Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. oktober 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 1169/2011 – fødevareinformation til forbrugerne – artikel 2, stk. 2, litra n)-p), samt artikel 7, 9 og 17 – fair praksis vedrørende varebetegnelse for fødevarer – betegnelse ifølge forskrifterne, sædvanlig betegnelse og beskrivende betegnelse – erstatning af bestanddele eller ingredienser i en fødevare – artikel 38, stk. 1 – spørgsmål, der specifikt harmoniseres – nationale foranstaltninger, hvorefter anvendelsen af kødlignende betegnelser forbydes som betegnelse for en vare, der indeholder planteproteiner«

I sag C-438/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 12. juli 2023, indgået til Domstolen den 13. juli 2023, i sagen

Protéines France,

Union végétarienne européenne (EVU),

Association végétarienne de France (AVF),

Beyond Meat Inc.

mod

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

procesdeltagere:

77 Foods SAS,

Les Nouveaux Fermiers SAS,

Umiami SAS,

NxtFood SAS,

Nutrition et santé SAS,

* Processprog: fransk.

Olga SAS,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne F. Biltgen, N. Wahl (refererende dommer), J. Passer og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: T. Ćapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Protéines France, Les Nouveaux Fermiers SAS, Umiami SAS, NxtFood SAS, Nutrition et santé SAS og Olga SAS ved avocat G. Hannotin,

– Union végétarienne européenne (EVU) ved avocate A. Aubert,

– Beyond Meat Inc. ved avocate C. Dupeyron, abogada M.R. Oyarzabal Arigita, og advocaat B. Van Vooren,

– den græske regering ved V. Karra, E. Leftheriotou og A. Vasilopoulou, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved G. Bain og B. Fodda, som befuldmægtigede,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato M. Cherubini og P. Gentili,

– Europa-Kommissionen ved F. Clotuche-Duvieusart og B. Rous Demiri, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT 2011, L 304, s. 18), navnlig artikel 7, 17 og 38 heri samt bilag VI, del A, punkt 4, hertil.

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Protéines France, Union végétarienne européenne (EVU), Association végétarienne de France (AVF) og Beyond Meat Inc. og på den anden side ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministeren for økonomiske anliggender, finanser og industriel og digital suverænitet, Frankrig) vedrørende lovligheden af décret nº 2022-947, du 29 juin 2022, relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (dekret nr. 2022-947 af 29.6.2022 om anvendelsen af visse betegnelser som varebetegnelse for fødevarer med planteproteiner) (JORF af 30.6.2022, tekst nr. 3).

Retsforskrifter

EU-retten

forordning (EF) nr. 178/2002

3 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1) med overskriften »Definition af »fødevarer«« bestemmer:

»I denne forordning forstås ved »fødevarer« (eller »levnedsmidler«) alle stoffer eller produkter, som, uanset om de er uforarbejdede eller helt eller delvis forarbejdede, er bestemt til eller med rimelighed må antages at skulle indtages af mennesker.

[...]«

4 I denne forordnings artikel 3, nr. 1), defineres begrebet »fødevarelovgivning« således:

»I denne forordning forstås ved:

1) »fødevarelovgivning«: de love, forordninger og administrative bestemmelser, som enten i Fællesskabet eller på nationalt plan finder anvendelse på fødevarer generelt og fødevaresikkerhed i særdeleshed. [...]«

5 Nævnte forordnings artikel 8 har følgende ordlyd:

»[...] Fødevarelovgivningen skal have til formål at beskytte forbrugernes interesser og skal give forbrugerne grundlag for at træffe informerede valg med hensyn til de fødevarer, som de indtager. Lovgivningen skal tilsigte forebyggelse af:

a) uredelig eller vildledende handlemåde

b) fødevareforfalskning, og

c) enhver anden praksis, som kan vildlede forbrugerne.«

6 Forordningens artikel 17, stk. 2, fastsætter:

»Medlemsstaterne håndhæver fødevarelovgivningen samt overvåger og kontrollerer, at lederne af fødevare- og foderstofvirksomheder overholder de relevante krav i fødevarelovgivningen i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled.

[...]

Medlemsstaterne fastsætter også bestemmelser om, hvilke foranstaltninger og sanktioner der skal bringes i anvendelse i tilfælde af, at fødevare- og foderlovgivningen overtrædes. Foranstaltningerne og sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.«

Forordning (EF) nr. 853/2004

7 Følgende fremgår af bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 853/2004 af 29. april 2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55, berigtiget i EUT 2004, L 226, s. 22):

»I denne forordning forstås følgende ved:

1. Kød

1.1. »kød«: spiselige dele af de dyr [...]

[...]

1.14. »maskinsepareret kød«: produkt, der fremkommer ved, at kødet fjernes mekanisk fra kødbærende knogler eller fra fjerkrækroppe, således at muskelfibrene mister eller ændrer deres struktur

1.15. »tilberedt kød«: fersk kød, herunder kød, der er reduceret til småstykker, der er tilsat fødevarer, smagskorrigerende stoffer eller tilsætningsstoffer, eller som har undergået en forarbejdning, der ikke er tilstrækkelig til at ændre strukturen i kødets indre fibre og dermed fjerne dets karakter af fersk kød

[...]

3. Fiskevarer

3.1. »fiskevarer«: alle saltvands- og ferskvandsdyr (bortset fra levende toskallede bløddyr, levende pighuder, levende sækdyr og levende havsnegle, samt alle pattedyr, krybdyr og frøer) hvad enten de er vildtlevende eller opdrættede, samt alle spiselige former, dele og produkter af disse dyr

[...]

7. Forarbejdede produkter

7.1. »kødprodukter«: forarbejdede produkter, der er fremkommet ved forarbejdning af kød eller ved yderligere forarbejdning af sådanne forarbejdede produkter, således at snitfladen viser, at produktet ikke længere har fersk køds egenskaber

[...]«

Forordning nr. 1169/2011

8 Følgende fremgår af første og tredje betragtning til forordning nr. 1169/2011:

»(1) Ifølge artikel 169 [TEUF] skal [Den Europæiske Union] bidrage til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved foranstaltninger, som den vedtager i henhold til artikel 114 [TEUF].

[...]

(3) For at opnå et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og garantere deres ret til information bør der sikres hensigtsmæssig forbrugeroplysning om de fødevarer, de indtager. [...]«

9 Denne forordnings artikel 9, stk. 1, har følgende ordlyd

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

10 Nævnte forordnings artikel 2 fastsætter:

»1. I denne forordning forstås der ved:

a) definitionerne af »fødevarer« [...] i artikel 2 [...] i forordning [...] nr. 178/2002

[...]

f) definitionerne af »kød« og »maskinsepareret kød«, »tilberedt kød«, »fiskevarer« og »kødprodukter« i punkt 1.1, 1.14, 1.15, 3.1 og 7.1 i bilag I til [forordning nr. 853/2004]

[...]

2. Endvidere forstås ved:

[...]

f) »ingrediens«: ethvert stof eller produkt, herunder aromaer, fødevaretilsætningsstoffer og fødevareenzymer, og enhver bestanddel af en sammensat ingrediens, der anvendes ved fremstilling eller tilberedning af en fødevare, og som stadig findes i færdigvaren, eventuelt i ændret form [...]

[...]

n) »betegnelse ifølge forskrifterne«: en varebetegnelse for en fødevare som foreskrevet i de EU-bestemmelser, der gælder for den, eller, i mangel af sådanne EU-bestemmelser, den varebetegnelse, der er foreskrevet i de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder i den medlemsstat, hvor fødevaren sælges til den endelige forbruger eller til storkøkkener

o) »sædvanlig betegnelse«: en varebetegnelse, som forbrugerne i den medlemsstat, hvor fødevaren sælges, accepterer som dens varebetegnelse, uden at der er behov for yderligere forklaring af varebetegnelsen

p) »beskrivende betegnelse«: en varebetegnelse, der giver en beskrivelse af fødevaren og om nødvendigt af dens anvendelse, og som er tilstrækkelig tydelig til, at forbrugerne er bekendt med dens egentlige art og kan skelne den fra andre produkter, som den kunne forveksles med

q) »primær ingrediens«: en ingrediens eller ingredienser i en fødevare, der udgør mere end 50% af fødevaren, eller som forbrugeren sædvanligvis forbinder med varebetegnelsen for fødevaren, og for hvilken der i de fleste tilfælde kræves en mængdeangivelse

[...]«

11 Forordningens artikel 7 foreskriver:

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

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

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

2. Fødevareinformation skal være korrekt, klar og letforståelig for forbrugeren.

[...]

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

a) reklame

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

12 Artikel 8 i forordning nr. 1169/2011 er affattet således:

»1. Lederen af fødevarevirksomheden, der er ansvarlig for fødevareinformation, skal være den leder, under hvis navn eller firmanavn fødevaren markedsføres, eller, hvis denne ikke er etableret inden for EU, importøren til EU's marked.

2. Lederen af fødevarevirksomheden, der er ansvarlig for fødevareinformation, skal sikre, at der foreligger fødevareinformation, og at den er korrekt i overensstemmelse med den gældende fødevareinformationslovgivning og relevante nationale bestemmelsers krav.

[...]«

13 Denne forordnings artikel 9 fastsætter i overensstemmelse med sin overskrift en »[l]iste over obligatoriske angivelser«, hvorefter stk. 1, litra a), omtaler »varebetegnelsen for fødevaren«, og stk. 1, litra b), omhandler »ingredienslisten«.

14 Nævnte forordnings artikel 17 har følgende ordlyd:

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

2. Det er tilladt i den medlemsstat, hvor fødevaren markedsføres, at anvende den varebetegnelse for fødevaren, hvorunder varen lovligt fremstilles og markedsføres i den medlemsstat, hvor produktionen af fødevaren finder sted. Hvis anvendelsen af denne forordnings øvrige bestemmelser, herunder artikel 9, ikke er tilstrækkelig til, at forbrugerne i den medlemsstat, hvor markedsføringen finder sted, kan gøre sig bekendt med fødevarens egentlige art og kan skelne den fra andre fødevarer, som den kunne forveksles med, skal varebetegnelsen for fødevaren dog suppleres med yderligere beskrivende oplysninger, der anføres i tilknytning til varebetegnelsen for fødevaren.

[...]

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

15 Forordningens artikel 38 fastsætter:

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

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

16 Bilag VI til forordning nr. 1169/2011med overskriften »Varebetegnelse for fødevaren og særlige ledsagende oplysninger« foreskriver i punkt 4 i del A, der har overskriften »Obligatoriske oplysninger, der ledsager varebetegnelsen for fødevaren«:

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

a) i umiddelbar nærhed af varebetegnelsen samt

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

Fransk ret

Forbrugeraftaleloven

17 Artikel L. 412-10 i code de la consommation (forbrugeraftalelov), som er indsat ved artikel 5 i loi nº 2020-699 du 10 juin 2020, relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (lov af 10.6.2020 om gennemsigtighed af oplysninger om landbrugs- og fødevareprodukter) (JORF af 11.6.2020, tekst nr. 1), bestemmer:

»[...] Betegnelser, der anvendes til at angive animalske fødevarer, må ikke anvendes til at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer med planteproteiner. Der fastsættes ved dekret, hvilke planteproteiner som betegnelserne ikke kan anvendes på. I dette dekret fastlægges ligeledes reglerne for anvendelsen af denne artikel og de sanktioner, der pålægges ved tilsidesættelse heraf.«

Dekret nr. 2022-947

18 I henhold til den i foregående præmis gengivne bestemmelse vedtog de franske myndigheder dekret nr. 2022-947.

19 I medfør af dette dekrets artikel 1, stk. 1, finder dekretet anvendelse »på fødevarer fremstillet i dette land, indeholdende planteproteiner«.

20 Nævnte dekrets artikel 2 har følgende ordlyd:

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

1° En betegnelse ifølge forskrifterne, for hvilken tilføjelse af planteproteiner ikke foreskrives i reglerne for sammensætningen af den pågældende fødevare

2° En betegnelse, der henviser til navne på dyrearter eller grupper af dyrearter, dyrs morfologi eller anatomi

3° En betegnelse, der anvender den særlige terminologi i forbindelse med slagtning, charcuteri eller fiskeforarbejdning

4° En betegnelse for en animalsk fødevare, der er repræsentativ for handelssædvanen.«

21 Dekretets artikel 3 foreskriver:

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

1° For animalske fødevarer, der indeholder planteproteiner i et bestemt omfang, når en sådan tilstedeværelse er fastsat i lovgivningen eller anført på listen i bilaget til dette dekret

[...]«

22 Artikel 5 i dekret nr. 2022-947 har følgende ordlyd:

»Produkter, der er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i Tyrkiet, eller lovligt fremstillet eller solgt i en anden medlemsstat, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)], er ikke omfattet af dekretets bestemmelser.«

23 Dekretets artikel 6 fastsætter:

»Det er ikke tilladt med henblik på salg eller vederlagsfri distribution at besidde, udbyde til salg, sælge eller vederlagsfrit distribuere fødevarer, som ikke opfylder reglerne fastsat i dette dekret.«

24 Dekretets artikel 7 bestemmer:

»Enhver tilsidesættelse af dette dekrets artikel 6 kan straffes med en administrativ bøde, som ikke kan overstige 1 500 EUR for fysiske personer og 7 500 EUR for juridiske personer. [...]«

25 I medfør af dekretets artikel 8 trådte det i kraft den 1. oktober 2022.

26 Bilaget til dekret nr. 2022-947 indeholder en liste over betegnelser for animalske fødevarer, der kan indeholde planteproteiner, og den maksimale andel planteproteiner, som fødevarer, for hvilke disse betegnelser anvendes, må indeholde.

Dekret nr. 2024-144

27 Artikel 2 i décret nº 2024-144, du 26 février 2024, relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner les denrées alimentaires comportant des protéines végétales (dekret nr. 2024-144 af 26.2.2024 om anvendelsen af visse betegnelser, som anvendes som varebetegnelse for fødevarer med planteproteiner) (JORF af 27.2.2024, tekst nr. 15) fastsætter:

»Det er med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme forarbejdede produkter forbudt at anvende følgende betegnelser:

1° en betegnelse ifølge forskrifterne, for hvilken tilføjelse af planteproteiner ikke foreskrives i reglerne for sammensætningen af den pågældende fødevare

2° en betegnelse, der henviser til navne på dyrearter eller grupper af dyrearter, dyrs morfologi eller anatomi

3° en betegnelse med de udtryk, der fremgår af bilag I.«

28 I medfør af artikel 8 i dekret nr. 2024-144 trådte dette dekret i kraft den 1. maj 2024.

29 Dekretets artikel 9 har følgende ordlyd:

»Dekret nr. 2022-947 ophæves.«

30 Listen i bilag I til dekret nr. 2024-144 indeholder følgende betegnelser:

» – mørbrad

– højreb

– tyksteg

– entrecote

– slag

– tværrib

– nyretap

– mellemgulv

– bov

– tykkam

– mellembov

– flank

– steak

– kotelet

– del af slaget

– grillkød

– ryg

– tværslag

– lår

– slagter

– pålægsslagter«.

31 Bilag II til dette dekret indeholder en liste over udtryk, der er tilladt til betegnelser for animalske fødevarer, der kan indeholde planteproteiner, og den maksimale andel planteproteiner, som fødevarer, for hvilke disse udtryk anvendes, må indeholde.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

32 Den 18. juli 2022 har Protéines France, som repræsenterer interesserne for virksomheder, der er aktive på det franske marked for planteproteiner, anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig), som er den forelæggende ret, med påstand om annullation af dekret nr. 2022-947.

33 Ved kendelse af 27. juli 2022 har den forelæggende ret ved stillingtagen til en anmodning om foreløbige forholdsregler udsat gennemførelsen af dette dekret for så vidt angår de i dekretets artikel 2, stk. 3 og 4, fastsatte foranstaltninger.

34 Den forelæggende ret har taget flere begæringer om intervention til støtte for Protéines Frances påstande til følge.

35 Den 30. august og den 21. oktober 2022 har henholdsvis EVU og AVF, som begge fremmer vegetarisme, førstnævnte i EU og sidstnævnte i Frankrig, samt Beyond Meat, der fremstiller og markedsfører varer baseret på planteproteiner, også anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af dekret nr. 2022-947.

36 Den forelæggende ret har forenet de tre sager, hvorved der er nedlagt påstand om annullation af dette dekret.

37 Til støtte for søgsmålene har sagsøgerne i hovedsagen bl.a. gjort gældende, at nævnte dekret, der som betegnelse for forarbejdede produkter, der indeholder planteproteiner, forbyder anvendelsen af betegnelser som »steak« eller »pølse« med eller uden en tilføjelse af yderligere forklaringer såsom »plantebaseret« eller »af soja«, er i strid med flere bestemmelser i forordning nr. 1169/2011.

38 Den forelæggende ret har anført, at de anbringender, der er fremsat for denne, rejser spørgsmål, som er afgørende for afgørelsen af den tvist, som den skal behandle, og frembyder alvorlige vanskeligheder.

39 På baggrund heraf har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal bestemmelserne i artikel 7 i forordning [...] nr. 1169/2011, som foreskriver, at forbrugerne skal have oplysninger, der ikke vildleder dem med hensyn til fødevarernes identitet, art og kvalitet, fortolkes således, at [disse bestemmelser] udtrykkeligt, i henhold til og med henblik på anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i samme forordning, harmoniserer spørgsmålet om anvendelse af betegnelser for animalske produkter fra sektorerne for slagtning, charcuteri og fiskeforarbejdning med henblik på at beskrive, markedsføre eller

fremme fødevarer, der indeholder vegetabilske proteiner, og som kan vildlede forbrugerne, og dermed hindrer en medlemsstat i at gribe ind i dette spørgsmål ved at vedtage nationale foranstaltninger, som regulerer eller forbyder anvendelsen af sådanne betegnelser?

2) Skal bestemmelserne i artikel 17 i forordning [...] nr. 1169/2011, hvorefter den betegnelse, som fødevaren er identificeret ved, hvis der ikke findes en [betegnelse ifølge forskrifterne], [en sædvanlig betegnelse] eller [en beskrivende betegnelse], sammenholdt med [forordningens bilag VI, del A, punkt 4,] fortolkes således, at disse bestemmelser udtrykkeligt, i henhold til og med henblik på anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i samme forordning, harmoniserer spørgsmålet om indhold og anvendelse af betegnelser, bortset fra [betegnelser ifølge forskrifterne], der betegner animalske fødevarer til beskrivelse, markedsføring eller [fremme] af fødevarer, der indeholder vegetabilske proteiner, herunder i tilfælde af en fuldstændig substitution af vegetabilske ingredienser til alle de animalske ingredienser, der indgår i en fødevare, og derved hindrer en medlemsstat i at gribe ind i dette spørgsmål ved at vedtage nationale foranstaltninger, der regulerer eller forbyder brugen af sådanne betegnelser?

3) Såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, er den udtrykkelige harmonisering i henhold til og med henblik på anvendelsen af artikel 38, stk. 1, i forordning [...] nr. 1169/2011, der er foretaget ved bestemmelserne i denne forordnings artikel 7 og 17, sammenholdt med [bilag VI, del A, punkt 4] til denne forordning, da til hinder for:
   a) at en medlemsstat vedtager en national foranstaltning, hvorved der pålægges administrative sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af de forskrifter og forbud, der følger af bestemmelserne i denne forordning?
   b) at en medlemsstat vedtager en national foranstaltning til bestemmelse af indholdet af vegetabilske proteiner, hvorunder det, ud over lovlige betegnelser, fortsat er tilladt at anvende betegnelser, som angiver [animalske fødevarer] til beskrivelse, markedsføring eller [fremme] af fødevarer, der indeholder vegetabilske proteiner?

4) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende, tillader artikel 9 og 17 i forordning [...] nr. 1169/2011, at en medlemsstat:
   a) vedtager en national foranstaltning til bestemmelse af indholdet af vegetabilske proteiner, hvorunder det, ud over [betegnelser ifølge forskrifterne], er tilladt at anvende andre betegnelser for animalske fødevarer til beskrivelse, markedsføring eller [fremme] af fødevarer, der indeholder vegetabilske proteiner?
   b) vedtager en national foranstaltning, der forbyder anvendelse af visse sædvanlige betegnelser eller beskrivende betegnelser, herunder hvis de ledsages af supplerende angivelser, der sikrer, at forbrugerne informeres loyalt?
   c) vedtager de i det fjerde spørgsmål, litra a) og b), omhandlede foranstaltninger udelukkende for produkter, der er fremstillet på dens område, uden i dette tilfælde at tilsidesætte proportionalitetsprincippet?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

40 Som sagsøgerne i hovedsagen, Protéines France og Beyond Meat, har fremhævet under retsforhandlingerne for Domstolen, har de franske myndigheder vedtaget dekret nr. 2024-144, hvis artikel 9 foreskriver ophævelse af dekret nr. 2022-947.

41 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 1. marts 2024 er den forelæggende ret følgelig blevet tilsendt en anmodning om oplysninger med henblik på at opnå præciseringer vedrørende de eventuelle konsekvenser af vedtagelsen af dekret nr. 2024-144 for, om genstanden for tvisten i hovedsagen fortsat består, og for behandlingen af anmodningen om præjudiciel afgørelse.

42 Den forelæggende ret har den 15. marts 2024 indgivet sit svar på denne anmodning om oplysninger og den 7. maj 2024 et supplement til denne besvarelse, som er blevet admitteret ved afgørelse truffet af formanden for Anden Afdeling den 8. maj 2024.

43 Den forelæggende ret har anført, at de forelagte spørgsmål fortsat er afgørende for afgørelsen af den tvist, der verserer for den, på trods af vedtagelsen af dekret nr. 2024-144. For det første har den forelæggende ret i nævnte besvarelse navnlig anført, at gennemførelsen af dekret nr. 2022-947 kun er blevet delvist udsat ved den kendelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 33. Visse bestemmelser i dette dekret var blevet anvendt faktisk fra den 1. oktober 2022, da dekret nr. 2022-947 trådte i kraft i medfør af dette dekrets artikel 8, til den 30. april 2024, hvor nævnte dekret skulle ophæves i henhold til artikel 9 i dekret nr. 2024-144, som trådte i kraft den 1. maj 2024 i medfør af sidstnævnte dekrets artikel 8. For det andet har den forelæggende ret anført, at flere sagsøgere i hovedsagen har udtrykt hensigt om for denne ret ligeledes at anfægte dekret nr. 2024-144 med de samme anbringender som dem, der allerede er fremsat i forhold til dekret nr. 2022-947, eftersom visse bestemmelser i disse to dekreter er identiske.

44 Den forelæggende ret har endvidere fremlagt en kendelse af 10. april 2024, hvorved den i en sag om foreløbige forholdsregler anlagt af flere franske virksomheder har udsat gennemførelsen af dekret nr. 2024-144. Den forelæggende ret har præciseret, at denne udsættelse ikke er til hinder for ophævelsen af dekret nr. 2022-947.

45 Det fremgår af de oplysninger, der således er fremlagt som svar på Domstolens anmodning om oplysninger, at de søgsmål, der verserer for den forelæggende ret, ikke er blevet uden genstand på trods af vedtagelsen af dekret nr. 2024-144.

46 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den forelæggende ret i tilstrækkelig grad har forklaret, hvorfor vedtagelsen af dekret nr. 2024-144 under sagens behandling ikke gør denne anmodning hypotetisk, således at anmodningen skal antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

47 For det første skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at bestemmelserne i artikel 17 i og bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011 supplerer denne forordnings artikel 7 med særlige mærkningskrav for at beskytte forbrugerne mod vildledning fremkaldt af unøjagtige angivelser (jf. i denne retning dom af 1.12.2022, LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, præmis 31).

48 For det andet skal disse bestemmelser fortolkes i lyset af definitionerne af »betegnelse ifølge forskrifterne«, »sædvanlig betegnelse« og »beskrivende betegnelse« i henholdsvis nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, litra n), artikel 2, stk. 2, litra o), og artikel 2, stk. 2, litra p), samt den i samme forordnings artikel 9, stk. 1, litra a), fastsatte forpligtelse til på den pågældende fødevare at angive varebetegnelsen for denne.

49 Det skal følgelig fastslås, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål, som skal undersøges samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 7 og 17 i og bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra n)-p), og artikel 9, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at disse bestemmelser som omhandlet i nævnte forordnings artikel 38, stk. 1, specifikt harmoniserer beskyttelsen af forbrugerne mod risikoen for at blive vildledt af anvendelsen af andre betegnelser end betegnelser ifølge forskrifterne, som består af udtryk fra sektoren for slagtning, charcuteri og fiskeforarbejdning, med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, som også fuldstændigt indeholder planteproteiner i stedet for proteiner af animalsk oprindelse, og at disse bestemmelser således er til hinder for, at en medlemsstat vedtager nationale foranstaltninger, som regulerer og forbyder anvendelsen af sådanne betegnelser.

50 Det følger af artikel 38, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1169/2011, at »[f]or så vidt angår spørgsmål, der specifikt harmoniseres i denne forordning, må medlemsstaterne ikke vedtage eller opretholde nationale foranstaltninger, medmindre dette tillades i EU-retten«.

51 Det fremgår af retspraksis, at ingen bestemmelse i forordning nr. 1169/2011 opregner de »spørgsmål, der specifikt harmoniseres« herved, som omhandlet i denne forordnings artikel 38, stk. 1, og at identificeringen af disse spørgsmål skal ske under streng overholdelse af nævnte forordning (jf. i denne retning dom af 1.10.2020, Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, præmis 25).

52 I det foreliggende tilfælde skal det afgøres, om de øvrige bestemmelser i forordning nr. 1169/2011, som er omtalt i nærværende doms præmis 49, foretager en specifik harmonisering af det spørgsmål, som de franske myndigheder har tilsigtet at regulere ved vedtagelsen af dekret nr. 2022-947.

53 I henhold til artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1169/2011 må fødevareinformation ikke vildlede forbrugerne og skal være korrekt, klar og letforståelig for disse.

54 Det følger i denne henseende navnlig af denne forordnings artikel 7, stk. 1, litra a) og d), at de fejl, som forbrugerne skal beskyttes imod, dels vedrører den pågældende fødevares beskaffenhed og bl.a. dens art og sammensætning, dels muligheden for, at disse forbrugere gennem udseendet af, betegnelsen for eller en visuel præsentation af denne fødevare gives indtryk af, at »der er tale om en bestemt fødevare eller om forekomsten af en bestemt ingrediens, selv om en naturligt forekommende bestanddel eller en ingrediens, der normalt anvendes i den pågældende fødevare, i virkeligheden er blevet erstattet med en anden bestanddel eller en anden ingrediens«.

55 Det fremgår endvidere af nævnte forordnings artikel 7, stk. 4, at de ved denne artikel pålagte forpligtelser vedrørende information til forbrugerne ligeledes finder anvendelse med hensyn til reklame og fødevarers præsentationsmåde.

56 I medfør af forordningens artikel 9, stk. 1, litra a), er det obligatorisk, at fødevarer angiver »varebetegnelsen«.

57 Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 bestemmer, at varebetegnelsen for en fødevare er dens »betegnelse ifølge forskrifterne«. Hvis en sådan betegnelse ifølge forskrifterne ikke findes, er varebetegnelsen for denne fødevare dens »sædvanlige betegnelse«, Hvis der ikke findes en sædvanlig betegnelse, eller den sædvanlige betegnelse ikke anvendes, skal en »beskrivende betegnelse« for fødevaren angives.

58 I denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra n)-p), defineres de i foregående præmis omtalte begreber. For det første er en »betegnelse ifølge forskrifterne« for en fødevare således den, som er »foreskrevet i de EU-bestemmelser, der gælder for den, eller, i mangel af sådanne EU-bestemmelser, den varebetegnelse, der er foreskrevet i de [...] bestemmelser, der gælder i den medlemsstat, hvor fødevaren sælges til den endelige forbruger«. For det andet er en »sædvanlig betegnelse« for en fødevare den, som forbrugerne i den medlemsstat, hvor fødevaren sælges, accepterer som dens varebetegnelse, uden at der er behov for yderligere forklaring. For det tredje er en »beskrivende betegnelse« for en fødevare den, som giver en beskrivelse af fødevaren, og som er tilstrækkelig tydelig til, at forbrugerne er bekendt med dens egentlige art og kan skelne den fra andre produkter, som den kunne forveksles med.

59 I henhold til artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 1169/2011 er der i bilag VI til denne forordning fastsat særlige bestemmelser om varebetegnelsen for fødevaren og de oplysninger, der skal ledsage den.

60 I denne henseende fastsætter bilag VI, del A, punkt 4, til nævnte forordning, at hvad angår fødevarer, hvor en bestanddel eller en ingrediens, som forbrugerne forventer normalt anvendes eller er naturligt forekommende, er blevet erstattet med en anden bestanddel eller en anden ingrediens, skal mærkningen – foruden ingredienslisten – »i umiddelbar nærhed af varebetegnelsen« omfatte en tydelig angivelse af den bestanddel eller ingrediens, som er anvendt helt eller delvis til erstatningen, i en tilstrækkeligt stor skriftstørrelse i forhold varebetegnelsen.

61 En samlet læsning af artikel 7, stk. 1, 2 og 4, artikel 9, stk. 1, litra a), og artikel 17, stk. 1 og 5, i samt bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011 gør det således muligt at sammenfatte disse bestemmelser således.

62 For det første skal der angives en varebetegnelse på fødevarer. For det andet skal denne betegnelse være en betegnelse ifølge forskrifterne, såfremt denne betegnelse ikke findes, en sædvanlig betegnelse, eller, såfremt en sådan ikke findes, en beskrivende betegnelse. For det tredje skal nævnte betegnelse være korrekt, klar og letforståelig for forbrugeren. For det fjerde må varebetegnelsen ikke vildlede forbrugerne, bl.a. med hensyn til den pågældende fødevares beskaffenhed, herunder dens art og sammensætning, og med hensyn til erstatningen af bestanddele, som er naturligt forekommende, eller ingredienser, som normalt anvendes, med andre bestanddele eller ingredienser. For det femte skal disse krav overholdes ved markedsføring og fremme af enhver fødevare.

63 Hvad angår betegnelser ifølge forskrifterne i det første tilfælde, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra n), i forordning nr. 1169/2011, kan disse fastsættes i bestemmelser i EU-retten. I denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra f), henvises f.eks. til bilag I til forordning nr. 853/2004 hvad angår definitionerne af »kød«, »maskinsepareret kød«, »tilberedt kød«, »fiskevarer« og »kødprodukter«.

64 Eftersom »kød« i punkt 1.1 i dette bilag I defineres som »spiselige dele af [...] dyr«, kan en fødevare, som ikke indeholder sådanne dele, ikke benytte betegnelsen »kød«, selv om denne ledsages af forklaringer om erstatningen af bestanddele eller ingredienser.

65 I medfør af det andet tilfælde, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra n), i forordning nr. 1169/2011, kan medlemsstaterne, når der ikke findes en betegnelse ifølge forskrifterne som foreskrevet i EU-bestemmelser, vedtage nationale bestemmelser, som foreskriver en sådan betegnelse.

66 For det første findes der i det foreliggende tilfælde ikke EU-retlige bestemmelser, som pålægger anvendelse af bestemte betegnelser ifølge forskrifterne for varer baseret på planteproteiner, eller som foreskriver de betegnelser ifølge forskrifterne, der finder anvendelse på varer, alene fordi disse defineres som animalske, uden yderligere forklaringer.

67 For det andet fremgår det af den kendelse, der er omtalt i nærværende doms præmis 33, at de franske myndigheder som led i tvisten i hovedsagen har afvist teorien om, at dekret nr. 2022-947 fastsætter en betegnelse ifølge forskrifterne.

68 Som generaladvokaten har anført i punkt 84 i forslaget til afgørelse, skal der imidlertid foretages en objektiv vurdering af, om disse myndigheder har vedtaget en sådan betegnelse.

69 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at foretage denne vurdering, kan Domstolen imidlertid forsyne denne ret med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som den nævnte ret har brug for med henblik herpå (jf. i denne retning dom af 4.7.2019, Baltic Media Alliance, C-622/17, EU:C:2019:566, præmis 47).

70 Det fremgår i denne henseende af ordlyden af artikel 2, stk. 2, litra n), i forordning nr. 1169/2011, at betegnelser ifølge forskrifterne skal være »foreskrevet«, dvs. fastsat, i EU-retlige bestemmelser eller i lovgivningen i en medlemsstat som varebetegnelse for en fødevare. Vedtagelsen af en betegnelse ifølge forskrifterne består således i at forbinde et specifikt udtryk med en bestemt fødevare.

71 Det er i lyset af ovenstående betragtninger, at der skal foretages en undersøgelse af den italienske regerings argumentation i denne regerings skriftlige indlæg, hvorefter medlemsstaterne, eftersom de, når der ikke findes en betegnelse ifølge forskrifterne foreskrevet i EU-retlige bestemmelser, kan vedtage foranstaltninger med henblik på at foreskrive betegnelser ifølge forskrifterne for bestemte fødevarer, ligeledes skal tillægges beføjelse til at forbyde anvendelsen af bestemte betegnelser for bestemte fødevarer. Denne regering har nemlig gjort gældende, at forbuddet mod at anvende en given betegnelse for bestemte fødevarer svarer til pålæggelsen af en betegnelse ifølge forskrifterne for fødevarer, som har en anden beskaffenhed end de af dette forbud omhandlede. Til støtte for denne argumentation har nævnte regering påberåbt sig dom af 14. juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), hvori Domstolen udelukkede betegnelserne »mælk« og »mejeriprodukter« som varebetegnelse for fødevarer, der ikke hidrører fra yversekretion.

72 Det bemærkes, at med henblik på anvendelsen af forordning nr. 1169/2011 kan vedtagelsen af foranstaltninger, som består i at fastsætte, at fødevarer skal overholde visse betingelser, bl.a. med hensyn til sammensætningen heraf, for at kunne angives med de udtryk, der i medfør af disse foranstaltninger anvendes som betegnelse ifølge forskrifterne, ikke anses for at svare til

vedtagelsen af foranstaltninger, der forbyder anvendelsen af bestemte udtryk, som ikke er retligt defineret ved disse foranstaltninger, for at angive fødevarer af en bestemt beskaffenhed, herunder hvad angår deres sammensætning.

73 De førstnævnte foranstaltninger gør det nemlig muligt at sikre forbrugerbeskyttelsen, som skal tage udgangspunkt i princippet om, at en fødevare, der angives med særlige udtryk, som udgør en given betegnelse ifølge forskrifterne, opfylder de specifikt fastsatte betingelser for anvendelsen heraf. De sidstnævnte foranstaltninger reserverer derimod ikke anvendelsen af de af en myndighed præcist definerede udtryk som betegnelse ifølge forskrifterne til varebetegnelsen for fødevarer af en særlig beskaffenhed.

74 Oplysningerne i dom af 14. juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), kan ikke rejse tvivl om, at der ikke foreligger et sådant tilsvarende forhold.

75 Det fremgår nemlig af nævnte doms præmis 5, 8, 20-22, 25 og 28-30, at bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT 2013, L 347, s. 671), som Domstolen skulle fortolke i den sag, der gav anledning til nævnte dom, præcist definerer de krav, som fødevarer skal overholde for at kunne anvende betegnelsen »mælk« og de specifikke betegnelser for »mejeriprodukter«.

76 For det første fremgår det af disse bestemmelser, at betegnelsen »mælk« udelukkende er forbeholdt det produkt, der stammer fra normal yversekretion. For det andet er »mejeriprodukter« produkter, der udelukkende hidrører fra mælk, og alene disse produkter kan anvende betegnelserne på den liste, der er vedlagt som bilag til forordning nr. 1308/2013, samt de betegnelser, der som omhandlet i artikel 17 i forordning nr. 1169/2011 faktisk anvendes for nævnte produkter.

77 Det var i denne særlige retlige sammenhæng, at Domstolen i konklusionen i dom af 14. juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), i det væsentlige fastslog, at nævnte bestemmelser er til hinder for, at betegnelsen »mælk« og de betegnelser, som udelukkende er forbeholdt »mejeriprodukter«, anvendes til angivelse af et rent vegetabilsk produkt i forbindelse med afsætning eller i reklamer, og at dette gælder, selv hvis disse betegnelser ledsages af præciserende eller beskrivende tilføjelser med angivelse af det pågældende produkts vegetabilske oprindelse, medmindre der er fastsat en undtagelse i EU-retten.

78 Det skal fastslås, at EU-retten ikke fastsætter regler, der forbeholder bestemte fødevarer, der specifikt defineres som animalske, anvendelsen af betegnelser ifølge forskrifterne, der indeholder udtryk fra sektorerne for slagtning, charcuteri og fiskeforarbejdning, som er omhandlet i dekret nr. 2022-947 eller i de udtryk, der er opregnet i bilag I til dekret nr. 2024-144. Det fremgår heller ikke af sagsakterne for Domstolen, at sådanne regler allerede findes i fransk ret.

79 Det følger heraf, at oplysningerne fra dom af 14. juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), ikke kan overføres på undersøgelsen af det første og det andet spørgsmål.

80 Med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal det i overensstemmelse med nærværende doms præmis 67-69 dermed fastslås, at dekret nr. 2022-947 ikke indeholder en »betegnelse ifølge forskrifterne« som omhandlet i forordning nr. 1169/2011, men angår spørgsmålet om, hvilken »sædvanlig betegnelse« eller »beskrivende betegnelse« der

ikke kan anvendes som varebetegnelse for fødevarer baseret på planteproteiner. Det skal ligeledes afgøres, om disse begreber er specifikt harmoniseret ved denne forordning som omhandlet i nævnte forordnings artikel 38, stk. 1.

81 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 2, stk. 2, litra o) og p), i forordning nr. 1169/2011 ikke bestemmer, at medlemsstaterne kan vedtage foranstaltninger, som regulerer den sædvanlige betegnelse eller den beskrivende betegnelse for en bestemt fødevare, i modsætning til, hvad denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra n), foreskriver med hensyn til betegnelser ifølge forskrifterne.

82 Denne forskel kan forklares med den omstændighed, at rækkevidden af disse sædvanlige og beskrivende betegnelser, henset til de af EU-lovgiver fastsatte definitioner herfor, ikke generelt og abstrakt kan omgås af de nationale myndigheder. For det første kan en betegnelse, som Protéines France og EVU i det væsentlige har gjort gældende, kun anses for at være en sædvanlig betegnelse for en fødevare, hvis almindelig sprogbrug, brug, sædvane, tradition og skik gør det muligt at fastslå, at forbrugerne anerkender denne betegnelse som en specifik betegnelse for den vare, som den er knyttet til. For det andet skal en betegnelse for at kvalificeres som en »beskrivende betegnelse« ved læsningen heraf gøre det muligt at få kendskab til de vigtigste kendetegn ved en fødevare med denne varebetegnelse.

83 Det følger dermed af artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, at såfremt der ikke vedtages en betegnelse ifølge forskrifterne, kan en medlemsstat med et generelt og abstrakt forbud ikke hindre producenter af fødevarer baseret på planteproteiner i at opfylde deres forpligtelse til at angive varebetegnelsen for disse fødevarer ved at anvende den sædvanlige betegnelse eller den beskrivende betegnelse.

84 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan vedtage generelle eller abstrakte foranstaltninger med henblik på at forebygge risikoen for, at anvendelsen af bestemte sædvanlige betegnelser eller beskrivende betegnelser vildleder forbrugerne, fordi disse ikke informeres korrekt om det forhold, at animalske proteiner i fødevarer, som er angivet med disse betegnelser, er erstattet af planteproteiner, skal det bemærkes, som det fremgår af nærværende doms præmis 54 og 60, at artikel 7, stk. 1, litra d), i og bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011 specifikt vedrører erstatning af bestanddele eller ingredienser i fødevarer. Dette spørgsmål er dermed specifikt harmoniseret ved denne forordning som omhandlet i forordningens artikel 38, stk. 1.

85 De regeringer, der har afgivet skriftlige indlæg, og Europa-Kommissionen har imidlertid i det væsentlige gjort gældende, at disse bestemmelser ikke tager sigte på den situation, som er relevant i det foreliggende tilfælde, hvor sammensætningen af den pågældende fødevare bliver helt anderledes.

86 Det fremgår af fast retspraksis, at der med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af (dom af 12.5.2021, WS mod Bundesrepublik Deutschland (Efterlysningsblad (rødt hjørne) fra Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

87 Med hensyn til ordlydsfortolkningen skal det bemærkes, at affattelsen af artikel 7, stk. 1, litra d), i og bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011 henviser til erstatning af en bestanddel eller en ingrediens med en anden bestanddel eller ingrediens. Den omstændighed, at disse

bestemmelser henviser til en bestanddel eller en ingrediens, er ikke tilstrækkelig til at fastslå, at de ikke finder anvendelse, når den erstattede bestanddel eller ingrediens er den eneste bestanddel eller ingrediens i en fødevare.

88 Hvad angår den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, skal det bemærkes, at denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra f), indeholder definitionen af udtrykket »ingrediens«, hvorved forstås »ethvert stof eller produkt, herunder aromaer, fødevaretilsætningsstoffer og fødevareenzymer, og enhver bestanddel af en sammensat ingrediens, der anvendes ved fremstilling eller tilberedning af en fødevare, og som stadig findes i færdigvaren, eventuelt i ændret form«. Nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, litra q), bestemmer, at der ved »primær ingrediens« forstås »en ingrediens eller ingredienser i en fødevare, der udgør mere end 50% af fødevaren, eller som forbrugeren sædvanligvis forbinder med varebetegnelsen for fødevaren, og for hvilken der i de fleste tilfælde kræves en mængdeangivelse«.

89 I artikel 7, stk. 1, litra d), i og bilag VI, del A, punkt 4, til samme forordning anvendes udtrykket »ingrediens«, uden at »primære ingredienser« udelukkes. Disse kan således erstattes som omhandlet i disse bestemmelser.

90 Med hensyn til tilblivelseshistorien fremgår det af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med første og tredje betragtning hertil, at denne forordning har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelsen af forbrugerne hvad angår fødevareinformation, idet der tages hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov, samtidig med at det med vedtagelsen af grundlæggende bestemmelser sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.

91 Dette høje beskyttelsesniveau kan skades, hvis bestemmelserne om erstatning af en bestanddel eller ingrediens i en fødevare med en anden bestanddel eller ingrediens ikke finder anvendelse, når denne erstatning vedrører en bestanddel eller ingrediens, som er særlig vigtig i en fødevare eller endda er den eneste bestanddel eller ingrediens heri. Resultatet heraf vil nemlig paradoksalt nok ikke være, at salg eller fremme af denne fødevare forbydes i EU-retten, men at forbrugerbeskyttelsen i sådanne situationer ikke er harmoniseret og dermed ikke sikret, hvorimod dette er tilfældet, når erstatningen vedrører en mindre vigtig bestanddel eller ingrediens.

92 Det skal derfor fastslås, at artikel 7, stk. 1, litra d), i og bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011 ligeledes omfatter spørgsmålet om den information, som forbrugerne skal gives, når sammensætningen af den pågældende fødevare bliver helt anderledes.

93 Det fremgår i øvrigt af retspraksis vedrørende bl.a. disse bestemmelser, at den omstændighed, at der i umiddelbar nærhed af betegnelsen for en fødevare angives information om erstatning af en bestanddel eller ingrediens, ikke er tilstrækkelig til at beskytte forbrugeren mod risikoen for at blive vildledt (jf. i denne retning dom af 1.12.2022, LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, præmis 32 og 34).

94 Som Beyond Meat i det væsentlige har anført, indfører nævnte bestemmelser følgelig en afkræftelig formodning, hvorefter den information, der gives efter de i disse bestemmelser foreskrevne regler, beskytter forbrugerne tilstrækkeligt, herunder såfremt den eneste bestanddel eller ingrediens, som disse kan forvente at finde i en fødevare, hvis varebetegnelse er dens sædvanlige betegnelse eller en beskrivende betegnelse, som indeholder bestemte udtryk, er blevet fuldstændigt erstattet.

95 Det forholder sig ikke desto mindre således, at såfremt en national myndighed finder, at de specifikke regler for salg eller fremme af en fødevare vildleder forbrugeren, kan denne myndighed forfølge den leder af en fødevarevirksomhed, som i henhold til artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1169/2011 er ansvarlig for fødevareinformationen, og som skal sikre, at denne information foreligger, og at den er korrekt, og påvise, at ovennævnte formodning ikke er afkræftet.

96 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 7 og 17 i og bilag VI, del A, punkt 4, til forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra o) og p), og artikel 9, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at disse bestemmelser som omhandlet i nævnte forordnings artikel 38, stk. 1, specifikt harmoniserer beskyttelsen af forbrugerne mod risikoen for at blive vildledt af anvendelsen af andre betegnelser end betegnelser ifølge forskrifterne, som består af udtryk fra sektoren for slagtning, charcuteri og fiskeforarbejdning, med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, som også fuldstændigt indeholder planteproteiner i stedet for proteiner af animalsk oprindelse, og at disse bestemmelser således er til hinder for, at en medlemsstat vedtager nationale foranstaltninger, som regulerer og forbyder anvendelsen af sådanne betegnelser.

Det tredje spørgsmål

97 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal fortolkes således, at den specifikke harmonisering, som foretages ved de bestemmelser, der er omhandlet i disse spørgsmål, er til hinder for, at en medlemsstat vedtager en national foranstaltning, som dels foreskriver pålæggelse af administrative sanktioner, hvis de forskrifter og forbud, der følger af denne forordnings bestemmelser, tilsidesættes, dels fastlægger den andel af planteproteiner, under hvilken grænseværdi anvendelsen af andre betegnelser end betegnelser ifølge forskrifterne, fortsat er tilladt, når disse betegnelser består af udtryk fra sektoren for slagtning og charcuteri med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, som indeholder planteproteiner.

98 Med hensyn til det tredje spørgsmåls første led om de forbud og sanktioner, der følger af artikel 6 og 7 i dekret nr. 2022-947, skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 17, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 178/2002, at medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, hvilke foranstaltninger og sanktioner der skal bringes i anvendelse i tilfælde af, at fødevarelovgivningen overtrædes, og at foranstaltningerne og sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

99 For det første fremgår det af denne forordnings artikel 3, nr. 1), at der ved »fødevarelovgivning« forstås de love, forordninger og administrative bestemmelser, som enten i EU-retten eller på nationalt plan finder anvendelse på fødevarer generelt og fødevaresikkerhed i særdeleshed. For det andet omfatter fødevarelovgivningen alle led i produktionen, tilvirkningen og distributionen af fødevarer.

100 Det følger af nævnte forordnings artikel 8, at fødevarelovgivningen skal have til formål at beskytte forbrugernes interesser og bl.a. tilsigte forebyggelse af uredelig eller vildledende handlemåde samt enhver anden praksis, som kan vildlede forbrugerne.

101 Disse forhold vedrørende forordning nr. 178/2002 er ligeledes relevante for forordning nr. 1169/2011.

102 I henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1169/2011 er definitionen af begrebet »fødevarelovgivning« med henblik på anvendelsen af denne forordning nemlig den i artikel 3, nr. 1), i forordning nr. 178/2002 fastsatte. Det fremgår af fjerde betragtning til forordning nr. 178/2002, at et af de generelle principper for fødevarelovgivningen er at give forbrugerne grundlag for at træffe informerede valg med hensyn til de fødevarer, de indtager, og hindre enhver praksis, som kan vildlede forbrugeren.

103 Eftersom fødevarelovgivningen omfatter forordning nr. 1169/2011, og denne forordning på visse betingelser tillader vedtagelse af nationale foranstaltninger, har medlemsstaterne pligt til for overtrædelser af nævnte forordning eller af disse foranstaltninger at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

104 Dermed er den specifikke harmonisering, som foretages ved de bestemmelser, der er omhandlet i det første og det andet spørgsmål, ikke til hinder for, at en medlemsstat fastsætter administrative sanktioner, såfremt de forskrifter eller forbud, som følger af disse bestemmelser eller af nationale foranstaltninger, der er i overensstemmelse med nævnte bestemmelser, tilsidesættes.

105 Hvad angår det tredje spørgsmåls andet led skal det bemærkes, at fastsættelsen efter artikel 3, stk. 1, i dekret nr. 2022-947 af den maksimale andel planteproteiner, der er tilladt for, at fødevarer kan betegnes med bestemte sædvanlige eller beskrivende betegnelser, svarer til at regulere anvendelsen af disse betegnelser, uden at der imidlertid er vedtaget en betegnelse ifølge forskrifterne. Eftersom de bestemmelser, der er omhandlet i det første og det andet spørgsmål, specifikt harmoniserer anvendelsen af nævnte betegnelser, kan en medlemsstat ikke vedtage foranstaltninger i denne henseende uden at bringe EU-rettens ensartethed i fare.

106 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at den specifikke harmonisering, som er konstateret ved besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, ikke er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter administrative sanktioner, såfremt de forskrifter eller forbud, som følger af denne forordnings bestemmelser eller af nationale foranstaltninger, der er i overensstemmelse hermed, tilsidesættes. Denne specifikke harmonisering er derimod til hinder for, at en medlemsstat fastsætter en national foranstaltning, som fastlægger den tærskel for planteproteiner, under hvilken det fortsat er tilladt at anvende andre betegnelser end betegnelser ifølge forskrifterne, som består af udtryk fra sektoren for slagtning og charcuteri med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, som indeholder planteproteiner.

Det fjerde spørgsmål

107 Eftersom den forelæggende ret har præciseret, at det fjerde spørgsmål kun er forelagt, såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende, er det ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagsomkostninger

108 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) **Artikel 7 og 17 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 samt bilag VI, del A, punkt 4, i forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra o) og p), og artikel 9, stk. 1, litra a),**

   skal fortolkes således, at

   disse bestemmelser som omhandlet i nævnte forordnings artikel 38, stk. 1, specifikt harmoniserer beskyttelsen af forbrugerne mod risikoen for at blive vildledt af anvendelsen af andre betegnelser end betegnelser ifølge forskrifterne, som består af udtryk fra sektoren for slagtning, charcuteri og fiskeforarbejdning, med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, som også fuldstændigt indeholder planteproteiner i stedet for proteiner af animalsk oprindelse, og at disse bestemmelser således er til hinder for, at en medlemsstat vedtager nationale foranstaltninger, som regulerer og forbyder anvendelsen af sådanne betegnelser.

2) **Artikel 38, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011**

   skal fortolkes således, at

   den specifikke harmonisering, som er konstateret i punkt 1, ikke er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter administrative sanktioner, såfremt de forskrifter eller forbud, som følger af denne forordnings bestemmelser eller af nationale foranstaltninger, der er i overensstemmelse hermed, tilsidesættes. Denne specifikke harmonisering er derimod til hinder for, at en medlemsstat fastsætter en national foranstaltning, som fastlægger den tærskel for planteproteiner, under hvilken det fortsat er tilladt at anvende andre betegnelser end betegnelser ifølge forskrifterne, som består af udtryk fra sektoren for slagtning og charcuteri med henblik på at beskrive, markedsføre eller fremme fødevarer, som indeholder planteproteiner.

Underskrifter