

Zadeva C-438/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

13. julij 2023

Predložitveno sodišče:

Conseil d'État (Francija)

Datum predložitvene odločbe:

12. julij 2023

Tožeče stranke:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Tožena stranka:Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté
industrielle et numérique**Predmet spora in podatki o njem**

- 1 Pri Conseil d'État (državni svet, Francija) so bile vložene tri ločene ničnostne tožbe, ki so jih vložili (i) združenje Protéines France, (ii) Union végétarienne européenne (Evropska vegetarijanska zveza) in Association végétarienne de France (francosko vegetarijansko združenje) ter (iii) družba Beyond Meat. V podporo tožbi združenja Protéines France je interveniralo več družb, dejavnih na trgu živil na osnovi rastlinskih beljakovin, med njimi tudi družba Beyond Meat.
- 2 Tožeče družbe Conseil d'État (državni svet) predlagajo, naj zaradi prekoračitve pooblastil razglasi ničnost décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (odlok št. 2022-947 z dne 29. junija 2022 o uporabi nekaterih

imen za označevanje živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine). S tem odlokom se izvaja člen L. 412-10 code de la consommation (zakonik o varstvu potrošnikov), ki izhaja iz člena 5 loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (zakon z dne 10. junija 2020 o preglednosti informacij o kmetijskih in živilskih proizvodih).

- 3 Conseil d'État (državni svet) se je odločil združiti vse tri tožbe.

Pravni okvir

A. Upoštevno pravo Unije

Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom

- 4 Člen 38 Uredbe št. 1169/2011 določa:

„1. Države članice o zadevah, izrecno usklajenih s to uredbo, ne smejo sprejemati ali ohraniti nacionalnih ukrepov, razen če to ni dovoljeno z zakonodajo Unije. Navedeni nacionalni ukrepi ne smejo povzročati ovir za prosti pretok blaga, vključno z diskriminacijo živil iz drugih držav članic.

2. Brez poseganja v člen 39 lahko države članice sprejmejo nacionalne ukrepe o zadevah, ki niso izrecno usklajene s to uredbo, razen če bi ti ukrepi pomenili prepoved, oviranje ali omejevanje prostega pretoka blaga, ki je v skladu s to uredbo.“

- 5 Člen 1(1) (Vsebina in področje uporabe) Uredbe št. 1169/2011 določa:

„1. Ta uredba določa podlago za zagotavljanje visoke ravni varstva potrošnikov v zvezi z informacijami o živilih, ob upoštevanju razlik v razumevanju potrošnikov in njihovih potreb po informacijah, ter hkrati zagotavlja nemoteno delovanje notranjega trga.“

- 6 Člen 3(1) (Splošni cilji) te uredbe določa:

„1. Zagotavljanje informacij o živilih dosega visoko raven varovanja zdravja in interesov potrošnikov z zagotavljanjem podlage končnim potrošnikom za ozaveščeno izbiro in za varno uporabo živil, zlasti v zvezi z zdravstvenimi, gospodarskimi, okoljskimi, socialnimi in etičnimi vidiki.“

- 7 Člen 7 (Prakse poštenega informiranja) navedene uredbe določa:

„1. Informacije o živilih ne smejo biti zavajajoče, zlasti:

(a) glede značilnosti živila in še posebej njegove narave, identitete, lastnosti, sestave, količine, roka uporabnosti, države porekla ali kraja izvora, načina proizvodnje ali pridelave;

[...]

(d) z izgledom, opisom ali slikovnimi prikazi, ki bi potrošniku namigovali o prisotnosti določenega živila ali vsebnosti sestavine, medtem ko bi sestavni del, naravno prisoten v tem živilu, oziroma sestavina, ki se v njem običajno uporablja, bila nadomeščena z drugačnim sestavnim delom oziroma drugačno sestavino.

2. Informacije o živilih so točne, jasne in potrošniku zlahka razumljive.

[...]

4. Odstavki 1, 2 in 3 se uporabljajo tudi za:

(a) oglaševanje;

(b) predstavitev živil, zlasti njihove oblike, videza ali embalaže, uporabljene embalažne materiale, način, kako so razporejena, in okolje, v katerem so razstavljena.“

8 Člen 9 te uredbe (Seznam obveznih podatkov) določa:

„1. V skladu s členi 10 do 35 in ob upoštevanju izjem iz tega poglavja je obvezna navedba naslednjih podatkov:

(a) ime živila;

[...].“

9 Člen 17(1) in (5) te uredbe (Ime živila) določa:

„1. Ime živila je njegovo predpisano prodajno ime. Če prodajno ime ni predpisano, je ime živila njegovo običajno ime, če pa običajnega imena ni ali se ne uporablja, se navede opisno ime živila.

[...]

5. Posebne določbe o imenu živila in podatkih, ki spremljajo živilo, so določene v Prilogi VI.“

10 Odstavek 4 dela A (Obvezni spremni podatki ob imenu živila) Priloge VI (Ime živila in posebni spremni podatki) k tej uredbi določa:

„4. Pri živilih, pri katerih je bil sestavni del ali sestavina, za katero potrošnik pričakuje, da se običajno uporablja ali je običajno prisotna, nadomeščena z

drugim sestavnim delom ali sestavino, se na označbi poleg seznama sestavin jasno navede sestavni del ali sestavina, uporabljena za delno ali popolno nadomestitev:

(a) blizu imena proizvoda; in

(b) z uporabo velikosti črk, ki je najmanj 75 % srednjega črkovnega pasu (x-height) imena proizvoda in ni manjša kot najmanjša velikost črk iz člena 13(2) te uredbe.“

Upoštevne sodbe Sodišča

- 11 Sodišče je v sodbi z dne 1. oktobra 2020, *Groupe Lactalis* (C-485/18, EU:C:2020:763), razsodilo, da v nobeni določbi Uredbe št. 1169/2011 niso našteve „zadev[e], izrecno usklajen[e]“ iz člena 38(1) te uredbe in da je treba glede na ta izraz pri opredelitvi navedenih zadev strogo upoštevati besedilo navedene uredbe (točka 25).
- 12 Sodišče je v sodbi z dne 1. decembra 2022, *LSI – Germany* (C-595/21, EU:C:2022:949), razsodilo, da je bil namen določb odstavka 4 dela A Priloge VI k Uredbi št. 1169/2011 v bistvu dopolniti določbe člena 7 te uredbe s posebnimi zahtevami o označevanju, da bi se potrošnika zavarovalo pred zavajanjem, do katerega bi prišlo zaradi netočnih navedb (točka 31).

Obvestilo Komisije o vprašanjih in odgovorih glede uporabe Uredbe (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (2018/C 196/01)

B. Navedene določbe nacionalnega prava

- 13 Člen L. 412-10 zakonika o varstvu potrošnikov (vstavljen s členom 5 zakona z dne 10. junija 2020 o preglednosti informacij o kmetijskih in živilskih proizvodih) določa:

„Imena, ki se uporabljajo za označevanje živil živalskega izvora, se ne smejo uporabljati za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine. Odlok določa delež rastlinskih beljakovin, nad katerim uporaba tega imena ni mogoča.“

- 14 Člen 1 odloka z dne 29. junija 2022 o uporabi nekaterih imen za označevanje živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, določa:

„[Ta odlok] se uporablja za živila, ki so bila proizvedena na nacionalnem ozemlju in vsebujejo rastlinske beljakovine.“

- 15 Točki 3 in 4 člena 2 tega odloka določata:

„Za označevanje predelanega proizvoda, ki vsebuje rastlinske beljakovine, je prepovedana uporaba:

[...]

3. imena, v katerem je uporabljena posebna terminologija v zvezi z mesnimi, suhomesnatimi in ribjimi proizvodi;

4. imena živila živalskega izvora, ki je reprezentativno za komercialno uporabo.“

16 Člen 3 tega odloka določa:

„Z odstopanjem od določb člena 2 se lahko ime živila živalskega izvora uporablja:

1. za živila živalskega izvora, ki vsebujejo določen delež rastlinskih beljakovin, kadar je taka vsebnost predvidena s predpisi ali navedena na seznamu, priloženem temu odloku;

[...].“

17 Člen 5 tega odloka določa:

„Zahteve iz tega odloka ne veljajo za proizvode, ki se zakonito proizvajajo ali tržijo v drugi državi članici Evropske unije ali v Turčiji oziroma se zakonito proizvajajo v drugi državi pogodbenici Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru.“

18 Odlok v členu 7 določa upravne sankcije, ki se izrečejo za vsako kršitev pravil, ki jih določa.

Trditve strank

A. Glavne trditve tožečih strank (in intervenientk)

19 Tožeče stranke (in intervenientke) trdijo, da je izpodbijani odlok nezakonit, in v zvezi s tem navajajo več tožbenih razlogov. Glede izpodbijanega odloka zlasti trdijo, da:

- je bil sprejet po nepravilnem postopku, saj Evropska komisija o njem ni bila ustrezno uradno obveščena v skladu s posebnim postopkom priglasitve iz člena 45 Uredbe (EU) št. 1169/2011;
- krši zahtevo po jasnosti označevanja iz Uredbe št. 1169/2011, cilj ustavnega pomena glede razumljivosti in dostopnosti predpisa ter načelo zakonitosti v kazenskem pravu;
- ni zakonit, ker člen L. 412-10 zakonika o varstvu potrošnikov, ki ga izvaja, uvaja načelno prepoved v nasprotju s členom 5(5) Direktive 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu;

- naj bi pomenil zlorabo pooblastil, saj je bil domnevno sprejet z namenom varstva potrošnikov, zlasti na podlagi člena 38 Uredbe št. 1169/2011, dejansko pa je bil namenjen varstvu interesov proizvajalcev mesa na podlagi Uredbe št. 1169/2011.
- 20 Poleg tega navajajo kršitev določb o prostem pretoku blaga in člena 39 Uredbe št. 1169/2011, ker izpodbijani odlok za proizvode na osnovi rastlinskih beljakovin, ki se proizvajajo in tržijo v Franciji, brez kakršne koli utemeljitve določa dodatno obvezno navedbo v zvezi z državo porekla in povečuje upravno breme za te iste proizvode, ki se proizvajajo drugje v Uniji, tržijo pa se v Franciji. Zato naj bi šlo za ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev pri uvozu v smislu člena 34 PDEU, ali ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev pri izvozu v smislu člena 35 PDEU. Poleg tega regulativni organ ni dokazal, da je tak ukrep, ki ima enak učinek kot količinska omejitev, sorazmeren z zastavljenim ciljem pojasnitve informacij, ki se zagotavljajo potrošnikom, in da za doseg tega cilja ni bilo drugih primernejših sredstev.
- 21 Natančneje, tožeče stranke na prvem mestu trdijo, da izpodbijani odlok s prepovedjo uporabe imen živil živalskega izvora za označevanje živil na osnovi rastlinskih beljakovin krši člen 38(1) Uredbe št. 1169/2011, ker obravnava zadevo, ki je bila izrecno harmonizirana z določbami členov 7 in 17 navedene uredbe v povezavi z določbami odstavka 4 dela A Priloge VI k tej uredbi.
- 22 Tožeče stranke na drugem mestu podredno trdijo, da izpodbijani odlok krši člena 9 in 17 Uredbe št. 1169/2011, ker proizvajalci živil na osnovi rastlinskih beljakovin svojih proizvodov ne smejo označevati z njihovim običajnim imenom, če ti nimajo pravnega imena, predpisanega z nacionalnimi ali evropskimi predpisi, ne glede na to, ali gre za ime, ki se je začelo uporabljati pred objavo odloka ali pozneje, ali za opisno ime.
- 23 V utemeljitev tega tožbenega razloga tožeče stranke, ki ugotavljajo, da ni z nacionalnim pravom ali pravom Unije določeno nobeno pravno ime živil na osnovi rastlinskih beljakovin, trdijo, da proizvajalci in distributerji takih živil zato za predstavitev in trženje svojih proizvodov ne morejo uporabljati imen, dovoljenih z Uredbo št. 1169/2011, in opozarjajo, da je Komisija v okviru svojih stališč v odgovor na predhodno uradno obvestitev o osnutku odloka, ki je bilo izvedeno 1. oktobra 2021 v skladu s postopkom iz člena 5 Direktive (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe ter na podlagi Uredbe št. 1169/2011, sama ugotovila, da so se nekateri izrazi, katerih uporaba je s sporočenim osnutkom odloka prepovedana, na trgu Unije v zadnjih letih obširno uporabljali za opis proizvodov na rastlinski osnovi ter da so se potrošniki seznanili s temi vrstami proizvodov in temi imeni.

B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Minister za gospodarstvo, finance ter industrijsko in digitalno suverenost)

Minister za gospodarstvo, finance ter industrijsko in digitalno suverenost je predlagal, naj se tožbe zavrnejo. Trdi, da so tožbeni razlogi tožečih družb in intervenientk neutemeljeni.

Presoja Conseil d'État (državni svet)

- 24 Conseil d'État (državni svet) zavrača tožbene razloge, ki se nanašajo na nepravilno uradno obvestitev Evropske komisije o izpodbijanjem odloku, saj meni, da je bila izvedena pravilno.
- 25 Conseil d'État (državni svet) zavrača tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev zahteve po jasnosti, cilja ustavnega pomena glede razumljivosti in dostopnosti predpisa ter načela zakonitosti v kazenskem pravu, saj meni, da so zadevne določbe izpodbijanega odloka dovolj jasne in razumljive.
- 26 Glede domnevne kršitve prostega pretoka blaga Conseil d'État (državni svet) meni, da se izpodbijani odlok uporablja izključno za proizvode, proizvedene na nacionalnem ozemlju, zato njegov cilj oziroma posledica ne more biti oviranje uvoza blaga iz druge države članice v Francijo. Po drugi strani naj glede na dokaze v spisu cilj oziroma posledica izpodbijanega odloka ne bi bila omejevanje izvoza francoskih proizvodov v tujino. Conseil d'État (državni svet) je zato zavrnil tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev člena 34 ali 35 PDEU.
- 27 Glede domnevne kršitve Direktive 2005/29 Conseil d'État (državni svet) meni, da ni niti cilj niti posledica izpodbijanega odloka, da bi v smislu člena 5 te direktive dopolnil enotni seznam poslovnih praks, ki se v vseh okoliščinah štejejo za nepošteno, priložen navedeni direktivi, in da je zato treba tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev te direktive, zavrniti.

Domnevna kršitev Uredbe št. 1169/2011

- 28 Conseil d'État (državni svet) navaja, da iz določb izpodbijanega odloka izhaja, da je regulativni organ s ciljem varstva potrošnikov pred zavajajočimi imeni, ki je cilj Uredbe št. 1169/2011, želel za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, prepovedati uporabo imen, ki označujejo proizvode živalskega izvora. Ta prepoved se ne uporablja le v primeru, ko dodatne navedbe niso navedene v neposredni bližini teh imen, da bi bili potrošniki obveščeni o delni ali popolni nadomestitvi z rastlinskimi beljakovinami v sestavi teh živil, temveč tudi v primeru, ko so take navedbe neposredno ob teh imenih. V prvem primeru izpodbijani odlok določa meje deleža rastlinskih beljakovin, pod katerimi je ime še naprej dovoljeno.

- 29 Za ponazoritev, z izpodbijanim odlokom je tako za označevanje „zrezka“ ali „klobase“, v katerih so živalske beljakovine nadomeščene z rastlinskimi beljakovinami, prepovedana uporaba imen „zrezek“ ali „klobasa“ brez dodatne navedbe, vendar pa sta ti imeni dovoljeni, če je delež rastlinskih beljakovin pod mejo, ki jo določa odlok. Ta odlok za označevanje živil, v katerih so živalske beljakovine nadomeščene z rastlinskimi beljakovinami, zaradi uporabe besed „zrezek“ ali „klobasa“, ki označujeta proizvoda živalskega izvora, prepoveduje tudi uporabo imen „sojin zrezek“ ali „rastlinska klobasa“.
- 30 Conseil d'État (državni svet) meni, da se s tožbenimi razlogi, ki jih navajajo tožeče stranke, odpira več vprašanj v zvezi z razlago Uredbe št. 1169/2011. Natančneje, s temi tožbenimi razlogi se odpira vprašanje, ali so bile zadeve, ki jih obravnava izpodbijani odlok (in sicer prepoved uporabe imen živil živalskega izvora za označevanje živil na osnovi rastlinskih beljakovin), z določbami členov 7 in 17 navedene uredbe v povezavi z določbami odstavka 4 dela A Priloge VI k tej uredbi izrecno harmonizirane v smislu člena 38(1). V primeru izrecne harmonizacije zadev, ki jih obravnava izpodbijani odlok, se postavlja vprašanje o posledicah take harmonizacije. Ob neobstoju izrecne harmonizacije pa se postavlja vprašanje, ali izpodbijani odlok krši določbe členov 9 in 17 Uredbe št. 1169/2011.
- 31 Conseil d'État (državni svet) meni, da so ta vprašanja odločilna za rešitev spora, o katerem mora odločiti, in pomenijo resno težavo. Meni, da je zato treba zadevo predložiti Sodišču v skladu s členom 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 32 Conseil d'État (državni svet) zato Sodišču postavlja naslednja vprašanja za predhodno odločanje:
1. Ali je treba določbe člena 7 Uredbe (EU) št. 1169/2011, s katerimi se zahteva, da se potrošnikom zagotovijo informacije, ki niso zavajajoče glede identitete, narave in lastnosti živil, razlagati tako, da v smislu in za namene člena 38(1) te uredbe izrecno harmonizirajo vprašanje uporabe imen proizvodov živalskega izvora iz sektorjev mesnih, suhomesnatih in ribjih proizvodov za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, ki bi lahko bila zavajajoča za potrošnika, s čimer državi članici preprečujejo, da bi v to vprašanje posegla s sprejetjem nacionalnih ukrepov, ki urejajo ali prepovedujejo uporabo takih imen?
 2. Ali je treba določbe člena 17 Uredbe (EU) št. 1169/2011, ki določajo, da je ime, po katerem se živilo prepozna, ob neobstoju pravnega imena njegovo običajno ime ali opisno ime, v povezavi z določbami odstavka 4 dela A Priloge VI k tej uredbi razlagati tako, da v smislu in za namene člena 38(1) te uredbe izrecno harmonizirajo vprašanje vsebine in uporabe imen, ki niso pravna imena in ki označujejo živila živalskega izvora, za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, tudi v primeru popolne nadomestitve vseh

sestavin živalskega izvora, ki sestavljajo živilo, s sestavinami rastlinskega izvora, s čimer državi članici preprečujejo, da bi v to vprašanje posegla s sprejetjem nacionalnih ukrepov, ki urejajo ali prepovedujejo uporabo takih imen?

3. Če je odgovor na prvo ali drugo vprašanje pritrdilen, ali izrecna harmonizacija, izvedena v smislu in za namene člena 38(1) Uredbe (EU) št. 1169/2011 z določbami členov 7 in 17 te uredbe v povezavi z določbami odstavka 4 dela A Priloge VI k tej uredbi, nasprotuje:

(a) temu, da država članica sprejme nacionalni ukrep, ki določa naložitev upravnih sankcij v primeru neupoštevanja zahtev in prepovedi, ki izhajajo iz določb te uredbe?

(b) temu, da država članica sprejme nacionalni ukrep, ki določa deleže rastlinskih beljakovin, pod katerimi bi bila za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, še naprej dovoljena uporaba imen, ki niso pravna imena in ki označujejo živila živalskega izvora?

4. Če je odgovor na prvo in drugo vprašanje nikalen, ali določbe členov 9 in 17 Uredbe (EU) št. 1169/2011 državi članici dovoljujejo:

(a) da sprejme nacionalni ukrep, ki določa deleže rastlinskih beljakovin, pod katerimi je za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, dovoljena uporaba imen, ki niso pravna imena in ki označujejo živila živalskega izvora?

(b) da sprejme nacionalni ukrep, ki prepoveduje uporabo nekaterih običajnih ali opisnih imen, tudi če jih spremljajo dodatne navedbe, ki zagotavljajo pošteno obveščanje potrošnika?

(c) da ukrepa iz četrtega vprašanja, točki (a) in (b), sprejme izključno za proizvode, ki se proizvajajo na njenem ozemlju, ne da bi v tem primeru kršila načelo sorazmernosti teh ukrepov?