

Zaak C-438/23**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

13 juli 2023

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 juli 2023

Verzoekende partijen:

Protéines France

European Vegetarian Union

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Verwerende partij:

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

Voorwerp en feiten van het geding

- 1 Bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) zijn drie afzonderlijke beroepen tot nietigverklaring ingediend door i) de vereniging Protéines France, ii) de European Vegetarian Union en de Association végétarienne de France, en iii) de vennootschap Beyond Meat. Verschillende vennootschappen die actief zijn op de markt van voedingsmiddelen op basis van plantaardige eiwitten hebben geïntervenieerd aan de zijde van de vereniging Protéines France, waaronder de vennootschap Beyond Meat.
- 2 Verzoeksters verzoeken de Conseil d'État décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des

denrées comportant des protéines végétales (besluit nr. 2022-947 van 29 juni 2022 betreffende het gebruik van bepaalde benamingen ter aanduiding van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten), nietig te verklaren wegens bevoegdheidsoverschrijding. Dit besluit past artikel L. 412-10 van de code de la consommation (wetboek consumentenrecht) toe, dat is ingevoegd bij artikel 5 van de loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (wet van 10 juni 2020 betreffende de transparantie van de informatie over landbouwproducten en levensmiddelen).

- 3 De Conseil d'État heeft besloten de drie verzoekschriften te voegen.

Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten

- 4 Artikel 38 van verordening nr. 1169/2011 bepaalt:

„1. Wat betreft aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mogen de lidstaten uitsluitend nationale maatregelen vaststellen of handhaven die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn. Het vrije verkeer van goederen mag door deze nationale maatregelen niet worden belemmerd, met inbegrip van discriminatie ten aanzien van levensmiddelen uit andere lidstaten.

2. Onverminderd artikel 39 mogen de lidstaten nationale maatregelen vaststellen inzake aangelegenheden die niet specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mits zij het vrije verkeer van goederen die stroken met deze verordening, niet verbieden, belemmeren of beperken.”

- 5 Artikel 1 („Onderwerp en toepassingsgebied”), lid 1, van verordening nr. 1169/2011 luidt als volgt:

„1. Deze verordening legt de basis voor de waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften, en zorgt daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt.”

- 6 Artikel 3 („Algemene doelstellingen”), lid 1, van deze verordening bepaalt het volgende:

„1. Bij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers een basis te verschaffen voor het maken van goed

doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, sociale en ethische aspecten.”

7 Artikel 7 („Eerlijke informatiepraktijken”) van deze verordening luidt:

„1. Voedselinformatie mag niet misleidend zijn, met name niet:

a) ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel, en vooral niet ten aanzien van de aard, identiteit, eigenschappen, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, land van oorsprong of plaats van herkomst en wijze van vervaardiging of productie;

[...]

d) door via de presentatie, beschrijving of afbeelding de aanwezigheid van een bepaald levensmiddel of ingrediënt te suggereren terwijl het in werkelijkheid een levensmiddel betreft waarin een van nature aanwezig bestanddeel of normaliter gebruikt ingrediënt is vervangen door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt.

2. Voedselinformatie is nauwkeurig, duidelijk en voor de consument gemakkelijk te begrijpen.

[...]

4. De leden 1, 2 en 3 gelden ook voor:

a) reclame;

b) de wijze van aanbieder van de levensmiddelen en met name de vorm of het uiterlijk van de levensmiddelen, en de verpakking, het gebruikte verpakkingsmateriaal, de wijze waarop de levensmiddelen worden gepresenteerd, alsmede de omgeving waarin zij worden uitgesteld.”

8 Artikel 9 („Lijst van verplichte vermeldingen”) van deze verordening bepaalt:

„1. Overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 35 en behoudens de in dit hoofdstuk vervatte uitzonderingen zijn de volgende vermeldingen verplicht:

a) de benaming van het levensmiddel;

[...]

9 Artikel 17 („Benaming van het levensmiddel”), leden 1 en 5, van deze verordening luidt als volgt:

„1. De benaming van het levensmiddel is zijn wettelijke benaming. Bij ontstentenis van een dergelijke benaming is de benaming van het levensmiddel zijn

gebruikelijke benaming of, als er geen gebruikelijke benaming bestaat of de gebruikelijke benaming niet wordt gebruikt, wordt een beschrijvende benaming van het levensmiddel gegeven.

[...]

5. Bijlage VI bevat specifieke bepalingen inzake de benaming van het levensmiddel en de vermeldingen die tezamen met de benaming worden aangebracht.”

- 10 Punt 4 van deel A („Verplichte vermeldingen die tezamen met de benaming moeten worden aangebracht”) van bijlage VI („Benamingen van het levensmiddel en specifieke vermeldingen die tezamen met de benaming moeten worden aangebracht”) bij deze verordening bepaalt het volgende:

„4. Voor voedsel waarbij een ingrediënt of bestanddeel waarvan de consument verwacht dat het van nature aanwezig of normaliter gebruikt is, vervangen is door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt, vermeldt het etiket, naast de lijst van ingrediënten, duidelijk het bestanddeel of ingrediënt dat ter gehele of gedeeltelijke vervanging is gebruikt:

a) dicht in de buurt van de benaming van het product, en

b) met een lettergrootte met een x-hoogte van ten minste 75 % van de x-hoogte van de benaming van het product, en niet kleiner dan de in artikel 13, lid 2, vastgelegde minimumlettergrootte.”

Relevante arresten van het Hof

- 11 In het arrest van 1 oktober 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763, punt 25), heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie voor recht verklaard dat nergens in verordening nr. 1169/2011 de in artikel 38, lid 1, van die verordening bedoelde „aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd” worden opgesomd en dat, gelet op die uitdrukking, deze aangelegenheden moeten worden bepaald met strikte inachtneming van de bewoordingen van deze verordening.
- 12 In het arrest van 1 december 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949, punt 31), heeft het Hof voor recht verklaard dat de bepalingen van bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011 in wezen beoogden de bepalingen van artikel 7 van deze verordening aan te vullen met specifieke etiketteringsvoorschriften teneinde de consument te beschermen tegen misleiding als gevolg van onjuiste informatie.

Mededeling van de Commissie betreffende vragen en antwoorden over de toepassing van verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (2018/C 196/01)

B. Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 13 Artikel L. 412-10 van het wetboek consumentenrecht (ingevoegd bij artikel 5 van de wet van 10 juni 2020 betreffende de transparantie van de informatie over landbouwproducten en voedsel) luidt:

„De benamingen die worden gebruikt om levensmiddelen van dierlijke oorsprong aan te duiden, mogen niet worden gebruikt om levensmiddelen met plantaardige eiwitten te beschrijven, in de handel te brengen of aan te prijzen. Bij besluit wordt het aandeel plantaardige eiwitten vastgesteld waarboven deze benaming niet mogelijk is.”

- 14 Artikel 1 van het décret du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (besluit van 29 juni 2022 betreffende het gebruik van bepaalde benamingen ter aanduiding van voedingsmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten), bepaalt het volgende:

„[Dit besluit is van toepassing] op levensmiddelen die op het nationale grondgebied zijn vervaardigd en plantaardige eiwitten bevatten”.

- 15 Artikel 2, leden 3 en 4, van dit besluit luidt als volgt:

„Voor de omschrijving van verwerkte producten die plantaardige eiwitten bevatten, wordt geen gebruik gemaakt van:

[...]

3) benamingen met de specifieke terminologie van het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf;

4) benamingen van een levensmiddel van dierlijke oorsprong die representatief zijn voor het handelsgebruik.”

- 16 Artikel 3 van het besluit bepaalt:

„In afwijking van artikel 2 kan de benaming van een levensmiddel van dierlijke oorsprong worden gebruikt:

1) voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong die een bepaalde hoeveelheid plantaardige eiwitten bevatten, wanneer dat gehalte is voorgeschreven in de regelgeving of is vermeld in de bij dit besluit gevoegde lijst;

[...]”

17 Artikel 5 van het besluit luidt als volgt:

„Producten die in een andere lidstaat van de Europese Unie of in Turkije rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel gebracht, of die rechtmatig zijn vervaardigd in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, zijn niet onderworpen aan de vereisten van dit besluit.”

18 Artikel 7 van het besluit bepaalt de administratieve sancties voor elke overtreding van de voorschriften in het besluit.

Argumenten van partijen

A. Voornaamste argumenten van verzoeksters (en interveniëntes)

19 Verzoeksters (en interveniëntes) stellen dat het bestreden besluit onwettig is en voeren in dit verband een aantal middelen aan. Zij betogen met name dat het bestreden besluit:

- is vastgesteld na een onregelmatige procedure, omdat het niet regelmatig bij de Europese Commissie is aangemeld volgens de specifieke kennisgevingsprocedure in artikel 45 van verordening (EU) nr. 1169/2011;
- in strijd is met het in verordening nr. 1169/2011 vastgelegde vereiste van duidelijkheid op het gebied van etikettering, met de constitutionele doelstelling van begrijpelijkheid en toegankelijkheid van rechtsregels, alsook met het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen;
- onwettig is omdat artikel L. 412-10 van het wetboek consumentenrecht, dat door het besluit wordt toegepast, een principieel verbod instelt in strijd met artikel 5, lid 5, van richtlijn 2005/29/EG van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt;
- berust op misbruik van bevoegdheid, aangezien het beweerdelijk is vastgesteld ter bescherming van de consument, met name op grond van artikel 38 van verordening nr. 1169/2011, terwijl het in werkelijkheid beoogt op basis van verordening nr. 1169/2011 de belangen van de vleesproducenten te beschermen.

20 Zij voeren ook aan dat de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen en artikel 39 van verordening nr. 1169/2011 zijn geschonden, aangezien het bestreden besluit aan in Frankrijk vervaardigde en in de handel gebrachte plantaardige eiwitproducten zonder enige rechtvaardiging een aanvullende verplichte vermelding van het land van oorsprong oplegt en de administratieve

last verzwart van diezelfde producten die elders in de Unie zijn vervaardigd maar in Frankrijk in de handel worden gebracht. Het bestreden besluit vormt dus een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbepanking in de zin van artikel 34 VWEU of een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbepanking in de zin van artikel 35 VWEU. Bovendien heeft de regelgevende instantie niet aangetoond dat deze maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking evenredig is aan het nagestreefde doel van verduidelijking van de aan de consumenten verstrekte informatie en dat er geen andere, geschiktere middelen zijn om dit doel te bereiken.

- 21 Meer fundamenteel betogen verzoeksters in de eerste plaats dat het bestreden besluit, door te verbieden dat benamingen van levensmiddelen van dierlijke oorsprong worden gebruikt ter aanduiding van levensmiddelen op basis van plantaardige eiwitten, in strijd is met artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, aangezien het betrekking heeft op een aangelegenheid die specifiek is geharmoniseerd door de artikelen 7 en 17 van deze verordening, gelezen in samenhang met bijlage VI, deel A, punt 4, ervan.
- 22 In de tweede plaats voeren verzoeksters subsidiair aan dat het bestreden besluit in strijd is met de artikelen 9 en 17 van verordening nr. 1169/2011, aangezien het producenten van levensmiddelen op basis van plantaardige eiwitten, bij gebreke van een door de nationale of Europese bepalingen voorgeschreven wettelijke benaming, verboden is hun producten aan te duiden met hun gebruikelijke benaming, ongeacht of die vóór dan wel na de publicatie van het besluit in gebruik is geraakt, of met een beschrijvende benaming.
- 23 Verzoeksters stellen vast dat het nationale recht of het Unierecht niet in een wettelijke benaming van levensmiddelen op basis van plantaardige eiwitten voorziet en voeren ter ondersteuning van dit middel aan dat de producenten en distributeurs van dergelijke levensmiddelen aldus worden belet om bij verordening nr. 1169/2011 toegestane benamingen te gebruiken voor de presentatie en de verhandeling van hun producten. Zij herinneren eraan dat de Commissie zelf – in het kader van haar opmerkingen naar aanleiding van de voorafgaande kennisgeving van het ontwerpbesluit die op 1 oktober 2021 is gedaan in het kader van de procedure van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, en uit hoofde van verordening nr. 1169/2011 – erop heeft gewezen dat bepaalde aanduidingen die door het toegezonden ontwerpbesluit werden verboden in de jaren daarvoor op de markt van de Unie breed waren toegepast voor producten op plantaardige basis en dat de consumenten met deze typen producten en hun aanduidingen vertrouwd waren geraakt.

B. Minister van Economische Zaken, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit

De ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (minister van Economische Zaken, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit) heeft geconcludeerd tot afwijzing van het beroep. Hij betoogt dat de door verzoeksters en interveniëntes aangevoerde middelen ongegrond zijn.

Beoordeling door de Conseil d'État

- 24 De Conseil d'État wijst de middelen inzake onregelmatige kennisgeving van het bestreden besluit aan de Europese Commissie af op grond dat deze kennisgeving regelmatig heeft plaatsgevonden.
- 25 De Conseil d'État wijst de middelen af die zijn ontleend aan schending van het vereiste van duidelijkheid, schending van de grondwettelijke doelstelling van begrijpelijkheid en toegankelijkheid van de rechtsregel en schending van het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, op grond dat de betrokken bepalingen van het bestreden besluit voldoende duidelijk en begrijpelijk zijn.
- 26 Wat de gestelde inbreuk op het vrije verkeer van goederen betreft, oordeelt de Conseil d'État dat het bestreden besluit niet tot doel of tot gevolg kan hebben de invoer van goederen uit een andere lidstaat in Frankrijk te belemmeren, aangezien het uitsluitend geldt voor op het nationale grondgebied vervaardigde producten. Voorts heeft het bestreden besluit blijkens de stukken niet tot doel of tot gevolg dat de uitvoer van Franse producten naar het buitenland wordt beperkt. De Conseil d'État heeft het middel inzake schending van artikel 34 of 35 VWEU dan ook afgewezen.
- 27 Wat de gestelde schending van richtlijn 2005/29 betreft, is de Conseil d'État van mening dat het bestreden besluit tot doel noch tot gevolg heeft dat de bij deze richtlijn gevoegde uniforme lijst van handelspraktijken die onder alle omstandigheden als oneerlijk worden beschouwd, in de zin van artikel 5 van de richtlijn wordt aangevuld, en dat de middelen inzake schending van deze richtlijn dus moeten worden afgewezen.

Vermeende schending van verordening nr. 1169/2011

- 28 De Conseil d'État wijst erop dat uit het bestreden besluit volgt dat de regelgevende macht met de tevens door verordening nr. 1169/2011 nagestreefde doelstelling om de consument tegen misleidende benamingen te beschermen, heeft willen verbieden dat benamingen die producten van dierlijke oorsprong aanduiden, worden gebruikt voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten. Dit verbod geldt niet alleen ingeval in de onmiddellijke nabijheid van deze benamingen geen aanvullende aanduidingen worden aangebracht om de

consument te informeren over de gedeeltelijke of volledige vervanging [van dierlijke] door plantaardige eiwitten in de samenstelling van die levensmiddelen, maar ook ingeval dergelijke aanduidingen aan die benamingen zijn gehecht. In het eerste geval stelt het bestreden besluit een maximum aan het gehalte plantaardige eiwitten waarbij de benaming nog steeds is toegestaan.

- 29 Zo verbiedt het bestreden besluit het bijvoorbeeld om de benamingen „steak” (biefstuk) of „saucisse” (worst) zonder aanvullende aanduiding te gebruiken ter aanduiding van een biefstuk of een worst waarin dierlijke eiwitten zijn vervangen door plantaardige eiwitten, maar staat het diezelfde benamingen toe wanneer het gehalte aan plantaardige eiwitten onder een daarin vastgestelde grens blijft. Dit besluit verbiedt wegens de woorden „steak” of „saucisse”, waarmee producten van dierlijke oorsprong worden aangeduid, ook het gebruik van de benamingen „steak de soja” (sojabiefstuk) of „saucisse vegetale” (plantaardige worst) voor levensmiddelen waarin dierlijke door plantaardige eiwitten zijn vervangen.
- 30 Volgens de Conseil d’État werpen de door verzoeksters aangevoerde middelen verschillende vragen op over de uitlegging van verordening nr. 1169/2011. Meer in het bijzonder wordt met deze middelen de vraag opgeworpen of de in het bestreden besluit behandelde aangelegenheden – te weten het verbod om benamingen van levensmiddelen van dierlijke oorsprong te gebruiken voor de aanduiding van levensmiddelen op basis van plantaardige eiwitten – uitdrukkelijk zijn geharmoniseerd in de zin van artikel 38, lid 1, van deze verordening door de artikelen 7 en 17 ervan, gelezen in samenhang met punt 4 van deel A van bijlage VI daarbij. Bij een uitdrukkelijke harmonisatie van de in het bestreden besluit behandelde aangelegenheden rijst de vraag wat de gevolgen van die harmonisatie zijn. Zonder uitdrukkelijke harmonisatie rijst echter de vraag of het bestreden besluit in strijd is met de artikelen 9 en 17 van verordening nr. 1169/2011.
- 31 Volgens de Conseil d’État zijn deze vragen beslissend voor de beslechting van het voorliggende geschil en leveren zij een ernstige moeilijkheid op. Die vragen moeten naar zijn oordeel dus aan het Hof worden voorgelegd krachtens artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vragen

- 32 Bijgevolg stelt de Conseil d’État het Hof de volgende prejudiciële vragen:
1. Moet artikel 7 van verordening nr. 1169/2011, volgens hetwelk aan consumenten informatie moet worden verstrekt die hen niet misleidt over de identiteit, de aard en de hoedanigheden van levensmiddelen, aldus worden uitgelegd dat het een uitdrukkelijke harmonisatie in de zin en voor de toepassing van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengt van het gebruik van benamingen van producten van dierlijke oorsprong uit het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten (waardoor

de consument kan worden misleid), met als gevolg dat een lidstaat niet kan ingrijpen door nationale maatregelen vast te stellen die het gebruik van die benamingen aan voorwaarden onderwerpen of verbieden?

2. Moet artikel 17 van verordening nr. 1169/2011, volgens hetwelk de benaming waarmee het levensmiddel wordt geïdentificeerd bij ontstentenis van een wettelijke benaming zijn gebruikelijke of beschrijvende benaming is, juncto punt 4 van deel A van bijlage VI bij die verordening, aldus worden uitgelegd dat het een uitdrukkelijke harmonisatie in de zin en voor de toepassing van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengt van de inhoud en het gebruik van andere dan wettelijke benamingen die levensmiddelen van dierlijke oorsprong aanduiden, voor het beschrijven, het in de handel te brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen met plantaardige eiwitten, ook wanneer alle ingrediënten van dierlijke oorsprong waaruit een levensmiddel bestaat volledig zijn vervangen door ingrediënten van plantaardige oorsprong, met als gevolg dat een lidstaat niet kan ingrijpen door nationale maatregelen vast te stellen die het gebruik van die benamingen aan voorwaarden onderwerpen of verbieden?

3. Indien de eerste of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, staat dan de uitdrukkelijke harmonisatie, in de zin en voor de toepassing van artikel 38, lid 1, van die verordening, die tot stand is gebracht door de artikelen 7 en 17 van verordening nr. 1169/2011 juncto punt 4 van deel A van bijlage VI bij die verordening, eraan in de weg dat:

a) een lidstaat een nationale maatregel vaststelt waarbij administratieve sancties worden opgelegd wegens niet-naleving van de voorschriften en verboden die voortvloeien uit de bepalingen van deze verordening?

b) een lidstaat een nationale maatregel ter bepaling van het gehalte aan plantaardige eiwitten vaststelt waaronder het blijft toegestaan om andere dan wettelijke benamingen ter aanduiding van levensmiddelen van dierlijke oorsprong te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel te brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten?

4. Indien de eerste en de tweede vraag ontkennend worden beantwoord, staan de artikelen 9 en 17 van verordening nr. 1169/2011 het een lidstaat dan toe om:

a) een nationale maatregel vast te stellen ter bepaling van het gehalte aan plantaardige eiwitten waaronder het is toegestaan om andere dan wettelijke benamingen ter aanduiding van levensmiddelen van dierlijke oorsprong te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten?

b) een nationale maatregel vast te stellen die het gebruik van bepaalde gebruikelijke of beschrijvende benamingen verbiedt, ook wanneer deze vergezeld gaan van aanvullende aanduidingen die een eerlijke voorlichting van de consument waarborgen?

c) de in deze vraag onder a) en b) bedoelde maatregelen alleen vast te stellen ten aanzien van de op zijn grondgebied vervaardigde producten, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel?

WERKDOCUMENT