

Дело C-438/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

13 юли 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Conseil d'État (Франция)

Дата на акта за преюдициално запитване:

12 юли 2023 г.

Жалбоподатели:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Отвeтник:Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique**Предмет и факти по делото**

- 1 Conseil d'État (Държавен съвет) е сезиран с три отделни жалби за отмяна, подадени от i) Association Protéines France (сдружение Protéines France), ii) Union végétarienne européenne (Европейски вегетариански съюз) и Association végétarienne de France (Френско вегетарианско сдружение), както и от iii) дружеството Beyond Meat. Няколко дружества, осъществяващи дейност на пазара на храни на основата на растителни протеини, едно от които е Beyond Meat, са встъпили в подкрепа на жалбата на сдружение Protéines France.
- 2 Дружествата жалбоподатели искат от Държавния съвет да отмени поради превишаване на власт Décret n°2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation

de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Декрет № 2022-947 от 29 юни 2022 г. относно използването на някои наименования, употребявани за обозначаване на продукти, съдържащи растителни протеини). Това е декрет за прилагане на член L. 412-10 от Code de la consommation (Кодекс за потребителите), въведен с член 5 от Loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (Закона от 10 юни 2020 г. за прозрачността на информацията относно селскостопанските и хранителните продукти).

- 3 Държавния съвет решава да съедини трите жалби.

Правна уредба

A. Приложимо право на Съюза

Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година за предоставянето на информация за храните на потребителите

- 4 Съгласно член 38 от Регламент № 1169/2011:

„1. По отношение на въпросите, по които настоящият регламент предвижда конкретно хармонизиране, държавите членки не могат да приемат, нито да запазват национални мерки, освен ако не са разрешени съгласно правото на Съюза. Тези национални мерки не създават пречки пред свободното движение на стоки, включително не водят до дискриминация по отношение на храни от други държави членки.

2. Без да се засяга член 39, държавите членки могат да приемат национални мерки по отношение на въпроси, по които настоящият регламент не предвижда конкретно хармонизиране, при условие че те не забраняват, не възпрепятстват и не ограничават свободното движение на стоки, които отговарят на изискванията на настоящия регламент.“

- 5 По силата на член 1, параграф 1 (Предмет и обхват) от Регламент № 1169/2011:

„1. Настоящият регламент предоставя основа за осигуряване на високо равнище на защита на потребителите във връзка с информацията за храните, като се вземат предвид различията във възприятията на потребителите и техните потребности от информация, и като същевременно се гарантира безпрепятствено функциониране на вътрешния пазар.“

- 6 Съгласно член 3, параграф 1 (Общи цели) от този регламент:

„1. Предоставянето на информация за храните цели постигане на високо равнище на защита на здравето и интересите на потребителите, като предоставя на крайните потребители основа за информиран избор и безопасно използване на храни, по-специално като се вземат предвид съображения от здравен, икономически, екологичен, социален и етичен характер.“

7 По силата на член 7 (Практики за обективно информиране) от посочения регламент:

„1. Информацията за храните не трябва да бъде заблуждаваща, особено:

а) по отношение на характеристиките на храната, и по-специално по отношение на нейното естество, същност, свойства, състав, количество, трайност, страна на произход или място на произход, метод на изработка или производство;

[...]

г) като се внушава посредством външния вид, описанието или картинното изображение наличието на определена храна или съставка, докато в действителност даден естествено присъстващ компонент или обичайно използвана съставка в тази храна са заменени с различен компонент или различна съставка.

[...]

2. Информацията за храните е точна, ясна и лесноразбираема за потребителя.

4. Параграфи 1, 2 и 3 се прилагат и за:

а) рекламата;

б) представянето на храни, по-специално тяхната форма, външен вид или опаковка, използваните опаковъчни материали, начина на подреждане или начина на излагане“.

8 Съгласно член 9 от този регламент (Списък на задължителните данни):

„1. В съответствие с членове 10—35 и съобразно изключенията, които се съдържат в настоящата глава, е задължително да се посочат следните данни:

а) наименование на храната:

[...]“.

- 9 Съгласно член 17, параграфи 1 и 5 (Наименование на храната) от този регламент:

„1. Наименованието на храната е нейното официално наименование. При липса на такова наименование, наименованието на храната е нейното обичайно наименование или, ако не съществува обичайно наименование или обичайното наименование не се използва, се предоставя описателно наименование на храната.

[...]

5. Конкретните разпоредби относно наименованието на храната и данните, които[го] съпровождат, са предвидени в приложение VI.“

- 10 По силата на параграф 4 от част А (Задължителни данни, съпровождащи наименованието на храната) от приложение VI (Наименование на храните и специфични съпровождащи данни) към този регламент:

„4. При храни, в които компонент или съставка, които според очакванията на потребителите са естествено присъстващи или обичайно използвани, са заменени с различен компонент или съставка, върху етикета фигурира, освен списъкът на съставките, ясно обозначение на компонента или съставката, които са използвани като частични или пълни заместители:

а) в непосредствена близост до наименованието на продукта; и

б) с размер на шрифта, при който височината на буквата „x“ е най-малко 75 % от височината на буквата „x“ от наименованието на продукта и който не е по-дребен от минималния размер на изисквания шрифт съгласно член 13, параграф 2 от настоящия регламент“.

Относитими решения на Съда на ЕС

- 11 В решение от 1 октомври 2020 г., Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), Съдът на ЕС постановява, че въпросите, предмет на „конкретно хармонизиране“, посочени в член 38, параграф 1 от Регламент № 1169/2011, не са изброени в нито една разпоредба от този регламент и като се има предвид това, с оглед на този израз посочените въпроси трябва да се определят при стриктно спазване на текста на този регламент (т. 25).
- 12 В решение от 1 декември 2022 г., LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), Съдът постановява, че разпоредбите на параграф 4 от част А от приложение VI към Регламент № 1169/2011 по същество имат за цел да допълнят разпоредбите на член 7 от този регламент със специални изисквания в областта на етикетирването, за да предпазят потребителя от заблуди, причинени от неточни обозначения (т. 31).

Известие на Комисията относно въпроси и отговори относно прилагането на Регламент (ЕС) № 1169/2011 на Европейския парламент и на Съвета за предоставянето на информация за храните и потребителите (2018/С 196/01)

Б. Разпоредби от националното право, на които се прави позоваване

- 13 Съгласно член L. 412-10 от Code de la consommation (Кодекс за потребителите) (добавен с член 5 от Loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (Закон от 10 юни 2020 г. за прозрачността на информацията относно селскостопанските и хранителните продукти):

„Наименованията, използвани за обозначаване на храни с животински произход, не могат да се използват за описание, търговия или реклама на храни, съдържащи растителни протеини. Максималното допустимо съдържание на растителните протеини, при което използването на това наименование е възможно, се определя с декрет“.

- 14 Съгласно член 1 от Décret du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Декрет от 29 юни 2022 г. за използването на някои наименования, употребявани за обозначаване на храни, съдържащи растителни протеини):

„[Този декрет се прилага] за производените на националната територия храни, съдържащи растителни протеини.“

- 15 Съгласно член 2, точки 3° и 4° от този декрет:

„Забранено е за обозначаването на преработени продукти, съдържащи растителни протеини, да се използва:

[...]

3° Наименование, в което е употребена специфична за производството на месо, колбаси и риба терминология;

4° Наименование на храна с животински произход, представителна за търговските обичаи“.

- 16 Съгласно член 3 от този декрет:

„Чрез дерогация от разпоредбите на член 2 наименованието на храна с животински произход може да се използва:

1° За храни с животински произход със съдържанието на растителни протеини в определена пропорция, когато такава съдържание е предвидено от правната уредба или е посочено в приложения към този декрет списък;

[...]“.

17 Съгласно член 5 от този декрет:

„Предвидените в настоящия декрет изисквания не се прилагат по отношение на храните, законно произведени или търгувани в друга държава — членка на Европейския съюз или в Турция, или законно произведени в друга държава, страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.“

18 В член 7 от декрета са предвидени административните санкции, които се налагат за всяко нарушаване на определените в него правила.

Доводи на страните

A. Основни доводи на жалбоподателите (и на встъпилите страни)

19 Жалбоподателите (и встъпилите страни) поддържат, че обжалваният декрет е незаконосъобразен и излагат няколко основания във връзка с това. Те изтъкват по-специално, че обжалваният декрет:

- е приет в резултат на нередовна процедура, тъй като не е бил редовно нотифициран на Европейската комисия съгласно предвидената в член 45 от Регламент (ЕС) 1169/2011 специфична процедура по нотифициране;
- не е съобразен с предвиденото в Регламент № 1169/2011 изискване за яснота относно етикетването, с целта от конституционен порядък за разбираемост и достъпност на нормата, както и с принципа на законоустановеност на нарушенията и наказанията;
- е незаконосъобразен, тъй като член L. 412-10 от Кодекса за потребителите, който той прилага, въвежда принципна забрана в нарушение на член 5, параграф 5 от Директива 2005/29/ЕО от 11 май 2005 година относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар;
- е резултат от злоупотреба с власт, тъй като, както се твърди, е приет, за да се защитят потребителите, по-специално на основание на член 38 от Регламент № 1169/2011, въпреки че в действителност целта му е да защити интересите на месопроизводителите на основание на Регламент № 1169/2011.

20 Те се позовават също на нарушаването на разпоредбите относно свободното движение на стоки, както и на член 39 от Регламент № 1169/2011, тъй като обжалваният декрет налага за произведените и търгувани във Франция продукти на основата на растителни протеини задължително допълнително отбелязване с указание за страната на произход, без изобщо да го обоснове и

увеличава административната тежест за същите продукти, произведени на друго място в Съюза, но търгувани във Франция. Следователно той представлявал мярка с ефект, равностоен на количествено ограничение при вноса, по смисъла на член 34 ДФЕС или мярка с ефект, равностоен на количествено ограничение при износа, по смисъла на член 35 ДФЕС. Регулаторният орган освен това не е установил, че такава мярка с равностоен на количествено ограничение ефект е пропорционална на преследваната цел за изясняване на предоставяната на потребителите информация и че не съществували други по-подходящи средства за постигането на тази цел.

- 21 Като цяло жалбоподателите изтъкват, на първо място, че като забранява използването на наименования на храни с животински произход за обозначаването на храни на основата на растителни протеини, обжалваният декрет нарушава член 38, параграф 1 от Регламент № 1169/2011, тъй като урежда въпрос, който е предмет на конкретно хармонизиране с разпоредбите на членове 7 и 17 от посочения регламент във връзка с разпоредбите на параграф 4 от част А от приложение VI към него.
- 22 На второ място, жалбоподателите изтъкват при условията на евентуалност, че обжалваният декрет нарушава членове 9 и 17 от Регламент № 1169/2011, тъй като на производителите на храни на основата на растителни протеини, при липсата на предписано от националните или европейските разпоредби официално наименование, се забранява да обозначават продуктите си според обичайното им наименование, независимо дали става въпрос за наименование, чието използване е възникнало преди публикуването на този декрет или ще се появи впоследствие, или за описателно наименование.
- 23 В подкрепа на това основание, като констатират, че в националното право или в правото на Съюза не е предвидено нито едно официално наименование на храните на основата на растителни протеини, жалбоподателите изтъкват, че по този начин ще се попречи на производителите и на дистрибуторите на такива храни да използват разрешени от Регламент № 1169/2011 наименования за представянето или търгуването на техните продукти и припомнят, че самата Комисия е отбелязала в отговора си на предварителното нотифициране на проекта за декрет, направено на 1 октомври 2021 г. в рамките на процедурата, предвидена в член 5 от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество и на основание на Регламент № 1169/2011, че някои от термините, чиято употреба нотифицираният проект за декрет забранява, са били многократно използвани през последните години на пазара на Съюза за описанието на продукти на растителна основа и че потребителите са свикнали с този тип продукти и с тези наименования.

Б. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Министър на икономиката, финансите и индустриалния и информационния суверенитет)

Министърът на икономиката, финансите и индустриалния и информационния суверенитет иска жалбите да се отхвърлят. Той поддържа, че повдигнатите от дружествата жалбоподатели и от встъпилите страни основания не са обосновани.

Преценка на Държавния съвет

- 24 Държавният съвет отхвърля основанията относно нередовното нотифициране на обжалвания декрет на Европейската комисия, тъй като счита, че това нотифициране е осъществено правилно.
- 25 Държавният съвет отхвърля основанията относно нарушаването на изискването за яснота, на целта от конституционен порядък за разбираемост и достъпност на нормата, както и на принципа на законоустановеност на нарушенията и наказанията, тъй като счита, че разпоредбите на разглеждания обжалван декрет са достатъчно ясни и разбираеми.
- 26 Що се отнася до твърдяното нарушаване на свободното движение на стоки Държавният съвет счита, че след като обжалваният декрет се прилага изключително по отношение на производените на националната територия продукти, той не би могъл да има за цел или за резултат да попречи на вноса във Франция на стоки с произход от друга държава членка. От друга страна, с оглед на доказателствата по преписката обжалваният декрет няма за цел или за резултат ограничаване на износа на френски продукти в чужбина. Ето защо Държавният съвет отхвърля основанията относно нарушаване на член 34 или 35 ДФЕС.
- 27 Що се отнася до твърдяното нарушаване на Директива 2005/29, Държавният съвет счита, че обжалваният декрет няма нито за цел, нито за резултат да допълва по смисъла на член 5 от директивата приложения към нея единствен списък на считаните за нелоялни при всякакви обстоятелства търговски практики, и че следователно основанията относно нарушаването на тази директива трябва да се отхвърлят.

По твърдяното нарушаване на Регламент № 1169/2011

- 28 Държавният съвет посочва, че от разпоредбите на обжалвания декрет се установява, че с оглед на целта, която преследва Регламент № 1169/2011, да предпази потребителите от измамни наименования, регулаторният орган е искал да забрани използването на наименования, обозначаващи продукти с животински произход, за описание, търговия или реклама на храни, съдържащи растителни протеини. Тази забрана се прилага не само в хипотезата, при която в непосредствена близост до тези наименования не са

поставени допълнителни указания, за да се информират потребителите за частичното или цялостно заменяне с растителни протеини в състава на тези храни, но също и в хипотезата, при която такива указания са посочени непосредствено до тези наименования. В първата хипотеза обжалваният декрет определя гранични стойности на растителните протеини, под които наименованието остава разрешено.

- 29 Така например обжалваният декрет забранява използването без допълнително указание на наименованието „пържола“ или „наденица“, за да се обозначи „пържола“ или „наденица“, в които животинските протеини са заменени с растителни протеини, но все пак разрешава същите посочени наименования, когато съдържанието на растителните протеини остава под определената от него граница. Този декрет забранява също и използването на наименованията „пържола от соя“ или „растителна наденица“ поради използването на думите „пържола“ или „наденица“, обозначаващи продукти с животински произход, за обозначаването на храни, в които животинските протеини са заменени с растителни протеини.
- 30 Държавният съвет счита, че изложените от жалбоподателите основания поставят няколко въпроса относно тълкуването на Регламент № 1169/2011. По-специално тези основания повдигат въпроса дали уредените в обжалвания декрет въпроси (а именно забраната да се използват наименования на храни с животински произход за обозначаване на храни на основата на растителни протеини) са били предмет на конкретно хармонизиране по смисъла на член 38, параграф 1, от разпоредбите на членове 7 и 17 от посочения регламент във връзка с разпоредбите на параграф 4 от част А от приложение VI към него. В случай на конкретно хармонизиране на уредените с обжалвания декрет въпроси се поставя въпросът за последиците от такова хармонизиране. При липсата на конкретно хармонизиране все пак се поставя въпросът дали обжалваният декрет нарушава разпоредбите на членове 9 и 17 от Регламент № 1169/2011.
- 31 Според Държавния съвет тези въпроси са определящи за решаването на спора, който той трябва да разреши, и представляват сериозна трудност. Поради това той счита, че следва да сезира с тях Съда на ЕС в приложение на член 267 ДФЕС.

Преюдициални въпроси

- 32 Поради това Conseil d'État (Държавен съвет) отправя до Съда на ЕС следните преюдициални въпроси:
1. Трябва ли разпоредбите на член 7 от Регламент (ЕС) № 1169/2011, които изискват на потребителите да се предоставя информация по отношение на естеството, същността и свойствата на храните, която не е заблуждаваща, да се тълкуват в смисъл, че те представляват конкретно хармонизиране по смисъла на член 38, параграф 1 от същия регламент и за

неговото прилагане на въпроса за използването на наименования за продукти с животински произход от секторите на производството на месо, колбаси и риба за описание, търговия или реклама на храни, съдържащи растителни протеини, които могат да заблудят потребителя, като по този начин възпрепятстват намесата на държава членка по този въпрос чрез приемането на национални мерки, които регламентират или забраняват използването на такива наименования?

2. Трябва ли разпоредбите на член 17 от Регламент (ЕС) № 1169/2011, които предвиждат, че при липса на официално наименование, храната се идентифицира чрез нейното обичайно или описателно наименование, във връзка с разпоредбите на параграф 4 от част А от приложение VI към него, да се тълкуват в смисъл, че те представляват конкретно хармонизиране по смисъла на член 38, параграф 1 от същия регламент и за неговото прилагане на въпроса за съдържанието и за използването на наименования, различни от официални наименования, обозначаващи храни с животински произход, за описание, търговия или реклама на храни, съдържащи растителни протеини, включително в случай на цялостно заместване на всички съставки с животински произход на храна със съставки с растителен произход, като по този начин се възпрепятства възможността за намеса на държава членка по този въпрос чрез приемането на национални мерки, които регламентират или забраняват използването на такива наименования?

3. При утвърдителен отговор на първия или на втория въпрос, пречка ли е конкретното хармонизиране по смисъла на член 38, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1169/2011 и за неговото прилагане, извършено чрез разпоредбите на членове 7 и 17 от същия регламент във връзка с разпоредбите на параграф 4 от част А от приложение VI към него:

а) за приемането от държава членка на национална мярка, с която се предвижда налагането на административни санкции при неизпълнение на произтичащите от разпоредбите на този регламент предписания и забрани?

б) за приемането от държава членка на национална мярка, с която се определя съдържанието на растителните протеини, под което използването на наименования, различни от официални наименования, с които се обозначават храни с животински произход, за да се опишат, търгуват или рекламират храни, съдържащи растителни протеини, остава разрешено?

4. При отрицателен отговор на първия и на втория въпрос, допускат ли разпоредбите на членове 9 и 17 от Регламент (ЕС) № 1169/2011 държава членка:

а) да приеме национална мярка, с която се определя съдържанието на растителни протеини, под което използването на наименования, различни от официални наименования, с които се обозначават храни с животински

произход, е разрешено за описание, търговия или реклама на храни, съдържащи растителни протеини?

б) да приеме национална мярка, с която се забранява използването на някои обичайни или описателни наименования, включително когато към тях са прибавени допълнителни обозначения, гарантиращи обективното информиране на потребителя?

в) да приеме мерките, посочени в 4. а) и 4. б), само по отношение на произведенията на нейната територия продукти, без да нарушава в такъв случай принципа на пропорционалност на тези мерки?

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ