

Věc C-438/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

13. červenec 2023

Předkládající soud:

Conseil d'État (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

12. červenec 2023

Žalobci:

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**Předmět a údaje o sporu**

- 1 Conseil d'État (Státní rada, Francie) byly předloženy tři samostatné žaloby na neplatnost podané i) Association Protéines France, ii) Union végétarienne européenne a Association végétarienne de France, jakož i iii) společností Beyond Meat. Na podporu žaloby Association Protéines France vstoupilo do řízení v postavení vedlejších účastníků několik společností činných na trhu s potravinami na bázi rostlinných bílkovin, včetně společnosti Beyond Meat.
- 2 Žalující společnosti navrhují, aby Conseil d'État (Státní rada) pro překročení pravomoci zrušila décret n° 2022–947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (vyhláška č. 2022–947 ze dne 29. června 2022 o používání

některých názvů užívaných za účelem označení potravin obsahujících rostlinné bílkoviny). Tato vyhláška provádí článek L. 412–10 code de la consommation (spotřebitelský zákoník), který byl vložen článkem 5 loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (zákon ze dne 10. června 2020 o transparentnosti informací o zemědělských a potravinářských výrobcích).

- 3 Conseil d'État (Státní rada) rozhodla o spojení všech tří žalob.

Právní rámec

A. Relevantní unijní právo

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům

- 4 Podle článku 38 nařízení č. 1169/2011 platí, že:

„1. V otázkách výslovně harmonizovaných tímto nařízením nesmějí členské státy přijímat ani zachovávat vnitrostátní opatření, pokud to právo Unie nepovoluje. Tato vnitrostátní opatření nesmějí působit překážky volného pohybu zboží včetně diskriminace vůči potravinám pocházejícím z jiných členských států.

2. Aniž je dotčen článek 39, mohou členské státy přijímat vnitrostátní opatření v otázkách, které nejsou výslovně harmonizovány tímto nařízením, za předpokladu, že jimi nezakáží, neztíží ani neomezí volný pohyb zboží, které je v souladu s tímto nařízením.“

- 5 Na základě čl. 1 odst. 1 (Předmět a oblast působnosti) nařízení č. 1169/2011 platí, že:

„1. Toto nařízení stanoví základ pro zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů v souvislosti s informacemi o potravinách s přihlédnutím k rozdílům ve vnímání spotřebitelů a jejich informačních potřebách při současném zajištění plynulého fungování vnitřního trhu.“

- 6 Podle čl. 3 odst. 1 (Obecné cíle) tohoto nařízení platí, že:

„1. Poskytování informací o potravinách usiluje o vysokou úroveň ochrany zdraví a zájmů spotřebitelů poskytnutím základu, který konečnému spotřebiteli umožní informovaný výběr potravin a jejich bezpečné použití, se zvláštním ohledem na zdravotní, hospodářská, environmentální, sociální a etická hlediska.“

- 7 Na základě článku 7 (Uvádění nezavádějících informací) uvedeného nařízení platí, že:

„1. Informace o potravinách nesmějí být zavádějící, zejména:

a) pokud jde o charakteristiky potraviny a zvláště o její povahu, totožnost, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, zemi původu nebo místo provenience, způsob výroby nebo získání;

[...]

d) vyvoláváním dojmu na základě vzhledu, popisu nebo vyobrazení, že je přítomna určitá potravina nebo složka, ačkoli ve skutečnosti byla určitá přirozeně se vyskytující součást nebo běžně používaná složka v této potravině nahrazena odlišnou součástí nebo složkou.

2. Informace o potravině musí být přesné, jasné a spotřebitelům snadno srozumitelné.

[...]

4. Odstavce 1, 2 a 3 se rovněž použijí na:

a) související reklamu;

b) obchodní úpravu potravin, jejich tvar, vzhled nebo balení, použité obalové materiály, způsob jejich uspořádání a místo vystavení.“

8 Podle článku 9 tohoto nařízení (Seznam povinných údajů) platí, že:

„1. V souladu s články 10 až 35 a s výhradou odchylek obsažených v této kapitole se povinně uvádějí tyto údaje:

a) název potraviny:

[...]“

9 Podle čl. 17 odst. 1 a 5 (Název potraviny) tohoto nařízení platí, že:

„1. Názvem potraviny je její zákonný název. Pokud takový název neexistuje, je názvem potraviny její vžitý název a v případě, že neexistuje nebo se nepoužívá, uvede se popisný název dané potraviny.

[...]

5. Zvláštní ustanovení o názvu potraviny a údajích, které k němu musí být připojeny, jsou obsažena v příloze VI.“

10 Na základě bodu 4 části A (Povinné údaje připojené k názvu potraviny) přílohy VI (Název potraviny a zvláštní průvodní údaje) tohoto nařízení platí, že:

„4. Označení potraviny, v níž byla některá součást nebo složka, jejíž běžné použití nebo přirozený výskyt spotřebitel předpokládá, nahrazena jinou součástí či

složkou, musí obsahovat vedle seznamu složek jednoznačný údaj o součásti či složce, jež byla pro částečné nebo úplné nahrazení použita, a to:

a) v těsné blízkosti názvu produktu a

b) vytištěný písmem, jehož střední výška písma představuje alespoň 75 % střední výšky písma názvu produktu a jehož velikost není menší než minimální velikost písma stanovená v čl. 13 odst. 2 tohoto nařízení.“

Relevantní rozsudky Soudního dvora

- 11 V rozsudku ze dne 1. října 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), Soudní dvůr rozhodl, že žádné ustanovení nařízení č. 1169/2011 nevyjmenovává „otázky výslovně harmonizované“, jak jsou uvedeny v čl. 38 odst. 1 tohoto nařízení, a že s ohledem na tento výraz je třeba při identifikaci zmíněných otázek striktně dodržovat znění tohoto nařízení (bod 25).
- 12 V rozsudku ze dne 1. prosince 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení bodu 4 části A přílohy VI nařízení č. 1169/2011 mají v podstatě doplnit ustanovení článku 7 tohoto nařízení o zvláštní požadavky na označování, aby byl spotřebitel chráněn před klamáním vzniklým nesprávnými údaji (bod 31).

Sdělení Komise o otázkách a odpovědích týkajících se používání nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům (2018/C 196/01)

B. Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

- 13 Podle článku L. 412–10 spotřebitelského zákoníku (vloženého článkem 5 zákona ze dne 10. června 2020 o transparentnosti informací o zemědělských a potravinářských výrobcích) platí, že:

„Názvy používané za účelem označení potravin živočišného původu nesmějí být použity k popisu, uvádění na trh nebo propagaci potravin obsahujících rostlinné bílkoviny. Vyhláška stanoví podíl rostlinných bílkovin, nad který není tento název možný.“

- 14 Podle článku 1 vyhlášky ze dne 29. června 2022 o používání některých názvů užívaných za účelem označení potravin obsahujících rostlinné bílkoviny platí, že:

„[Tato vyhláška se vztahuje] na potraviny vyrobené v tuzemsku, které obsahují rostlinné bílkoviny“.

- 15 Podle čl. 2 odst. 3 a 4 této vyhlášky platí, že:

„Pro účely označení zpracovaného výrobku obsahujícího rostlinné bílkoviny je zakázáno použít:

[...]

(3) *název používající specifickou terminologii pro řeznictví, uzenářství nebo rybí výrobky;*

(4) *název potraviny živočišného původu reprezentující obchodní použití.“*

16 Podle článku 3 této vyhlášky platí, že:

„Odchylně od ustanovení článku 2 lze název potraviny živočišného původu použít:

(1) u potravin živočišného původu obsahujících rostlinné bílkoviny ve stanoveném poměru, je-li taková přítomnost zakotvena právní úpravou nebo uvedena v seznamu v příloze k této vyhlášce;

[...]"

17 Podle článku 5 této vyhlášky platí, že:

„Výrobky legálně vyrobené nebo uvedené na trh v jiném členském státě Evropské unie nebo v Turecku nebo legálně vyrobené v jiném státě, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nepodléhají požadavkům stanoveným touto vyhláškou.“

18 V článku 7 zakotvuje vyhláška správní sankce za jakékoli porušení pravidel, která stanoví.

Argumenty účastníků řízení

A. Podstatné argumenty žalobců (a vedlejších účastníků řízení)

19 Žalobci (a vedlejší účastníci řízení) tvrdí, že napadená vyhláška je protiprávní a uplatňují v tomto ohledu několik žalobních důvodů. Tvrdí zejména, že napadená vyhláška:

- byla přijata nesprávným postupem, jelikož nebyla řádně oznámena Evropské komisi v souladu se zvláštním oznamovacím postupem zakotveným v článku 45 nařízení (EU) č. 1169/2011;
- porušuje požadavek jasnosti v oblasti označování zakotvený nařízením č. 1169/2011, cíl srozumitelnosti a přístupnosti normy, jenž má ústavní povahu, a dále zásadu zákonnosti trestných činů a trestů;
- je protiprávní, neboť článek L. 412–10 spotřebitelského zákoníku, který uvedená vyhláška provádí, zavádí principiální zákaz, a to v rozporu s čl. 5 odst. 5 směrnice 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu;

- vyplývá ze zneužití pravomoci, jelikož byla přijata domněle za účelem ochrany spotřebitelů, a to zejména na základě článku 38 nařízení č. 1169/2011, i když jejím cílem ve skutečnosti bylo ochránit zájmy výrobců masa, podle nařízení č. 1169/2011.
- 20 Dovolávají se i porušení ustanovení o volném pohybu zboží a dále porušení článku 39 nařízení č. 1169/2011, jelikož napadená vyhláška bez jakéhokoli odůvodnění ukládá, aby se na výrobcích na bázi rostlinných bílkovin vyráběných a uváděných na trh ve Francii uváděl dodatečný povinný údaj s informací o zemi původu, a zvyšuje administrativní zátěž dopadající na tytéž výrobky vyrobené jinde v Unii, avšak uváděné na trh ve Francii. Jde tedy o opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 34 SFEU nebo o opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení vývozu ve smyslu článku 35 SFEU. Nositel regulační pravomoci navíc neprokázal, že takové opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení je přiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli, jímž je vyjasnění informací poskytovaných spotřebitelům, a že neexistují jiné vhodnější prostředky, které by tento cíl naplňovaly.
- 21 Zásadněji, žalobci tvrdí zaprvé to, že napadená vyhláška tím, že za účelem označení potravin na bázi rostlinných bílkovin zakazuje použití názvů potravin živočišného původu, porušuje čl. 38 odst. 1 nařízení č. 1169/2011, jelikož pojednává o otázce, která byla výslovně harmonizována ustanoveními článků 7 a 17 uvedeného nařízení, ve spojení s ustanoveními bodu 4 části A přílohy VI téhož nařízení.
- 22 Žalobci zadruhé a podpůrně tvrdí, že napadená vyhláška porušuje články 9 a 17 nařízení č. 1169/2011, neboť výrobcům potravin na bázi rostlinných bílkovin se při neexistenci zákonného názvu předepsaného vnitrostátními nebo evropskými ustanoveními zakazuje, aby své výrobky označovali jejich vžitým názvem, a to ať jde o název, jehož použití se objevilo před zveřejněním vyhlášky nebo by se objevilo později, nebo o popisný název.
- 23 Na podporu tohoto žalobního důvodu žalobci s konstatováním, že vnitrostátní ani unijní právo pro potraviny na bázi rostlinných bílkovin nezakotvuje žádný zákonný název, tvrdí, že výrobcům a distributorům takových potravin se tak brání v tom, aby pro účely obchodní úpravy a uvádění svých výrobků na trh použili názvy povolené nařízením č. 1169/2011, a připomínají, že sama Komise v rámci svých připomínek v odpovědi na předběžné oznámení návrhu vyhlášky, k němuž došlo dne 1. října 2021 v rámci postupu zakotveného článkem 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti a podle nařízení č. 1169/2011, uvedla, že některé výrazy, jejichž použití oznámený návrh vyhlášky zakazuje, se v posledních letech na unijním trhu za účelem popisu výrobků na rostlinné bázi široce používaly a že spotřebitelé se s těmito druhy výrobků a těmito názvy seznámili.

B. *Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique* (*Ministr hospodářství, financí a průmyslové a digitální suverenity, Francie*)

Ministr hospodářství, financí a průmyslové a digitální suverenity navrhl, aby byly žaloby zamítnuty. Tvrdí, že žalobní důvody, které žalující společnosti a vedlejší účastníci uplatňují, nejsou opodstatněné.

Posouzení Conseil d'État (Státní rada)

- 24 Conseil d'État (Státní rada) zamítá žalobní důvody vycházející z nesprávného oznámení napadené vyhlášky Evropské komisi, jelikož má za to, že k tomuto oznámení došlo řádným způsobem.
- 25 Conseil d'État (Státní rada) zamítá žalobní důvody vycházející z porušení požadavku jasnosti, cíle srozumitelnosti a přístupnosti normy, který má ústavní povahu, a dále zásady zákonnosti trestných činů a trestů, jelikož má za to, že ustanovení napadené vyhlášky jsou dostatečně jasná a srozumitelná.
- 26 Pokud jde o domnělé porušení volného pohybu zboží, má Conseil d'État (Státní rada) za to, že jelikož se napadená vyhláška vztahuje výlučně na výrobky vyrobené v tuzemsku, nemůže mít za cíl ani za následek bránit dovozu zboží z jiného členského státu do Francie. Zadruhé s ohledem na informace ze spisu není cílem ani následkem napadené vyhlášky, že by omezovala vývoz francouzských výrobků do zahraničí. Conseil d'État (Státní rada) tedy žalobní důvod vycházející z porušení článku 34 SFEU nebo článku 35 SFEU zamítla.
- 27 Pokud jde o domnělé porušení směrnice 2005/29, má Conseil d'État (Státní rada) za to, že cílem ani následkem napadené vyhlášky není ve smyslu článku 5 této směrnice doplnit jednotný seznam obchodních praktik, které se za všech okolností považují za nekalé, jenž je k této směrnici připojen, a že žalobní důvody vycházející z porušení této směrnice musí být tedy zamítnuty.

K domnělému porušení nařízení č. 1169/2011

- 28 Conseil d'État (Státní rada) uvádí, že z ustanovení napadené vyhlášky plyne, že nositel regulační pravomoci chtěl s cílem chránit spotřebitele před klamavými názvy, jenž je totožný s cílem, který sleduje nařízení č. 1169/2011, zakázat použití názvů označujících výrobky živočišného původu za účelem popisu, uvádění na trh nebo propagace potravin obsahujících rostlinné bílkoviny. Tento zákaz dopadá nejen na případ, kdy by v těsné blízkosti těchto názvů nebyly za účelem informování spotřebitelů o částečné nebo úplné náhradě rostlinnými bílkovinami ve složení těchto potravin uvedeny dodatečné údaje, nýbrž i na případ, kdy by takové údaje byly k těmto názvům připojeny. V prvním případě stanoví napadená vyhláška meze poměru rostlinných bílkovin, do kterého je název nadále povolen.

- 29 Pro ilustraci lze uvést, že napadená vyhláška tak za účelem označení „steaku“ nebo „klobásky“, v nichž jsou živočišné bílkoviny nahrazeny bílkoviny rostlinnými, zakazuje bez dodatečného údaje použít názvy „steak“ nebo „klobása“, avšak povoluje tytéž názvy, pokud poměr rostlinných bílkovin zůstává pod mezí, kterou vyhláška stanoví. Z důvodu použití slov „steak“ nebo „klobása“, které označují výrobky živočišného původu, zakazuje tato vyhláška za účelem označení potravin, v nichž jsou živočišné bílkoviny nahrazeny bílkoviny rostlinnými, i použití názvů „sójový steak“ nebo „rostlinná klobása“.
- 30 Conseil d'État (Státní rada) má za to, že žalobní důvody předložené žalobci vyvolávají několik otázek týkajících se výkladu nařízení č. 1169/2011. Konkrétněji, tyto žalobní důvody nastolují otázku, zda otázky, o kterých pojednává napadená vyhláška (a to zákaz použít názvy potravin živočišného původu za účelem označení potravin na bázi rostlinných bílkovin), byly ve smyslu čl. 38 odst. 1 výslovně harmonizovány ustanoveními článků 7 a 17 uvedeného nařízení, ve spojení s ustanoveními bodu 4 části A přílohy VI uvedeného nařízení. V případě výslovné harmonizace otázek, o kterých napadená vyhláška pojednává, vyvstává otázka, jaké následky taková harmonizace má. V případě, že k výslovné harmonizaci nedošlo, však vyvstává otázka, zda napadená vyhláška porušuje ustanovení článků 9 a 17 nařízení č. 1169/2011.
- 31 Conseil d'État (Státní rada) má za to, že tyto otázky jsou rozhodné pro vyřešení sporu, o němž musí rozhodnout, a vyvolávají vážnou obtíž. Domnívá se, že je tedy třeba obrátit se podle článku 267 SFEU na Soudní dvůr.

Předběžné otázky

- 32 Conseil d'État (Státní rada, Francie) proto pokládá Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
1. Musí být ustanovení článku 7 nařízení (EU) č. 1169/2011, která vyžadují, aby byly spotřebitelům poskytnuty informace, jež je neuvádí v omyl, pokud jde o totožnost, povahu a vlastnosti potravin, vykládána tak, že ve smyslu a pro účely uplatnění čl. 38 odst. 1 téhož nařízení výslovně harmonizují otázku používání názvů výrobků živočišného původu pocházejících z odvětví řeznictví, uzenářství a rybích výrobků za účelem popisu, uvádění na trh nebo propagace potravin obsahujících rostlinné bílkoviny, které mohou spotřebitele uvést v omyl, čímž tato ustanovení brání tomu, aby členský stát do této otázky zasáhl vydáním vnitrostátních opatření regulujících nebo zakazujících používání takových názvů?
 2. Musí být ustanovení článku 17 nařízení (EU) č. 1169/2011, která stanoví, že názvem, jímž se potravin identifikuje, je v případě neexistence zákonného názvu její vžitý název nebo popisný název, ve spojení s ustanoveními bodu 4 části A přílohy VI tohoto nařízení, vykládána tak, že ve smyslu a pro účely uplatnění čl. 38 odst. 1 téhož nařízení výslovně harmonizují otázku obsahu a používání jiných než zákonných názvů označujících potraviny živočišného původu za účelem popisu, uvádění na trh nebo propagace potravin obsahujících rostlinné

bílkoviny, a to včetně případu úplného nahrazení všech složek živočišného původu tvořících potravinu složkami původu rostlinného, čímž tato ustanovení brání tomu, aby členský stát do této otázky zasáhl vydáním vnitrostátních opatření regulujících nebo zakazujících používání takových názvů?

3. Brání v případě kladné odpovědi na první nebo na druhou otázku výslovná harmonizace, kterou ve smyslu a za účelem uplatnění čl. 38 odst. 1 nařízení (EU) č. 1169/2011 uskutečňují články 7 a 17 téhož nařízení, ve spojení s ustanoveními bodu 4 části A přílohy VI tohoto nařízení:

a) tomu, aby členský stát vydal vnitrostátní opatření, které stanoví uložení správních sankcí v případě nedodržení požadavků a zákazů plynoucích z ustanovení tohoto nařízení?

b) tomu, aby členský stát vydal vnitrostátní opatření, kterým se stanoví poměry rostlinných bílkovin, do nichž je za účelem popisu, uvádění na trh nebo propagace potravin obsahujících rostlinné bílkoviny nadále povoleno používat jiných než zákonných názvů označujících potraviny živočišného původu?

4. Opravňují v případě záporné odpovědi na první a druhou otázku ustanovení článků 9 a 17 nařízení (EU) č. 1169/2011 členský stát:

a) aby vydal vnitrostátní opatření stanovující poměry rostlinných bílkovin, do nichž je za účelem popisu, uvádění na trh nebo propagace potravin obsahujících rostlinné bílkoviny povoleno používat jiné než zákonné názvy označující potraviny živočišného původu?

b) aby vydal vnitrostátní opatření, kterým se zakazuje používání některých vžitých nebo popisných názvů, a to i tehdy, jsou-li k těmto názvům připojeny dodatečné údaje zaručující nezavádějící informování spotřebitele?

c) aby vydal opatření uvedená v otázce 4 písm. a) a 4 písm. b) pouze ve vztahu k výrobkům vyrobeným na jeho území, aniž by v tomto případě porušil zásadu přiměřenosti těchto opatření?