

**Kohtuasi C-438/23****Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

13. juuli 2023

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

12. juuli 2023

**Kaebajad:**

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

**Vastustaja:**

Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Prantsusmaa majandus-, rahandus- ning tööstusliku ja digitaalse suveräänsuse minister)

**Vaidluse ese ja andmed**

- 1 Conseil d'État' (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluses on kolm eraldi tühistamiskaebust, mille on esitanud i) ühendus Protéines France, ii) ühendused Union végétarienne européenne (Euroopa Taimetoitlaste Liit) ja Association végétarienne de France (Prantsusmaa Taimetoitlaste Ühendus) ning iii) äriühing Beyond Meat. Ühenduse Protéines France'i kaebuse toetuseks astusid menetlusse mitmed taimsete valkude põhiste toiduainete turul tegutsevad äriühingud, sealhulgas äriühing Beyond Meat.

- 2 Kaebuse esitanud äriühingud paluvad Conseil d'État<sup>1</sup> (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tühistada võimupiiride ületamise tõttu 29. juuni 2022. aasta dekreet nr 2022-947 taimseid valke sisaldava toidu tähistamiseks teatavate nimetuste kasutamise kohta (décret n° 2022-947 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales). Selle dekreediga kohaldatakse tarbijakaitseadustiku (code de la consommation) artiklit L. 412-10, mis tuleneb 10. juuni 2020. aasta põllumajandustoodete- ja toidualase teabe läbipaistvuse seaduse (loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires) artiklist 5.
- 3 Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsustas need kolm kaebust liita.

### **Õiguslik raamistik**

#### **A. Asjakohased Euroopa Liidu õigusnormid**

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2011. aasta määrus (EL) nr 1169/2011, milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele

- 4 Määruse nr 1169/2011 artiklis 38 on sätestatud:

*„1. Käesoleva määrusega konkreetselt ühtlustatavates küsimustes ei tohi liikmesriigid võtta vastu ega säilitada siseriiklikke meetmeid, kui liidu õigusaktidega ei ole seda lubatud. Need siseriiklikud meetmed ei tohi takistada kaupade vaba liikumist ega olla diskrimineerivad teistest liikmesriikidest pärit toitude suhtes.*

*2. Ilma et see piiraks artikli 39 kohaldamist, võivad liikmesriigid võtta vastu siseriiklikke meetmeid seoses küsimustega, mida ei ole käesoleva määrusega konkreetselt ühtlustatud, tingimusel et need ei keela, takista ega piira käesoleva määrusega kooskõlas olevate kaupade vaba liikumist.*

- 5 Määruse nr 1169/2011 artikli 1 lõikes 1 (Sisu ja kohaldamisala) on sätestatud:

*„1. Käesoleva määrusega luuakse alus kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks toidualase teabe valdkonnas, võttes arvesse tarbijate seisukohtade ja teabevajaduse erinevusi ning tagades samas siseturu sujuva toimimise.“*

- 6 Selle määruse artikli 3 (Üldeesmärgid) lõikes 1 on sätestatud:

*„1. Toidalase teabe esitamisega püütakse tagada tarbijate tervise ja huvide kõrgetasemeline kaitse, luues vahendi, mille alusel lõpptarbijad saaksid teha teadlikke valikuid ja toitu turvaliselt tarbida, eelkõige pidades silmas tervisealaseid, majanduslikke, keskkonnaalaseid, sotsiaalseid ja eetilisi kaalutlusi.“*

7 Nimetatud määruse artiklis 7 (Õiglane teavitamine) on sätestatud:

*„1. Toidualane teave ei tohi olla eksitav, eelkõige:*

*a) toidu selliste iseloomulike tunnuste osas nagu toidu olemus, määratletus, omadused, koostis, kogus, säilivus, päritoluriik või lähtekoht, valmistamis- või tootmismeetod;*

[...]

*d) andes välimuses, kirjelduses või piltkujutisega mõista teatava toidu või koostisosa olemasolust, ehkki tegelikkuses on tegemist toiduga, milles loomulikult sisalduv komponent või tavaliselt kasutatav koostisosa on asendatud sellest erineva komponendi või koostisosaga.*

*2. Toidualane teave peab olema täpne, selge ja tarbijatele kergesti arusaadav.*

[...]

*4. Lõikeid 1, 2 ja 3 kohaldatakse samuti:*

*a) reklaami suhtes;*

*b) toidu esitlemise, eelkõige selle kuju, välimuse või pakendamise, kasutatud pakendamismaterjalide, järjestus- ja väljapanemisviiside suhtes.“*

8 Selle määruse artiklis 9 (Kohustuslike andmete loetelu) on sätestatud:

*„1. Vastavalt artiklitele 10 kuni 35 ning kui käesolevas peatükis sisalduvatest eranditest ei tulene teisiti, on kohustuslik märkida järgmised andmed:*

*a) toidu nimetus:*

[...]“

9 Selle määruse artikli 17 („Toidu nimetus“) lõigetes 1 ja 5 on sätestatud:

*„1. Toidu nimetuseks on selle seaduslik nimetus. Sellise nimetuse puudumisel on toidu nimetuseks selle üldtuntud nimetus või kui see puudub või kui seda ei kasutata, esitatakse toidu kirjeldav nimetus.*

[...]

*5. Toidu nimetust ja sellele lisatavaid andmeid käsitlevad erisätted on esitatud VI lisas.“*

10 Selle määruse VI lisa („Toidu nimetus ja sellega kaasnevad andmed“) A osa („Toidu nimetusega kaasnevad kohustuslikud andmed“) lõikes 4 on sätestatud:

„4. Toitude puhul, milles komponent või koostisosa, mis tarbija ootuste kohaselt on tavaliselt kasutatav või toidus loomulikult sisalduv, on asendatud erineva komponendi või koostisosaga, peab märgistusel olema lisaks koostisosade loetelule selge märges selle komponendi või koostisosa kohta, mida on osaliselt või täielikult asendamiseks kasutatud:

a) toote nimetuse vahetus läheduses ja

b) kasutades tähemärgi suurust, mille *x*-kõrgus on vähemalt 75% de toote nimetuse *x*-kõrgusest ja mis ei ole väiksem kui käesoleva määruse artikli 13 lõikes 2 nõutud minimaalne tähemärgi suurus.“

#### Asjakohased Euroopa Kohtu otsused

- 11 1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsuses [Groupe Lactalis](#) (C-485/18, EU:C:2020:763) otsustas Euroopa Kohus, et üheski määruse nr 1169/2011 sättes ei ole loetletud selle määruse artikli 38 lõikes 1 nimetatud „konkreetselt ühtlustatavaid küsimusi“ ning et seda väljendit arvestades tuleb nende küsimuste kindlakstegemisel rangelt järgida selle määruse sõnastust (punkt 25).
- 12 1. detsembri 2022. aasta kohtuotsuses [LSI – Germany](#) (C-595/21, EU:C:2022:949) otsustas Euroopa Kohus, et määruse nr 1169/2011 VI lisa A osa lõike 4 sätete eesmärk on sisuliselt täiendada selle määruse artikli 7 sätteid märgistamise erinõuetega, et kaitsta tarbijaid ebatäpsetest andmetest põhjustatud pettuste eest (punkt 31).

Komisjoni teatis – Küsimused ja vastused Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1169/2011 (milles käsitletakse toidualase teabe esitamist tarbijatele) kohaldamise kohta (2018/C 196/01)

#### **B. Viidatud riigisisised õigusnormid**

- 13 Tarbijakaitseadustiku artiklis L. 412-10 (mis lisati 10. juuni 2020. aasta põllumajandustoodete ja toidualase teabe läbipaistvuse seaduse artikliga 5) on sätestatud:

„Loomse toidu tähistamiseks kasutatavaid nimetusi ei tohi kasutada taimsete valkudega toidu kirjeldamiseks, turustamiseks ega reklaamimiseks. Taimsete valkude osakaal, millest suurema sisalduse korral ei ole see nimetus võimalik, määratakse kindlaks dekreediga.“.

- 14 29. juuni 2022. aasta dekreeidi taimseid valke sisaldava toidu tähistamiseks teatavate nimetuste kasutamise kohta artiklis 1 on sätestatud:

„[Seda dekreeti kohaldatakse] riigi territooriumil toodetud ja taimseid valke sisaldava toidu suhtes“.

- 15 Selle dekreeidi artikli 2 punktides 3 ja 4 on märgitud:

*„Taimseid valke sisaldava töödeldud toote kirjeldamiseks on keelatud kasutada:*

[...]

*3. Nimetust, milles kasutatakse tapasektori, vorsti- või kalatoodete eriterminoloogiat;*

*4. Loomse toidu nimetust, mis esindab kaubandustavasid.“*

16 Selle dekreeedi artiklis 3 on ette nähtud:

*„Erandina artikli 2 sätetest võib loomse toidu nimetust kasutada:*

*1. Loomse toidu puhul, mis sisaldab teatavas osakaalus taimseid valke, kui selline sisaldus on õigusnormides ette nähtud või nimetatud käesolevale dekreedile lisatud loetelus;*

[...]“.

17 Selle dekreeedi artiklis 5 on ette nähtud:

*„Käesoleva dekreeedi nõudeid ei kohaldata toodetele, mis on seaduslikult toodetud või mida turustatakse mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis või Türgis või mis on seaduslikult toodetud mõnes teises Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriigis.“*

18 Dekreeedi artiklis 7 on ette nähtud haldussanktsioonid, mida kohaldatakse dekreedis sätestatud eeskirjade mis tahes rikkumise eest.

## **Poolte argumendid**

### **A. Kaebajate (ja menetluse astujate) olulised argumendid**

19 Kaebajad (ja menetluse astujad) väidavad, et vaidlustatud dekreet on õigusvastane, ning esitavad selle kohta mitu väidet. Nad väidavad eelkõige, et vaidlustatud dekreet:

- võeti vastu menetluse teel, milles eirati eeskirju, kuna sellest ei teatud nõuetekohaselt Euroopa Komisjonile määruse (EL) nr 1169/2011 artiklis 45 sätestatud spetsiaalses teavitamise korras;
- eirab määruses nr 1169/2011 sätestatud märgistuse selguse nõuet, õigusnormi arusaadavuse ja kättesaadavuse põhiseadusliku väärtusega eesmärki ning süütegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõtet;
- on õigusvastane, sest tarbijakaitseseadustiku artikkel L. 412-10, mida sellega rakendatakse, kehtestab põhimõttelise keelu, eirates 11. mai 2005. aasta

direktiivi 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul, artikli 5 lõiget 5;

- on tehtud võimu kuritarvitades, sest see võeti väidetavalt vastu tarbijakaitse eesmärgil eelkõige määruse nr 1169/2011 artikli 38 alusel, kuigi tegelikult oli selle eesmärk määruse nr 1169/2011 alusel kaitsta lihatootjate huve.
- 20 Nad väidavad ka, et rikutud on kaupade vaba liikumist käsitlevaid sätteid ja määruse nr 1169/2011 artiklit 39, kuna vaidlustatud dekreediga kehtestatakse Prantsusmaal toodetud ja turustatud taimsetest valkudest valmistatud toodetele täiendav kohustuslik mäрге päritoluriigi märkimise kohta ilma igasuguse põhjenduseta ning see suurendab samade mujal liidus toodetud, kuid Prantsusmaal turustatavate toodete halduskoormust. Seega on tegemist koguselise impordipiiranguga samaväärse toimega meetmega ELTL artikli 34 tähenduses või koguselise ekspordipiiranguga samaväärse toimega meetmega ELTL artikli 35 tähenduses. Lisaks ei ole seadusandlik võim kindlaks teinud, et selline koguselise piiranguga samaväärse toimega meede on proportsionaalne taotletava eesmärgiga muuta tarbijatele antavat teavet selgemaks ning et selle eesmärgi saavutamiseks ei ole muid sobivamaid vahendeid.
  - 21 Kaebajad väidavad põhimõttelisemalt esiteks, et vaidlustatud dekreet, mis keelab kasutada loomse toidu nimetusi taimsetel valkudel põhineva toidu tähistamiseks, rikub määruse nr 1169/2011 artikli 38 lõiget 1, kuna see käsitleb küsimust, mis on selle määruse artiklitega 7 ja 17 koostoimes VI lisa A osa lõikega 4 sõnaselgelt ühtlustatud.
  - 22 Teiseks väidavad kaebajad teise võimalusena, et vaidlustatud dekreet rikub määruse nr 1169/2011 artikleid 9 ja 17, kuna taimsetel valkudel põhineva toidu tootjatel on riigisiseste või Euroopa õigusnormidega ettenähtud seadusliku nimetuse puudumisel keelatud tähistada oma tooteid nende tavapärase nimetusega, olgu siis tegemist nimega, mida hakati kasutama enne dekreeidi avaldamist või mis tuli kasutusele hiljem, või kirjeldava nimega.
  - 23 Selle väite põhjendamiseks märgivad kaebajad, et liikmesriigi või liidu õiguses ei ole ette nähtud taimsetel valkudel põhineva toidu seaduslikku nimetust, et selliste toiduainete tootjatel ja turustajatel ei ole seega lubatud kasutada oma toodete esitlemiseks ja turustamiseks määrusega nr 1169/2011 lubatud nimetusi, ning meenutavad, et komisjon ise märkis oma seisukohtades vastuseks dekreeidi eelnõust eelnevale teavitamisele, mida tehti 1. oktoobril 2021, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. septembri 2015. aasta direktiivi (EL) 2015/1535, millega nähti ette tehnilistest eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord, artiklis 5 ette nähtud menetluse raames ning määruse nr 1169/2011 alusel, et teatud termineid, mille kasutamine oli teatavaks tehtud dekreeidi eelnõus ära keelatud, kasutati viimastel aastatel liidu turul laialdaselt taimsete toodete kirjeldamiseks ja et seda tüüpi tooted ja nimetused on tarbijatele juba tuttavad.

***B. Prantsusmaa majandus-, rahandus- ning tööstusliku ja digitaalse suveräänsuse minister***

Majandus-, rahandus- ja tööstusliku ja digitaalse suveräänsuse minister palus kaebused rahuldamata jätta. Ta väidab, et kaebajatest ja menetlusse astujatest äriühingute esitatud väited ei ole põhjendatud.

**Conseil d'État' (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnang**

- 24 Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lükkab tagasi väited, et vaidlustatud dekreedist Euroopa Komisjonile teatamisel eirati eeskirju, leides, et see teatamine toimus nõuetekohaselt.
- 25 Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lükkab tagasi väited selguse nõude, normi arusaadavuse ja kättesaadavuse põhiseadusliku väärtusega eesmärgi ning süütegude ja karistuste seaduses sätestatuse põhimõtte rikkumise kohta, leides, et vaidlustatud dekree di sätted on piisavalt selged ja arusaadavad.
- 26 Kaupade vaba liikumise väidetava kahjustamise kohta leiab Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et kuna vaidlustatud dekreeti kohaldatakse üksnes riigi territooriumil valmistatud toodete suhtes, ei saa selle eesmärk ega tagajärg olla teisest liikmesriigist pärit kaupade Prantsusmaale importimise takistamine. Teiseks, arvestades toimiku materjale, ei ole vaidlustatud dekree di eesmärk ega tagajärg Prantsuse toodete välismaale eksportimise piiramine. Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lükkas seega tagasi väite ELTL artikli 34 või 35 rikkumise kohta.
- 27 Direktiivi 2005/29 väidetava rikkumise kohta leiab Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et vaidlustatud dekree di eesmärk ega tagajärg ei ole täiendada direktiivi artiklile 5 lisatud ühtset loetelu kaubandustavade st, mida loetakse ebaausateks kõigil tingimustel, ning et seega tuleb selle direktiivi rikkumist käsitlevad väited tagasi lükata.

*Määruse nr 1169/2011 väidetav rikkumine*

- 28 Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib, et vaidlustatud dekree di sätetest tuleneb, et määrusandlik võim soovis eesmärgil, mis on nagu määruse nr 1169/2011 eesmärk – kaitsta tarbijaid eksitavate nimetuste eest –, keelata taimseid valke sisaldava toidu kirjeldamiseks, turustamiseks ja reklaamimiseks kasutada loomsete toodete nimetusi. See keeld ei kehti mitte ainult juhul, kui nende nimetuste vahetus läheduses ei ole esitatud täiendavaid andmeid, et teavitada tarbijaid sellest, et nende toiduainete koostisosi on taimsete valkudega osaliselt või täielikult asendatud, vaid ka juhul, kui need märgitud andmed on ühendatud nende nimetustega. Esimesel juhul kehtestab

vaidlustatud dekreet taimsete valkude määra piirmäärad, millest väiksema määra puhul on nimetus lubatud.

- 29 Näiteks on vaidlustatud dekreedis ilma täiendava viiteta keelatud kasutada nimetusi „steik“ või „vorst“, et tähistada „steiki“ või „vorsti“, milles on loomsed valgud asendatud taimsete valkudega, kuid lubab neid samu nimetusi siiski kasutada juhul, kui taimsete valkude sisaldus on alla dekreediga kindlaks määratud piirmäära. See dekreet keelab ka nimetuste „sojasteik“ või „taimne vorst“ kasutamise, kuna need sisaldavad loomseid tooteid tähistavaid sõnu „steik“ või „vorst“ selliste toiduainete tähistamiseks, milles on loomsed valgud asendatud taimsete valkudega.
- 30 Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leiab, et kaebajate esitatud väited tõstatavad mitu küsimust määruse nr 1169/2011 tõlgendamise kohta. Täpsemalt tõstatavad need väited küsimuse, kas vaidlustatud dekreedis käsitletud küsimused (st keeld kasutada taimsetel valkudel põhineva toidu tähistamiseks loomse toidu nimetusi) on määruse artikli 38 lõike 1 tähenduses sõnaselgelt ühtlustatud nimetatud määruse artiklitega 7 ja 17 koostoimes VI lisa A osa lõikega 4. Vaidlustatud dekreedis käsitletud küsimuste sõnaselge ühtlustamise korral tekib küsimus sellise ühtlustamise tagajärgedest. Sõnaselge ühtlustamise puudumise korral tekib siiski küsimus, kas vaidlustatud dekreet rikub määruse nr 1169/2011 artikleid 9 ja 17.
- 31 Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) leiab, et need küsimused on tema lahendatava vaidluse lahendamisel määrava tähtsusega ja tekitavad tõsiseid raskusi. Ta leiab, et seega tuleb see küsimus esitada ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule.

### **Eelotsuse küsimused**

- 32 Seetõttu esitab Conseil d'État (Prantsusmaa kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
1. Kas määruse (EL) nr 1169/2011 artiklit 7 – mis näeb ette, et tarbijatele tuleb anda teavet, mis ei ole toidu olemuse, määratletuse ja omaduste osas eksitav – tuleb tõlgendada nii, et sellega on sama määruse artikli 38 lõike 1 tähenduses ja selle kohaldamisel sõnaselgelt ühtlustatud taimseid valke sisaldava toidu kirjeldamiseks, turustamiseks või reklaamimiseks tapasektori toodete, vorsti- ja kalatoodete sektorist pärit loomsete saaduste nimetuste kasutamine, mis võivad tarbijat eksitada, takistades seega liikmesriigil sellesse küsimusse sekkuda niisuguste nimetuste kasutamist reguleerivate või keelavate riigisiseste meetmetega?
  2. Kas määruse (EL) nr 1169/2011 artiklit 17 – mis näeb ette, et nimetus, millega toitu nimetatakse, on seadusliku nimetuse puudumise korral selle üldtuntud nimetus või kirjeldav nimetus – koostoimes VI lisa A osa lõikega 4 tuleb tõlgendada nii, et nendega on sama määruse artikli 38 lõike 1 tähenduses ja



selle kohaldamisel sõnaselgelt ühtlustatud loomset toitu tähistavate muude nimetuste kui seaduslike nimetuste sisu ja kasutamine taimseid valke sisaldava toidu kirjeldamiseks, turustamiseks või reklaamimiseks, sealhulgas juhul, kui kõik toidu loomsed koostisosad on täielikult asendatud taimsete koostisosadega, mis takistab seega liikmesriigil sellesse küsimusse sekkuda niisuguste nimetuste kasutamist reguleerivate või keelavate riigisiseste meetmetega?

3. Kui vastus esimesele või teisele küsimusele on jaatav, siis kas sõnaselge ühtlustamisega, mis on tehtud määruse (EL) nr 1169/2011 artikli 38 lõike 1 tähenduses ja selle kohaldamiseks sama määruse artiklitega 7 ja 17 koostoimes VI lisa A osa lõikega 4, on vastuolus:

a) see, et liikmesriik võtab riigisisese meetme, mis näeb kõnealuse määruse sätetest tulenevate ettekirjutuste ja keeldude rikkumise korral ette haldussanktsioonide määramise?

b) see, et liikmesriik kehtestab riigisisese meetme, mis määrab kindlaks taimsete valkude sisalduse, millest väiksema sisalduse korral on lubatud kasutada taimseid valke sisaldava toidu kirjeldamiseks, turustamiseks või reklaamimiseks muid nimetusi kui seaduslikke nimetusi, mis tähistavad loomset toitu?

4. Kui vastus esimesele ja teisele küsimusele on eitav, siis kas määruse (EL) nr 1169/2011 artiklitega 9 ja 17 on liikmesriigil lubatud:

a) võtta riigisisest meetet, mis määrab kindlaks taimsete valkude sisalduse, millest väiksema sisalduse korral on lubatud kasutada taimseid valke sisaldava toidu kirjeldamiseks, turustamiseks või reklaamimiseks muid nimetusi kui seaduslikke nimetusi, mis tähistavad loomset toitu?

b) võtta riigisisest meetet, millega keelatakse kasutada teatavaid tavalisi või kirjeldavaid nimetusi, sealhulgas juhul, kui neile on lisatud täiendavad andmed, mis tagavad tarbijale õiglase teabe?

c) võtta punktides 4a ja 4b nimetatud meetmeid ainult tema territooriumil valmistatud toodete suhtes, ilma et seejuures rikutaks nende meetmete proportsionaalsuse põhimõtet?