

Cauza C-438/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

13 iulie 2023

Instanța de trimitere:

Conseil d'État (Franța)

Data deciziei de trimitere:

12 iulie 2023

Reclamante:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Pârât:

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Obiectul și datele litigiului

- 1 Conseil d'État (Consiliul de Stat) a fost sesizat cu trei cereri de anulare distincte depuse de i) Association Protéines France, de ii) Union végétarienne européenne și Association végétarienne de France, precum și de iii) societatea Beyond Meat. Mai multe societăți care își desfășoară activitatea pe piața produselor alimentare pe bază de proteine vegetale au intervenit în susținerea cererii formulate de Association Protéines France, printre care și societatea Beyond Meat.
- 2 Societățile reclamante solicită Conseil d'État anularea pentru exces de putere a décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Decretul nr. 2022-947 din 29 iunie 2022 privind utilizarea anumitor

denumiri folosite pentru a desemna produse alimentare care conțin proteine vegetale). Acest decret aplică articolul L. 412-10 din code de la consommation (Codul consumului), rezultat din articolul 5 din loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (Legea din 10 iunie 2020 privind transparența informațiilor referitoare la produsele agricole și alimentare).

- 3 Conseil d'État a decis să conexeze cele trei cereri.

Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii relevant

Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2011 privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare

- 4 Potrivit articolului 38 din Regulamentul nr. 1169/2011:

„(1) În ceea ce privește chestiunile armonizate în mod specific prin prezentul regulament, statele membre nu pot să adopte sau să mențină dispoziții de drept intern, cu excepția cazurilor permise de dreptul Uniunii. Respectivul dispoziții de drept intern nu creează obstacole în ceea ce privește libera circulație a mărfurilor sau cazuri de discriminare în ceea ce privește produsele alimentare din alte state membre.

(2) Fără a aduce atingere articolului 39, statele membre pot adopta dispoziții de drept intern în ceea ce privește chestiunile care nu sunt armonizate în mod specific prin prezentul regulament, în măsura în care acestea nu interzic, obstrucționează sau restricționează libera circulație a bunurilor care sunt în conformitate cu prezentul regulament.”

- 5 În temeiul articolului 1 alineatul (1) (Obiectul și domeniul de aplicare) din Regulamentul nr. 1169/2011:

„(1) Prezentul regulament stabilește bazele pentru asigurarea unui înalt nivel de protecție a consumatorului în domeniul informațiilor referitoare la produsele alimentare, luând în considerare diferențele de percepție ale consumatorilor și nevoia acestora de informații și asigurând în același timp buna funcționare a pieței interne.”

- 6 Potrivit articolului 3 alineatul (1) (Obiective generale) din acest regulament:

„(1) Furnizarea informațiilor referitoare la produsele alimentare urmărește asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății și intereselor consumatorilor, oferind consumatorilor finali o bază pentru a face o alegere în cunoștință de cauză și pentru a utiliza în mod sigur produsele alimentare, ținând

seama în special de considerații de ordin sanitar, economic, ecologic, social și etic.”

7 În temeiul articolului 7 (Practici corecte de informare) din regulamentul menționat:

„(1) Informațiile referitoare la produsele alimentare nu trebuie să inducă cumpărătorul în eroare, în special:

(a) în ceea ce privește caracteristicile produsului alimentar și în special în ceea ce privește natura, identitatea, proprietățile, compoziția, cantitatea, data durabilității minimale, țara de origine sau locul de proveniență, metoda de fabricație sau producție;

[...]

(d) sugerând, prin intermediul prezentării, în descrieri sau imagini, prezența unui anumit produs alimentar sau a unui anumit ingredient, câtă vreme, în realitate, o componentă prezentă în mod natural sau un ingredient utilizat în mod normal în respectivul produs alimentar a fost înlocuit(ă) cu o altă componentă sau cu un alt ingredient.

(2) Informațiile referitoare la produsele alimentare sunt precise, clare și ușor de înțeles de către consumator.

[...]

(4) Alineatele (1), (2) și (3) se aplică de asemenea:

(a) publicității;

(b) prezentării produselor alimentare, în special formei, aspectului sau ambalajului acestora, materialului folosit pentru ambalare, modului în care sunt prezentate, precum și locului în care sunt expuse.”

8 Potrivit articolului 9 din acest regulament (Lista mențiunilor obligatorii):

„(1) În conformitate cu articolele 10-35 și sub rezerva excepțiilor prevăzute în prezentul capitol, este obligatorie menționarea următoarelor informații.

(a) denumirea produsului alimentar;

[...]”

9 Potrivit articolului 17 alineatele (1) și (5) (Denumirea produsului alimentar) din acest regulament:

„(1) Denumirea produsului alimentar este denumirea sa legală. În absența unei asemenea denumiri, denumirea produsului alimentar este denumirea sa curentă

sau, în cazul în care nu există o denumire curentă sau aceasta nu este folosită, se indică denumirea descriptivă a produsului alimentar.

[...]

(5) În anexa VI sunt prevăzute dispoziții specifice privind denumirea produsului alimentar și mențiunile care îl însoțesc.”

- 10 În temeiul punctului 4 din partea A (Mențiuni obligatorii care însoțesc denumirea produsului alimentar) din anexa VI (Denumirea produsului alimentar și mențiuni specifice însoțitoare) la acest regulament:

„4. În cazul produselor alimentare în care o componentă sau un ingredient, cu privire la care consumatorii se așteaptă să fie utilizate în mod normal sau să fie prezente în mod natural, a fost substituit cu o componentă diferită sau cu un ingredient diferit, eticheta cuprinde – pe lângă lista ingredientelor – o indicație clară cu privire la componenta sau ingredientul care a fost utilizat pentru substituția parțială sau integrală:

(a) în apropierea denumirii produsului; și

(b) cu o dimensiune a fontului raportată la înălțimea literei x de cel puțin 75 % din înălțimea literei x pentru denumirea produsului și care să nu fie mai mică decât dimensiunea minimă a fontului prevăzută la articolul 13 alineatul (2) din prezentul regulament.”

Hotărâri relevante ale Curții de Justiție

- 11 În Hotărârea din 1 octombrie 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), Curtea de Justiție a declarat că nicio dispoziție din Regulamentul nr. 1169/2011 nu enumera „chestiunile armonizate în mod specific” prevăzute la articolul 38 alineatul (1) din regulamentul menționat și, având în vedere această expresie, identificarea chestiunilor respective trebuia să se efectueze cu respectarea strictă a modului de redactare a regulamentului amintit (punctul 25).
- 12 În Hotărârea din 1 decembrie 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), Curtea a declarat că dispozițiile punctului 4 din partea A din anexa VI la Regulamentul nr. 1169/2011 urmăreau în esență completarea dispozițiilor articolului 7 din acest regulament cu cerințe speciale în materie de etichetare pentru a proteja consumatorul împotriva inducerii în eroare prin informații inexacte (punctul 31).

Notificarea Comisiei privind întrebări și răspunsuri legate de aplicarea Regulamentului (UE) nr. 1169/2011 al Parlamentului European și al Consiliului privind informarea consumatorilor cu privire la produsele alimentare (2018/C 196/01)

B. Dispozițiile de drept național invocate

- 13 Potrivit articolului L. 412-10 din Codul consumului (introdus prin articolul 5 din Legea din 10 iunie 2020 privind transparența informațiilor referitoare la produsele agricole și alimentare):

„Denumirile utilizate pentru a desemna produse alimentare de origine animală nu pot fi utilizate pentru a descrie, comercializa sau promova produse alimentare care conțin proteine vegetale. Un decret stabilește partea din proteinele vegetale dincolo de care această denumire nu este posibilă.”

- 14 Potrivit articolului 1 din Decretul din 29 iunie 2022 privind utilizarea anumitor denumiri folosite pentru a desemna produse alimentare care conțin proteine vegetale:

„[Acest decret se aplică] *produselor alimentare, fabricate pe teritoriul național, care conțin proteine vegetale*”.

- 15 Potrivit punctelor 3° și 4° ale articolului 2 din acest decret:

„Se interzice utilizarea, pentru a desemna un produs prelucrat care conține proteine vegetale:

[...]

3° a unei denumiri care utilizează terminologia specifică din industria măcelăriei, mezelăriei sau pescăriei;

4° a unei denumiri a unui produs alimentar de origine animală reprezentative pentru uzanțele comerciale.”

- 16 Potrivit articolului 3 din acest decret:

„Prin derogare de la dispozițiile articolului 2, denumirea unui produs alimentar de origine animală poate fi utilizată:

1° pentru produsele alimentare de origine animală care conțin proteine vegetale într-o anumită proporție atunci când o asemenea prezență este prevăzută de reglementare sau menționată în lista anexată la prezentul decret;

[...]”

17 Potrivit articolului 5 din acest decret:

„Produsele fabricate sau comercializate în mod legal în alt stat membru al Uniunii Europene sau în Turcia ori fabricate în mod legal în alt stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European nu sunt supuse cerințelor prezentului decret.”

18 Decretul prevede la articolul 7 sancțiunile administrative aplicabile pentru orice încălcare a normelor pe care le stabilește.

Argumentele părților

A. Argumentele esențiale ale reclamantelor (și ale intervenientelor)

19 Reclamantele (și intervenientele) susțin că decretul atacat este nelegal și invocă o serie de motive în această privință. Ele susțin printre altele că decretul atacat:

- a fost adoptat în urma unei proceduri nelegale, având în vedere că nu a fost notificat în mod corespunzător Comisiei Europene conform procedurii de notificare specifice prevăzute la articolul 45 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011;
- încalcă cerința clarității în materie de etichetare prevăzută de Regulamentul nr. 1169/2011, obiectivul cu valoare constituțională privind caracterul inteligibil și accesibil al normei, precum și principiul legalității infracțiunilor și pedepselor;
- este nelegal întrucât articolul L. 412-10 din Codul consumului pe care îl aplică instituie o interdicție de principiu cu încălcarea articolului 5 alineatul (5) din Directiva 2005/29/CE din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori;
- ar rezulta dintr-un abuz de putere, din moment ce se pretinde că a fost adoptat pentru a proteja consumatorii, în special în temeiul articolului 38 din Regulamentul nr. 1169/2011, deși urmărea în realitate să protejeze interesele producătorilor de carne, în temeiul Regulamentului nr. 1169/2011.

20 Acestea invocă de asemenea încălcarea dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor, precum și a articolului 39 din Regulamentul nr. 1169/2011, întrucât decretul atacat impune produselor pe bază de proteine vegetale fabricate și comercializate în Franța o mențiune obligatorie suplimentară privind indicarea țării de origine fără nicio justificare și sporește sarcina administrativă a aceluiași produse fabricate în altă parte în Uniune, dar comercializate în Franța. Prin urmare, acesta ar constitui o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la import, în sensul articolului 34 TFUE, sau o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la export, în sensul articolului 35 TFUE. În plus, autoritatea de reglementare nu a stabilit că o astfel de măsură cu efect echivalent unei restricții

cantitative este proporțională cu obiectivul urmărit de clarificare a informațiilor furnizate consumatorilor și nu existau alte mijloace mai adecvate pentru a îndeplini acest obiectiv.

- 21 Mai important, reclamantele arată în primul rând că decretul atacat, prin interzicerea utilizării denumirilor unor produse alimentare de origine animală pentru a desemna produse alimentare pe bază de proteine vegetale, încalcă articolul 38 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1169/2011, întrucât tratează o chestiune care a fost armonizată în mod expres prin dispozițiile articolelor 7 și 17 din regulamentul menționat coroborate cu dispozițiile punctului 4 din partea A din anexa VI la acesta.
- 22 În al doilea rând, reclamantele susțin, cu titlu subsidiar, că decretul atacat încalcă articolele 9 și 17 din Regulamentul nr. 1169/2011, întrucât se interzice producătorilor de produse alimentare pe bază de proteine vegetale, în lipsa unei denumiri legale prevăzute de dispozițiile naționale sau europene, să desemneze produsele lor potrivit denumirii curente a acestora, indiferent dacă este vorba despre o denumire a cărei utilizare ar fi apărut anterior publicării decretului sau ar apărea ulterior ori despre o denumire descriptivă.
- 23 În susținerea acestui motiv, reclamantele, constatând că nicio denumire legală a produselor alimentare pe bază de proteine vegetale nu este prevăzută de dreptul național sau de dreptul Uniunii, arată că producătorii și distribuitorii unor asemenea produse ar fi astfel împiedicați să utilizeze denumiri autorizate de Regulamentul nr. 1169/2011 pentru prezentarea și comercializarea produselor lor și amintesc că Comisia însăși a arătat, în cadrul observațiilor sale ca răspuns la notificarea prealabilă a proiectului de decret întocmit la 1 octombrie 2021 în cadrul procedurii prevăzute la articolul 5 din Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale și în temeiul Regulamentului nr. 1169/2011, că unii dintre termenii a căror utilizare este interzisă de proiectul de decret notificat au fost utilizați pe scară largă în ultimii ani pe piața Uniunii pentru descrierea unor produse pe bază de plante și consumatorii s-au familiarizat cu aceste tipuri de produse și cu aceste denumiri.

B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministrul economiei, finanțelor și suveranității industriale și digitale)

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique a solicitat respingerea cererilor. Acesta susține că motivele invocate de societățile reclamante și de interveniente nu sunt întemeiate.

Aprecierea Conseil d'État

- 24 Conseil d'État respinge motivele întemeiate pe notificarea nelegală a decretului atacat către Comisia Europeană, apreciind că această notificare a avut loc în mod legal.
- 25 Conseil d'État respinge motivele întemeiate pe atingerea adusă cerinței clarității, obiectivului cu valoare constituțională privind caracterul inteligibil și accesibil al normei, precum și principiului legalității infracțiunilor și pedepselor, apreciind că dispozițiile decretului atacat în discuție sunt suficient de clare și de inteligibile.
- 26 În ceea ce privește pretinsa atingere adusă liberei circulații a mărfurilor, Conseil d'État consideră că, din moment ce decretul atacat se aplică exclusiv produselor fabricate pe teritoriul național, acesta nu poate avea ca obiect sau ca efect împiedicarea importului în Franța al unor mărfuri care provin dintr-un alt stat membru. Pe de altă parte, având în vedere elementele dosarului, decretul atacat nu ar avea ca obiect sau ca efect restrângerea exporturilor de produse franceze în străinătate. Prin urmare, Conseil d'État a respins motivul întemeiat pe o încălcare a articolului 34 sau 35 TFUE.
- 27 În ceea ce privește pretinsa încălcare a Directivei 2005/29, Conseil d'État apreciază că decretul atacat nu are nici ca obiect, nici ca efect completarea, în sensul articolului 5 din directivă, a listei unice a practicilor comerciale considerate neloiale în orice situație, anexată la aceasta, iar motivele întemeiate pe încălcarea directivei menționate trebuie, așadar, înlăturate.

Cu privire la pretinsa încălcare a Regulamentului nr. 1169/2011

- 28 Conseil d'État arată că din dispozițiile decretului atacat rezultă că autoritatea de reglementare, în scopul urmărit de Regulamentul nr. 1169/2011 de a proteja consumatorii împotriva denumirilor înșelătoare, a intenționat să interzică utilizarea denumirilor care desemnează produse de origine animală pentru a descrie, comercializa sau promova produse alimentare care conțin proteine vegetale. Această interdicție se aplică nu numai în ipoteza în care nu ar fi aduse indicații suplimentare în imediata apropiere a acestor denumiri pentru a informa consumatorii cu privire la substituția parțială sau integrală a proteinelor vegetale în compoziția produselor menționate, ci și în ipoteza în care astfel de indicații ar fi adăugate la denumirile respective. În prima ipoteză, decretul atacat stabilește limite ale conținutului de proteine vegetale sub care este permisă denumirea.
- 29 Astfel, cu titlu ilustrativ, decretul atacat interzice utilizarea denumirilor „friptură” sau „cârnă”, fără nicio indicație suplimentară, pentru a desemna o „friptură” sau un „cârnă” în care proteinele animale sunt înlocuite cu proteine vegetale, dar permite aceleași denumiri atunci când conținutul de proteine vegetale rămâne sub o limită pe care o stabilește. Acest decret interzice de asemenea utilizarea denumirilor „friptură de soia” sau „cârnă vegetal” ca urmare a utilizării cuvintelor „friptură” sau „cârnă”, care desemnează produse de origine animală, pentru a

desemna produse alimentare în care proteinele animale sunt înlocuite cu proteine vegetale.

- 30 Conseil d'État apreciază că motivele invocate de reclamante ridică mai multe probleme referitoare la interpretarea Regulamentului nr. 1169/2011. Mai precis, aceste motive ridică problema dacă aspectele tratate prin decretul atacat (și anume interdicția de a utiliza denumiri ale unor produse alimentare de origine animală pentru a desemna produse alimentare pe bază de proteine vegetale) au fost armonizate în mod expres, în sensul articolului 38 alineatul (1), prin dispozițiile articolelor 7 și 17 din regulamentul menționat coroborate cu dispozițiile punctului 4 din partea A din anexa VI la acesta. În cazul armonizării exprese a aspectelor tratate prin decretul atacat, se pune problema consecințelor unei astfel de armonizări. În lipsa unei armonizări exprese, se ridică însă problema dacă decretul atacat încalcă dispozițiile articolelor 9 și 17 din Regulamentul nr. 1169/2011.
- 31 Conseil d'État consideră că aceste întrebări sunt determinante pentru soluționarea litigiului pe care trebuie să îl soluționeze și prezintă dificultăți serioase. El consideră că este necesar, prin urmare, să sesizeze Curtea de Justiție în temeiul articolului 267 TFUE cu privire la aceasta.

Întrebările preliminare

- 32 În consecință, Conseil d'État adresează Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

1. Dispozițiile articolului 7 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011, care prevăd furnizarea către consumatori de informații care să nu îi inducă în eroare cu privire la identitatea, natura și proprietățile produselor alimentare trebuie interpretate în sensul că armonizează în mod expres, în sensul și pentru aplicarea alineatului (1) al articolului 38 din același regulament, problema utilizării denumirilor unor produse de origine animală provenite din sectoarele măcelăriei, mezelăriei și pescăriei pentru a descrie, comercializa sau promova produse alimentare care conțin proteine vegetale, de natură să inducă în eroare consumatorul, opunându-se astfel ca un stat membru să intervină cu privire la acest aspect prin adoptarea unor măsuri naționale care să reglementeze sau să interzică utilizarea unor asemenea denumiri?

2. Dispozițiile articolului 17 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011, care prevăd că denumirea prin care este identificat produsul alimentar este, în absența unei denumiri legale, denumirea sa curentă sau o denumire descriptivă, coroborate cu dispozițiile punctului 4 din partea A din anexa VI la acesta trebuie interpretate în sensul că armonizează în mod expres, în sensul și pentru aplicarea alineatului (1) al articolului 38 din același regulament, problema conținutului și a utilizării denumirilor, altele decât denumirile legale, care desemnează produse alimentare de origine animală pentru a descrie, comercializa sau promova produse alimentare ce conțin proteine vegetale, inclusiv în ipoteza unei substituții integrale cu ingrediente de origine vegetală a tuturor ingredientelor de origine animală care

compun un produs, opunându-se astfel ca un stat membru să intervină cu privire la acest aspect prin adoptarea unor măsuri naționale care să reglementeze sau să interzică utilizarea unor asemenea denumiri?

3. În cazul unui răspuns afirmativ la prima sau la a doua întrebare, armonizarea expresă pe care o efectuează, în sensul și pentru aplicarea alineatului (1) al articolului 38 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011, dispozițiile articolelor 7 și 17 din același regulament coroborate cu dispozițiile punctului 4 din partea A din anexa VI la acesta se opune:

a) ca un stat membru să adopte o măsură națională care prevede aplicarea de sancțiuni administrative în cazul nerespectării cerințelor și interdicțiilor rezultate din dispozițiile acestui regulament?

b) ca un stat membru să adopte o măsură națională care stabilește niveluri de proteine vegetale sub care ar fi permisă utilizarea unor denumiri, altele decât denumirile legale, care desemnează produse alimentare de origine animală pentru a descrie, comercializa sau promova produse alimentare care conțin proteine vegetale?

4. În cazul unui răspuns negativ la prima și la a doua întrebare, dispozițiile articolelor 9 și 17 din Regulamentul (UE) nr. 1169/2011 permit unui stat membru:

a) să adopte o măsură națională care stabilește niveluri de proteine vegetale sub care este permisă utilizarea unor denumiri, altele decât denumirile legale, care desemnează produse alimentare de origine animală pentru a descrie, comercializa sau promova produse alimentare care conțin proteine vegetale?

b) să adopte o măsură națională care interzice utilizarea anumitor denumiri curente sau descriptive, inclusiv atunci când sunt însoțite de indicații suplimentare care garantează informarea corectă a consumatorilor?

c) să adopte măsurile prevăzute la întrebările 4. a) și 4. b) numai în privința produselor fabricate pe teritoriul său, fără a încălca, în acest caz, principiul proporționalității acestor măsuri?