EUT 2014, L 103, s. 22) (herefter »forordning nr. 528/2012«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF) (tværfaglig komité for franske æteriske olier) og otte selskaber, der driver virksomhed inden for sektoren for æteriske olier, og på den anden side ministre de la Transition écologique (ministeren for økologisk omstilling, Frankrig) og Premier ministre (premierministeren, Frankrig) vedrørende søgsmål med påstand om ophævelse af dels dekret nr. 2019-642 af 26. juni 2019 om forbudt handelspraksis for visse kategorier af biocidholdige produkter (JORF af 27.6.2019, s. 10), dels dekret nr. 2019-643 af 26. juni 2019 om kommerciel annoncering for visse kategorier af biocidholdige produkter (JORF af 27.6.2019, s. 11).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 1.-3., 6, 28. og 31. betragtning til direktiv 528/2012 har følgende ordlyd:
 - »(1) Biocidholdige produkter er nødvendige for at bekæmpe organismer, som skader menneskers eller dyrs sundhed, eller som skader naturlige eller forarbejdede materialer. Biocidholdige produkter kan på grund af deres iboende egenskaber og hertil knyttede anvendelsesmønstre imidlertid indebære en risiko for mennesker, dyr og miljø.
 - (2) Biocidholdige produkter bør hverken gøres tilgængelige på markedet eller anvendes, medmindre de er godkendt i henhold til denne forordning. Behandlede artikler bør ikke bringes i omsætning, medmindre alle aktivstoffer indeholdt i de biocidholdige produkter, som de blev behandlet med, eller som de indeholder, er godkendt i henhold til denne forordning.
 - (3) Denne forordning har til formål at forbedre den frie bevægelighed for biocidholdige produkter i Unionen og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers og dyrs sundhed samt for miljøet. Der bør især tages hensyn til beskyttelsen af sårbare grupper, såsom gravide og børn. Denne forordning bør understøttes af forsigtighedsprincippet, så det sikres, at fremstilling og tilgængeliggørelse på markedet af aktivstoffer og biocidholdige produkter ikke har skadelige virkninger for menneskers eller dyrs sundhed eller en uacceptabel indvirkning på miljøet. Med henblik på i videst muligt omfang at fjerne eventuelle hindringer for handelen med biocidholdige produkter, bør der indføres bestemmelser om godkendelse af aktivstoffer samt om

tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter, herunder bestemmelser om gensidig anerkendelse af godkendelser og parallelhandel.

[...]

- (6) Under hensyntagen til de vigtigste ændringer, der bør foretages af de nuværende regler, er en forordning det juridiske instrument, der er bedst egnet til at erstatte [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 98/8/EF [af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter (EFT 1998, L 123, s. 1)] og fastlægge tydelige, detaljerede og umiddelbart gældende bestemmelser. En forordning sikrer endvidere, at lovkravene gennemføres samtidigt og på harmonisk vis i hele Unionen.

[...]

- (28) For at sikre, at det kun er biocidholdige produkter, der opfylder de relevante bestemmelser i denne forordning, som gøres tilgængelige på markedet, bør biocidholdige produkter være omfattet af et krav om godkendelse enten fra de kompetente myndigheder for så vidt angår tilgængeliggørelsen på markedet og anvendelse på en medlemsstats område eller en del heraf eller fra Kommissionen for så vidt angår tilgængeliggørelsen på markedet og anvendelse i Unionen.

[...]

- (31) Der bør fastsættes fælles principper for vurdering og godkendelse af biocidholdige produkter for at sikre, at de kompetente myndigheder anvender en ensartet fremgangsmåde.«

4 Denne forordnings artikel 1 med overskriften »Formål og genstand« bestemmer:

»1. Formålet med denne forordning er at forbedre det indre markeds funktion gennem en harmonisering af bestemmelserne for tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for både menneskers og dyrs sundhed og miljøet. Bestemmelserne i denne forordning understøttes af forsigtighedsprincippet, der skal garantere menneskers sundhed, dyrs sundhed og et sundt miljø. Der lægges særlig vægt på beskyttelsen af sårbare grupper.

2. Denne forordning fastsætter bestemmelser for:

- a) udarbejdelse på EU-plan af en liste over aktivstoffer, som må anvendes i biocidholdige produkter
- b) godkendelse af biocidholdige produkter
- c) gensidig anerkendelse af godkendelser i Unionen
- d) tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter i en eller flere medlemsstater eller i Unionen
- e) omsætning af behandlede artikler.«

5 Den nævnte forordnings artikel 2, der har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer følgende:

»1. Denne forordning finder anvendelse på biocidholdige produkter og behandlede artikler. Bilag V indeholder en liste over de typer af biocidholdige produkter, der er omfattet af denne forordning, og en beskrivelse heraf.

[...]

3. Medmindre andet udtrykkeligt er fastsat i denne forordning eller i anden EU-lovgivning, berører denne forordning ikke følgende retsakter:

[...]

- k) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/114/EF af 12. december 2006 om vildledende og sammenlignende reklame [EUT 2006, L 376, s. 21]

[...]

- m) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger [og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT 2008, L 353, s. 1)]

[...]«

6 Samme forordnings artikel 3 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

- »1. I denne forordning forstås ved:

[...]

- i) »gøre tilgængelig på markedet« enhver levering af et biocidholdigt produkt eller en behandlet artikel med henblik på distribution eller anvendelse som led i erhvervsvirksomhed, mod eller uden vederlag
- j) »bringe i omsætning« første tilgængeliggørelse på markedet af et biocidholdigt produkt eller en behandlet artikel
- k) »anvendelse« alle handlinger, der udføres med et biocidholdigt produkt, herunder oplagring, håndtering, blanding og brug, med undtagelse af enhver handling, der udføres med henblik på udførsel af det biocidholdige produkt eller den behandlede artikel fra Unionen

[...]

- y) »annoncering« et middel til at fremme salg eller anvendelse af biocidholdige produkter ved hjælp af trykte, elektroniske eller andre medier

[...]«

7 Kapitel IV i forordning nr. 528/2012 med overskriften »Generelle principper for godkendelse af biocidholdige produkter« indeholder forordningens artikel 17, der har overskriften »Tilgængeliggørelse på markedet samt anvendelse af biocidholdige produkter«, som har følgende ordlyd:

- »1. Biocidholdige produkter må ikke gøres tilgængelige på markedet eller anvendes, medmindre de er godkendt i henhold til denne forordning.

[...]

5. Biocidholdige produkter skal anvendes i overensstemmelse med de vilkår og betingelser i godkendelsen, som er fastsat i henhold til artikel 22, stk. 1, og de i artikel 69 omhandlede mærknings- og emballeringskrav.

Anvendelse efter forskrifterne skal ske i en hensigtsmæssig kombination af fysiske, biologiske, kemiske eller andre metoder, alt efter omstændighederne, således at anvendelsen af biocidholdige produkter begrænses til det strengt nødvendige, og der træffes passende forsigtighedsforanstaltninger.

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at stille relevante oplysninger til rådighed for offentligheden om fordele og risici ved biocidholdige produkter samt informere om mulighederne for at minimere anvendelsen af sådanne produkter.

[...]«

8 Denne forordnings artikel 18 med overskriften »Foranstaltninger vedrørende bæredygtig anvendelse af biocidholdige produkter« bestemmer:

»Senest den 18. juli 2015 forelægger Kommissionen på basis af erfaringerne med gennemførelsen af denne forordning Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om, hvorledes denne forordning bidrager til den bæredygtige anvendelse af biocidholdige produkter, herunder om behovet for at indføre supplerende foranstaltninger, navnlig for erhvervsmæssige brugere, for at begrænse de risici, som biocidholdige produkter frembyder for menneskers sundhed, dyrs sundhed og miljøet. Rapporten skal bl.a. undersøge:

- a) fremme af bedste praksis som et middel til at begrænse anvendelsen af biocidholdige produkter til et minimum
- b) de mest effektive tilgange til overvågning af anvendelsen af biocidholdige produkter
- c) udviklingen og anvendelsen af principper om integreret skadedyrskontrol for så vidt angår anvendelsen af biocidholdige produkter
- d) de risici, der er forbundet med anvendelsen af biocidholdige produkter på bestemte steder såsom skoler, arbejdspladser, børnehaver, offentlige områder, plejehjem eller i nærheden af overflade- eller grundvand, og hvorvidt der er behov for supplerende foranstaltninger til imødegåelse af disse risici
- e) hvor stort et bidrag en forbedret funktion af det udstyr, der anvendes ved brug af biocidholdige produkter, kunne yde til bæredygtig anvendelse.

På baggrund af denne rapport forelægger Kommissionen om fornødent et forslag med henblik på vedtagelse efter den almindelige lovgivningsprocedure.«

9 Den nævnte forordnings artikel 19 med overskriften »Betingelser for meddelelse af godkendelse« har følgende ordlyd:

»1. Der meddeles godkendelse af andre biocidholdige produkter end dem, der kan omfattes af den forenklede godkendelsesprocedure i overensstemmelse med artikel 25, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

- a) [A]ktivstofferne er optaget i bilag I eller er godkendt for den relevante produkttype, og de fastsatte krav for de pågældende aktivstoffer er opfyldt.
- b) [D]et er fastslået i overensstemmelse med de fælles principper for vurdering af dossierer for biocidholdige produkter, som er fastsat i bilag VI, at det biocidholdige produkt under forskriftsmæssig anvendelse og under hensyntagen til de stk. 2 i denne artikel omhandlede faktorer opfylder følgende kriterier:
 - i) [D]et biocidholdige produkt er tilstrækkelig effektivt.
 - ii) [D]et biocidholdige produkt har ikke nogen uacceptable virkninger på målorganismer, herunder uacceptabel resistens eller krydsresistens eller medfører unødige lidelser og smerter for hvirveldyr.
 - iii) [D]et biocidholdige produkt har ikke i sig selv eller som følge af restkoncentrationer nogen umiddelbar eller forsinket uacceptabel indvirkning på menneskers sundhed, herunder sårbare grupper, dyrs sundhed, hverken direkte eller via drikkevandet, fødevarer, foder, luften eller via andre indirekte virkninger.
 - iv) [D]et biocidholdige produkt har ikke i sig selv eller som følge af restkoncentrationer nogen uacceptabel indvirkning på miljøet [...]«

10 Samme forordnings artikel 20 med overskriften »Krav ved ansøgninger om godkendelse« bestemmer i stk. 1:

»Den, der ansøger om godkendelse, skal sammen med ansøgningen vedlægge følgende dokumenter:

- a) for andre biocidholdige produkter end biocidholdige produkter, der opfylder betingelserne i artikel 25:
 - i) et dossier eller en dataadgangstilladelse for det biocidholdige produkt, der opfylder de i bilag III fastlagte krav
 - ii) et resumé af det biocidholdige produkts egenskaber, der omfatter de i artikel 22, stk. 2, litra a), b) og e)-q), omhandlede oplysninger
 - iii) et dossier eller en dataadgangstilladelse for det biocidholdige produkt, der opfylder de i bilag II omhandlede krav for hvert aktivstof i det biocidholdige produkt
- b) for biocidholdige produkter, som ansøgeren mener opfylder betingelserne i artikel 25:
 - i) et resumé af det biocidholdige produkts egenskaber som nævnt i litra a), nr. ii) i dette stykke
 - ii) effektivitetsdata, og
 - iii) enhver anden relevant oplysning til støtte for den konklusion, at det biocidholdige produkt opfylder betingelserne i artikel 25.«

11 Kapitel V i forordning nr. 528/2012 med overskriften »Forenklet godkendelsesprocedure« omfatter forordningens artikel 25-28, der fastsætter den godkendelsesprocedure, som finder anvendelse på biocidholdige produkter, der opfylder visse betingelser.

12 Denne forordnings kapitel XIII med overskriften »Behandlede artikler« indeholder forordningens artikel 58 med overskriften »Omsætning af behandlede artikler«, som i stk. 2 bestemmer:

»En behandlet artikel må ikke bringes i omsætning, medmindre alle aktivstoffer, der er indeholdt i de biocidholdige produkter, den er behandlet med eller indeholder, er optaget på listen, der opstilles i henhold til artikel 9, stk. 2, for den relevante produkttype og anvendelse eller i bilag I, og eventuelle betingelser eller begrænsninger heri er opfyldt.«

13 Den nævnte forordnings kapitel XV med overskriften »Oplysninger og kommunikation« indeholder et afsnit 2 med overskriften »Oplysninger om biocidholdige produkter«, der består af samme forordnings artikel 69-73. Artikel 69 med overskriften »Klassificering, emballering og mærkning af biocidholdige produkter« bestemmer:

»1. Godkendelsesindehavere skal sikre, at biocidholdige produkter klassificeres, emballeres og mærkes i overensstemmelse med det godkendte resumé af det biocidholdige produkts egenskaber, særlig de i artikel 22, stk. 2, litra i), omhandlede fare- og sikkerhedssætninger, og med [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 1999/45/EF [af 31. maj 1999 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (EFT 1999, L 200, s. 1)] og i givet fald [forordning nr. 1272/2008].

Desuden skal produkter, som kan forveksles med fødevarer, herunder drikkevarer eller foder, emballeres således, at sandsynligheden for forveksling mindskes mest muligt. Hvis de er tilgængelige for offentligheden, skal de indeholde bestanddele, der nedsætter risikoen for indtagelse, og de må navnlig ikke virke attraktive for børn.

2. Ud over overholdelse af stk. 1 skal godkendelsesindehavere sikre, at mærkningen ikke er vildledende med hensyn til produktets risici for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet eller med hensyn til dets effektivitet, og de må ikke i noget tilfælde indeholde angivelser som »biocidholdigt

lavrisikoprodukt«, »ikke giftig«, »uskadelig«, »naturlig«, »miljøvenlig«, »dyrevenlig« eller lignende. Herudover skal mærkningen tydeligt og med tekst, der ikke kan slettes, oplyse følgende:

[...]

f) de anvendelser, hvortil det biocidholdige produkt er godkendt

g) brugsanvisning, anvendeshyppighed og dosering, angivet i metriske enheder på en klar og forståelig måde for brugeren, for hver af de anvendelsesformer, som godkendelsen dækker

[...]

i) såfremt der er vedlagt en brochure, sætningen »Læs først vedlagte brugsanvisning« og i givet fald advarsler for udsatte grupper

[...]

m) i givet fald den kategori af brugere, som det biocidholdige produkt er begrænset til

n) i givet fald oplysninger om eventuelle særlige farer for miljøet, især for så vidt angår beskyttelse af organismer uden for målgruppen og hindring af kontaminering af vand

[...]

3. Medlemsstaterne kan kræve:

a) at få forelagt modeller eller forslag til emballage, mærkning og brochurer

b) at biocidholdige produkter, der gøres tilgængelige på markedet på deres område, mærkes på det eller de officielle sprog.«

14 Kapitel XV i forordning nr. 528/2012 indeholder ligeledes artikel 72 med overskriften »Annoncering«, der har følgende ordlyd:

»1. Enhver annoncering for biocidholdige produkter skal, ud over at være i overensstemmelse med [forordning nr. 1272/2008], indeholde ordlyden: »Biocider skal anvendes på forsvarlig vis. Læs altid mærkningen og produktoplysningerne før anvendelse«. Sætningerne skal stå klart adskilt fra og være letlæselige i forhold til den øvrige del af annonceteksten.

2. Annoncører kan erstatte ordet »biocider« i de anførte sætninger med en klar henvisning til den annoncerede produkttype.

3. Annoncering for biocidholdige produkter må ikke henvise til produktet på en måde, som er vildledende med hensyn til produktets risici for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet eller dets effektivitet. Annoncering for et biocidholdigt produkt må under ingen omstændigheder indeholde angivelser som »biocidholdigt lavrisikoprodukt«, »ikke giftig«, »uskadelig«, »naturlig«, »miljøvenlig«, »dyrevenlig« eller lignende.«

15 Bilag V til denne forordning med overskriften »Typer af biocidholdige produkter og beskrivelsen heraf i henhold til artikel 2, stk. 1«, bestemmer:

»Hovedgruppe 1: Desinfektionsmidler

[...]

Produkttype 2: Produkter til desinfektionsmidler og algedræbende midler, som ikke er beregnet til direkte anvendelse på mennesker eller dyr

[...]

Produkttype 4: Fødevarer og foderstoffer

[...]

Hovedgruppe 3: Skadedyrsbekæmpelse

Produkttype 14: Rodenticider

[...]

Produkttype 18: Insekticider, acaricider og produkter til bekæmpelse af andre leddyr

[...]«

Fransk ret

16 Artikel L. 522-5-3 i code de l'environnement (den franske miljølov, herefter »miljøloven«) bestemmer:

»Al kommerciel annoncering for visse kategorier af biocidholdige produkter, der er defineret i [forordning 528/2012], er forbudt.

Uanset stk. 1 er annoncer rettet til erhvervsmæssige brugere tilladt på de steder, hvor produkterne distribueres til disse brugere, og i de publikationer, som er rettet til disse.

Ved dekret fastlægges af Conseil d'État [(det franske statsråd)] de omhandlede produktkategorier ud fra deres risici for menneskers sundhed og for miljøet og de vilkår, hvorunder annoncerne kan indrykkes. Disse annoncer skal fremhæve god praksis for anvendelse og brug af produkterne med henblik på beskyttelse af menneskers sundhed, dyrs sundhed og miljøet samt de potentielle farer for menneskers sundhed, dyrs sundhed og miljøet.«

17 Denne lovs artikel L. 522-18 fastsætter:

»I forbindelse med salg af biocidholdige produkter som fastsat i artikel L. 522-1 er prisafslag, rabatter, bonusser, differentiering af de almindelige og særlige betingelser for salg som omhandlet i artikel L. 441-1 i code de commerce [(den franske handelslov)] samt udlevering af gratis eksemplarer og alle former for tilsvarende praksis forbudt. Enhver handelspraksis, der har til formål direkte eller indirekte at omgå dette forbud ved at yde prisafslag, rabatter eller bonusser på et andet produktsortiment, som er forbundet med køb af disse produkter, er forbudt.

De omhandlede produktkategorier præciseres i et dekret fra Conseil d'État, ud fra deres risici for menneskers sundhed og for miljøet.«

18 Den nævnte lovs artikel R. 522-16-1, der blev indført ved dekret nr. 2019-642 af 26. juni 2019 og udstedt i medfør af miljølovens artikel L. 522-18, bestemmer:

»De produktkategorier, der er nævnt i artikel L. 522-18, for hvilke visse former for handelspraksis er forbudt, er de produkter, der tilhører type 14 og 18, som er defineret i forordning [nr. 528/2012].

Disse bestemmelser finder ikke anvendelse på biocidholdige produkter, der kan omfattes af den forenkledede godkendelsesprocedure i overensstemmelse med samme forordnings artikel 25.«

19 Samme lovs artikel R. 522-16-2, der blev indført ved dekret nr. 2019-643 af 26. juni 2019 og udstedt i henhold til miljølovens artikel L. 522-5-3, har følgende ordlyd:

»I. - De kategorier af biocidholdige produkter, der er nævnt i artikel L. 522-5-3, for hvilke kommerciel annoncering til den brede offentlighed er forbudt, er følgende:

1° produkter, der tilhører type 14 og 18, som er defineret i forordning [nr. 528/2012]

2° produkter, der tilhører type 2 og 4, som er defineret i samme forordning, og som i henhold til bestemmelserne i forordning nr. [1272/2008] er klassificeret som farlige for vandmiljøet, kategori 1: akut toksicitet kategori 1 (H400) og kronisk toksicitet kategori 1 (H410).

II. - For produkter nævnt under I formuleres alle annoncer rettet til fagfolk under overholdelse af bestemmelserne i artikel 72 i forordning [nr. 528/2012], som er nævnt under I, nr. 1. Derudover skal følgende elementer fremgå klart og tydeligt:

1° To sætninger formuleret som følger: »Vær helt sikker på, at det er absolut nødvendigt at anvende produktet, før det anvendes, navnlig på steder, som er tilgængelige for den brede offentlighed. Prioriter så ofte som muligt alternative metoder og de produkter, der er forbundet med den laveste risiko for menneskers sundhed, dyrs sundhed og miljøet.«

2° En angivelse af den type biocidholdige produkter, der er forbundet med produktet, som defineret i bilag V til forordning [nr. 528/2012] som nævnt ovenfor.

III. - Bestemmelserne i denne artikel finder ikke anvendelse på biocidholdige produkter, der kan omfattes af den forenkledede godkendelsesprocedure i overensstemmelse med artikel 25 i forordning [nr. 528/2012].«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 20 Sagsøgerne i hovedsagen har ved to stævninger anlagt søgsmål ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) om overskridelse af beføjelser, idet de har nedlagt påstand om ophævelse af dels dekret nr. 2019-642 af 26. juni 2019, dels dekret nr. 2019-643 af 26. juni 2019. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at bestemmelserne i miljølovens artikel R. 522-16-1 og R. 522-16-2, som udgør gennemførelsesbestemmelserne for artikel L. 522-18 og L. 522-5-3, er blevet indført ved disse dekreter.
- 21 Sagsøgerne i hovedsagen har bl.a. gjort gældende, at disse dekreter mangler retsgrundlag, eftersom de er blevet udstedt i strid med forordning nr. 528/2012.
- 22 Ifølge den forelæggende ret indeholder denne forordning ingen bestemmelser, der enten tillader en medlemsstat at fastsætte restriktive foranstaltninger, såsom dem, der fremgår af miljølovens artikel L. 522-18 og L. 522-5-3, eller forbyder den dette. Der opstår således det spørgsmål, om sådanne foranstaltninger, der ikke er fastsat i den nævnte forordning, kan vedtages uden at denne tilsidesættes. Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at de lovbestemmelser, i henhold til hvilke de i denne doms præmis 20 nævnte dekreter er blevet vedtaget, har til formål at forebygge de ulemper, som overdreven brug af visse biocidholdige produkter medfører for folkesundheden og miljøet. Dette formål er ganske vist ikke i strid med de formål, der forfølges med forordning nr. 528/2012. De forbud, som er fastsat i disse lovbestemmelser, indgår imidlertid i markedsføringen af biocidholdige produkter, som denne forordning har til formål at harmonisere på EU-plan, uden at denne henviser til medlemsstaternes vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser, og uden at sådanne bestemmelser er nødvendige for at sikre den nævnte forordnings fulde virkning.
- 23 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er forordning [nr. 528/2012] til hinder for, at en medlemsstat af hensyn til folkesundheden og miljøet vedtager restriktive regler for handelspraksis og annoncering som dem, der er fastsat i miljølovens artikel L. 522-18 og L. 522-5-3? På hvilke betingelser kan en medlemsstat i påkommende tilfælde vedtage sådanne foranstaltninger?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 24 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et

hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne ikke blot at omformulere det spørgsmål, som den forelægges, men også at inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sit spørgsmål (dom af 16.5.2019, Plessers, C-509/17, EU:C:2019:424, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

25 I det foreliggende tilfælde er Domstolen generelt blevet anmodet om en fortolkning af forordning nr. 528/2012 med henblik på nærmere bestemt at afgøre, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning vedrører et område, der er harmoniseret ved denne forordnings bestemmelser, og i givet fald om den nævnte forordning er til hinder for denne lovgivning.

26 Det bemærkes i denne henseende, at det følger af Domstolens faste praksis, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering inden for Unionen, skal bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af den primære EU-ret (dom af 24.2.2022, Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, EU:C:2022:125, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, skal derfor forstås således, at det vedrører, for det første, fortolkningen af denne forordning, og derefter, for det andet, såfremt der med denne forordning ikke er foretaget en udtømmende harmonisering, fortolkningen af EUF-traktatens bestemmelser frie varebevægelser, dvs. artikel 34 TEUF og 36 TEUF.

28 For at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar med henblik på at afgøre den tvist, der er indbragt for den, skal det derfor lægges til grund, at denne ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om forordning nr. 528/2012 og i givet fald artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning,

- som forbyder visse former for handelspraksis, såsom prisafslag, rabatter, bonusser, differentiering af de almindelige og særlige betingelser for salg, udlevering af gratis eksemplarer eller alle former for tilsvarende praksis, som vedrører biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, som er omfattet af hovedgruppe 3 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til denne forordning (herefter de »biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18«)
- som kræver, at der påføres en angivelse på annoncer rettet til fagfolk for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4, som er omfattet af hovedgruppe 1 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til forordning nr. 528/2012 (herefter de »biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4«), samt produkttype 14 og 18, og
- som forbyder annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18.

Forbuddet mod visse former for handelspraksis

29 Det skal indledningsvis bemærkes, at den handelspraksis, der er forbudt i henhold til miljølovens artikel L. 522-18, består i prisafslag, rabatter, bonusser, differentiering af de almindelige og særlige betingelser for salg, udlevering af gratis eksemplarer eller alle former for tilsvarende praksis, som vedrører biocidholdige produkter.

30 Det følger af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, at miljølovens artikel L. 522-18 og R. 522-16-1 ikke vedrører de betingelser, som de biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, skal opfylde for at kunne være omfattet af en markedsføringstilladelse, men at de forbyder visse former for handelspraksis i forbindelse med salg af disse produkter, således at de udelukkende regulerer de nærmere regler for markedsføringen af disse produkter.

31 Indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 528/2012 i overensstemmelse med dens artikel 1, stk. 1, har til formål at forbedre det indre markeds funktion gennem en harmonisering af bestemmelserne for tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for både menneskers og dyrs sundhed og miljøet. Med henblik herpå fremgår det af

denne forordnings artikel 1, stk. 2, litra d), at den fastsætter bestemmelser for tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter i en eller flere medlemsstater eller i Unionen.

- 32 Artikel 3, stk. 1, litra i), i forordning nr. 528/2012 definerer tilgængeliggørelse på markedet som enhver levering af et biocidholdigt produkt eller en behandlet artikel med henblik på distribution eller anvendelse som led i erhvervsvirksomhed, mod eller uden vederlag, mens anvendelse er defineret i denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra k), som alle handlinger, der udføres med et biocidholdigt produkt, herunder oplagring, håndtering, blanding og brug, med undtagelse af enhver handling, der udføres med henblik på udførsel af det biocidholdige produkt eller den behandlede artikel fra Unionen.
- 33 Det følger heraf, at den nævnte forordnings bestemmelser om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter er tilstrækkelig brede til at dække den handelspraksis, der er forbundet med salg af disse produkter. Det skal imidlertid, som generaladvokaten har anført i punkt 28-30 i forslaget til afgørelse, konstateres, at samme forordning ikke indeholder nogen bestemmelse, der har til formål at harmonisere de regler, der gælder for en sådan praksis. Som det fremgår af artikel 17, 19 og 20 i forordning nr. 528/2012, sammenholdt med 2., 3., 28. og 31. betragtning dertil, har denne forordning desuden til formål at indføre en ordning med forudgående godkendelse, der gør det muligt at gøre biocidholdige produkter tilgængelige på markedet og at udlede fælles principper for vurdering af ansøgninger om godkendelse af disse produkter uden dog at harmonisere alle aspekter af markedsføringen af de nævnte produkter.
- 34 Det må derfor lægges til grund, at forordning nr. 528/2012 ikke har til formål at harmonisere reglerne om handelspraksis i forbindelse med salg af biocidholdige produkter som dem, der er fremgår af miljølovens artikel L. 522-18 og R. 522-16-1.
- 35 Det følger heraf, at denne forordning ikke er til hinder for en national lovgivning, der forbyder visse former for handelspraksis i forbindelse med salg af biocidholdige produkter, såsom de biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18.
- 36 For det andet skal det med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, henset til det i denne doms præmis 27 anførte, afgøres, om artikel 34 TEUF er til hinder for en sådan national lovgivning.
- 37 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt kan hindre samhandelen i Unionen, anses for at være en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i denne bestemmelse (dom af 11.7.1974, Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, præmis 5, og af 3.7.2019, Delfarma, C-387/18, EU:C:2019:556, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Det forhold, at nationale bestemmelser, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg, bringes i anvendelse på varer fra andre medlemsstater, kan imidlertid ikke antages direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt at hindre samhandelen mellem medlemsstaterne i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i denne retspraksis, forudsat at sådanne nationale bestemmelser finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og forudsat at bestemmelserne, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde. Når disse betingelser er opfyldt, kan en anvendelse af sådanne bestemmelser på salg af varer fra en anden medlemsstat, som opfylder de af denne stat fastsatte regler, således ikke antages at forhindre, at varerne får adgang til markedet, eller medføre større ulemper i denne henseende end for indenlandsk fremstillede varer (dom af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien, C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 36, af 2.12.2010, Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, præmis 51, og af 21.9.2016, Etablissements Fr. Colruyt, C-221/15, EU:C:2016:704, præmis 35).
- 39 Som anført i denne doms præmis 30 vedrører miljølovens artikel L. 522-18 og R. 522-16-1 i det foreliggende tilfælde ikke de betingelser, som biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, skal opfylde for at kunne være omfattet af en markedsføringstilladelse. De forbyder i realiteten visse former for handelspraksis ved salg af disse produkter, således at de udelukkende regulerer de nærmere regler for markedsføringen af de nævnte produkter. Det følger heraf, at disse bestemmelser skal anses for at regulere former for salg som omhandlet i den praksis fra Domstolen, der er nævnt i denne doms præmis 38.

- 40 En national lovgivning, der regulerer former for salg af visse varer, kan imidlertid kun falde uden for forbuddet i artikel 34 TEUF, hvis den opfylder de to betingelser, der er anført i denne præmis 38.
- 41 Hvad angår den første betingelse fremgår det af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt for Domstolen, at miljølovens artikel L. 522-18 og R. 522-16-1, der er omhandlet i denne doms præmis 39, finder anvendelse uden forskel på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver deres virksomhed på fransk område.
- 42 Hvad angår den anden betingelse tilkommer det denne ret at vurdere, om disse bestemmelser, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde.
- 43 I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning sonderer mellem de omhandlede biocidholdige produkters oprindelse. Det skal imidlertid undersøges, om denne lovgivning faktisk kan medføre større ulemper for adgangen til det franske marked for de pågældende biocidholdige produkter fra andre medlemsstater end for indenlandsk fremstillede produkter.
- 44 I denne henseende kan en national lovgivning, der forbyder visse former for handelspraksis ved salg af visse typer biocidholdige produkter, i princippet begrænse det samlede salg af disse produkter i den pågældende medlemsstat og følgelig påvirke omfanget af salget af disse produkter fra andre medlemsstater. En sådan konstatering er dog ikke tilstrækkelig til, at denne lovgivning kan betegnes som en foranstaltning med tilsvarende virkning (jf. i denne retning dom af 23.2.2006, A-Punkt Schmuckhandel, C-441/04, EU:C:2006:141, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Som Kommissionen og sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, udgør handelspraksis såsom rabatter og bonusser, der er omhandlet i miljølovens artikel L. 522-18 og R. 522-16-1, ganske vist metoder til markedsføring, der kan være effektive med henblik på at give varer fra andre medlemsstater adgang til et nationalt marked, eftersom disse metoder påvirker salgsprisen for disse produkter.
- 46 Den omstændighed, at en national lovgivning forbyder angiveligt effektive metoder til markedsføring, udgør imidlertid ikke et forhold, der er tilstrækkeligt til at fastslå, at denne lovgivning er omfattet af forbuddet i artikel 34 TEUF. En sådan lovgivning udgør nemlig kun en foranstaltning med tilsvarende virkning, såfremt forbuddet mod den pågældende metode til markedsføring påvirker produkter fra andre medlemsstater i større udstrækning end indenlandske produkter.
- 47 Under disse omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om forbuddet mod visse former for handelspraksis, der er fastsat i miljølovens artikel L. 522-18 og R. 522-16-1, i højere grad påvirker adgangen til markedet for de pågældende biocidholdige produkter fra andre medlemsstater end for sådanne produkter fra Frankrig. Det tilkommer den navnlig at vurdere, om disse bestemmelser, således som den franske regering har gjort gældende i retsmødet, omfatter et snævert område for metoder til markedsføring af de pågældende biocidholdige produkter, og om de metoder til markedsføring, der ikke er forbudt i henhold til de nævnte bestemmelser, følgelig gør det muligt at sikre, at produkter fra andre medlemsstater kan få adgang til det nationale marked.
- 48 Såfremt denne ret efter denne undersøgelse konstaterer, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i højere grad påvirker adgangen til det franske marked for de pågældende biocidholdige produkter, der hidrører fra andre medlemsstater, end for sådanne produkter fra Frankrig, tilkommer det den at fastslå, om denne lovgivning er begrundet i et eller flere af de almene hensyn, der er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i et eller flere af de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i Domstolens praksis.
- 49 I denne henseende fremgår det for det første af forelæggelsesafgørelsen, at miljølovens artikel L. 522-18 har til formål at forebygge de ulemper, som overdreven brug af visse typer biocidholdige produkter medfører for folkesundheden og miljøet.
- 50 I overensstemmelse med fast retspraksis bemærkes først, at menneskers liv og sundhed står øverst blandt de goder og interesser, som er beskyttet ved traktaten, og at det tilkommer medlemsstaterne at træffe bestemmelse om det niveau for beskyttelsen af den offentlige sundhed, som de ønsker at sikre,

og hvorledes dette niveau skal nås. Da niveauet kan veksle fra den ene medlemsstat til den anden, må der anerkendes en skønsbeføjelse for medlemsstaterne (dom af 2.12.2010, Ker-Optika, C-108/09, EU:C:2010:725, præmis 58).

- 51 Herefter bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at miljøbeskyttelse udgør et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 43).
- 52 Det fremgår således af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning kan tilgodese tvingende almene hensyn, der kan begrunde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 53 For det andet tilkommer det de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at den omhandlede nationale lovgivning opfylder proportionalitetsprincippet, dvs. at den er nødvendig for at virkeliggøre det tilsigtede formål, og at dette mål ikke kan nås ved hjælp af forbud eller begrænsninger, der er mindre vidtrækkende eller i mindre grad påvirker samhandelen inden for Unionen. Med henblik herpå påhviler det disse myndigheder at fremlægge de nødvendige beviser herfor. De hensyn, der kan påberåbes af en medlemsstat, skal derfor ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den foranstaltning, som medlemsstaten har truffet, såvel som præcise oplysninger til støtte for dens argumentation (dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 53 og 54).
- 54 Det følger heraf, at en national ret – når den tager stilling til en national lovgivning med hensyn til begrundelsen vedrørende beskyttelse af menneskers liv og sundhed som omhandlet i artikel 36 TEUF – er forpligtet til at foretage en objektiv vurdering af, om de af den pågældende medlemsstat fremlagte beviser støtter den konklusion, at der er rimelig grund til at antage, at de valgte midler er egnede til at opfylde de forfulgte formål, såvel som af muligheden for at opnå disse formål gennem foranstaltninger, der er mindre restriktive for de frie varebevægelser (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 59).
- 55 Hvad i denne henseende angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er egnet til at nå de påberåbte mål, har den franske regering fremhævet, at denne lovgivning har til formål at forebygge og mindske befolkningens, dyrs og miljøets eksponering for de pågældende biocidholdige produkter ved at begrænse incitamenterne til en for stor og undertiden uhensigtsmæssig anvendelse af disse produkter.
- 56 Selv om den nævnte lovgivning ikke synes at kunne fjerne enhver risiko for unødigt spredning af de pågældende biocidholdige produkter, forholder det sig ikke desto mindre således, at den ved at udelukke en erhververs mulighed for at opnå enhver økonomisk fordel ved købet af disse produkter kan forebygge ethvert uhensigtsmæssigt køb af disse produkter og dermed kan mindske den risiko, der er forbundet med befolkningens, dyrs og miljøets eksponering for overdreven brug af de samme biocidholdige produkter. Som den franske regering har anført, er denne lovgivning nemlig egnet til at undgå akkumulering af disse produkter i miljøet og den vandforurening, som kan følge heraf. Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning synes at være egnet til at nå målene om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 57 Hvad angår nødvendigheden og forholdsmæssigheden af forbuddet mod visse former for handelspraksis i forbindelse med salg af visse typer biocidholdige produkter bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 72-75 i forslaget til afgørelse, at dette forbud ikke går ud over, hvad der er nødvendigt, eftersom foranstaltningerne med hensyn til de supplerende oplysninger, der kræves i forbindelse med salget af disse produkter, dvs. de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 17, stk. 5, og artikel 72, stk. 1, i forordning nr. 528/2012, ikke kan opveje det attraktive ved et rabat- eller bonustilbud eller udlevering af gratis prøver af biocidholdige produkter ved købet af disse.
- 58 Det fremgår i øvrigt af den forelæggende rets oplysninger, dels at den i hovedsagen omhandlede lovgivning kun har til formål at forbyde rabat- og bonuspraksis i forbindelse med salget af

biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, dvs. de produkter, der frembyder de største risici for menneskers sundhed, dels at denne lovgivning ikke finder anvendelse på biocidholdige produkter, der er omfattet af den forenkledede godkendelsesprocedure i henhold til artikel 25 i forordning nr. 528/2012.

59 Artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal derfor fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som forbyder visse former for handelspraksis, såsom prisafslag, rabatter, bonusser, differentiering af de almindelige og særlige betingelser for salg, udlevering af gratis eksemplarer eller alle former for tilsvarende praksis, som vedrører biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, når denne lovgivning er begrundet i formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed samt af miljøet, når den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål, og når den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Forpligtelserne vedrørende annoncer rettet til fagfolk

60 Indledningsvis bemærkes, således som det er anført i denne doms præmis 31, at forordning nr. 528/2012 i overensstemmelse med dens artikel 1, stk. 1, har til formål at forbedre det indre markeds funktion gennem en harmonisering af bestemmelserne for tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter og samtidig sikre et højt beskyttelsesniveau for både menneskers og dyrs sundhed og miljøet. Som generaladvokaten har anført i punkt 86 i forslaget til afgørelse, er forordningens artikel 72 den eneste bestemmelse heri, der vedrører annoncering for biocidholdige produkter. Det er således i lyset af denne bestemmelse, at det skal vurderes, om den nævnte forordning er til hinder for en national lovgivning, der kræver, at der påføres en angivelse på annoncer rettet til fagfolk for visse typer biocidholdige produkter.

61 Det må ligeledes lægges til grund, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 72 i forordning nr. 528/2012 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der, ud over den angivelse, der er fastsat i denne artikel, kræver, at der påføres en angivelse på annoncer rettet til fagfolk for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18.

62 I denne henseende bestemmer artikel 72, stk. 1, i forordning nr. 528/2012, at enhver annoncering for biocidholdige produkter skal overholde bestemmelserne i forordning nr. 1272/2008 og indeholde en præcis angivelse, som skal stå klart adskilt og være let læselig. Denne angivelse lyder: »Biocider skal anvendes på forsvarlig vis. Læs altid mærkningen og produktoplysningerne før anvendelse.« Artikel 72, stk. 2, begrænser sig til at kræve, at annoncørerne kan erstatte ordet »biocider« i denne angivelse med en klar henvisning til den annoncerede produkttype. Artikel 72, stk. 3, bestemmer for sit vedkommende, at annoncering for biocidholdige produkter ikke må henvise til produktet på en måde, som er vildledende med hensyn til et sådant produkts risici for menneskers sundhed, dyrs sundhed eller miljøet eller dets effektivitet. Sidstnævnte bestemmelse forbyder ligeledes angivelser såsom »biocidholdigt lavrisikoprodukt«, »ikke giftig« eller »miljøvenlig«.

63 Det følger heraf, at EU-lovgiver med artikel 72 i forordning nr. 528/2012 har haft til hensigt at foretage en detaljeret og fuldstændig afgrænsning af formuleringen af angivelserne vedrørende de risici, der er forbundet med anvendelsen af biocidholdige produkter, som kan forekomme i annoncer vedrørende disse produkter, for så vidt som denne artikel foreskriver, at der skal foreligge en obligatorisk angivelse, at den udtrykkeligt forbyder visse angivelser og mere generelt har til formål at forbyde enhver annoncering, der kan være vildledende med hensyn til de risici, som sådanne produkter kan frembyde.

64 Det fremgår i øvrigt af første og tredje betragtning til forordning nr. 528/2012, at EU-lovgiver har ønsket at finde en særlig balance mellem den frie bevægelighed for biocidholdige produkter og et højt niveau for beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed samt af miljøet.

65 Det følger af en ordlydsfortolkning af artikel 72 i forordning nr. 528/2012, sammenholdt med første og tredje betragtning hertil, at området for de angivelser vedrørende de risici, der er forbundet med anvendelsen af biocidholdige produkter, som kan anvendes i forbindelse med annoncering for disse produkter, er blevet harmoniseret fuldstændigt af EU-lovgiver.

66 En sådan fortolkning støttes af kravet om disse angivelers læselighed, således som det kommer til udtryk i sidste punktum i artikel 72, stk. 1, i forordning nr. 528/2012. Det skal nemlig fastslås, at supplerende angivelser i forhold til dem, der er omhandlet i denne bestemmelse, risikerer at skade angivelsernes læselighed, selv om disse supplerende angivelser ikke er i strid med formålene om beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed og af miljøet.

67 Følgelig skal artikel 72 i forordning nr. 528/2012 fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der, ud over den angivelse, der er fastsat i denne artikel, kræver, at der påføres en angivelse på annoncer rettet til fagfolk for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18.

Forbuddet mod annoncer rettet til den brede offentlighed

68 Indledningsvis skal det afgøres, om forordning nr. 528/2012 er til hinder for en national lovgivning som den, der følger af miljølovens artikel L. 522-5-3 og R. 522-16-2, der forbyder alle annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18.

69 Som anført i denne doms præmis 63, følger det af artikel 72 i forordning nr. 528/2012, at EU-lovgiver har haft til hensigt at foretage en detaljeret og fuldstændig afgrænsning af formuleringen af angivelserne vedrørende de risici, der er forbundet med anvendelsen af biocidholdige produkter, som kan forekomme i annoncer vedrørende disse produkter. Denne lovgiver har imidlertid ikke haft til hensigt at regulere alle aspekter vedrørende annoncering for biocidholdige produkter, og den har navnlig ikke haft til hensigt at udelukke, at medlemsstaterne har mulighed for at forbyde annoncer rettet til den brede offentlighed.

70 Det følger heraf, at artikel 72 i forordning nr. 528/2012 ikke er til hinder for en national lovgivning, der forbyder alle annoncer rettet til den brede offentligheden for biocidholdige produkter, der tilhører af produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18.

71 Når dette er sagt, skal det herefter vurderes, om artikel 34 TEUF er til hinder for en sådan lovgivning.

72 Som anført i denne doms præmis 37 og 38, skal det i denne forbindelse undersøges, om denne lovgivning udgør en lovgivning, der regulerer former for salg af varer som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 38, som finder anvendelse på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver virksomhed i indlandet, og som, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde.

73 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at miljølovens artikel L. 522-5-3 og R. 522-16-2, henset til de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, ikke vedrører de betingelser, som biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18, skal opfylde for at kunne være omfattet af en markedsføringstilladelse. Disse bestemmelser fastsætter derimod et forbud mod annoncering rettet til den brede offentlighed i forbindelse med salget af disse produkter, således at de udelukkende regulerer former for markedsføring af de nævnte produkter. Det følger heraf, at de nævnte bestemmelser kan anses for at regulere former for salg som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 38.

74 En national lovgivning, der regulerer former for salg af visse produkter, kan imidlertid kun falde uden for anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF, hvis den opfylder de to betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 38.

75 Hvad angår den første betingelse fremgår det af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt for Domstolen, at miljølovens artikel L. 522-5-3 og R. 522-16-2 finder anvendelse uden forskel på alle de berørte erhvervsdrivende, der udøver deres virksomhed på fransk område.

76 Hvad angår den anden betingelse tilkommer det denne ret at vurdere, om disse bestemmelser, såvel retligt som faktisk, påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater på samme måde.

- 77 I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning sonderer mellem de omhandlede biocidholdige produkters oprindelse. Det skal imidlertid undersøges, om denne lovgivning faktisk kan medføre større ulemper for adgangen til det franske marked for de pågældende biocidholdige produkter fra andre medlemsstater end for indenlandsk fremstillede produkter.
- 78 Selv om Domstolen i denne henseende har fastslået, at en national lovgivning, der begrænser eller forbyder visse former for annoncering for visse produkter, kan begrænse disses salgsvolumen, og følgelig, at den kan have en større indvirkning på varer fra andre medlemsstater, har den imidlertid betinget denne konstatering af, at der foreligger en særlig vanskelighed ved et givent produktmarked, som en erhvervsdrivende står over for, for at komme ind på det nationale marked, såsom eksistensen af samfundsmæssige traditioner, skik og brug eller lokale sædvaner, eller den omstændighed, at den form for salg, der er berørt af forbuddet, potentielt udgør den eneste for at få adgang til det pågældende nationale marked (jf. i denne retning dom af 8.3.2001, Gourmet International Products, C-405/98, EU:C:2001:135, præmis 19 og 21, af 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, EU:C:2016:776, præmis 25, og af 15.7.2021, DocMorris, C-190/20, EU:C:2021:609, præmis 41).
- 79 Det fremgår imidlertid ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at det franske marked for biocidholdige produkter er kendetegnet ved, at der foreligger en eller flere særlige vanskeligheder som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms foregående præmis, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, således at det ikke synes, at forbuddet mod alle annoncer rettet til den brede offentlighed for visse biocidholdige produkter i højere grad påvirker markedsføringen af produkter fra andre medlemsstater.
- 80 Såfremt denne ret efter denne undersøgelse ikke desto mindre konstaterer, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning i højere grad påvirker adgangen til det franske marked for biocidholdige produkter fra andre medlemsstater end for sådanne produkter fra Frankrig, tilkommer det den at fastslå, om denne lovgivning er begrundet i et eller flere af de almene hensyn, der er opregnet i artikel 36 TEUF, eller i et eller flere af de tvingende hensyn, der er anerkendt i Domstolens praksis.
- 81 I denne henseende er det præciseret i forelæggelsesafgørelsen, således som det fremgår af denne doms præmis 49, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning har til formål at forebygge de ulemper, som overdreven brug af visse biocidholdige produkter medfører for folkesundheden og miljøet.
- 82 Det må således konstateres, at denne lovgivning er egnet til at nå formålene om beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet, for så vidt som den fastsætter et forbud mod alle annoncer rettet til den brede offentlighed for visse af disse produkter, hvilket udgør et middel, der gør det muligt at begrænse incitamenterne til køb og brug af sådanne produkter.
- 83 Hvad angår spørgsmålet, om den nævnte lovgivning er nødvendig og forholdsmæssig, bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 120 og 121 i forslaget til afgørelse, at forbuddet mod alle annoncer rettet til den brede offentlighed for visse biocidholdige produkter ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de forfulgte formål. Som den franske regering har gjort gældende, vedrører denne lovgivning nemlig for det første kun annoncer rettet til den brede offentlighed og forbyder således ikke annoncer rettet til fagfolk. For det andet har nævnte lovgivning en begrænset rækkevidde, eftersom den ikke omfatter alle biocidholdige produkter, men kun dem, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18, dvs. dem, der frembyder de største risici for menneskers sundhed, uden at den finder anvendelse på biocidholdige produkter, der er omfattet af den forenklede godkendelsesprocedure i henhold til artikel 25 i forordning nr. 528/2012.
- 84 Artikel 72 i forordning nr. 528/2012 skal således fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der forbyder annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18. Det samme gælder for artikel 34 TEUF og 36 TEUF, når denne lovgivning er begrundet i formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed samt af miljøet, når den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål og når den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 85 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, for det første, at artikel 72 i forordning nr. 528/2012 skal fortolkes således, at

- den er til hinder for en national lovgivning, der, ud over den angivelse, der er fastsat i denne artikel, kræver, at der påføres en angivelse på annoncer rettet til fagfolk for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18
- og at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der forbyder annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18,

og for det andet, at artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at

- de ikke er til hinder for en national lovgivning, som forbyder visse former for handelspraksis, såsom prisafslag, rabatter, bonusser, differentiering af de almindelige og særlige betingelser for salg, udlevering af gratis eksemplarer eller alle former for tilsvarende praksis, som vedrører biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, når denne lovgivning er begrundet i formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed samt af miljøet, når den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål, og når den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve,
- og at de er ikke til hinder for en national lovgivning, der forbyder annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4 samt produkttype 14 og 18, når denne lovgivning er begrundet i formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed samt af miljøet, når den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål, og når den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

- 86 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 72 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 528/2012 af 22. maj 2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 334/2014 af 11. marts 2014, skal fortolkes således, at**

- den er til hinder for en national lovgivning, der, ud over den angivelse, der er fastsat i denne artikel, kræver, at der påføres en angivelse på annoncer rettet til fagfolk for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4, som er omfattet af hovedgruppe 1 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til denne forordning, samt produkttype 14 og 18, som er omfattet af hovedgruppe 3 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til den nævnte forordning
- og at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der forbyder annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4, som er omfattet af hovedgruppe 1 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til forordning nr. 528/2012, som ændret ved forordning nr. 334/2014, samt produkttype 14 og 18, som er omfattet af hovedgruppe 3 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til denne forordning.

- 2) **Artikel 34 TEUF og 36 TEUF skal fortolkes således, at**

- de ikke er til hinder for en national lovgivning, som forbyder visse former for handelspraksis, såsom prisafslag, rabatter, bonusser, differentiering af de almindelige

og særlige betingelser for salg, udlevering af gratis eksemplarer eller alle former for tilsvarende praksis, som vedrører biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 14 og 18, som er omfattet af hovedgruppe 3 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til forordning nr. 528/2012, som ændret ved forordning nr. 334/2014, når denne lovgivning er begrundet i formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed samt af miljøet, når den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål, og når den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve,

- og at de er ikke til hinder for en national lovgivning, der forbyder annoncer rettet til den brede offentlighed for biocidholdige produkter, der tilhører produkttype 2 og 4, som er omfattet af hovedgruppe 1 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til denne forordning, og produkttype 14 og 18, som er omfattet af hovedgruppe 3 for disse produkttyper, og som er anført i bilag V til den nævnte forordning, når denne lovgivning er begrundet i formål om beskyttelse af menneskers liv og sundhed samt af miljøet, når den er egnet til at sikre gennemførelsen af disse formål og når den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter

* Processprog: fransk.