

Vec C-438/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

13. júl 2023

Vnútroštátny súd:

Conseil d'État

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

12. júl 2023

Žalobkyne:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Žalovaný:

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

Predmet a okolnosti sporu

- 1 Na Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko) boli podané tri rôzne žaloby o neplatnosť, ktoré podali i) Association Protéines France, ii) Union végétarienne européenne a Association végétarienne de France, ako aj iii), spoločnosť Beyond Meat. Viacero spoločností pôsobiacich na trhu s potravinami na báze rastlinných bielkovín, vrátane spoločnosti Beyond Meat, vstúpilo do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu žaloby, ktorú podala Association Protéines France.
- 2 Žalujúce spoločnosti navrhujú, aby Conseil d'État (Štátna rada) z dôvodu zneužitia právomoci zrušila dekrét č. 2022-947 z 29. júna 2022 o používaní určitých názvov na označenie potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny. Tento dekrét vykonáva článok L. 412-10 spotrebiteľského zákonníka vyplývajúci z článku 5 zákona z 10. júna 2020 o transparentnosti informácií o poľnohospodárskych a potravinárskych výrobkoch.
- 3 Conseil d'État (Štátna rada) rozhodla o spojení troch žalôb na spoločné konanie.

Právny rámec

A. Relevantné právo Únie

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom

- 4 Podľa článku 38 nariadenia č. 1169/2011:

„1. Ak ide o otázky, ktoré sa týmto nariadením konkrétne [výslovne – neoficiálny preklad] harmonizujú, členské štáty nemôžu prijímať ani si zachovať vnútroštátne opatrenia, ak to nepovoľuje právo Únie. Tieto vnútroštátne opatrenia nesmú vytvárať prekážky voľnému pohybu tovaru ani diskrimináciu, pokiaľ ide o potraviny z iných členských štátov.

2. Bez toho, aby bol dotknutý článok 39, členské štáty môžu prijímať vnútroštátne opatrenia v súvislosti s otázkami, ktoré sa v tomto nariadení konkrétne [výslovne – neoficiálny preklad] neharmonizujú, za predpokladu, že sa nimi nezakazuje voľný pohyb tovaru, ktorý je v súlade s týmto nariadením, ani sa mu nebráni a neobmedzuje sa.“

- 5 Podľa článku 1 ods. 1 (Predmet a rozsah pôsobnosti) nariadenia č. 1169/2011:

„1. Týmto nariadením sa poskytuje základ zaistenia vysokej úrovne ochrany spotrebiteľa vo vzťahu k informáciám o potravinách, pričom sa zohľadňujú

rozdíely vo vnímaní spotrebiteľov a ich informačných potrieb a zároveň sa zabezpečuje hladké fungovanie vnútorného trhu.“

6 Podľa článku 3 ods. 1 (Všeobecné ciele) tohto nariadenia:

„1. Poskytovaním informácií o potravinách sa sleduje cieľ vysokej úrovne ochrany zdravia a záujmov spotrebiteľov tak, že sa konečným spotrebiteľom poskytuje základ na rozhodovanie o výbere na základe informácií a na bezpečné používanie potravín najmä so zreteľom na zdravotné, hospodárske, environmentálne, sociálne a etické aspekty.“

7 Podľa článku 7 (Čestné informačné postupy) uvedeného nariadenia:

„1. Informácie o potravinách nesmú uvádzať do omylu, najmä:

a) ak ide o vlastnosti potraviny a hlavne jej charakter, identitu, vlastnosti, zloženie, množstvo, trvanlivosť, krajinu pôvodu alebo miesto pôvodu, spôsob výroby alebo produkcie;

...

d) poukazovaním na prítomnosť konkrétnej potraviny alebo zložky na základe vzhľadu, opisu alebo zobrazení, hoci v skutočnosti prirodzene prítomná zložka alebo bežne používaná zložka v tejto potravine sa nahradila inou zložkou.

2. Informácie o potravinách musia byť presné, jasné a ľahko zrozumiteľné pre spotrebiteľa.

...

4. Odseky 1, 2 a 3 sa vzťahujú aj na:

a) reklamu;

b) prezentáciu potravín, najmä ich tvar, vzhľad alebo obal, použité obalové materiály, spôsob, akým sú upravené, a prostredie, kde sú vystavené.“

8 Podľa článku 9 tohto nariadenia (Zoznam povinných údajov):

„1. V súlade s článkami 10 až 35 a okrem výnimiek obsiahnutých v tejto kapitole je povinné uvádzať tieto údaje:

a) názov potraviny:

...“

9 Podľa článku 17 ods. 1 a 5 (Názov potraviny) tohto nariadenia:

„1. Názov potraviny je jej názov podľa právnych predpisov. Ak takýto názov neexistuje, názov potraviny je jej zaužívaný názov, alebo ak neexistuje zaužívaný názov alebo sa zaužívaný názov nepoužíva, uvádza sa opisný názov potraviny.

...

5. Osobitné ustanovenia o názve potraviny a o údajoch, ktoré ho sprevádzajú, sú ustanovené v prílohe VI.“

- 10 Podľa odseku 4 časti A (Povinné sprievodné údaje názvu potraviny) prílohy VI (Názov potraviny a osobitné sprievodné údaje) tohto nariadenia:

„4. Ak ide o potraviny, v ktorých je zložka alebo prísada, ktorých bežné použitie alebo prirodzenú prítomnosť spotrebiteľia očakávajú a ktorá bola nahradená inou zložkou alebo prísadou, zložka alebo prísada, ktorá sa použila ako čiastočná alebo celková náhrada, sa jasne uvedie na označení v zozname zložiek a okrem toho aj:

a) v blízkosti názvu výrobku a

b) s použitím veľkosti písma, ktorého stredná výška predstavuje najmenej 75 % strednej výšky názvu výrobku, pričom veľkosť tohto písma nemôže byť menšia ako minimálna veľkosť písma stanovená v článku 13 ods. 2 tohto nariadenia.“

Relevantné rozsudky Súdneho dvora

- 11 V rozsudku z 1. októbra 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), Súdny dvor rozhodol, že žiadne ustanovenie nariadenia č. 1169/2011 neobsahuje výpočet „výslovne harmonizovaných otázok“ uvedených v článku 38 ods. 1 tohto nariadenia a že vzhľadom na tento výraz sa tieto otázky musia identifikovať pri prísnom dodržaní znenia tohto nariadenia (bod 25).
- 12 V rozsudku z 1. decembra 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), Súdny dvor rozhodol, že ustanovenia odseku 4 časti A prílohy VI nariadenia č. 1169/2011 majú v podstate doplniť ustanovenia článku 7 tohto nariadenia osobitnými požiadavkami na označovanie na účely ochrany spotrebiteľa pred podvodmi zapríčinenými nepresnými údajmi (bod 31).

Oznámenie Komisie o otázkach týkajúcich sa uplatňovania nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom (2018/C 196/01)

B. Uvádzané ustanovenia vnútroštátneho práva

- 13 Podľa článku L. 412-10 spotrebiteľského zákonníka (vloženého článkom 5 zákona z 10. júna 2020 o transparentnosti informácií o poľnohospodárskych a potravinárskych výrobkoch):

„Názvy používané na označovanie potravín živočíšneho pôvodu sa nesmú používať pri opise, umiestňovaní na trh alebo propagácii potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny. Dekrét stanoví podiel rastlinných bielkovín, po prekročení ktorého nie je takýto názov možný.“

- 14 Podľa článku 1 dekrétu z 29. júna 2022 o používaní určitých názvov na označenie potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny:

„[Tento dekrét sa vzťahuje] na potraviny vyrobené na vnútroštátnom území, ktoré obsahujú rastlinné bielkoviny“.

- 15 Podľa bodov 3 a 4 článku 2 tohto dekrétu:

„Je zakázané používať na označenie spracovaného výrobku obsahujúceho rastlinné bielkoviny:

...

3° Názov využívajúci terminológiu špecifickú pre mäsiarstvo, údenárstvo alebo obchod s rybami;

4° Názov potraviny živočíšneho pôvodu reprezentujúci jej využitie v obchode.“

- 16 Podľa článku 3 tohto dekrétu:

„Odchylné od ustanovení článku 2 možno názov potraviny živočíšneho pôvodu používať:

1° Pre potraviny živočíšneho pôvodu obsahujúce rastlinné bielkoviny v určitom podiele, keď je ich prítomnosť stanovená právnou úpravou alebo uvedená v zozname, ktorý je prílohou tohto dekrétu;

...“

- 17 Podľa článku 5 tohto dekrétu:

„Na výrobky legálne vyrábané alebo umiestnené na trh v inom členskom štáte Európskej únie alebo v Turecku, alebo legálne vyrábané v inom zmluvnom štáte Dohody o Európskom hospodárskom priestore, sa nevzťahujú požiadavky upravené v tomto dekréte.“

- 18 Dekrét upravuje v článku 7 správne sankcie za každé porušenie pravidiel, ktoré stanovuje.

Tvrdenia účastníkov konania**A. Podstatné tvrdenia žalobkýň (a vedľajších účastníkov konania)**

- 19 Žalobkyne (a vedľajší účastníci konania) tvrdia, že napadnutý dekrét je protiprávny a v tejto súvislosti uvádzajú niekoľko dôvodov. Tvrdia okrem iného, že napadnutý dekrét:
- bol prijatý na základe nezákonného postupu, pretože nebol riadne oznámený Európskej komisii podľa osobitného oznamovacieho postupu upraveného článkom 45 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011;
 - nerešpektuje požiadavku jasnosti v oblasti označovania upravenú nariadením č. 1169/2011, ústavný cieľ zrozumiteľnosti a prístupnosti normy, ako ani zásadu zákonnosti trestných činov a trestov;
 - je protiprávny, pretože článok L. 412-10 spotrebiteľského zákonníka, ktorý vykonáva, zavádza principiálny zákaz v rozpore s článkom 5 ods. 5 smernice 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu;
 - vyplýva zo zneužitia právomoci, keďže bol údajne prijatý na ochranu spotrebiteľov najmä na základe článku 38 nariadenia č. 1169/2011, hoci v skutočnosti mal chrániť záujmy výrobcov mäsa podľa nariadenia č. 1169/2011.
- 20 Žalobkyne uvádzajú, že došlo aj k porušeniu ustanovení upravujúcich voľný pohyb tovaru, ako aj článku 39 nariadenia č. 1169/2011, keďže napadnutý dekrét bez akéhokoľvek odôvodnenia vyžaduje pre výrobky na báze rastlinných bielkovín vyrobené a umiestňované na trh vo Francúzku povinný dodatočný údaj týkajúci sa označenia krajiny pôvodu a zvyšuje administratívnu záťaž pre tie isté výrobky vyrobené inde v Únii, ale umiestnené na trh vo Francúzsku. Napadnutý dekrét teda predstavuje opatrenie s rovnakým účinkom ako množstevné obmedzenie dovozu v zmysle článku 34 ZFEÚ alebo opatrenie s rovnakým účinkom ako množstevné obmedzenie vývozu v zmysle článku 35 ZFEÚ. Regulačný orgán navyše nepreukázal, že takéto opatrenie s rovnakým účinkom ako množstevné obmedzenie je primerané sledovanému cieľu objasnenia informácií poskytovaných spotrebiteľom a že neexistovali iné vhodnejšie prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa.
- 21 Žalobkyne ešte zásadnejšie tvrdia, v prvom rade, že napadnutý dekrét tým, že zakazuje používanie názvov potravín živočíšneho pôvodu na označenie potravín na báze rastlinných bielkovín, porušuje článok 38 ods. 1 nariadenia č. 1169/2011, pretože rieši otázku, ktorá bola výslovne harmonizovaná ustanovením článkov 7 a 17 uvedeného nariadenia v spojení s ustanoveniami odseku 4 časti A jej prílohy VI.

- 22 V druhom rade žalobkyne subsidiárne tvrdia, že napadnutý dekrét porušuje články 9 a 17 nariadenia č. 1169/2011, pretože výrobcom potravín na báze rastlinných bielkovín je zakázané, aby v prípade, ak neexistuje názov podľa právnych predpisov predpísaný vnútroštátnymi alebo európskymi ustanoveniami, označili svoje výrobky ich zaužívaným názvom, či už ide o názov, ktorého používanie sa objavilo pred alebo po uverejnení dekrétu, alebo opisným názvom.
- 23 Na podloženie tohto dôvodu žalobkyne, ktoré konštatujú, že vnútroštátne právo ani právo Únie nestanovujú pre potraviny na báze rastlinných bielkovín žiaden názov podľa právnych predpisov, tvrdia, že výrobcom a distribútorom takýchto potravín je takto bránené, aby používali názvy povolené nariadením č. 1169/2011 pri predstavovaní a umiestňovaní ich výrobkov na trh a pripomínajú, že Komisia vo svojich pripomienkach v reakcii na predchádzajúce oznámenie návrhu dekrétu vykonané 1. októbra 2021 v rámci postupu upraveného v článku 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1535 z 9. septembra 2015, ktorou sa stanovuje postup pri poskytovaní informácií v oblasti technických predpisov a pravidiel vzťahujúcich sa na služby informačnej spoločnosti, a podľa nariadenia č. 1169/2011, sama uviedla, že niektoré výrazy, ktorých použitie zakazuje oznámený návrh dekrétu, sa v posledných rokoch vo veľkej miere používali na trhu Únie na opis výrobkov na rastlinnej báze a že spotrebiteľia si na tento druh výrobkov a tieto názvy zvykli.

B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Minister hospodárstva, financií a priemyselnej a digitálnej suverenity, Francúzsko)

Minister hospodárstva, financií a priemyselnej a digitálnej suverenity navrhuje zamietnutie žalôb. Tvrdí, že dôvody uvádzané žalobkyňami a vedľajšími účastníkmi konania nie sú dôvodné.

Posúdenie Conseil d'État (Štátna rada)

- 24 Conseil d'État (Štátna rada) zamietá dôvody založené na protiprávnom oznámení napadnutého dekrétu Európskej komisii, pretože sa domnieva, že toto oznámenie bolo vykonané v súlade s právnymi predpismi.
- 25 Conseil d'État (Štátna rada) zamietá dôvody založené na porušení požiadavky jasnosti, ústavného cieľa zrozumiteľnosti a prístupnosti normy, ako aj zásady zákonnosti trestných činov a trestov, pretože sa domnieva, že ustanovenia napadnutého dekrétu, o ktoré ide, sú dostatočne jasné a zrozumiteľné.
- 26 Pokiaľ ide o údajné porušenie voľného pohybu tovaru, Conseil d'État (Štátna rada) sa domnieva, že keďže napadnutý dekrét sa vzťahuje výlučne na výrobky vyrobené na vnútroštátnom území, jeho cieľom alebo následkom nemôže byť brániť dovozu tovaru pochádzajúceho z iného členského štátu do Francúzska. Okrem toho, s prihliadnutím na dokumenty nachádzajúce sa v spise nie je cieľom

ani následkom napadnutého dekrétu ani obmedziť vývozy francúzskych výrobkov do zahraničia. Conseil d'État (Štátna rada) teda zamietla dôvod založený na porušení článku 34 a 35 ZFEÚ.

- 27 Pokiaľ ide o údajné porušenie smernice 2005/29, Conseil d'État (Štátna rada) sa domnieva, že cieľom ani následkom napadnutého dekrétu nie je doplniť, v zmysle článku 5 smernice, jediný zoznam obchodných praktík považovaných za každých okolností za nekalé, ktorý je jej prílohou a že dôvody založené na porušení tejto smernice treba preto zamietnuť.

O údajnom porušení nariadenia č. 1169/2011

- 28 Conseil d'État (Štátna rada) uvádza, že z ustanovení napadnutého dekrétu vyplýva, že regulačný orgán chcel s cieľom ochrany spotrebiteľov pred klamlivými názvami, ktorý je sledovaný nariadením č. 1169/2011, zakázať používanie názvov označujúcich výrobky živočíšneho pôvodu pri opise, umiestňovaní na trh alebo propagácii potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny. Tento zákaz sa uplatňuje nielen v prípade, keď sa v bezprostrednej blízkosti týchto názvov neumiestnia dodatočné údaje, aby spotrebiteľov informovali o čiastočnej alebo úplnej náhrade rastlinnými bielkovinami v zložení týchto potravín, ale aj v prípade, keď sú takéto údaje spojené s týmito názvami. V prvom prípade stanovuje napadnutý dekrét limity podielu rastlinných bielkovín, do dosiahnutia ktorých zostáva názov povolený.
- 29 Napadnutý dekrét tak napríklad zakazuje používanie názvov „steak“ alebo „klobása“ bez dodatočného údaje na označenie „steaku“ alebo „klobásky“, v ktorých sú živočíšne bielkoviny nahradené rastlinnými bielkovinami, ale povoľuje tie isté názvy vtedy, keď podiel rastlinných bielkovín zostáva pod limitom, ktorý určuje. Tento dekrét zakazuje aj používanie názvov „sójový steak“ alebo „rastlinná klobása“ na označenie potravín, v ktorých sú živočíšne bielkoviny nahradené rastlinnými bielkovinami z dôvodu použitia slov „steak“ alebo „klobása“ označujúcich výrobky živočíšneho pôvodu.
- 30 Conseil d'État (Štátna rada) sa domnieva, že dôvody uvádzané žalobkyňami nastoľujú viacero otázok týkajúcich sa výkladu nariadenia č. 1169/2011. Konkrétnejšie tieto dôvody nastoľujú problém, či otázky upravené dekrétom (a to zákaz používať názvy potravín živočíšneho pôvodu na označenie potravín na báze rastlinných bielkovín) boli výslovne harmonizované v zmysle článku 38 ods. 1 ustanoveniami článkov 7 a 17 uvedeného nariadenia v spojení s ustanoveniami odseku 4 časti A jej prílohy VI. V prípade výslovnej harmonizácie otázok upravených napadnutým dekrétom vzniká otázka dôsledkov takejto harmonizácie. Ak však nejde o výslovnú harmonizáciu, vzniká otázka, či napadnutý dekrét porušuje ustanovenia článkov 9 a 17 nariadenia č. 1169/2011.
- 31 Conseil d'État (Štátna rada) sa domnieva, že tieto otázky sú rozhodujúce pre výsledok sporu, v ktorom musí rozhodnúť a že spôsobujú vážne ťažkosti.

Domnieva sa preto, že ich treba predložiť Súdnemu dvoru podľa článku 267 ZFEÚ.

Prejudiciálne otázky

32 Conseil d'État (Štátna rada) v dôsledku toho kladie Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

1. Majú sa ustanovenia článku 7 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011, ktoré vyžadujú, aby boli spotrebiteľom odovzdané informácie, ktoré ich neuvedú do omylu o identite, charaktere a vlastnostiach potravín, vykladať v tom zmysle, že harmonizujú výslovne, v zmysle a na účely uplatnenia článku 38 ods. 1 toho istého nariadenia, otázku používania názvov výrobkov živočíšneho pôvodu z odvetví mäsiarstva, údenárstva a obchodu s rybami, ktoré by mohli uviesť spotrebiteľa do omylu, pri opise, umiestňovaní na trh alebo propagácii potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny, a tak bránia tomu, aby členský štát konal v tejto otázke tým, že prijme vnútroštátne opatrenia upravujúce alebo zakazujúce používanie takýchto názvov?

2. Majú sa ustanovenia článku 17 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011, ktoré stanovujú, že názvom, ktorým je potravinu identifikovaná, je v prípade, ak neexistuje názov podľa právnych predpisov, jej zaužívaný názov alebo opisný názov, v spojení s ustanoveniami odseku 4 časti A jej prílohy VI vykladať v tom zmysle, že harmonizujú výslovne, v zmysle a na účely uplatnenia článku 38 ods. 1 toho istého nariadenia, otázku obsahu a používania iných názvov než sú názvy podľa právnych predpisov, označujúcich potraviny živočíšneho pôvodu, pri opise, umiestňovaní na trh alebo propagácii potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny, a to aj v prípade úplného nahradenia všetkých zložiek živočíšneho pôvodu v zložení potraviny zložkami rastlinného pôvodu, a tak bránia tomu, aby členský štát konal v tejto otázke tým, že prijme vnútroštátne opatrenia upravujúce alebo zakazujúce používanie takýchto názvov?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú alebo na druhú otázku, bráni výslovná harmonizácia v zmysle a na účely uplatnenia článku 38 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011, ktorú uskutočňujú ustanovenia článkov 7 a 17 toho istého nariadenia v spojení s ustanoveniami odseku 4 časti A je prílohy VI:

a) tomu, aby členský štát prijal vnútroštátne opatrenie upravujúce uloženie správnych sankcií v prípade porušenia požiadaviek a zákazov vyplývajúcich z ustanovení tohto nariadenia?

b) tomu, aby členský štát prijal vnútroštátne opatrenie určujúce podiel rastlinných bielkovín, do dosiahnutia ktorého zostáva povolené používať iné názvy než názvy podľa právnych predpisov, označujúce potraviny živočíšneho pôvodu, pri opise, umiestňovaní na trh alebo propagácii potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny?

4. V prípade zápornej odpovede na prvú alebo na druhú otázku, povoľujú ustanovenia článkov 9 a 17 nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 členskému štátu:

a) prijať vnútroštátne opatrenie určujúce podiel rastlinných bielkovín, do dosiahnutia ktorého je povolené používať iné názvy než názvy podľa právnych predpisov, označujúce potraviny živočíšneho pôvodu pri opise, umiestňovaní na trh alebo propagácii potravín obsahujúcich rastlinné bielkoviny?

b) prijať vnútroštátne opatrenie zakazujúce používanie určitých zaužívaných alebo opisných názvov, a to aj vtedy, keď sú sprevádzané dodatočnými údajmi zaručujúcimi čestné informovanie spotrebiteľa?

c) prijať opatrenia uvedené pod bodom 4. a) a 4. b) iba vo vzťahu k výrobkom vyrobeným na jeho území, bez toho, aby bola v tomto prípade porušená zásada proporcionality týchto opatrení?