

Sag C-438/23**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

13. juli 2023

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Frankrig)

Afgørelse af:

12. juli 2023

Sagsøgere:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Sagsøgt/Indstævnt:

Ministère de l'économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder

- 1 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) har modtaget tre særskilte stævninger med påstand om annullation fra i) association Protéines France, ii) Union végétarienne européenne (European Vegetarian Union) og association végétarienne de France (den franske vegetarforening), samt iii) Beyond Meat. En række virksomheder, som er aktive inden for markedet for levnedsmidler på basis af vegetabiliske proteiner, har intervenseret som støtte i søgsmålet anlagt af foreningen Protéines France, herunder selskabet Beyond Meat.
- 2 Sagsøgerne har for Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) nedlagt påstand om annullation af bekendtgørelse nr. 2022-947 af 29.

juni 2022 om anvendelse af visse betegnelser for fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner. Denne bekendtgørelse gennemfører artikel L. 412 10 i code de la consommation (den franske forbrugeraftalelov, herefter »forbrugeraftaleloven«), jf. artikel 5 i lov af 10. juni 2020 om gennemsigtighed af oplysninger om landbrugs- og fødevarerprodukter.

- 3 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) har besluttet at forene de tre søgsmål.

Retsforskrifter

A. EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevarerinformation til forbrugerne

- 4 Artikel 38 i forordning nr. 1169/2011 har følgende ordlyd:

»1. For så vidt angår spørgsmål, der specifikt harmoniseres i denne forordning, må medlemsstaterne ikke vedtage eller opretholde nationale foranstaltninger, medmindre dette tillades i EU-retten. Disse nationale foranstaltninger må ikke medføre hindringer for varernes frie bevægelighed som f.eks. diskrimination i forhold til fødevarer fra andre medlemsstater.

2. Med forbehold af artikel 39 kan medlemsstaterne vedtage nationale foranstaltninger vedrørende spørgsmål, der ikke specifikt harmoniseres i denne forordning, forudsat at de ikke forbyder, hindrer eller begrænser den frie bevægelighed for varer, som er i overensstemmelse med denne forordning.«

- 5 Artikel 1, stk. 1 (Formål og anvendelsesområde), i forordning nr. 1169/2011 bestemmer:

»1. Denne forordning har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelsen af forbrugerne i relation til fødevarerinformation, idet der tages hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.«

- 6 Forordningens artikel 3, stk. 1 (Generelle målsætninger), har følgende ordlyd:

»1. Fødevarerinformation har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og interesser ved at give endelige forbrugere grundlag for at træffe informerede valg og anvende fødevarer på sikker vis, navnlig ud fra sundhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige, sociale og etiske betragtninger.«

- 7 Forordningens artikel 7, stk. 1 (Fair oplysningspraksis), fastsætter:

»1. Fødevarerinformation må ikke være af en sådan art, at den vildleder, især:

a) *med hensyn til fødevarens beskaffenhed og især dens art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsesland eller herkomststed, fremstillings- eller frembringelsesmåde*

[...]

d) *ved gennem udseendet, betegnelsen eller en visuel præsentation at give indtryk af, at der er tale om en bestemt fødevarer eller om forekomsten af en bestemt ingrediens, selv om en naturligt forekommende bestanddel eller en ingrediens, der normalt anvendes i den pågældende fødevarer, i virkeligheden er blevet erstattet med en anden bestanddel eller en anden ingrediens.*

2. *Fødevarerinformation skal være korrekt, klar og letforståelig for forbrugeren.*

[...]

4. *Stk. 1, 2 og 3 gælder ligeledes for:*

a) *reklame*

b) *fødevarerens præsentationsmåde, især deres form, udseende eller emballage, de materialer, der anvendes til emballage, den måde, hvorpå fødevarerne er arrangeret, samt de forhold, hvorunder de udstilles.»*

8 Forordningens artikel 9 (Liste over obligatoriske angivelser) bestemmer:

»1. *På de betingelser, der er fastsat i artikel 10-35, og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i dette kapitel, er det obligatorisk at angive følgende oplysninger:*

a) *varebetegnelsen for fødevareren*

[...]«

9 Forordningens artikel 17, stk. 1 og 5 (Varebetegnelsen for fødevareren) har følgende ordlyd:

»1. *Varebetegnelsen for en fødevarer er dens betegnelse ifølge forskrifterne. Hvis en sådan betegnelse ikke findes, er varebetegnelsen for fødevareren dens sædvanlige betegnelse, eller, hvis der ikke findes en sædvanlig betegnelse, eller den sædvanlige betegnelse ikke anvendes, anføres en beskrivende betegnelse for fødevareren.*

[...]

5. *I bilag VI er der fastsat særlige bestemmelser om varebetegnelsen for fødevareren og de oplysninger, der skal ledsage den.»*

- 10 Følgende fremgår af punkt. 4 i del A (Obligatoriske oplysninger, der ledsager varebetegnelsen for fødevaren) i bilag VI (Varebetegnelsen for fødevaren og særlige ledsagende oplysninger) [til forordningen]:

»4. *Hvad angår fødevarer, hvor en bestanddel eller en ingrediens, som forbrugerne forventer normalt anvendes eller er naturligt forekommende, er blevet erstattet med en anden bestanddel eller en anden ingrediens, skal mærkningen – foruden ingredienslisten – omfatte en tydelig angivelse af den bestanddel eller ingrediens, som er anvendt helt eller delvis til erstatningen:*

- a) *i umiddelbar nærhed af varebetegnelsen samt*
- b) *i en skriftstørrelse, hvor x-højden er mindst 75% af x-højden på varebetegnelsen, og som ikke er mindre end den minimumsskriftstørrelse, der er fastsat i nærværende forordnings artikel 13, stk. 2.«*

Den Europæiske Unions Domstols praksis

- 11 Domstolen fastslog i dom af 1. oktober 2020, Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763), at der ikke var nogen bestemmelse i forordning nr. 1169/2011, som opregnede de »spørgsmål, der specifikt harmoniseres« i henhold til forordningens artikel 38, stk. 1, og at identifikationen af de pågældende spørgsmål med hensyn til dette udtryk ske i streng overensstemmelse med ordlyden af forordningen (præmis 25).
- 12 Domstolen fastslog i dom af 1. december 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949), bestemmelserne i punkt 4 i del A i bilag VI til forordning nr. 1169/2011 i det væsentlige havde til formål at supplere bestemmelserne i forordningens artikel 7 med særlige mærkningskrav for at beskytte forbrugeren mod vildledning fremkaldt af unøjagtige angivelser (præmis 31).

Meddelelse fra Kommissionen om spørgsmål og svar vedrørende anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevarerinformation til forbrugerne (2018/C 196/01)

B. De påberåbte nationale bestemmelser

- 13 Artikel L. 412-10 i code de la consommation (den franske forbrugerftalelovgivning, herefter »forbrugerftaleloven«), jf. artikel 5 i lov af 10. juni 2020 om gennemsigtighed af oplysninger landbrugs- og fødevarerprodukter, har følgende ordlyd:

»*Betegnelser, der anvendes til at angive fødevarer af animalsk oprindelse, må ikke anvendes til at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer med vegetabiliske proteiner. Der fastsættes i en bekendtgørelse, hvilke vegetabiliske proteiner som betegnelserne ikke kan anvendes på.«*

14 Artikel 1 i bekendtgørelse nr. 2022-947 af 29. juni 2022 om anvendelse af visse betegnelser for fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner er affattet således:

» [Bekendtgørelsen finder anvendelse] på fødevarer fremstillet i landet her, indeholdende vegetabiliske proteiner«.

15 Bekendtgørelsens artikel 2, stk. 3 og 4, har følgende ordlyd:

»Det er forbudt at anvende følgende betegnelser for forarbejdede produkter, der indeholder vegetabiliske proteiner:

[...]

Stk. 3 En betegnelse, der anvender den særlige terminologi i forbindelse med slagting, charcuteri eller fiskeforarbejdning;

Stk. 4 En betegnelse for en fødevare af animalsk oprindelse, der er repræsentativ for handelssædvanen.«

16 Bekendtgørelsens artikel 3 har følgende ordlyd:

»Uanset artikel 2 kan betegnelsen på en fødevare af animalsk oprindelse anvendes:

Stk. 1 For fødevarer af animalsk oprindelse, der indeholder vegetabiliske proteiner i et bestemt omfang, når en sådan tilstedeværelse er fastsat i lovgivningen eller anført på listen i bilaget til dette bekendtgørelse

[...]«

17 Bekendtgørelsens artikel 5 har følgende ordlyd:

»Produkter, der er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i Tyrkiet, eller lovligt fremstillet eller solgt i en anden medlemsstat, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, er ikke omfattet af bekendtgørelsens bestemmelser.«

18 Det fremgår af bekendtgørelsens artikel 7, at der udstedes administrative bøder for enhver overtrædelse af de regler, der er fastsat i bekendtgørelsen.

Parternes argumenter

Sagsøgernes (og intervenienternes) væsentligste argumenter

19 Sagsøgerne (og intervenienterne) har nedlagt påstand om, at den omtvistede bekendtgørelse er ulovlig og har fremsat et antal anbringender til støtte for påstanden. De gør navnlig gældende, at den omtvistede bekendtgørelse:

- er blevet vedtaget efter en uregelmæssig procedure, idet den ikke er blevet notificeret over for Europa-Kommissionen i henhold til den særlige notifikationsprocedure, som fremgår af artikel 45 i forordning (EU) nr. 1169/2011.
 - er i strid med kravet om klarhed for så vidt angår mærkningskravet i henhold til i forordning nr. 1169/2011, det forfatningsmæssige mål om, at standarden skal være forståelig og tilgængelig, og princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel
 - er ulovlig, da forbrugeraftalelovens artikel L. 412-10, der anvendes som hjemmel, indfører et principielt forbud i strid med artikel 5, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked.
 - ville medføre magtfordrejning, da den angiveligt blev vedtaget for at beskytte forbrugerne, bl.a. på grundlag af artikel 38 i forordning nr. 1169/2011, mens det faktiske formål var at beskytte kødproducenternes interesser i henhold til forordning nr. 1169/2011.
- 20 Sagsøgerne påberåber sig ligeledes en tilsidesættelse af bestemmelserne om varenes frie bevægelighed og artikel 39 i forordning nr. 1169/2011, da den omtvistede bekendtgørelse pålægger vegetabiliske proteinprodukter, der fremstilles og markedsføres i Frankrig, en yderligere obligatorisk angivelse af oprindelseslandet uden nogen begrundelse og øger den administrative byrde for de samme produkter, der er fremstillet andetsteds i Unionen, men som markedsføres i Frankrig. Den udgør derfor en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriktion i henhold til artikel 34 TEUF eller en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ eksportrestriktion i henhold til artikel 35 TEUF. Desuden har den regulerende myndighed ikke fastslået, at en sådan foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion står i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål om at præcisere de oplysninger, der gives til forbrugerne, og at der ikke findes andre mere hensigtsmæssige midler til at opfylde dette mål.
- 21 Mere grundlæggende gør sagsøgerne for det første gældende, at den omtvistede bekendtgørelse ved at forbyde anvendelsen af betegnelser for fødevarer af animalsk oprindelse til betegnelse af fødevarer baseret på vegetabiliske proteiner tilsidesætter artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, for så vidt det vedrører et spørgsmål, der udtrykkeligt er blevet harmoniseret ved bestemmelserne i forordningens artikel 7 og 17, sammenholdt med bestemmelserne i punkt 4 i del A i bilag VI til forordningen.
- 22 For det andet har sagsøgerne subsidiært gjort gældende, at den omtvistede bekendtgørelse er i strid med artikel 9 og 17 i forordning nr. 1169/2011, da det er forbudt for producenter af fødevarer baseret på vegetabiliske proteiner, såfremt der ikke findes en retlig betegnelse i henhold til nationale eller EU-retlige

bestemmelser, at angive deres produkter efter deres sædvanlige navn, uanset om det drejer sig om et navn, hvis anvendelse ville have vist sig før bekendtgørelsens offentliggørelse eller ville vise sig senere, eller om et beskrivende navn.

- 23 Sagsøgerne har til støtte for dette anbringende gjort gældende, at der ikke er fastsat nogen retlig benævnelse for fødevarer baseret på vegetabiliske proteiner, hverken i national ret eller i EU-retten, og at producenter og distributører af sådanne fødevarer dermed ville være forhindret i at anvende betegnelser, der er tilladt i henhold til forordning nr. 1169/2011, til præsentation og markedsføring af deres produkter, og har gjort opmærksom på, at Kommissionen i sine bemærkninger som svar på den forudgående anmeldelse af udkastet til bekendtgørelse, der blev foretaget den 1. oktober 2021, som led i proceduren i artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter og forskrifter vedrørende informationssamfundets tjenester har påpeget, at visse af de udtryk, som det anmeldte udkast til bekendtgørelse i vidt omfang har været anvendt på EU-markedet til beskrivelse af vegetabiliske produkter, og at forbrugerne har gjort sig bekendt med disse produkttyper og betegnelser.

B. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (ministeriet for økonomiske anliggender, finanser og industriel og digital suverænitet) har nedlagt påstand om afvisning af søgsmålene. Ministeriet har gjort gældende, at de sagsøgende selskabers og intervenienternes anbringender er ugrundede.

Bemærkninger fra Conseil d'État

- 24 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har forkastet påstandene om, at den omtvistede bekendtgørelse er blevet meddelt Europa-Kommissionen på uretmæssig vis, og er af den opfattelse, at denne notifikation er behørig.
- 25 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har forkastet anbringenderne om tilsidesættelse af kravet om klarhed, det forfatningsmæssige mål om, at normen skal være forståelig og tilgængelig, samt princippet om lovligheden af overtrædelser og straffe, idet den finder, at bestemmelserne i det pågældende omtvistede bekendtgørelse er tilstrækkeligt klare og forståelige.
- 26 Med hensyn til det påståede indgreb i de frie varebevægelser finder Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at eftersom det omtvistede bekendtgørelse udelukkende finder anvendelse på produkter, der er fremstillet på det nationale område, kan det ikke have til formål eller til følge at hindre indførsel af varer til Frankrig fra en anden medlemsstat. På den anden side har den

omtvistede bekendtgørelse i lyset af sagens omstændigheder ikke til formål eller til følge at begrænse eksporten af franske produkter til udlandet. Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har derfor forkastet derfor påstanden om tilsidesættelse af artikel 34 eller 35 TEUF.

- 27 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af direktiv 2005/29, har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) fundet, at den omtvistede bekendtgørelse hverken har til formål eller til følge i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktivets artikel 5, at supplere den ene liste over former for handelspraksis, der under alle omstændigheder anses for illoyale, og som er knyttet som bilag til direktivet, og at de anbringender, der er fremført i forbindelse med tilsidesættelsen af direktivet, derfor må forkastes.

Om den angivelige tilsidesættelse af forordning nr. 1169/2011

- 28 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har anført, at det af bestemmelserne i den omtvistede bekendtgørelse fremgår, at den lovgivende myndighed med det formål at beskytte forbrugerne mod vildledende betegnelser, som er fastsat i forordning nr. 1169/2011, har ønsket at forbyde anvendelsen af betegnelser for animalske produkter til beskrivelse, markedsføring eller markedsføring af fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner. Forbuddet gælder ikke kun, hvis supplerende oplysninger ikke straks kommer i nærheden af disse betegnelser for at informere forbrugerne om, at vegetabiliske proteiner helt eller delvis er blevet substitueret i disse fødevarer, men også hvis sådanne oplysninger ville blive sammenstillet med disse betegnelser. I det første tilfælde fastsætter den omtvistede bekendtgørelse grænser for indholdet af vegetabiliske proteiner, under hvilke betegnelsen fortsat er tilladt.
- 29 Det kan eksempelvis nævnes, at den omtvistede bekendtgørelse forbyder brugen af betegnelserne »bøf« eller »pølse« uden yderligere angivelse til at betegne en »bøf« eller »pølse«, hvor animalske proteiner erstattes af vegetabiliske proteiner, men tillader dog de samme betegnelser, når indholdet af vegetabiliske proteiner ligger under en grænse, som er fastsat i bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen forbyder også brugen af betegnelserne »sojabønnebøf« eller »vegetabilisk pølse« på grund af anvendelsen af ordene »bøf« eller »pølse«, der betegner produkter af animalsk oprindelse, til at betegne fødevarer, hvor animalske proteiner erstattes af vegetabiliske proteiner.
- 30 Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) finder, at sagsøgernes anbringender rejser en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning nr. 1169/2011. Disse anbringender rejser navnlig spørgsmålet om, hvorvidt de spørgsmål, der behandles i den omtvistede bekendtgørelse (dvs. forbuddet mod at anvende betegnelser for levnedsmidler af animalsk oprindelse til betegnelse af levnedsmidler på basis af vegetabiliske proteiner) er blevet udtrykkeligt harmoniseret i henhold til artikel 38, stk. 1, i forordningens artikel 7 og 17, sammenholdt med punkt 4 i del A i bilag VI til forordningen. I tilfælde af en udtrykkelig harmonisering af de spørgsmål, der behandles i den omtvistede

bekendtgørelse, opstår spørgsmålet om konsekvenserne af en sådan harmonisering. Da der ikke er tale om en udtrykkelig harmonisering, opstår der imidlertid et spørgsmål om, hvorvidt den omtvistede bekendtgørelse er i strid med bestemmelserne i artikel 9 og 17 i forordning nr. 1169/2011.

- 31 Disse spørgsmål er afgørende for løsningen af den tvist, som er forelagt Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager). Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anser det derfor nødvendigt indbringe sagen for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

- 32 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- 1) Skal bestemmelserne i artikel 7 i forordning (EU) nr. 1169/2011, som foreskriver, at forbrugerne skal have oplysninger, der ikke vildleder dem med hensyn til fødevarernes identitet, art og kvalitet, fortolkes således, at de udtrykkeligt, i henhold til og med henblik på anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i samme forordning, harmoniserer spørgsmålet om anvendelse af betegnelser for animalske produkter fra sektorerne for slagtning, charcuteri og fiskeforarbejdning med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner, og som kan vildlede forbrugerne, og dermed hindrer en medlemsstat i at gribe ind i dette spørgsmål ved at vedtage nationale foranstaltninger, som regulerer eller forbyder anvendelsen af sådanne betegnelser?
- 2) Skal bestemmelserne i artikel 17 i forordning (EU) nr. 1169/2011, hvorefter den betegnelse, som fødevareren er identificeret ved, hvis der ikke findes en retlig betegnelse, dens sædvanlige navn eller et beskrivende navn, sammenholdt med punkt 4 i del A i bilag VI til samme forordning – fortolkes således, at disse bestemmelser udtrykkeligt, i henhold til og med henblik på anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i samme forordning, harmoniserer spørgsmålet om indhold og anvendelse af betegnelser, bortset fra juridiske betegnelser, der betegner animalske fødevarer til beskrivelse, markedsføring eller markedsføring af fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner, herunder i tilfælde af en fuldstændig substitution af vegetabiliske ingredienser til alle de animalske ingredienser, der indgår i en fødevarer, og derved hindrer en medlemsstat i at gribe ind i dette spørgsmål ved at vedtage nationale foranstaltninger, der regulerer eller forbyder brugen af sådanne betegnelser?
- 3) Såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, er den udtrykkelige harmonisering i henhold til og med henblik på anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1169/2011, der er foretaget ved bestemmelserne i denne forordnings artikel 7 og 17, sammenholdt med punkt 4 i del A i bilag VI til denne forordning, da til hinder for:

- a) at en medlemsstat vedtager en national foranstaltning, hvorved der pålægges administrative sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af de forskrifter og forbud, der følger af bestemmelserne i denne forordning?
 - b) at en medlemsstat vedtager en national foranstaltning til bestemmelse af indholdet af vegetabiliske proteiner, hvorunder det, ud over lovlige betegnelser, fortsat er tilladt at anvende betegnelser, som angiver fødevarer af animalsk oprindelse til beskrivelse, markedsføring eller markedsføring af fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner?
- 4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende, tillader artikel 9 og 17 i forordning (EU) nr. 1169/2011, at en medlemsstat:
- a) vedtager en national foranstaltning til bestemmelse af indholdet af vegetabiliske proteiner, hvorunder det, ud over lovlige betegnelser, er tilladt at anvende andre betegnelser for animalske fødevarer til beskrivelse, markedsføring eller markedsføring af fødevarer, der indeholder vegetabiliske proteiner?
 - b) vedtager en national foranstaltning, der forbyder anvendelse af visse sædvanlige betegnelser eller beskrivende betegnelser, herunder hvis de ledsages af supplerende angivelser, der sikrer, at forbrugerne informeres loyalt?
 - c) vedtager de i det fjerde spørgsmål, litra a) og b), omhandlede foranstaltninger udelukkende for produkter, der er fremstillet på dens område, uden i dette tilfælde at tilsidesætte proportionalitetsprincippet?