



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE

TAMARE ČAPETA,

predstavljeni 5. septembra 2024¹

Zadeva C-438/23

**Association Protéines France,
Union végétarienne européenne,
Association végétarienne de France,
Beyond Meat Inc.**

proti

**Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique,
ob udeležbi:**

**77 Foods SAS,
Les Nouveaux Fermiers SAS,
Umiami SAS,
NxtFood SAS,
Nutrition et santé SAS,
Olga SAS**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 1169/2011 – Zagotavljanje informacij o živilih potrošnikom – Členi 7, 9, 17 in 38 ter točka 4 dela A Priloge VI – Prakse poštenega informiranja – Ime živila – Izrecno usklajene zadeve – Neprenesena pristojnost držav članic – Nacionalni ukrep, ki prepoveduje uporabo imen, povezanih s proizvodi živalskega izvora, za označevanje živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine – Omejitve glede proizvodov, proizvedenih na ozemlju države“

I. Uvod

1. „Vse ima en konec, samo klobasa ima dva.“

2. Ali je klobaso mogoče opredeliti kot mesni in kot rastlinski proizvod? Natančneje, ali lahko država članica prepove uporabo imena „klobasa“ in drugih imen, povezanih s proizvodi živalskega izvora, za označevanje živil iz rastlinskih beljakovin, ali pa ji upoštevna zakonodaja Unije to preprečuje?

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

3. To je ključno vprašanje v obravnavani zadevi, v kateri je Conseil d'État (državni svet, Francija) na Sodišče naslovil več vprašanj glede razlage Uredbe (EU) št. 1169/2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom.²

II. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

4. Leta 2022 so francoski organi sprejeli odlok o uporabi nekaterih imen za označevanje živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine (v nadaljevanju: odlok iz leta 2022).³

5. Z navedenim odlokom se izvaja člen L. 412-10 Code de la consommation (francoski zakonik o varstvu potrošnikov), kakor je bil spremenjen leta 2020 in ki 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.“⁴

6. Naslednja združenja in družbe, ki spodbujajo uporabo živil na podlagi rastlinskih beljakovin, so pri Conseil d'État (državni svet), ki je predložitveno sodišče v obravnavani zadevi, vložili tri ločene ničnostne tožbe zoper odlok iz leta 2022: (i) Association Protéines France (v nadaljevanju: združenje Protéines France);⁵ (ii) Union végétarienne européenne (v nadaljevanju: Evropska vegetarijanska zveza) in Association végétarienne de France (v nadaljevanju: francosko vegetarijansko združenje);⁶ ter (iii) Beyond Meat, Inc. (v nadaljevanju: družba Beyond Meat)⁷.

7. Upoštevne določbe odloka iz leta 2022 so navedene v nadaljevanju. Prvič, v zvezi s poimenovanjem predelanega proizvoda, ki vsebuje rastlinske beljakovine, člen 2 med drugim prepoveduje imena, pri katerih se uporablja posebna terminologija v zvezi z mesnimi, suhomesnatimi ali ribjimi proizvodi, ter imena živil živalskega izvora, ki so reprezentativna za komercialno uporabo.⁸

² Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004 (UL 2011, L 304, str. 18, in popravki v UL 2014, L 331, UL 2016, L 266, UL 2019, L 268, ter UL 2023, L 142; v nadaljevanju: Uredba 1169/2011).

³ 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; JORF št. 150 z dne 30. junija 2022, besedilo št. 3).

⁴ Člen L. 412-10 zakonika o varstvu potrošnikov 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; JORF št. 142 z dne 11. junija 2020, besedilo št. 1).

⁵ Združenje Protéines France je podjetniško združenje, ki deluje na francoskem trgu rastlinskih beljakovin. V podporo njegovi tožbi v postopku v glavni stvari je interveniralo več družb, med njimi družba Beyond Meat, Inc., pa tudi družbe 77 Foods SAS, Les Nouveaux Fermiers SAS, Umiami SAS, NxtFood SAS, Nutrition et santé SAS in Olga SAS.

⁶ Evropska vegetarijanska zveza je krovna organizacija veganskih in vegetarijanskih združenj in društev s celotne Evropske unije. Eden od njenih članov, francosko vegetarijansko združenje, je združenje, ustanovljeno v Franciji, katerega cilj je spodbujanje vegetarijanstva.

⁷ Družba Beyond Meat je proizvajalec živil na podlagi rastlinskih beljakovin s sedežem v Združenih državah Amerike.

⁸ Glej člen 2(3) in (4) odloka iz leta 2022.

8. Drugič, člen 3 odloka iz leta 2022 z odstopanjem od člena 2 dovoljuje uporabo takih imen živil živalskega izvora, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, če delež rastlinskih beljakovin ne presega določene mejne vrednosti, izražene v odstotkih.⁹ Mejna vrednost rastlinskih beljakovin, izražena v odstotkih, je določena v prilogi k odloku iz leta 2022.¹⁰

9. Tretjič, člen 1 odloka iz leta 2022 določa, da se odlok uporablja za živila, ki so bila proizvedena na nacionalnem ozemlju in vsebujejo rastlinske beljakovine. Člen 5 dodatno določa, da zahteve iz tega odloka ne veljajo za proizvode, ki se zakonito proizvajajo ali tržijo v drugi državi članici Evropske unije, državi pogodbenici Sporazuma EGP ali v Turčiji.

10. Francoski organi so nato leta 2024 sprejeli nov odlok z istim imenom, kot ga je imel odlok iz leta 2022 (v nadaljevanju: odlok iz leta 2024).¹¹ Z odlokom iz leta 2024 je bil razveljavljen odlok iz leta 2022¹², z določenimi spremembami pa se je ohranila prepoved uporabe imen, povezanih s proizvodi živalskega izvora, za opis, trženje ali promocijo živil na podlagi rastlinskih beljakovin. Pri Conseil d'État (državni svet) so bile vložene tudi tožbe, s katerimi se izpodbija zakonitost navedenega novega odloka.

11. Z odlokom iz leta 2024 se uvajajo naslednje upoštevne spremembe. Prvič, člen 2 navedenega odloka vsebuje seznam imen, katerih uporaba je prepovedana za označevanje živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine,¹³ ta pa so zdaj navedena v prilogi I k navedenemu odloku.¹⁴

12. Drugič, člen 3 odloka iz leta 2024 ohranja dovoljenje za uporabo določenih izrazov, ki so v njem navedeni v Prilogi II, za označevanje živil živalskega izvora, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, vendar te ne presegajo določenega deleža.¹⁵

13. Tretjič, člen 5 odloka iz leta 2024 je oblikovan širše. Po novem določa, da zahteve iz navedenega odloka ne veljajo za proizvode, ki se zakonito proizvajajo ali tržijo v drugi državi članici ali v kateri koli tretji državi.

14. Obravnavana zadeva izhaja iz postopka v zvezi z odlokom iz leta 2022. Conseil d'État (državni svet) je 14. marca in 6. maja 2024 obvestil Sodišče, da vprašanja za predhodno odločanje po sprejetju odloka iz leta 2024 niso postala brezpredmetna, razlaga pa je še vedno potrebna za odločitev v sporu v postopku v glavni stvari in v zvezi s tožbami zoper odlok iz leta 2024.

15. Menim, da so s tem rešena vsa morebitna vprašanja glede tega, ali je predlog za sprejetje predhodne odločbe postal brezpredmeten.

⁹ Glej člen 3(1) odloka iz leta 2022.

¹⁰ Seznam več kot 300 imen v prilogi je razdeljen v pet kategorij proizvodov živalskega izvora, za katere je določen najvišji delež rastlinskih beljakovin, ki ne sme biti presežen in ki na splošno sega od 0,5 % do 7 %. V kategoriji III so v zvezi z imeni, ki izhajajo iz kodeksa dobre prakse, za suhomesnate proizvode na primer določeni naslednji deleži: za „slanino“ 0,5 %, za „chipolata“ 0,5 % ter za „merguès/merguez“ in „salamo“ 1,0 %. V kategoriji IV je v zvezi z imeni, ki izhajajo iz kodeksa dobre prakse, za perutninske proizvode, na primer za „medaljonski (perutninski)“, določen delež 3,5 %.

¹¹ Décret n° 2024-144 du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (odlok št. 2024-144 z dne 26. februarja 2024 o uporabi nekaterih imen za označevanje živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine; JORF št. 48 z dne 27. februarja 2024, besedilo št. 15).

¹² Glej člen 9 odloka iz leta 2024.

¹³ Glej člen 2(3) odloka iz leta 2024, ki nadomešča člen 2(3) in (4) odloka iz leta 2022.

¹⁴ V Prilogi I k odloku iz leta 2024 je navedenih naslednjih 21 izrazov: „filet, faux filet, rumsteck, entrecote, aiguillette baronne, bavette d'aloyau, onglet, hampe, bifteck, basse côte, paleron, flanchet, steak, escalope, tendron, grillade, longe, travers, jambon, boucher/bouchère, charcutier/charcutière“.

¹⁵ Priloga II k odloku iz leta 2024 vsebuje prečiščen seznam izrazov, ki so po novem navedeni po abecednem redu.

16. V predložitveni odločbi predložitveno sodišče pojasnjuje, da odlok iz leta 2022 razume kot namero francoskih organov zaščititi potrošnike pred zavajajočimi imeni. Predložitveno sodišče navaja, da se odlok iz leta 2022 ne uporablja le v primerih, ko se imena, ki označujejo proizvode živalskega izvora, samostojno uporabljajo za živila na podlagi rastlinskih beljakovin, ampak tudi kadar so v neposredni bližini teh imen dodatne navedbe z namenom obveščanja potrošnikov o delni ali popolni nadomestitvi z rastlinskimi beljakovinami v sestavi takih živil. Prepovedana je na primer uporaba imen „sojin zrezek“ in „rastlinska klobasa“ za označevanje živil, v katerih so beljakovine živalskega izvora nadomeščene z rastlinskimi beljakovinami.

17. Predložitveno sodišče želi preveriti, ali Uredba 1169/2011 nacionalnim organom preprečuje sprejetje odloka iz leta 2022 iz razloga, ker so bile zadeve, ki jih navedeni odlok ureja, izrecno usklajene v smislu člena 38(1) navedene uredbe. Odvisno od odgovora na navedeno vprašanje predložitveno sodišče postavlja nekaj dodatnih vprašanj, na podlagi katerih bo lahko odločilo o skladnosti navedenega odloka s pravom Unije.

18. V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

- „1. Ali je treba določbe člena 7 [Uredbe 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 1169/2011], ki določajo, da je ime, po katerem se živilo prepozna, ob neobstoju pravnega imena njegovo običajno ime ali opisno ime, v povezavi s točko 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 1169/2011] z določbami členov 7 in 17 te uredbe v povezavi s točko 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 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?“

19. Pisna stališča so Sodišču predložili združenje Protéines France, Evropska vegetarijanska zveza in družba Beyond Meat, pa tudi francoska, italijanska in grška vlada ter Evropska komisija. Obravnave ni bilo.

III. Analiza

A. Ozadje

20. Obravnavana zadeva izhaja iz spora glede poimenovanja živil rastlinskega izvora v Franciji.

21. Francija pa ni edina država, ki tako vprašanje obravnava. Iz nedavnih poročil izhaja, da so tudi druge države članice, na primer Italija, Poljska in Romunija,¹⁶ sprejele ali nameravajo sprejeti podobna pravila o prepovedi uporabe izrazov, povezanih z mesnimi in ribjimi proizvodi (v nadaljevanju: mesna poimenovanja) za živila rastlinskega izvora. Podobno se dogaja drugod po svetu, na primer v Republiki Južni Afriki¹⁷, Švici¹⁸ in v Združenih državah Amerike.¹⁹ Hkrati pa so nekatere države članice, kot sta Nemčija²⁰ in Nizozemska,²¹ sprejele ukrepe, s katerimi izrecno dovoljujejo uporabo takih izrazov.

¹⁶ Glej na primer Carreño, I., „France bans “meaty” terms for plant-based products: Will the European Union follow?“, *European Journal of Risk Regulation*, zv. 13, št. 4, 2022, str. 665; Planchenstainer, F., „Meat me in Italy: The Italian ban on meat-sounding names and cell-cultured meat“, *European Food and Feed Law Review*, zv. 19, št. 2, 2024, str. 66, zlasti str. 71.

¹⁷ Glej na primer Buxton, A., „Plant-based labeling globally: Where consumers and companies currently stand“, *Plant Based World Pulse*, 18. julij 2023.

¹⁸ Glej na primer Polydor, S. in Strobel, E.-M., „Switzerland: No’ to vegan salami, but yes’ to soy-based whipping cream? Labelling rules for plant-based alternatives to foods of animal origin“, *European Food and Feed Law Review*, zv. 16, št. 3, 2021, str. 239.

¹⁹ V zvezi z Združenimi državami Amerike strokovnjaki navajajo, da je približno 30 zveznih držav začelo postopek sprejemanja zakonodaje, s katero bi prepovedali uporabo mesnih imen za rastlinske proizvode ali za meso, proizvedeno v laboratoriju. Glej na primer Taylor, S., „Meat wars: The unsettled intersection of federal and state food labeling regulations for plant-based meat alternatives“, *University of Massachusetts Law Review*, zv. 15, št. 2, 2020, str. 269.

²⁰ V zvezi z Nemčijo glej na primer Meisterernst, A., „Leitsätze vegetarische Lebensmittel Vor 300. Leitsätze für vegane und vegetarische Lebensmittel mit Ähnlichkeit zu Lebensmitteln tierischen Ursprungs“, v Sosnitza/Meisterernst, *Lebensmittelrecht*, Werkstand: 187. EL, avgust 2023, točke od 1 do 14; Horn, D., „II. Grundlagen des Lebensmittelrecht“, v Streinz/Kraus, *Lebensmittelrechts-Handbuch*, Werkstand: 46. EL, januar 2024, točke od 246a do 246m (prebrano s pomočjo strojnega prevajalnika).

²¹ Glede Nizozemske glej Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, *Handboek Etikettering van levensmiddelen*, različica 8.0, 27. junij 2022, točka 22.10 (prebrano s pomočjo strojnega prevajalnika).

22. V ozadju teh bitk glede poimenovanja živil so raznoliki in zapleteni interesi.²² Kadar pa so ti s politične arene preneseni na področje prava, morajo akterji izbrati svoje pravno orodje, naj gre za svobodo govora,²³ nepošteno poslovne prakse,²⁴ kršitev določb o postopku²⁵ ali pomanjkanje pristojnosti za urejanje – in na slednje se sklicujejo stranke v obravnavani zadevi.

23. V okviru Evropske unije in njenega večplastnega pravnega sistema se pogosto uporabljajo argumenti, ki se nanašajo na pomanjkanje pristojnosti držav članic za sprejetje nacionalnih predpisov, saj na navedenem področju že veljajo pravila Unije. Če taka pravila Unije obstajajo, države članice ne smejo ukrepati na nacionalni ravni.²⁶

24. To je bilo dejansko eno od pravnih orodij, ki so jih tožeče stranke uporabile v postopku pred predložitvenim sodiščem. Sklicevale so se na Uredbo 1169/2011 in izpodbijale pristojnost francoskih organov za sprejetje odloka iz leta 2022.

25. Člen 38 Uredbe 1169/2011 vsebuje načelo prepovedi glede določenega področja, ki ga ureja navedena uredba. Ta člen 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.“²⁷

26. Na podlagi navedene določbe je glavno vprašanje v tej zadevi, ali francoska pravila spadajo na področje uporabe člena 38(1) Uredbe 1169/2011, ali pa na področje uporabe člena 38(2) navedene uredbe.

27. Bistveno je torej, ali pravo Unije že ureja vprašanje, ali se mesna poimenovanja sme uporabljati za živila rastlinskega izvora.

28. Združenje Protéines France, Evropska vegetarijanska zveza in družba Beyond Meat trdijo, da člena 7 in 17 Uredbe 1169/2011 v povezavi s točko 4 dela A Priloge VI k navedeni uredbi pomenita izrecno usklajevanje možnosti nosilcev dejavnosti glede uporabe mesnih poimenovanj za živila

²² Glej na primer Tai, S., „Legalizing the meaning of meat“, *Loyola University Chicago Law Journal*, zv. 51, št. 3, 2020, str. 743.

²³ To je eden od glavnih argumentov, ki se v podobnih okoliščinah uporablja v Združenih državah Amerike. Glej na primer Pitkoff, J., „State bans on labeling for alternative meat products: Free speech and consumer protection“, *NYU Environmental Law Journal*, zv. 29, št. 2, 2021, str. 297.

²⁴ Na primer v okviru zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 14. junija 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, točka 16), je tožnik na podlagi nacionalnega zakona o preprečevanju nelojalne konkurence vložil opustitveno tožbo za prepoved uporabe nekaterih imen za trženje rastlinskih proizvodov.

²⁵ V obravnavani zadevi so tožeče stranke uporabile ta argument in trdile, da je bil pri sprejemanju odloka iz leta 2022 kršen postopek glede obveščanja iz 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 (UL 2015, L 241, str. 1). Vendar pa je predložitveno sodišče pojasnilo, da je navedeni argument zavrnilo in v zvezi z njim ni predložilo nobenega vprašanja v predhodno odločanje.

²⁶ Glej na primer Gutman, K., *The Constitutional Foundations of Contract Law: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. 31. Glej tudi Weatherill, S., „The fundamental question of minimum or maximum harmonisation“, v Garben, S. in Govaere, I. (ur.), *The Internal Market 2.0*, Hart Publishing, Oxford, 2020, str. 261.

²⁷ Moj poudarek.

rastlinskega izvora, če ti zagotovijo dodatne navedbe, da zadevni proizvod vsebuje rastlinske beljakovine in ne živalskih. Navedene stranke torej trdijo, da države članice tega vprašanja ne morejo več urejati. Komisija meni enako.

29. Francoska, italijanska in grška vlada pa menijo nasprotno.

B. Ali so zadeve, na katere se nanašajo francoska pravila, izrecno usklajene z Uredbo 1169/2011?

1. Zadevne določbe Uredbe 1169/2011

30. Uredba 1169/2011 temelji na Direktivi 79/112/EGS,²⁸ in na poznejši Direktivi 2000/13/ES.²⁹ Tako kot njene predhodnice ima tudi Uredba 1169/2011 na podlagi člena 114 PDEU dvojni cilj zagotavljanja nemotenega delovanja notranjega trga in visoke stopnje varstva potrošnikov. Vzpostavlja usklajena pravila, ki potrošnikom zagotavljajo ustrezne informacije o živilih, da se lahko ti ozaveščeno odločijo za nakup določenih proizvodov in za izbiro proizvodov.³⁰

31. Zakonodajalec Unije je določil, katere informacije (imenovane obvezni podatki) morajo nosilci dejavnosti zagotoviti potrošnikom pri dajanju živil na trg. Med temi je v členu 9(1)(a) Uredbe 1169/2011 navedeno tudi ime živila.

32. Člen 17(1) Uredbe 1169/2011 nato določa obveznost, da morajo nosilci dejavnosti uporabljati predpisano prodajno [pravno] ime živila, če to obstaja. Pravno ime je lahko določeno v zakonodaji Unije ali zakonodaji države članice.

33. Na ravni Unije so pravna imena določena za različna živila v različnih okoliščinah. Obstaja na primer zakonodaja Unije v zvezi s čokolado,³¹ medom,³² kavo³³ in sadnimi sokovi,³⁴ če jih naštejemo le nekaj. Nekateri od navedenih instrumentov temeljijo na določbah o notranjem trgu, drugi pa na skupni kmetijski politiki (SKP).

34. Iz člena 17(1) Uredbe 1169/2011 jasno izhaja, da države članice lahko določijo predpisano prodajno [pravno] ime živila, če to na ravni Unije še ni določeno. Člen 2(2)(n) navedene uredbe določa, da „pravno ime“ pomeni ime živila, predpisano z določbami Unije, ki se zanj uporabljajo, oziroma, če takšnih določb Unije ni, ime, določeno v zakonih in drugih predpisih, ki se uporabljajo v državi članici, v kateri se proizvod prodaja končnemu potrošniku ali obratom javne prehrane.

²⁸ Council Directive of 18 December 1978 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs for sale to the ultimate consumer (Direktiva Sveta z dne 18. decembra 1978 o približevanju zakonodaje držav članic glede označevanja, predstavitve in oglaševanja živil za prodajo končnim potrošnikom, UL 1979, L 33, str. 1), zlasti na podlagi člena 100 EGS (zdaj člen 115 PDEU).

²⁹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 5, str. 75), na podlagi člena 95 ES (zdaj člen 114 PDEU).

³⁰ Glej zlasti člen 1(1) ter člen 3(1) in (2) Uredbe 1169/2011 pa tudi uvodne izjave od 1 do 3 in 37 navedene uredbe.

³¹ Direktiva 2000/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. junija 2000 o izdelkih iz kakava in čokolade, namenjenih za prehrano ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 25, str. 431).

³² Direktiva Sveta 2001/110/ES z dne 20. decembra 2001 o medu (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 27, str. 179, in popravek v UL 2007, L 52, str. 16).

³³ Direktiva 1999/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. februarja 1999 o kavnih in cikorijskih ekstraktih (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13, zvezek 23, str. 247).

³⁴ Direktiva Sveta 2001/112/ES z dne 20. decembra 2001 o sadnih sokovih in nekaterih podobnih proizvodih, namenjenih za prehrano ljudi (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 3, zvezek 34, str. 471).

35. Če prodajno [pravno] ime za določeno živilo ni predpisano, člen 17(1) Uredbe 1169/2011 določa, da lahko nosilci dejavnosti uporabljajo bodisi običajno ime bodisi opisno ime živila.

36. Člen 2(2)(o) Uredbe 1169/2011 določa, da „običajno ime“ pomeni ime, ki je v državi članici, v kateri se to živilo prodaja, sprejeto kot ime živila brez potrebe po dodatni razlagi potrošnikom, člen 2(2)(p) pa določa, da „opisno ime“ pomeni ime, ki zagotavlja opis živila in po potrebi njegove uporabe in je dovolj jasno, da potrošnikom omogoča razumevanje dejanske narave živila in njegovo razlikovanje od drugih proizvodov, s katerimi bi ga utegnili zamenjati.

37. Menim, da člen 17(1) Uredbe 1169/2011, ki določa, da je mogoče uporabiti opisno ime, če običajno ime ne obstaja ali se ne uporablja, nosilec dejavnosti omogoča izbiro drugačnega imena, tudi če običajno ime obstaja. Taka možnost pa ne obstaja, če je ime predpisano z zakonodajo.

38. Ime živila mora biti ustrezno³⁵ in ne sme povzročati zmede, tako kot to velja za vse druge informacije, ki se zagotavljajo potrošnikom. V zvezi s tem člen 7(1)(a) Uredbe 1169/2011 prepoveduje zavajajoče informacije o živilih, med drugim glede njihove narave, identitete, lastnosti in sestave.

39. Člen 7(1)(d) Uredbe 1169/2011 nadalje določa, da informacije o živilih ne smejo biti zavajajoče „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“.

40. Nazadnje, pri obravnavani zadevi je upoštevana tudi točka 4 dela A Priloge VI k Uredbi 1169/2011, naslovljene „Ime živila in posebni spremni podatki“, ki jo bom v nadaljevanju imenovala „pravilo iz Priloge VI“ in ki določa:

„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.“

41. Spomniti je treba, da je Sodišče pojasnilo, da se uporaba izraza „ime proizvoda“ v točki (a) navedenega pravila pomensko ne razlikuje od izraza „ime živila“.³⁶

2. Prvo vprašanje

42. S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali se pravilo o prepovedi zavajajočih informacij iz člena 7 Uredbe 1169/2011 nanaša tudi na uporabo mesnih poimenovanj za živila rastlinskega izvora, zato države članice posledično tega vprašanja ne morejo urejati.

³⁵ Člen 7(2) Uredbe 1169/2011 določa, da morajo biti informacije o živilih točne, jasne in potrošniku zlahka razumljive.

³⁶ Glej sodbo z dne 1. decembra 2022, LSI – Germany (C-595/21, EU:C:2022:949, zlasti točke 24, 25 in 35).

43. Kaj ureja člen 7 Uredbe 1169/2011? Komu nalaga obveznosti in v zvezi s čim? Pri iskanju odgovorov na navedena vprašanja je treba upoštevati več dejavnikov.

44. Prvič, zadevni akt Unije je uredba. Uredb ni treba prenašati v nacionalno pravo in načeloma je to celo prepovedano. Pravice in obveznosti, ki izhajajo iz uredbe, se za naslovnike v državah članicah neposredno uporabljajo,³⁷ tudi če so naslovniki posamezniki. Drugače povedano, uredbe lahko imajo neposreden horizontalni učinek.

45. Drugič, menim, da člen 7 Uredbe 1169/2011 v povezavi s členom 8³⁸ navedene uredbe kljub splošnemu besedilu nalaga obveznosti nosilcem živilske dejavnosti. Ena od navedenih obveznosti je prepoved dajanja zavajajočih informacij o proizvodih. V zvezi z imeni proizvodov to pomeni, da ime njihovega proizvoda, ki se dobavlja potrošnikom, ne sme biti zavajajoče.

46. Zato je ta vidik – da imajo nosilci dejavnosti obveznost zagotavljati nezavajajoča imena – izrecno usklajen na podlagi Uredbe 1169/2011, kot trdi tudi Komisija. Države članice torej v svoji zakonodaji ne smejo sprejeti pravil o tem. Kot je ugotovilo Sodišče, uredba „načeloma izključuje možnost sprejetja ali obdržanja *vzporednih* nacionalnih predpisov“.³⁹

47. Člen 7 Uredbe 1169/2011 pa ne določa, saj tudi ne more, katera konkretna imena so za potrošnike zavajajoča. Vprašanje, ali je določeno ime zavajajoče, je vprašanje dejanskega stanja, ki je odvisno od (gastronomske) kulture in s tem povezanih pričakovanj potrošnikov v državi članici, v kateri se ime uporablja. Zato se med državami članicami lahko razlikuje.⁴⁰ Uredba 1169/2011 ne predvideva enotnih pričakovanj v zvezi z živili na ravni Unije. Med državami članicami dopušča razlike.⁴¹ Zato je Sodišče presodilo, da morajo nacionalna sodišča odločiti, ali bi označba na določenem proizvodu lahko bila zavajajoča za potrošnika.⁴²

48. Ali lahko države članice v naprej in s splošnim predpisom določijo, katera imena so zavajajoča?

49. Po navedbah predložitvenega sodišča je bil odlok iz leta 2022 sprejet z namenom varstva potrošnikov pred zavajajočimi imeni (glej točko 16 teh sklepnih predlogov).

50. Vendar pa velja, da če je na primer ime „sojina klobasa“ dejansko zavajajoče za francoske potrošnike, je njegova uporaba že prepovedana na podlagi samega člena 7 Uredbe 1169/2011. Tak primer ne zahteva nobene dodatne zakonodaje, ampak zgolj izvrševanje navedene prepovedi v konkretnih okoliščinah.⁴³

³⁷ Glej na primer sodbe z dne 10. oktobra 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, točka 10); z dne 5. maja 2015, Španija/Parlament in Svet (C-146/13, EU:C:2015:298, točka 105), in z dne 21. marca 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259, točka 52).

³⁸ Člen 8 Uredbe 1169/2011 določa obveznosti nosilcev živilske dejavnosti v zvezi z zahtevami glede informacij o živilih.

³⁹ Sodba z dne 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Svet in Nizozemska/Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točka 85). Moj poudarek.

⁴⁰ Glede težav v zvezi s tem glej Nilsson, K.L., „Misleading? To whom?“, *European Food and Feed Law Review*, zv. 7, št. 1, 2012, str. 22.

⁴¹ Člen 1(1) Uredbe 1169/2011 določa: „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 [...]“ (moj poudarek). Glej tudi uvodno izjavo 16 navedene uredbe.

⁴² Glej na primer sodbi z dne 10. septembra 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, točka 60), in z dne 4. junija 2015, Teekanne (C-195/14, EU:C:2015:361, točka 36).

⁴³ Pri tem opozarjam, da francoska pravila ne prepovedujejo uvoza proizvodov v Francijo, pri katerih so za živila na podlagi rastlinskih beljakovin uporabljena mesna poimenovanja. Zato je težko razumeti, kako navedena pravila varujejo potrošnike pred zavajanjem, saj omogočajo soobstoje enakih proizvodov, ki pa se tržijo pod različnimi imeni.

51. Z nacionalnim predpisom, ki se splošno uporablja in ki določa, katera imena so zavajajoča in katera ne, bi se torej odvzela pravica, za katero se zdi, da jo Uredba 1169/2011 podeljuje nosilcem dejavnosti. Na podlagi člena 17 Uredbe 1169/2011 lahko nosilci dejavnosti izberejo običajno ime ali katero koli drugo primerno opisno ime proizvoda, razen če za določeno živilo obstaja predpisano prodajno [pravno] ime.

52. Ta pravica do izbire imena je omejena z dvema obveznostima. Prvo določa člen 7 Uredbe 1169/2011, ki nosilcem dejavnosti prepoveduje izbiro zavajajočega imena, drugo pa člen 17 navedene uredbe, ki nosilce dejavnosti zavezuje k uporabi predpisanega prodajnega [pravnega] imena, če to obstaja.

53. Kot je že bilo pojasnjeno, lahko države članice z zakonodajo določijo pravna imena za določene vrste živil, če za taka živila ne obstaja zakonodaja Unije. Vendar pa Uredba 1169/2011 ne določa ničesar v zvezi z morebitnimi razlogi za določitev pravnega imena.

54. Na podlagi navedenega predlagam, da Sodišče na prvo vprašanje odgovori kot sledi. Uredba 1169/2011 državam članicam prepoveduje, da s splošnimi predpisi določijo, katera imena so zavajajoča. Države članice pa lahko s splošnimi predpisi določijo pravna imena za določena živila, če taka imena niso že določena v pravu Unije.

55. Vprašanje, na katerega mora torej odgovoriti predložitveno sodišče, je, kaj dejansko določajo francoska pravila. K temu vprašanju se bom vrnila v točkah od 82 do 98 teh sklepnih predlogov.

3. Drugo vprašanje

56. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali pravilo iz Priloge VI v povezavi s členom 17 Uredbe 1169/2011 izrecno usklajuje možnost uporabe mesnih poimenovanj za opis, trženje ali promocijo živil, v katerih je meso nadomeščeno z rastlinskimi beljakovinami (v nadaljevanju: nadomestni proizvod).

57. Za začetek naj navedem, da se stranke v postopku pred Sodiščem ne strinjajo glede uporabe pravila iz Priloge VI v primeru nadomeščanja mesa z rastlinskimi beljakovinami v živilih.

58. Združenje Protéines France, Evropska vegetarijanska zveza in družba Beyond Meat trdijo, da se pravilo iz Priloge VI dejansko nanaša na take nadomestke. Če prav razumem njihove trditve, menijo, da je zakonodajalec Unije omogočil uporabo mesnih poimenovanj za proizvode, pri katerih je meso nadomeščeno z rastlinskimi beljakovinami, če so potrošniki o tem ustrezno obveščeni z dodatno navedbo poleg imena živila, ki zato ni zavajajoče. Države članice posledično ne morejo prepovedati uporabe imena za nadomestni proizvod, če ta izpolnjuje navedene zahteve.

59. V nasprotju z njimi pa francoska, italijanska in grška vlada ter Komisija menijo, da se pravilo iz Priloge VI ne uporablja v okoliščinah obravnavane zadeve. V bistvu trdijo, da se navedeno pravilo ne uporablja za živila, ki vsebujejo eno samo sestavino,⁴⁴ prav tako se ne nanaša na primere popolne nadomestke.

⁴⁴ V zvezi s tem se Komisija sklicuje na svoje smernice, v katerih kot enega od primerov navaja pico, pri kateri je sir nadomeščen z drugim proizvodom. Glej Obvestilo Komisije o vprašanjih in odgovorih glede uporabe [Uredbe 1169/2011] (UL 2018, C 196, str. 1), točka 2.1.

60. Argumenti navedenih držav članic in Komisije me ne prepričajo. Menim, da se pravilo iz Priloge VI nanaša tudi na uporabo mesnih poimenovanj za nadomestne rastlinske proizvode.⁴⁵

61. Pred razlago, zakaj je tako, pa je treba obravnavati še eno vprašanje. Uporaba pravila iz Priloge VI temelji na predpostavki, da bodo potrošniki ob navedbi imen iz francoskih pravil pričakovali, da proizvodi vsebujejo meso.

62. Naj spomnim, da se pravilo iz Priloge VI uporablja, če „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“.⁴⁶

63. Zdi se, da med strankami v postopku pred Sodiščem ni sporno, da potrošniki pri živilih, ki so označena le z imenom „klobasa“, „zrezek“ ali katero koli drugo poimenovanje iz francoskih pravil, pričakujejo, da gre za proizvode živalskega izvora.

64. Na podlagi te predpostavke bom nadaljevala analizo vprašanja, za katere vrste nadomestkov se pravilo iz Priloge VI uporablja.

a) Ali se pravilo iz Priloge VI nanaša na nadomestitev mesa z rastlinskimi beljakovinami?

65. Iz samega besedila izhaja, da se pravilo iz Priloge VI uporablja v primerih, ko je sestavina, ki jo potrošnik pričakuje v določenem živilu, delno ali v celoti nadomeščena z drugo sestavino. Besedilo navedenega pravila se torej nanaša na primere, v katerih klobase na primer sploh ne vsebujejo mesa, ampak le rastlinske beljakovine. Nadalje, nič v navedenem besedilu ne nakazuje na to, da se to pravilo uporablja le za živila, ki vsebujejo več kot eno sestavino.

66. Če pravilo iz Priloge VI postavimo v širši kontekst Uredbe 1169/2011, postane upošteven člen 7(1)(d) navedene uredbe. Iz navedene določbe izhaja, da je uporaba imena živila, ki namiguje na vsebnost sestavine, ki je običajno prisotna v živilu (meso), vendar je bila dejansko nadomeščena z drugo sestavino (rastlinskimi beljakovinami), načeloma zavajajoča in zato prepovedana.

67. Glede na navedeno se zdi, da pravilo iz Priloge VI ponuja rešitev, na podlagi katere se zadevno ime lahko uporabi, tudi če je bila pričakovana sestavina nadomeščena s čim drugim. Rešitev vključuje dodatek pri navedbi imena, s čimer se pojasni, da je bila sestavina nadomeščena z drugo. Če na primer ime „klobasa“ ustvari pričakovanje, da vsebuje meso, izraz „rastlinska klobasa“ lahko pojasni, da je bilo meso v navedenem proizvodu nadomeščeno z rastlinskimi beljakovinami.⁴⁷

68. Stališče, da se pravilo iz Priloge VI uporablja v primeru nadomestitve mesa z rastlinskimi beljakovinami, potrjuje tudi zakonodajna zgodovina.

⁴⁵ Glej v tem smislu Oelrichs, C., „Ersatzzutatenkennzeichnung und Irreführungseignung – Konsequenzen der EuGH-Rechtsprechung für die Gestaltung von Lebensmittelaufmachungen“, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2023, del 2, str. 164 (prebrano s pomočjo strojnega prevajalnika).

⁴⁶ Moj poudarek.

⁴⁷ To pa ne pomeni, da dodatek „rastlinska“ k imenu „klobasa“ samodejno odpravi tveganje zmede. Tudi tako ime je lahko zavajajoče. Potrošnik bi na primer lahko pomislil, da gre za klobaso z dodano zelenjavo. Ne glede na to pa je vprašanje, ali je izbrana dodatna navedba zavajajoča, ločeno od vprašanja, ali je dodajanje take navedbe k mesnemu poimenovanju za označevanje živil rastlinskega izvora načeloma dovoljeno.

69. V postopku sprejemanja odločitev sta se Evropski parlament in Svet Evropske unije strinjala, da bi bila mogoča uporaba imena izvirnega živila, katerega sestavine so bile nadomeščene, za poimenovanje nadomestnega živila, ki vsebuje drugačne sestavine. Njuna stališča pa so se razlikovala glede načina, kako potrošnike o tem obvestiti. Parlament je predlagal uporabo nekaterih označb, kot je „imitacija živila“, ⁴⁸ Svet pa je temu nasprotoval in predlagal jasno navedbo nadomestne sestavine poleg imena živila. ⁴⁹ V končni različici je bil sprejet kompromis, da je treba te informacije navesti blizu imena in v določeni velikosti pisave. ⁵⁰

70. Iz zakonodajne zgodovine torej izhaja, da niti Parlament niti Svet nista želela preprečiti uporabe imen, ki se običajno uporabljajo za eno vrsto živil, tudi za druge vrste; njuna stališča so se razlikovala le glede predlagane rešitve, kako preprečiti morebitno zmedo potrošnikov.

71. Iz navedenega izhaja, da se pravilo iz Priloge VI uporablja za nadomestilo mesa z rastlinskimi beljakovinami.

b) Upoštevnost sodbe v zadevi TofuTown.com za razlago pravila iz Priloge VI

72. Iz sodbe v zadevi TofuTown.com ⁵¹ izhaja, da se uporaba pravila iz Priloge VI lahko izključi, če se določi pravno ime.

73. Kot je pojasnjeno zgoraj (glej točke od 32 do 37 teh sklepnih predlogov) člen 17 Uredbe 1169/2011 določa, da morajo nosilci dejavnosti svoje živilske proizvode opisati s pravnim imenom, če to obstaja. Če ne obstaja, pa lahko uporabijo običajno ime ali opisno ime, saj morajo svoje proizvode nekako poimenovati.

74. V zadevi TofuTown.com se je postavilo vprašanje, ali se lahko uporabljajo izrazi, kot so „tofu maslo“, „rastlinski sir“ in „sojino mleko“, ob upoštevanju, da Uredba (EU) št. 1308/2013 ⁵² določa posebne opredelitve pojmov „mleko“ in „mlečni proizvodi“, vključno z „maslom“ in „sirom“. Sodišče je ugotovilo, da navedenih izrazov ni mogoče uporabiti za označitev čisto rastlinskih proizvodov, tudi če se poleg imena dodatno navede nadomestna sestavina. Sodišče je ugotovilo, da so navedeni izrazi rezervirani izključno za mlečne proizvode. ⁵³

⁴⁸ Glej Poročilo Evropskega parlamenta o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, A7-0109/2010, 19. april 2010, spremembe 63, 78 in 230, str. 40, 46, 47, 120 in 121.

⁴⁹ Glej Position (EU) No 7/2011 of the Council at first reading with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 and repealing Directives 87/250/EEC, 90/496/EEC, 1999/10/EC, 2000/13/EC, 2002/67/EC and 2008/5/EC and Regulation (EC) No 608/2004 (Stališče Sveta (EU) št. 7/2011 ob prvem branju glede sprejetja uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004), ki ga je Svet sprejel 21. februarja 2011 (UL 2011, C 102E, str. 1), Obrazložitev Sveta, del III(A), točka (b), str. 44. Glej na primer tudi Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu na podlagi člena 294(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije v zvezi s stališčem Sveta na prvi obravnavi glede sprejetja uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom (COM(2011) 77 final), 22. februar 2011, str. 4; dokument Sveta št. 9426/11 z dne 5. maja 2011, zlasti str. 4, in prilogo, str. od 113 do 116.

⁵⁰ Glej na primer dokument Sveta št. 11001/11 z dne 6. junija 2011, zlasti str. 7, in prilogo, str. 46; dokument Sveta št. 11623/11 z dne 20. junija 2011; dokument Sveta št. 12512/11 z dne 14. julija 2011.

⁵¹ Sodba z dne 14. junija 2017 (C-422/16, EU:C:2017:458).

⁵² Glej Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 922/72, (EGS) št. 234/79, (ES) št. 1037/2001 in (ES) št. 1234/2007 (UL 2013, L 347, str. 671; v nadaljevanju: Uredba 1308/2013), zlasti člen 78(1)(c), ter točki 1 in 2 dela III Priloge VII k navedeni uredbi. Navedena uredba je bila sprejeta v okviru SKP.

⁵³ Glej sodbo z dne 14. junija 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, zlasti točke od 25 do 27 in 40).

75. Poleg tega so na podlagi Uredbe 1308/2013 imena v smislu člena 17 Uredbe 1169/2011, ki se dejansko uporabljajo za mlečne proizvode, rezervirana izključno za mlečne proizvode. To vključuje tudi običajna imena, kot je izraz „Sahne“ v nemščini. V nasprotju z izrazom „Rahm“ izraz „Sahne“ ni bil vključen v Uredbo 1308/2013. Ne glede na to pa je Sodišče ugotovilo, da tudi običajnega imena ni mogoče uporabiti za označevanje čisto rastlinskega proizvoda.⁵⁴

76. Menim, da je navedeno sodbo mogoče razumeti tako: če ima proizvod pravno ime, tega ni mogoče uporabiti za označevanje proizvodov, ki vsebujejo nadomestne sestavine, niti ob dodatni navedbi. To na primer pomeni, da če bi bila „klobasa“ pravno ime, ga ne bi bilo mogoče uporabiti za označbo proizvoda, ki vsebuje samo rastlinske beljakovine, niti ob dodatni navedbi, na primer „rastlinska klobasa“.

77. Iz sodbe v zadevi TofuTown.com je mogoče sklepati, da pravilo iz Priloge VI dovoljuje uporabo mesnih poimenovanj za živila na podlagi rastlinskih beljakovin ob dodatni navedbi poleg imena živila, vendar le če mesno poimenovanje ni pravno ime. Z določitvijo pravnega imena lahko zakonodajalec prepove njegovo uporabo za kateri koli nadomestni proizvod.

78. Tako pravno ime je lahko določeno v pravu Unije, kot na primer v zadevi TofuTown.com, če v pravu Unije ni določeno, pa tudi v nacionalni zakonodaji.

79. Posledično lahko države članice prepovejo uporabo običajnih mesnih poimenovanj za živila na podlagi rastlinskih beljakovin, če tako običajno ime postane pravno ime.

80. Zato Sodišču predlagam, da na drugo vprašanje odgovori kot sledi. Pravilo iz Priloge VI v povezavi s členom 17 Uredbe 1169/2011 ne pomeni izrecnega usklajevanja uporabe imen za nadomestne proizvode. Na podlagi navedenih določb lahko države članice določijo pravna imena in jih tako rezervirajo za določena živila.

81. Ker lahko zakonodajalec z določitvijo pravnih imen izključi uporabo pravila iz Priloge VI, mora torej predložitveno sodišče ugotoviti, kaj določajo francoska pravila. To vprašanje bo obravnavano v nadaljevanju.

4. Ali francoska pravila določajo pravna imena?

82. Stranke v postopku pred Sodiščem zagovarjajo različna stališča v zvezi z vprašanjem, ali francoska pravila določajo pravna imena proizvodov živalskega izvora.

83. Francoska vlada v svojih pisnih stališčih, ki jih je predložila Sodišču, ni navedla, ali francoski organi nameravajo določiti pravna imena. Združenje Protéines France pa trdi, da so francoski organi v okviru nacionalnih postopkov zavrnili trditve, da odlok iz leta 2022 določa pravna imena.⁵⁵ Ozadje te trditve ni bilo pojasnjeno.

84. Menim, da je treba vprašanje, ali francoska pravila urejajo pravna imena, obravnavati objektivno, na podlagi učinkov takih pravil. Pri tem namen nacionalnih organov ni odločilen.

⁵⁴ Glej sodbo z dne 14. junija 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458, zlasti točke od 28 do 30).

⁵⁵ Združenje Protéines France se sklicuje na ordonnance du juge des référés du Conseil d'État (sklep sodnika, pristojnega za izdajo začasne odredbe pri Conseil d'État (državni svet)) z dne 27. julija 2022, točka 10.

85. Če je učinek nacionalnih pravil tak, da so nekatera imena rezervirana za določeno vrsto proizvodov, se šteje, da so določena pravna imena. To velja tudi, če v takih pravilih formalno ni navedeno, da urejajo imena živil.

86. Na podlagi informacij v spisu menim, da francoska pravila dejansko določajo pravna imena nekaterih živil živalskega izvora.

87. Najprej, očitno je, da je na nacionalni ravni mogoče urejati imena mesnih proizvodov, saj na ravni Unije niso določena, kot so na primer za mlečne proizvode. Kolikor vem, razen nekaterih izjem⁵⁶ v zakonodaji Unije niso določena nobena pravna imena mesnih proizvodov⁵⁷.

88. V zvezi s tem je Parlament v okviru zakonodaje Unije glede SKP predlagal spremembo, s ciljem omejiti uporabo nekaterih izrazov na mesne proizvode. Sprememba se je glasila: „Imena, ki spadajo na področje člena 17 [Uredbe 1169/2011] in ki se trenutno uporabljajo za mesne proizvode in mesno proizvodnjo, so rezervirana izključno za proizvode, ki vsebujejo meso. Take označbe vključujejo na primer: zrezek, klobasa, escalope, burger, hamburger.“⁵⁸ Vendar je bil ta predlog opuščen.⁵⁹

89. Če bi zakonodajalec Unije navedena imena lahko uredil na ravni Unije, vendar jih ni, zakaj država članica ne bi smela storiti enako na nacionalni ravni?

90. Tako kot zakonodajalec Unije v okviru navedene opuščene zakonodaje je tudi francoski zakonodajalec v okviru sprejetih pravil nekatera imena prihranil za proizvode živalskega izvora. Kot navaja družba Beyond Meat, navedena pravila v praksi preprečujejo uporabo katerega koli mesnega poimenovanja za živila na podlagi rastlinskih beljakovin.

91. Francoska pravila v bistvu kodificirajo običajna oziroma opisna imena za meso, s čimer jim dajejo status pravnih imen. S tega vidika se francoska pravila ne razlikujejo veliko od zakonodaje Unije o mleku in mlečnih proizvodih, ki so bili predmet zadeve TofuTown.com. Tako kot Uredba 1308/2013 ne določa natančne vsebnosti navedenih mlečnih proizvodov, kot sta maslo in sir, določa pa, da morajo vsebovati mleko, francoska pravila ne določajo natančne vsebnosti vsakega od navedenih proizvodov, določajo pa, da morajo vsebovati meso.

92. Poleg tega – podobno kot Uredba 1308/2013 v zadevi TofuTown.com, ki se je nanašala na imena, ki se dejansko uporabljajo za mlečne proizvode, ne da bi bili ti v njej izrecno naštet, – se tudi francoska pravila nanašajo na imena, ki se dejansko uporabljajo za mesne proizvode, na primer specifični izrazi za mesne in suhomesnate proizvode, s čimer ti postanejo pravna imena, rezervirana le za proizvode, ki vsebujejo meso, tako kot je Sodišče ugotovilo v zadevi TofuTown.com.

⁵⁶ Glej Uredbo 1308/2013, zlasti člen 78(1)(a) in (d), ter točke od I do III dela I Priloge VII k navedeni uredbi (v zvezi z govedino in teletino). Glej tudi Uredbo (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 3, zvezek 45, str. 14), točke 1.1, 3.1 in 7.1 Priloge I k navedeni uredbi (glede opredelitev mesa, ribjih/ribiških proizvodov in mesnih proizvodov), kot so navedeni v členu 2(1)(f) Uredbe 1169/2011.

⁵⁷ Glej Carreño, I. in Dolle, T., „Tofu steaks? Developments on the naming and marketing of plant-based foods in the aftermath of the TofuTown judgment“, *European Journal of Risk Regulation*, zv. 9, št. 3, 2018, str. 575, zlasti str. 576.

⁵⁸ Poročilo Evropskega parlamenta glede predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov, (EU) št. 1151/2012 o shemah kakovosti kmetijskih proizvodov in živil, (EU) št. 251/2014 o opredelitvi, opisu, predstavitvi, označevanju in zaščiti geografskih označb aromatiziranih vinskih proizvodov, (EU) št. 228/2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v najbolj oddaljenih regijah Unije in (EU) št. 229/2013 o posebnih ukrepih za kmetijstvo v korist manjših egejskih otokov (v nadaljevanju: predlog), A8-0198/2019 z dne 7. maja 2019, sprememba 165, str. od 168 do 170.

⁵⁹ Glej spremembe predloga, navedenega v sprotni opombi 58 teh sklepnih predlogov, ki jih je Evropski parlament sprejel 23. oktobra 2020, P9-TA(2020)0289; glej tudi zakonodajno resolucijo Evropskega parlamenta z dne 23. novembra 2021 v zvezi s predlogom, P9_TA(2021)0458.

93. Ali je pomembno, zakaj so bila nacionalna pravila sprejeta?

94. Menim, da pri vprašanju, ali določena pravila vzpostavljajo pravna imena, niso pomembni razlogi za sprejetje takih pravil. Na odgovor na vprašanje, ali je učinek navedenih pravil dejstvo, da so nekatera imena rezervirana za nekatere proizvode, ne vpliva, ali so francoski organi dejansko nameravali zaščititi potrošnike oziroma mesno industrijo, oziroma ali je razlog za sprejetje navedenih pravil varstvo nacionalne gastronomske dediščine, kot trdi italijanska vlada, ohranjanje jezikovne raznolikosti ali kateri koli drug razlog. Menim, da je učinek navedenih pravil edino upoštevno vprašanje.

95. Prav tako se strinjam s trditvami italijanske vlade, da je prepoved uporabe imena, ki se običajno uporablja za določena živila, za druga živila, enaka rezervaciji navedenega imena za živilo, za katerega se je prvotno uporabljalo. Pri tem ni pomembno, da ni formalno navedeno, da gre za pravna imena.

96. V zvezi s francoskimi pravili torej velja, da je prepoved uporabe mesnih poimenovanj za živila na podlagi rastlinskih beljakovin enakovredna rezervaciji navedenih imen za živila na podlagi mesa.

97. Posledično menim, da francoska pravila določajo pravna imena. Vendar pa mora to dokončno preveriti predložitveno sodišče.

98. Če povzamem, niti člen 7 Uredbe 1169/2011 niti pravilo iz Priloge VI v povezavi s členom 17 navedene uredbe državam članicam ne preprečujeta določiti pravnih imen (če ta niso že določena na ravni Unije). Če torej francoska pravila določajo pravna imena, spadajo na področje uporabe člena 38(2) navedene uredbe.

C. Dodatna vprašanja

99. Glede na moj predlog, da je treba šteti, da francoska pravila spadajo na področje uporabe člena 38(2) Uredbe 1169/2011, je treba odgovoriti tudi na vprašanja, ki sestavljajo četrto vprašanje.

1. Četrto vprašanje

100. Odgovor na dela (a) in (b) četrtega vprašanja izhaja iz analize drugega vprašanja.

101. Člena 9 in 17 Uredbe 1169/2011 državam članicam ne preprečujeta sprejetja nacionalnega ukrepa, s katerim se določijo deleži rastlinskih beljakovin, pod katerimi je za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, dovoljena uporaba imen, ki označujejo živila živalskega izvora. Z določitvijo takih deležev države članice dejansko določajo pravna imena.

102. Država članica s sprejetjem nacionalnih ukrepov, ki prepovedujejo uporabo nekaterih običajnih in opisnih imen, tudi če jih spremljajo dodatne navedbe, spremeni navedena običajna in opisna imena v pravna imena, kar je upravičena storiti.

103. Zdi se, da predložitveno sodišče z delom (c) četrtega vprašanja prosi za potrditev odločitve, ki jo je že sprejelo. Iz predložitvene odločbe namreč izhaja, da je bila trditev, da odlok iz leta 2022 krši pravila iz Pogodbe, ki se nanašajo na prosti pretok blaga, predstavljena v okviru ločenega zahtevka

v postopku v glavni stvari, predložitveno sodišče pa jo je zavrnilo. Predložitveno sodišče je pojasnilo, da po njegovem mnenju navedeni odlok ne ustvarja ovir za uvoz živil iz drugih držav članic ali za izvoz iz Francije v druge države članice.

104. Torej, če se francoska pravila šteje za zadeve, ki niso izrecno usklajene z Uredbo 1169/2011, so na podlagi člena 38(2) navedene uredbe dovoljena, „razen če bi ti ukrepi pomenili prepoved, oviranje ali omejevanje prostega pretoka blaga“.

105. Francoska vlada trdi, da so francoska pravila skladna s členom 38(2) Uredbe 1169/2011, saj se nanašajo na povsem notranje okoliščine, zato se pravila o prostem pretoku blaga zanje ne uporabljajo. Ukrepi, ki niso namenjeni urejanju trgovine med državami članicami, ne morejo pomeniti ovire za prosti pretok blaga.

106. V nasprotju s tem pa Evropska vegetarijanska zveza in družba Beyond Meat trdita, da odlok iz leta 2022 omejuje prosti pretok blaga. Prav tako trdita, da navedeni odlok nima nobenega cilja v splošnem interesu, zato ni niti potreben niti sorazmeren.

107. V zvezi s tem naj spomnim, da se francoska pravila uporabljajo le za živila, proizvedena v Franciji za francoski trg. Posledično urejajo povsem notranje okoliščine, za katere se pravila iz Pogodbe o tržnih svoboščinah ne uporabljajo.

108. Sodišče je v zadevi Mathot⁶⁰ na primer ugotovilo, da pravila glede označevanja masla, ki se uporabljajo le za belgijske proizvajalce in ne za proizvajalce iz drugih držav članic, ne omejujejo uvoza masla ali vplivajo na trženje uvoženega masla (na podlagi sedanjega člena 34 PDEU). Zato pravila o prostem pretoku niso bila kršena.

109. Bolj nedavno je Sodišče v zadevi Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino⁶¹ ugotovilo, da nacionalna zakonodaja, s katero je bilo določeno, da se prodajna oznaka iberskih prašičev („ibérico de cebo“) lahko odobri le proizvodom, ki izpolnjujejo določene pogoje iz navedene zakonodaje, ki se uporablja le na nacionalnem ozemlju, ni v nasprotju niti s členom 34 PDEU, ki se nanaša na omejitve uvoza, niti s členom 35 PDEU, ki se nanaša na omejitve izvoza. Navedena zakonodaja je vsebovala določbo, ki je dovoljevala uvoz in trženje proizvodov s podobnimi oznakami iz drugih držav članic v Španijo, tudi če ne izpolnjujejo zahtev iz navedene zakonodaje.

110. Francoska pravila vsebujejo podobne določbe.

111. Nacionalnih pravil, ki ne spadajo na področje uporabe pravil o prostem pretoku, ni treba upravičiti.⁶² Trditve, da taka pravila niso primerna, torej niso upoštevne v okviru prava Unije, saj ne ovirajo trgovine.

⁶⁰ Glej sodbo z dne 18. februarja 1987 (98/86, EU:C:1987:89, točke od 6 do 9 in točka 12).

⁶¹ Glej sodbo z dne 14. junija 2018 (C-169/17, EU:C:2018:440, točke od 21 do 31).

⁶² Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:129, zlasti točke od 36 do 44), v katerih obravnavam razliko med, na eni strani, nacionalnimi ukrepi, ki vsaj v določeni meri pomenijo oviro prostemu pretoku in ki niso nujno prepovedani, če jih je mogoče upravičiti, ter, na drugi strani, nacionalnimi ukrepi, ki ne pomenijo ovire za trgovino, zato ne spadajo na področje uporabe Pogodb.

112. Družba Beyond Meat navaja še en argument, zakaj bi bilo odlok iz leta 2022 mogoče razumeti kot oviro trgovini. Poudarja, da nosilci dejavnosti upravljajo s kompleksnimi dobavnimi verigami, ki segajo v več držav članic, zato navedeni odlok povzroča pomembna pravna tveganja za nosilce dejavnosti iz drugih držav članic, kadar svoje proizvode tržijo v Franciji, saj morajo dokazati izvor svojih proizvodov in skladnost z zakonodajo ene od drugih držav članic.

113. Strinjam se, da ima ta trditev nekaj teže. V odloku iz leta 2022 je navedeno, da se ne uporablja za proizvode iz drugih držav članic, držav pogodbenic Sporazuma EGP in Turčije. Uvoznik bi moral torej, da zanj ne bi veljala njegova pravila, dokazati, da proizvod izvira iz ene od navedenih držav, kar bi lahko povzročilo dodatno upravno breme in stroške.

114. Vendar pa je bila navedena določba odloka iz leta 2022 spremenjena. Odlok iz leta 2024 zdaj določa, da se njegova pravila ne uporabljajo za noben uvožen proizvod, kar pomeni, da uvoznikom ni treba dokazovati izvora uvoženih živil, da bi se izognili uporabi navedenega odloka.

115. Zato Sodišču predlagam, naj na del (c) četrtega vprašanja odgovori tako, da Uredba 1169/2011 državam članicam ne preprečuje sprejetja pravil, ki se uporabljajo izključno za povsem notranje okolščine, ter da takih ukrepov ni treba utemeljiti.

116. Naj pri tem dodam, da bi bila utemeljitev morda lahko potrebna v okviru nacionalnega prava. Nadalje, razprave o razlogih za sprejetje oziroma nesporejete zakonodaje o pravnih imenih so stvar nacionalnih političnih postopkov.

117. Vendar je politične bitke mogoče prenesti v areno Unije, saj lahko Unija določi pravna imena ali prepreči njihovo določanje. Trditve, predstavljene v tem postopku, da prepoved uporabe mesnih poimenovanj za živila na podlagi rastlinskih beljakovin ni v skladu s politikami Unije, kot sta strategija od vil do vilic⁶³ ali splošneje evropski zeleni dogovor, so pomembne. Vendar pa dokler zakonodajalec Unije ne poseže v razpravo, sodniki Sodišča in jaz ne moremo presojati utemeljenosti prepovedi uporabe mesnih poimenovanj za živila rastlinskega izvora v Franciji ali kateri koli drugi državi članici, ne glede na naša osebna mnenja v zvezi s tem.

2. Tretje vprašanje

118. Tretje vprašanje je postavljeno ob pogoju, da je odgovor na prvo ali drugo vprašanje, da države članice ne morejo sprejemati ukrepov, kot je odlok iz leta 2022. Če bo Sodišče sledilo mojemu predlogu, odgovor na tretje vprašanje ni potreben. Za primer, da Sodišče mojemu predlogu ne bi sledilo, pa ga bom na kratko obravnavala.

119. Odgovor na del (b) tretjega vprašanja je, da če države članice nimajo neprenesene pristojnosti za urejanje, ne morejo določiti deležev rastlinskih beljakovin za uporabo v primeru mesnih poimenovanj.

⁶³ Glej v tem smislu Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Strategija „od vil do vilic“ za pravičen, zdrav in okolju prijazen prehranski sistem (COM(2020) 381 final) z dne 20. maja 2020, zlasti točko 2.4.

120. V zvezi z delom (a) tretjega vprašanja, ki se nanaša na izrek upravnih sankcij, pa je jasno, da tudi če gre za izrecno usklajene zadeve, države članice lahko, in celo morajo, zagotoviti učinkovito izvajanje pravil Unije. Če nacionalni organi ugotovijo, da so upravne sankcije učinkovit način za zagotavljanje učinkovitosti pravil Unije, lahko določijo take sankcije za neupoštevanje zahtev iz Uredbe 1169/2011.

121. Kot je navedla Komisija, to potrjuje tudi Uredba (ES) št. 178/2002⁶⁴, ki državam članicam nalaga obveznost izvrševanja predpisov s področja živil. To pa vključuje tudi določanje pravil o sankcijah.⁶⁵

122. Zato Sodišču predlagam, dan na del (a) tretjega vprašanja odgovori tako, da Uredba 1169/2011 državam članicam ne preprečuje določanja upravnih sankcij v primeru neskladnosti z navedeno uredbo.

IV. Predlog

123. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavil Conseil d'État (državni svet, Francija), odgovori:

1. V odgovor na prvo vprašanje: Uredba (EU) št. 1169/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom, spremembah uredb (ES) št. 1924/2006 in (ES) št. 1925/2006 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive Komisije 87/250/EGS, Direktive Sveta 90/496/EGS, Direktive Komisije 1999/10/ES, Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Komisije 2002/67/ES in 2008/5/ES in Uredbe Komisije (ES) št. 608/2004 izključuje možnost, da bi države članice s splošnimi predpisi določile, katera imena so zavajajoča. Države članice pa lahko s splošnimi predpisi določijo pravna imena za določena živila, če taka imena niso že določena v pravu Unije.
2. V odgovor na drugo vprašanje: S točko 4 dela A Priloge VI k Uredbi 1169/2011 v povezavi s členom 17 navedene uredbe ni izrecno usklajena uporaba imen za nadomestne proizvode. Na podlagi navedenih določb lahko države članice določijo pravna imena in jih tako rezervirajo za določena živila.
3. V odgovor na četrto vprašanje: Člena 9 in 17 Uredbe 1169/2011 državam članicam ne preprečujeta sprejetja nacionalnega ukrepa, s katerim se določijo deleži rastlinskih beljakovin, pod katerimi je za opis, trženje ali promocijo živil, ki vsebujejo rastlinske beljakovine, dovoljena uporaba imen, ki označujejo živila živalskega izvora. Z določitvijo takih deležev države članice dejansko določajo pravna imena.

Država članica s sprejetjem nacionalnih ukrepov, ki prepovedujejo uporabo nekaterih običajnih in opisnih imen, tudi če jih spremljajo dodatne navedbe, spremeni navedena običajna in opisna imena v pravna imena, kar je upravičena storiti.

⁶⁴ Glej Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 15, zvezek 6, str. 463; ter popravek v UL 2019, L 35, str. 43), zlasti člen 17(2).

⁶⁵ V zvezi s predhodnico Uredbe 1169/2011, torej v zvezi z Direktivo 2000/13, glej sodbo z dne 23. novembra 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, točka 58); glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v zadevi Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:553, točka 35).

Člena 9 in 17 Uredbe 1169/2011 državam članicam ne preprečujeta sprejetja pravil, ki se uporabljajo izključno za povsem notranje okoliščine, takih ukrepov pa tudi ni treba utemeljiti.

4. Na tretje vprašanje ni treba odgovoriti. Alternativno pa v odgovor na tretje vprašanje predlagam, da Uredba 1169/2011 državam članicam ne prepoveduje določitve upravnih sankcij v primeru neskladnosti z navedeno uredbo.

Če države članice nimajo neprenesene pristojnosti za urejanje določenega vprašanja, tudi ne morejo določiti deleža rastlinskih beljakovin pri uporabi mesnih poimenovanj.