

Predmet C-438/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

13. srpnja 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Conseil d'État (Francuska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. srpnja 2023.

Tužitelji:

Association Protéines France

Union végétarienne européenne

Association végétarienne de France

Beyond Meat Inc.

Tuženik:

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

Predmet i podaci o sporu

- 1 Tri zasebne tužbe za poništenje podnijeli su Conseilu d'État (Državno vijeće, Francuska) i. udruženje Protéines France, ii. Union végétarienne européenne (Europska vegetarijanska unija) i Association végétarienne de France (Vegetarijansko udruženje Francuske) te iii. društvo Beyond Meat. Nekoliko društava koja posluju na tržištu prehrambenih proizvoda na bazi biljnih proteina interveniralo je u potporu zahtjevu udruženja Protéines France, a među njima je društvo Beyond Meat.
- 2 Društva koja su podnijela tužbe tražila su od Conseilu d'État (Državno vijeće) da zbog prekoračenja ovlasti poništi décret no 2022 947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Uredba br. 2022-947 od 29. lipnja 2022. o upotrebi određenih naziva za hranu koja sadržava biljne proteine). Tom se

uredbom primjenjuje članak L. 412-10 codea de la consommation (Zakonik o zaštiti potrošača), koji je proizašao iz članka 5. loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (Zakon od 10. lipnja 2020. o transparentnosti informacija o poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima).

- 3 Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je spojiti te tri tužbe.

Pravni okvir

A. Relevantno pravo Unije

Uredba (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani

- 4 U skladu s člankom 38. Uredbe br. 1169/2011:

„1. Države članice ne bi trebale imati mogućnost donošenja ili zadržavanja na snazi nacionalnih odredaba u vezi s pitanjima koja su posebno usklađena ovom Uredbom, osim ako je to dopušteno zakonodavstvom Unije. Te nacionalne mjere ne smiju biti prepreka slobodnom protoku robe, uključujući diskriminaciju hrane iz drugih država članica.

2. Ne dovodeći u pitanje članak 39., države članice mogu donijeti nacionalne mjere u vezi s pitanjima koja nisu posebno usklađena ovom Uredbom, pod uvjetom da se njima ne zabranjuje, sprečava ili ograničava slobodan protok robe u skladu s ovom Uredbom.”

- 5 Na temelju članka 1. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011 (Predmet i područje primjene):

„1. Ovom se Uredbom utvrđuje osnova za postizanje visoke razine zaštite potrošača u vezi s informacijama o hrani, vodeći računa o razlikama u percepciji potrošača i njihovim potrebama za informacijama, istodobno osiguravajući nesmetano funkcioniranje unutarnjega tržišta.”

- 6 U skladu s člankom 3. stavkom 1. te uredbe (Opći ciljevi):

„1. Pružanjem informacija o hrani treba se postići visoka razina zaštite zdravlja i interesa potrošača uspostavom temelja pomoću kojih će krajnji potrošači biti informirani pri odabiru hrane i pomoću kojih će upotrebljavati i koristiti hranu na siguran način, s posebnim naglaskom na zdravstvene, gospodarske, okolišne, socijalne i etičke okolnosti.”

- 7 Na temelju članka 7. navedene uredbe (Prakse poštenog informiranja):

„1. Informacije o hrani ne smiju biti obmanjujuće, a posebno:

(a) *glede karakteristika hrane, posebno njezine prirode, identiteta, svojstava, sastava, količine, roka trajanja, zemlje podrijetla ili mjesta podrijetla, načina proizvodnje;*

[...]

(d) *ukazujući izgledom, opisom ili slikovnim prikazom prisutnosti određene hrane ili sastojka, kada je u stvarnosti sastavni dio koji je inače prirodno prisutan ili sastojak koji se uobičajeno koristi u toj hrani zamijenjen drugim sastavnim dijelom ili drugim sastojkom.*

2. Informacije o hrani moraju biti točne, jasne i lako razumljive potrošaču.

[...]

4. Stavci 1., 2. i 3. primjenjuju se i na:

(a) *oglašavanje;*

(b) *prezentiranje hrane, posebno njezin oblik, izgled ili ambalažu, upotrijebljene ambalažne materijale, način na koji je raspoređena i okruženje u kojemu je izložena.”*

8 U skladu s člankom 9. te uredbe (Popis obveznih podataka):

„1. U skladu s člancima 10. do 35. te vodeći računa o iznimkama iz ovog Poglavlja, obvezno treba navesti sljedeće podatke:

(a) *naziv hrane;*

[...]”

9 U skladu s člankom 17. stavcima 1. i 5. te uredbe (Naziv hrane):

„1. Naziv hrane mora biti propisani naziv. Ako takav naziv ne postoji, naziv hrane mora odgovarati njenom uobičajenom nazivu ili, ako takav uobičajeni naziv ne postoji ili se ne koristi, treba navesti opisni naziv hrane.

[...]

5. Posebne odredbe o nazivu hrane i podacima koji je moraju pratiti navedene su u Prilogu VI.”

10 Na temelju točke 4. dijela A (Obvezni podaci koji moraju pratiti naziv hrane) Priloga VI. (Naziv hrane i posebni podaci koji se uz njega navode) te uredbe:

„4. U slučaju hrane u kojoj je sastavni dio ili sastojak, za koje potrošač očekuje da se uobičajeno koristi ili da je prirodno prisutan, zamijenjen drugim sastavnim

dijelom ili sastojkom, na etiketi, kao dodatak popisu sastojaka, treba jasno navesti sastavni dio ili sastojak koji je upotrijebljen za djelomičnu ili potpunu zamjenu:

(a) *u neposrednoj blizini naziva proizvoda; i*

(b) *uporabom slova čija visina x iznosi barem 75 % visine x naziva proizvoda i koja nije manja od najmanje veličine slova propisane člankom 13. stavkom 2. ove Uredbe.”*

Relevantne presude Suda

- 11 U presudi od 1. listopada 2020., Groupe Lactalis (C-485/18, EU:C:2020:763) Sud je odlučio da se ni u jednoj odredbi Uredbe br. 1169/2011 ne nabrajaju „posebno usklađena pitanja” iz članka 38. stavka 1. te uredbe i da se, s obzirom na taj izraz, ta pitanja moraju utvrditi strogo poštujući tekst te uredbe (t. 25.).
- 12 U presudi od 1. prosinca 2022., LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949) Sud je odlučio da se odredbama Priloga VI. dijela A točke 4. Uredbe br. 1169/2011 u biti žele dopuniti odredbe članka 7. te uredbe posebnim pravilima u području označivanja, kako bi se potrošač zaštitio od obmanjivanja uzrokovanih netočnim podacima (t. 31.).

Obavijest Komisije o pitanjima i odgovorima o primjeni Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o informiranju potrošača o hrani (2018/C 196/01)

B. Navedene odredbe nacionalnog prava

- 13 U skladu s člankom L. 412-10 Zakonika o zaštiti potrošača (unesenim člankom 5. Zakona od 10. lipnja 2020. o transparentnosti informacija o poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima):

„Nazivi hrane životinjskog podrijetla ne mogu se upotrebljavati za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine. Uredbom se utvrđuje udio biljnih proteina iznad kojeg nije moguće upotrebljavati taj naziv.

- 14 U skladu s člankom 1. Uredbe od 29. lipnja 2022. o upotrebi određenih naziva za hranu koja sadržava biljne proteine:

„[Ta se uredba primjenjuje] na hranu proizvedenu na državnom području koja sadržava biljne proteine.”

- 15 U skladu s člankom 2. stavcima 3^o i 4^o te uredbe:

„Za prerađeni proizvod koji sadržava biljne proteine zabranjeno je upotrebljavati:

[...]

3° naziv u okviru kojeg se upotrebljava posebna terminologija povezana s mesom, suhomesnatim ili ribljim proizvodima;

4° naziv hrane životinjskog podrijetla koji je uobičajen u komercijalnoj upotrebi.”

16 U skladu s člankom 3. te uredbe:

„Iznimno od odredbi članka 2., naziv hrane životinjskog podrijetla može se upotrebljavati:

1° za hranu životinjskog podrijetla koja sadržava određen udio biljnih proteina kad je takav sastav predviđen propisima ili se navodi na popisu priloženom ovoj uredbi;

[...]”

17 U skladu s člankom 5. te uredbe:

„Zahtjevi ove Uredbe ne primjenjuju se na proizvode koji su zakonito proizvedeni ili stavljeni na tržište u drugoj državi članici Europske unije ili u Turskoj ili su zakonito proizvedeni u drugoj državi ugovornici Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru.”

18 U članku 7. Uredbe predviđaju se upravne sankcije koje se mogu izreći za sve povrede pravila koja se njome utvrđuju.

Argumenti stranaka

A. Glavni argumenti tužiteljâ (i intervenijenata)

19 Tužitelji (i intervenijenti) tvrde da je pobijana uredba nezakonita te ističu određen broj tužbenih razloga u tom pogledu. Osobito tvrde da je pobijana uredba:

- donesena u nepravilnom postupku jer Europska komisija o njoj nije pravilno obaviještena u skladu s posebnim postupkom obavješćivanja predviđenim u članku 45. Uredbe (EU) br. 1169/2011;
- povrijedila zahtjev jasnoće u pogledu označivanja predviđen Uredbom br. 1169/2011, cilj razumljivosti i dostupnosti pravnih pravila koji ima ustavnu vrijednost te načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni;
- nezakonita jer se člankom L. 412-10 Zakonika o zaštiti potrošača, koji se njome primjenjuje, uvodi načelna zabrana protivno članku 5. stavku 5. Direktive 2005/29/EZ od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu;
- donesena kao posljedica zloupotrebe ovlasti jer je navodno donesena radi zaštite potrošača, osobito na temelju članka 38. Uredbe br. 1169/2011, iako se

u stvarnosti njome nastoje zaštititi interesi proizvođača mesa na temelju Uredbe br. 1169/2011.

- 20 Ističu i povredu odredbi koje se odnose na slobodno kretanje robe, kao i odredbi članka 39. Uredbe br. 1169/2011 jer se pobijanom uredbom za proizvode na bazi biljnih proteina koji se proizvode i stavljaju na tržište u Francuskoj nalažu obvezni dodatni podaci u kojima se navodi zemlja podrijetla, za što se ne daje nikakvo opravdanje, te se time povećava administrativno opterećenje za te iste proizvode koji se proizvode drugdje u Uniji, ali se stavljaju na tržište u Francuskoj. Stoga pobijana uredba predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU-a ili mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje izvoza u smislu članka 35. UFEU-a. Usto, regulatorno tijelo nije utvrdilo da je takva mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje proporcionalna zadanom cilju jasnoće informacija koje se pružaju potrošačima niti je utvrdilo da nisu postojali drugi prikladniji načini za postizanje tog cilja.
- 21 Kao prvo, tužitelji konkretnije tvrde da se, time što se pobijanom uredbom zabranjuje upotreba naziva hrane životinjskog podrijetla za hranu na bazi biljnih proteina, njome povređuje članak 38. stavak 1. Uredbe br. 1169/2011 jer je riječ o pitanju koje je posebno usklađeno odredbama članaka 7. i 17. navedene uredbe, u vezi s odredbama njezina Priloga VI dijela A točke 4.
- 22 Kao drugo, tužitelji podredno tvrde da se pobijanom uredbom povređuju članci 9. i 17. Uredbe br. 1169/2011 jer se proizvođačima hrane na bazi biljnih proteina zabranjuje da, kad ne postoji propisani naziv ni u nacionalnim odredbama ni u odredbama propisa Unije, nazovu svoje proizvode njihovim uobičajenim nazivom, neovisno o tome je li se upotrebljavao prije ili poslije objave Uredbe, ili opisnim nazivom.
- 23 U prilog tom tužbenom razlogu tužitelji ustvrđuju da se nacionalnim pravom ili pravom Unije ne predviđa nijedan propisani naziv hrane na bazi biljnih proteina te pritom tvrde da se time proizvođače i distributere takve hrane sprečava da upotrebljavaju nazive dopuštene Uredbom br. 1169/2011 za prezentiranje i stavljanje na tržište svojih proizvoda, pri čemu podsjećaju na to da je sama Komisija, u okviru primjedbi u odgovoru na nacrt uredbe, koji je prethodno dostavljen 1. listopada 2021. u okviru postupka predviđenog člankom 5. Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva, i na temelju Uredbe br. 1169/2011, istaknula da se određeni pojmovi čija se upotreba zabranjuje u dostavljenom nacrtu uredbe posljednjih godina uvelike upotrebljavaju na tržištu Unije za opis proizvoda na bazi biljnih proteina i da su potrošači upoznati s tim vrstama proizvoda i tim nazivima.

B. Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (Ministar gospodarstva, financija te industrijskog i digitalnog suvereniteta)

Ministar gospodarstva, financija te industrijskog i digitalnog suvereniteta traži da se odbiju tužbe. Tvrdi da su tužbeni razlozi koje ističu društva koja su podnijela tužbe i intervenijenti neosnovani.

Ocjena Conseil d'État (Državno vijeće)

- 24 Conseil d'État (Državno vijeće) odbija tužbene razloge koji se temelje na nepravilnom obavješćivanju Europske komisije o pobijanoj uredbi jersmatra da je to obavješćivanje bilo pravilno.
- 25 Conseil d'État (Državno vijeće) odbija tužbene razloge koji se temelje na ugrožavanju zahtjeva jasnoće, cilja razumljivosti i dostupnosti pravnih pravila koji ima ustavnu vrijednost te načela zakonitosti kaznenih djela i kazni jer smatra da su odredbe pobijane uredbe o kojoj je riječ jasne i razumljive.
- 26 Kad je riječ o navodnom ugrožavanju slobodnog kretanja robe, Conseil d'État (Državno vijeće) smatra da, s obzirom na to da se pobijana uredba primjenjuje isključivo na proizvode proizvedene na državnom području, njezin cilj ili učinak ne može biti ograničavanje uvoza robe iz druge države članice u Francusku. S druge strane, s obzirom na sadržaj spisa, cilj ili učinak pobijane uredbe nije ograničavanje izvoza francuskih proizvoda u inozemstvo. Conseil d'État (Državno vijeće) stoga je odbio tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 34. ili 35. UFEU-a.
- 27 Kad je riječ o navodnoj povredi Direktive 2005/29, Conseil d'État (Državno vijeće) smatra da ni predmet ni učinak pobijane uredbe nije da se u smislu članka 5. Direktive dopuni jedinstven popis poslovne prakse koja se u svim okolnostima smatra nepoštenom, koji je priložen toj direktivi, i da tužbene razloge koji se temelje na povredi te direktive stoga treba odbiti.

Navodna povreda Uredbe br. 1169/2011

- 28 Conseil d'État (Državno vijeće) navodi da iz odredbi pobijane uredbe proizlazi da je regulatorno tijelo, s ciljem da se zaštite potrošači od obmanjujućih naziva, koji se nastoji postići Uredbom br. 1169/2011, željelo zabraniti upotrebu naziva proizvoda životinjskog podrijetla za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine. Ta se zabrana ne primjenjuje samo u slučaju da se u neposrednoj blizini tih naziva ne navedu dodatni podaci kako bi se potrošače obavijestilo o djelomičnoj ili potpunoj zamjeni biljnim proteinima u sastavu te hrane, nego i u slučaju da su takvi podaci postavljeni uz takve nazive. U prvom se slučaju pobijanom uredbom utvrđuju granice udjela biljnih proteina koje se ne smiju premašiti kako bi naziv ostao dopušten.

- 29 Tako se primjerice pobijanom uredbom zabranjuje upotreba naziva „odrezak” ili „kobasica”, a da se pritom ne navedu dodatni podaci, za „odrezak” ili „kobasicu” u kojoj su proteini životinjskog podrijetla zamijenjeni biljnim proteinima, ali se ti isti nazivi ipak dopuštaju ako je udio biljnih proteina ispod granice koja se njome utvrđuje. Tom se uredbom zabranjuje i upotreba naziva „odrezak od soje” ili „biljna kobasica” zbog upotrebe riječi „odrezak” ili „kobasica” koje označuju proizvode životinjskog podrijetla za hranu u kojoj su proteini životinjskog podrijetla zamijenjeni biljnim proteinima.
- 30 Conseil d’État (Državno vijeće) smatra da se u okviru tužbenih razloga koje ističu tužitelji javlja više pitanja koja se odnose na tumačenje Uredbe br. 1169/2011. Konkretnije, tim se tužbenim razlozima otvara problematika jesu li pitanja na koja se odnosi pobijana uredba, odnosno zabrana upotrebe naziva hrane životinjskog podrijetla za hranu na bazi biljnih proteina, posebno usklađena u smislu članka 38. stavka 1. odredbama članka 7. i 17. navedene uredbe, u vezi s odredbama njezina Priloga VI dijela A točke 4. U slučaju da su pitanja na koja se odnosi pobijana uredba posebno usklađena, postavlja se pitanje koje su posljedice takvog usklađivanja. Ako nije provedeno posebno usklađivanje, ipak se postavlja pitanje povređuju li se pobijanom uredbom odredbe članka 9. i 17. Uredbe br. 1169/2011.
- 31 Conseil d’État (Državno vijeće) smatra da su ta pitanja odlučujuća za rješavanje spora o kojem odlučuje te su ona uistinu složena. Smatra da stoga valja pokrenuti postupak pred Sudom u skladu s člankom 267. UFEU-a.

Prethodna pitanja

- 32 Slijedom toga, Conseil d’État (Državno vijeće, Francuska) upućuje Sudu sljedeća prethodna pitanja:
1. Treba li odredbe članka 7. Uredbe (EU) br. 1169/2011, kojima se propisuje da se potrošačima pruže informacije o identitetu, prirodi i svojstvima hrane, koje nisu obmanjujuće, tumačiti na način da se njima posebno usklađuje, u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i za potrebe njegove primjene, pitanje upotrebe naziva proizvoda životinjskog podrijetla iz sektorâ mesa, suhomesnatih i ribljih proizvoda za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine, koji mogu potrošača dovesti u zabludu, čime se sprečava državu članicu da intervenira u pogledu tog pitanja propisivanjem nacionalnih mjera kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva?
 2. Treba li odredbe članka 17. Uredbe (EU) br. 1169/2011, kojima se predviđa da je naziv kojim se utvrđuje neka hrana, ako ne postoji propisani naziv, njezin uobičajen naziv ili opisni naziv, u vezi s odredbama njezina Priloga VI. dijela A točke 4. tumačiti na način da se njima posebno usklađuje, u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i za potrebe njegove primjene, pitanje sadržaja i upotrebe naziva hrane životinjskog podrijetla, ako nije riječ o propisanim nazivima, za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine, uključujući

u slučaju da se sastojci životinjskog podrijetla koji čine sastav neke hrane u potpunosti zamijene sastojcima biljnog podrijetla, čime se sprečava državu članicu da intervenira u pogledu tog pitanja propisivanjem nacionalnih mjera kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo ili na drugo pitanje, sprečava li se posebnim usklađivanjem koje se, u smislu članka 38. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011 i za potrebe njegove primjene, provodi odredbama članka 7. i 17. iste uredbe, u vezi s odredbama njezina Priloga VI. dijela A točke 4., to da država članica napiše:

(a) nacionalnu mjeru kojom se predviđa izricanje upravnih sankcija u slučaju povrede zahtjeva i zabrana koji proizlaze iz odredbi te uredbe;

(b) nacionalnu mjeru kojom se određuje udio biljnih proteina ispod kojeg bi upotreba naziva, osim propisanih naziva, hrane životinjskog podrijetla za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine, i dalje bila dopuštena?

4. U slučaju niječnog odgovora na prvo i drugo pitanje, dopušta li se državi članici na temelju odredbi članka 9. i 17. Uredbe (EU) br. 1169/2011 da napiše:

(a) nacionalnu mjeru kojom se određuje udio biljnih proteina ispod kojeg je upotreba naziva, osim propisanih naziva, hrane životinjskog podrijetla dopuštena za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine;

(b) nacionalnu mjeru kojom se zabranjuje upotreba određenih uobičajenih ili opisnih naziva, uključujući ako se uz njih navode dodatne naznake koje jamče pošteno informiranje potrošača;

(c) nacionalne mjere iz točaka (a) i (b) ovog pitanja samo za proizvode proizvedene na svojem državnom području a da u tom slučaju ne povrijedi načelo proporcionalnosti tih mjera?