Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 1169/2011 – Tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna – Artikel 2.2 n, 2.2 o och 2.2 p och artiklarna 7, 9 och 17 – Rättvisande information om livsmedlens beteckningar – Föreskrivna beteckningar, vedertagna beteckningar och beskrivande beteckningar – Ett livsmedels beståndsdelar eller ingredienser byts ut – Artikel 38.1 – Områden som specifikt harmoniseras – Nationella åtgärder som innebär ett förbud mot användning av köttrelaterade beteckningar för att ange en vara som innehåller vegetabiliska proteiner”

I mål C-438/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Frankrike) genom beslut av den 12 juli 2023, som inkom till domstolen den 13 juli 2023, i målet

Protéines France,

Union végétarienne européenne (EVU),

Association végétarienne de France (AVF),

Beyond Meat Inc.

mot

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

ytterligare deltagare i rättegången:

77 Foods SAS,

Les Nouveaux Fermiers SAS,

Umiami SAS,

NxtFood SAS,

Nutrition et santé SAS,

Olga SAS,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal, samt domarna F. Biltgen, N. Wahl (referent), J. Passer och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Protéines France, 77 Foods SAS, Les Nouveaux Fermiers SAS, Umiami SAS, NxtFood SAS, Nutrition et santé SAS och Olga SAS, genom G. Hannotin, avocat,

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

– Beyond Meat Inc., genom C. Dupeyron, avocate, R. Oyarzabal Arigita, abogada, och B. Van Vooren, advocaat,

– Greklands regering, genom V. Karra, E. Leftheriotou och A. Vasilopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

– Frankrikes regering, genom G. Bain och B. Fodda, båda i egenskap av ombud,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Cherubini och P. Gentili, avvocati dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom F. Clotuche-Duvieusart och B. Rous Demiri, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 5 september 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 2011, s. 18), bland annat artiklarna 7, 17 och 38 i den förordningen samt punkt 4 i del A i bilaga VI till densamma.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Protéines France, Union végétarienne européenne (EVU), Association végétarienne de France (AVF) och Beyond Meat Inc. och, å andra sidan, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministern med ansvar för ekonomi och finans samt industriell och digital suveränitet (Frankrike)) angående lagenligheten hos 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 av den 29 juni 2022 om användning av vissa beteckningar för att ange livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner (JORF av den 30 juni 2022, text nr 3).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 178/2002

3 I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1), med rubriken ”Definition av livsmedel” föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med livsmedel alla ämnen eller produkter, oberoende av om de är bearbetade, delvis bearbetade eller obearbetade, som är avsedda att eller rimligen kan förväntas att förtäras av människor.

…”

4 I artikel 3.1 i samma förordning definieras begreppet ”livsmedelslagstiftning” på följande sätt:

”I denna förordning avses med

1. *livsmedelslagstiftning*: lagar och andra författningar om livsmedel i allmänhet, och livsmedelssäkerhet i synnerhet, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå. …”

5 Artikel 8 i förordningen har följande lydelse:

”… Livsmedelslagstiftningens syfte är att skydda konsumenternas intressen och att göra det möjligt för konsumenterna att fatta välgrundade beslut om de livsmedel de konsumerar. Syftet är att förebygga

a) bedrägliga eller vilseledande förfaranden,

b) förvanskningar av livsmedel, och

c) andra förfaranden som kan vilseleda konsumenterna.”

6 Artikel 17.2 i förordningen har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall införa livsmedelslagstiftning samt övervaka och kontrollera att livsmedels- och foderföretagarna uppfyller de relevanta kraven i livsmedelslagstiftningen på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan.

…

Medlemsstaterna skall också fastställa bestämmelser om vilka åtgärder och påföljder som gäller för överträdelser av livsmedels- och foderlagstiftningen. De åtgärder och påföljder som föreskrivs skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

Förordning (EG) nr 853/2004

7 I bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung (EUT L 139, 2004, s. 55) föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

1. KÖTT

1.1 *Kött*: alla ätliga delar av … djur …

…

1.14 *Maskinurbenat kött*: produkt som framställs genom att kött avlägsnas från köttben efter urbening eller från slaktkroppar av fjäderfä med mekaniska metoder som medför att muskelfiberstrukturen försvinner eller förändras.

1.15 *Köttberedningar*: färskt kött, inklusive finfördelat kött, till vilket livsmedel, smakämnen eller andra tillsatser har tillförts eller vilket har genomgått processer som inte är tillräckliga för att ändra köttets muskelfiberstruktur och som sålunda inte tar bort de egenskaper som är karakteristiska för färskt kött.

…

3. FISKERIPRODUKTER

3.1 *Fiskeriprodukter*: alla viltlevande eller odlade salt- eller sötvattensdjur (med undantag för levande musslor, levande tagghudingar, levande manteldjur och levande marina snäckor samt alla däggdjur, kräldjur och groddjur) inklusive alla ätliga former, delar och produkter av sådana djur.

…

7. BEARBETADE PRODUKTER

7.1 *Köttprodukter*: bearbetade produkter som framställs genom bearbetning av kött eller genom vidare bearbetning av sådana bearbetade produkter och vars snittyta visar att produkten inte längre har karaktären av färskt kött.

…”

Förordning (EG) nr 1169/2011

8 I skälen 1 och 3 i förordning nr 1169/2011 anges följande:

”(1) I artikel 169 [FEUF] föreskrivs att [Europeiska] unionen ska bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom åtgärder som beslutas enligt artikel 114 [FEUF].

…

(3) För att uppnå en hög hälsoskyddsnivå för konsumenterna och garantera deras rätt till information bör det säkerställas att konsumenterna får lämplig information om de livsmedel som de konsumerar. …”

9 Artikel 1.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Denna förordning ger en grund för säkerställande av en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt.”

10 I artikel 2 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. I denna förordning gäller följande definitioner:

a) Definitionerna av *livsmedel* … i artikel 2 … i förordning … nr 178/2002.

…

f) Definitionerna av *kött*, *maskinurbenat kött*, *köttberedningar*, *fiskeriprodukter och köttprodukter* i punkterna 1.1, 1.14, 1.15, 3.1 och 7.1 i bilaga I till [förordning nr 853/2004].

…

2. Dessutom gäller följande definitioner:

…

f) *ingrediens*: varje ämne eller produkt, inklusive aromer, livsmedelstillsatser och livsmedelsenzymer, och varje beståndsdel i en sammansatt ingrediens som används vid tillverkningen eller beredningen av ett livsmedel och som finns kvar i den färdiga varan, om än i annan form; …

…

n) *föreskriven beteckning*: den beteckning för ett livsmedel som föreskrivs i de unionsbestämmelser som gäller för detta livsmedel eller, om sådana unionsbestämmelser inte finns, den beteckning som föreskrivs i de lagar och andra författningar som gäller i de medlemsstater där livsmedlet säljs till slutkonsumenter eller storhushåll.

o) *vedertagen beteckning*: en beteckning som är accepterad som livsmedlets beteckning av konsumenterna i den medlemsstat där livsmedlet saluförs utan att beteckningen behöver ytterligare förklaringar.

p) *beskrivande beteckning*: en beteckning som ger en beskrivning av livsmedlet och vid behov dess användning, som är tillräckligt tydlig för att konsumenter ska få kännedom om dess verkliga natur och särskilja det från andra varor som det skulle kunna förväxlas med.

q) *primär ingrediens*: en eller flera ingredienser i ett livsmedel som utgör mer än 50 % av livsmedlet eller som konsumenten vanligtvis förknippar med livsmedlets beteckning och för vilken eller vilka det i de flesta fall krävs en mängdangivelse.

…”

11 I artikel 7 i förordningen stadgas följande:

”1. Livsmedelsinformation får inte vara vilseledande, i synnerhet

a) när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess art, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprungsland eller härkomstplats, framställnings- eller produktionsmetod, …

d) genom att det genom utseendet, beskrivningen eller genom presentationer i bild antyds att produkten innehåller ett särskilt livsmedel eller en ingrediens trots att en beståndsdel som normalt förekommer naturligt eller en ingrediens som normalt används i det livsmedlet har bytts ut mot en annan beståndsdel eller ingrediens.

2. Livsmedelsinformation ska vara korrekt, tydlig och lätt att förstå för konsumenten.

…

4. Punkterna 1, 2 och 3 ska även tillämpas på

a) reklam,

b) presentationen av livsmedel, särskilt med avseende på deras form, utseende eller förpackning, de förpackningsmaterial som används och det sätt på vilket livsmedlen arrangeras samt den miljö i vilken de exponeras.”

12 Artikel 8 i förordning nr 1169/2011 har följande lydelse:

”1. Den livsmedelsföretagare som är ansvarig för livsmedelsinformationen ska vara den företagare i vars namn eller firmanamn livsmedlet saluförs …

2. Den livsmedelsföretagare som är ansvarig för livsmedelsinformationen ska säkerställa att informationen finns tillgänglig och är korrekt i enlighet med tillämplig lagstiftning om livsmedelsinformation och krav i tillämpliga nationella bestämmelser.

…”

13 I artikel 9 i förordningen fastställs, i enlighet med rubriken, en ”förteckning över obligatoriska uppgifter”. Bland dessa uppgifter återfinns i punkt 1 a ”livsmedlets beteckning” och i punkt b ”ingrediensförteckningen”.

14 Artikel 17 i förordningen har följande lydelse:

”1. Livsmedlets beteckning ska vara dess föreskrivna beteckning. Om det inte finns någon sådan beteckning, ska livsmedlets beteckning vara dess vedertagna beteckning eller, om det inte finns någon vedertagen beteckning eller denna inte används, ska en beskrivande beteckning av livsmedlet ges.

2. Det ska vara tillåtet att i den medlemsstat där livsmedlet saluförs använda den beteckning under vilken varan lagligen tillverkas och saluförs i den medlemsstat där tillverkningen äger rum. Om övriga bestämmelser i denna förordning, särskilt i artikel 9, inte är tillräckliga för att säkerställa att konsumenterna i den medlemsstat där varan saluförs får kännedom om livsmedlets verkliga beskaffenhet och kan särskilja det från livsmedel som det skulle kunna förväxlas med, ska livsmedlets beteckning emellertid åtföljas av ytterligare beskrivande information i anslutning till beteckningen.

…

5. Särskilda bestämmelser om livsmedlets beteckning och uppgifter som ska åtfölja den fastställs i bilaga VI.”

15 I artikel 38 i förordningen föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte anta eller bibehålla nationella åtgärder på de områden som specifikt harmoniseras genom denna förordning om detta inte är tillåtet i unionsrätten. Dessa nationella åtgärder får inte hindra den fria rörligheten för varor, inbegripet genom att diskriminera livsmedel från andra medlemsstater.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 39 får medlemsstaterna anta nationella åtgärder på de områden som inte specifikt harmoniseras genom denna förordning, såvida de inte förbjuder, hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor som är förenliga med denna förordning.”

16 Bilaga VI till förordning nr 1169/2011 har rubriken ”Livsmedlets beteckning och särskilda åtföljande uppgifter”. I punkt 4 i del A, med rubriken ”Obligatoriska uppgifter som ska åtfölja livsmedlets beteckning”, föreskrivs följande:

”När det gäller livsmedel där en beståndsdel eller ingrediens som konsumenten förväntar sig ska ingå eftersom den normalt används eller ingår naturligt, har utbytts mot en annan beståndsdel eller ingrediens ska det på etiketten – utöver ingrediensförteckningen – klart och tydligt anges vilken beståndsdel eller ingrediens som har använts som ersättning helt eller delvis, varvid uppgifterna ska anges

a) i omedelbar närhet av produktens beteckning, och

b) med en teckenstorlek där x-höjden är minst 75 % av produktbeteckningens teckenstorlek och inte mindre än den minsta teckenstorlek som krävs enligt artikel 13.2 i denna förordning.”

Fransk rätt

Konsumentlagen

17 Artikel L. 412-10 i code de la consommation (konsumentlagen) infördes genom artikel 5 i loi nº 2020-699, du 10 juin 2020 relative à la transparence de l’information sur les produits agricoles et alimentaires (lag nr 2020-699 av den 10 juni 2020 om öppenhet vad gäller informationen om jordbruks- och livsmedelsprodukter) (JORF nr 142 av den 11 juni 2020, text nr 1).

”… De beteckningar som används för att beteckna livsmedel av animaliskt ursprung får inte användas för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner. Genom dekret ska den procentuella andel vegetabiliska proteiner fastställas över vilken sagda beteckningar inte får användas. I dekretet fastställs även tillämpningsvillkoren för denna artikel och de påföljder som kan utdömas vid överträdelser.”

Dekret nr 2022-947

18 På grundval av den bestämmelse som återges i föregående punkt antog de franska myndigheterna dekret nr 2022-947.

19 Enligt artikel 1 första stycket i detta dekret, är dekretet tillämpligt på ”livsmedel som framställs på franskt territorium och som innehåller vegetabiliska proteiner”.

20 Artikel 2 i dekretet har följande lydelse:

”För att beteckna en bearbetad produkt som innehåller vegetabiliska proteiner är det är förbjudet att använda

1° En föreskriven beteckning för vilken inga tillsatser av vegetabiliskt protein föreskrivs i de bestämmelser som fastställer livsmedlets sammansättning.

2° En beteckning som hänvisar till namn på djurarter och grupper av djurarter, djurs morfologi eller anatomi.

3° En beteckning som innehåller en för slakteri, charkuteri eller fiskhandel specifik terminologi.

4° En beteckning på ett livsmedel av animaliskt ursprung som är representativ för handelsbruket.”

21 I artikel 3 i dekretet föreskrivs följande:

”Med avvikelse från bestämmelserna i artikel 2 får en beteckning för ett livsmedel av animaliskt ursprung användas

1° för livsmedel av animaliskt ursprung som innehåller vegetabiliska proteiner under förutsättning att de inte överstiger en viss procentuell andel, om sådan förekomst är angiven i tillämpliga bestämmelser eller står upptagen i förteckningen i bilagan till detta dekret,

…”

22 Artikel 5 i dekret nr 2022-947 har följande lydelse:

”Produkter som lagligen framställs eller saluförs i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i Turkiet eller som lagligen framställs i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet [av den 2 maj 1992 (EGT L 1, 1994, s. 3; svensk specialutgåva, område 2, volym 11, s. 37)] omfattas inte av kraven i detta dekret.”

23 I artikel 6 i dekretet föreskrivs följande:

”Det är förbjudet att inneha livsmedel för försäljning eller kostnadsfri distribution, utbjuda till försäljning, sälja eller kostnadsfritt distribuera livsmedel som inte uppfyller bestämmelserna i detta dekret.”

24 I artikel 7 i dekretet stadgas följande:

”Vid överträdelse av bestämmelserna i artikel 6 i detta dekret ska en administrativ sanktionsavgift påföras med ett belopp som inte får överstiga 1 500 euro för en fysisk person och 7 500 euro för en juridisk person. …”

25 Enligt artikel 8 i samma dekret trädde dekretet i kraft den 1 oktober 2022.

26 Bilagan till dekret nr 2022-947 innehåller en förteckning över de beteckningar för livsmedel av animaliskt ursprung som får innehålla vegetabiliska proteiner och den största andel vegetabiliska proteiner som de livsmedel för vilka dessa beteckningar används får innehålla.

Dekret nr 2024-144

27 I artikel 2 i décret nº 2024-144 du 26 juin 2024 relatif à l’utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (dekret nr 2024-144 av den 26 februari 2024 om användning av vissa beteckningar för livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner) (JORF av den 27 februari 2024, text nr 15) föreskrivs följande:

”För att beskriva, saluföra eller främja en bearbetad produkt som innehåller vegetabiliska proteiner är det är förbjudet att använda:

1° En föreskriven beteckning för vilken inga tillsatser av vegetabiliskt protein föreskrivs i de bestämmelser som fastställer livsmedlets sammansättning.

2° En beteckning som hänvisar till namn på djurarter och grupper av djurarter, djurs morfologi eller anatomi.

3° Ett namn som innehåller de termer som anges i förteckningen i bilaga I.”

28 Enligt artikel 8 i dekret nr 2024-144, trädde dekretet i kraft den 1 maj 2024.

29 Artikel 9 i dekretet har följande lydelse:

”Dekret nr 2022-947 har upphört att gälla.”

30 Förteckningen i bilaga I till dekret nr 2024-144 innehåller följande beteckningar:

”– filé,

– ryggbiff,

– rumpstek,

– entrecote,

– triangelstek,

– rostbiff,

– njurtapp,

– fransyska,

– biff,

– högrev,

– framlägg,

– flank,

– stek,

– kotlett,

– nötbringa,

– grillkött,

– kotlettrad,

– revbensspjäll,

– skinka,

– slaktare,

– charkuterist.”

31 Bilaga II till detta dekret innehåller en förteckning över tillåtna ord för att ange livsmedel av animaliskt ursprung som får innehålla vegetabiliska proteiner och den största andel vegetabiliska proteiner som de livsmedel för vilka dessa ord används får innehålla.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

32 Protéines France, som företräder intressena för de företag som är verksamma på den franska marknaden för vegetabiliska proteiner, väckte den 18 juli 2022 talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike), som är den hänskjutande domstolen, och yrkade att dekret nr 2022-947 skulle ogiltigförklaras.

33 Genom beslut av den 27 juli 2022 förordnade nämnda domstol, i egenskap av domstol med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, om uppskov med verkställigheten av dekretet vad gäller de åtgärder som föreskrivs i artikel 2.3 och 2.4 i dekretet.

34 Nämnda domstol biföll flera ansökningar om att få intervenera till stöd för Protéines Frances yrkanden.

35 Den 30 augusti respektive den 21 oktober 2022 väckte EVU och AVF, som förespråkar vegetarianism, den förstnämnda i unionen och den sistnämnda i Frankrike, samt Beyond Meat, som tillverkar och saluför produkter baserade på vegetabiliska proteiner, talan vid samma domstol och yrkade att dekret nr 2022-947 skulle ogiltigförklaras.

36 Den hänskjutande domstolen har förenat de tre målen om ogiltigförklaring av detta dekret.

37 Till stöd för sin talan gjorde sökandena i de nationella målen bland annat gällande att nämnda dekret, enligt vilket det för att ange bearbetade produkter som innehåller vegetabiliska proteiner är förbjudet att använda beteckningar såsom ”stek” eller ”korv” utan att några ytterligare preciseringar såsom ”vegetabilisk” eller ”av sojabönor” läggs till och även med sådana preciseringar, strider mot flera bestämmelser i förordning nr 1169/2011.

38 Den hänskjutande domstolen anser att de grunder som har åberopats vid den ger upphov till frågor som är avgörande för utgången i de mål som den har att avgöra och att de medför betydande svårigheter.

39 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 7 i förordning nr 1169/2011, i vilken det föreskrivs att konsumenterna ska ges information som inte vilseleder dem i fråga om ett livsmedels identitet, art och egenskaper tolkas så, att den, i den mening som avses i artikel 38.1 i samma förordning och för tillämpningen av den artikeln, specifikt harmoniserar frågan om användningen av beteckningar på produkter av animaliskt ursprung från sektorerna för slakteri, charkuteri och fiskhandel för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner, vilka kan vilseleda konsumenten, och därmed utgör hinder för att en medlemsstat griper in genom att utfärda nationella föreskrifter som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar?

2) Ska artikel 17 i förordning nr 1169/2011, i vilken det föreskrivs att ett livsmedels beteckning i det fall där det inte finns någon föreskriven beteckning ska vara dess vedertagna beteckning eller en beskrivande beteckning, jämförda med bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till samma förordning, tolkas så, att den, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen och för tillämpningen av den artikeln, specifikt harmoniserar innehållet i och användningen av de beteckningar som, utöver föreskrivna beteckningar, används för livsmedel av animaliskt

ursprung för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner, inbegripet i sådant fall där ingredienser av vegetabiliskt ursprung helt har ersatt de ingredienser av animaliskt ursprung som ingår i livsmedlet, och därmed utgör hinder för att en medlemsstat griper in genom att utfärda nationella föreskrifter som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar?

3) Utgör, för den händelse att den första eller den andra frågan ska besvaras jakande, den specifika harmonisering som föreskrivs genom bestämmelserna i artiklarna 7 och 17 i förordning nr 1169/2011, jämförda med bestämmelserna i punkt 4 i del A i bilaga VI till samma förordning, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen och för tillämpningen av den artikeln, hinder för
   a) att en medlemsstat får utfärda en nationell föreskrift i vilken det föreskrivs administrativa påföljder vid underlåtenhet att följa de föreskrifter och förbud som följer av bestämmelserna i nämnda förordning?
   b) att en medlemsstat får utfärda en nationell föreskrift i vilken det fastställs procentuella andelar av vegetabiliska proteiner under vilka det fortfarande ska vara tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, vilka betecknar livsmedel av animaliskt ursprung, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner?

4) Är det, för den händelse att den första och den andra frågan ska besvaras nekande, tillåtet för en medlemsstat att i enlighet med artiklarna 9 och 17 i förordning nr 1169/2011
   a) utfärda en nationell föreskrift i vilken det fastställs procentuella andelar av vegetabiliska proteiner under vilka det är tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, vilka betecknar livsmedel av animaliskt ursprung, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner?
   b) utfärda en nationell föreskrift som förbjuder användning av vissa vedertagna eller beskrivande beteckningar, även om dessa åtföljs av kompletterande uppgifter som garanterar att konsumenten ges tillbörlig information?
   c) utfärda de föreskrifter som avses i tolkningsfråga 4 a och 4 b enbart med avseende på produkter som framställs på dess territorium utan att därvid åsidosätta proportionalitetsprincipen genom dessa föreskrifter?”

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

40 Såsom sökandena i de nationella målen och Beyond Meat har påpekat under förfarandet vid domstolen har de franska myndigheterna antagit dekret nr 2024-144, i vars artikel 9 det föreskrivs att dekret nr 2022-947 ska upphävas.

41 Genom beslut av EU-domstolens ordförande av den 1 mars 2024 skickades därför en begäran om upplysningar till den hänskjutande domstolen i syfte att få närmare uppgifter om eventuella konsekvenser av antagandet av dekret nr 2024-144 för frågan om saken i de nationella målen har förfallit och för handläggningen av begäran om förhandsavgörande.

42 Nämnda domstol besvarade denna begäran om upplysningar den 15 mars 2024 och kompletterade detta svar den 7 maj 2024, vilket godtogs genom beslut av ordföranden på andra avdelningen av den 8 maj 2024.

43 Den hänskjutande domstolen anser att de ställda frågorna, trots antagandet av dekret nr 2024-144, fortfarande är avgörande för prövningen av de mål som är anhängiga vid den. Den hänskjutande domstolen har i sitt svar särskilt påpekat att verkställigheten av dekret nr 2022-947 endast delvis har skjutits upp genom det beslut som nämns i punkt 33 ovan. Vissa bestämmelser i sistnämnda dekret tillämpades således i praktiken mellan den 1 oktober 2022, då dekret nr 2022-947 trädde i kraft, enligt artikel 8 i det dekretet, och den 30 april 2024, det datum då dekretet skulle upphöra att gälla, i enlighet med artikel 9 i dekret nr 2024-144, som trädde i kraft den 1 maj 2024, enligt artikel 8 i det dekretet. Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att flera av sökandena i de nationella målen har uttryckt sin avsikt att vid den domstolen även bestrida dekret nr 2024-144 på samma grunder som redan har anförts med avseende på dekret nr 2022-947, av det skälet att vissa bestämmelser i dessa båda dekret är identiska.

44 Den hänskjutande domstolen meddelade dessutom ett beslut den 10 april 2024, genom vilket den – efter det att flera franska företag väckt talan vid nämnda domstol, i egenskap av domstol med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder – förordnade om uppskov med verkställigheten av dekret nr 2024-144. Den hänskjutande domstolen har preciserat att detta uppskov utgör hinder för att upphäva dekret nr 2022-947.

45 Det framgår av de uppgifter som lämnats som svar på domstolens begäran om upplysningar att talan i de mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen inte har förlorat sitt föremål, trots antagandet av dekret nr 2024-144.

46 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att den hänskjutande domstolen i tillräcklig utsträckning har förklarat varför antagandet av dekret nr 2024-144 under förfarandets gång inte innebär att begäran blir hypotetisk och att den således kan tas upp till prövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

47 Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av rättspraxis att bestämmelserna i artikel 17 och punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011 kompletterar bestämmelserna i artikel 7 i förordningen med särskilda föreskrifter om märkning för att skydda konsumenterna mot bedrägeri som föranletts av felaktiga uppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2022, LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, punkt 31).

48 Vidare ska dessa bestämmelser tolkas mot bakgrund av definitionerna av ”föreskriven beteckning”, ”vedertagen beteckning” och ”beskrivande beteckning” i artikel 2.2 n, 2.2 o och 2.2 p i nämnda förordning samt skyldigheten enligt artikel 9.1 a i samma förordning att ange livsmedlets beteckning på livsmedlet.

49 Den hänskjutande domstolen har således ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 7 och 17 samt punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011, jämförda med artikel 2.2 n, 2.2 o och 2.2 p samt artikel 9.1 a i samma förordning, ska tolkas så, att skyddet för konsumenterna mot risken att vilseledas av användningen av andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, som består av ord som härrör från sektorerna för slakteri, charkuteri och fiskhandel, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner i stället för proteiner av animaliskt ursprung,

även när de uteslutande består av vegetabiliska proteiner, specifikt harmoniseras i den mening som avses i artikel 38.1 i nämnda förordning och därigenom utgör hinder för en medlemsstat att anta nationella åtgärder som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar.

50 I artikel 38.1 första meningen i förordning nr 1169/2011 anges att ”[m]edlemsstaterna [inte] får anta eller bibehålla nationella åtgärder på de områden som specifikt harmoniseras genom denna förordning om detta inte är tillåtet i unionsrätten”.

51 Det följer av rättspraxis att ingen bestämmelse i förordning nr 1169/2011 innehåller en uppräkning av de ”områden som specifikt harmoniseras” i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen och att dessa specifikt harmoniserade områden ska definieras med strikt iakttagande av ordalydelsen i förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2020, Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, punkt 25).

52 I förevarande fall ska det fastställas huruvida de övriga bestämmelser i förordning nr 1169/2011 som nämns i punkt 49 ovan innebär att det område som de franska myndigheterna har velat reglera genom antagandet av dekret nr 2022-947 specifikt harmoniseras.

53 I artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 1169/2011 föreskrivs att livsmedelsinformation inte får vara vilseledande för konsumenten och att den ska vara korrekt, tydlig och lätt att förstå för densamme.

54 I artikel 7.1 a och 7.1 d i förordningen föreskrivs närmare bestämt att konsumenten ska skyddas från vilseledande information dels när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess art och sammansättning, dels genom att det genom utseendet, beskrivningen eller genom presentationer i bild antyds att produkten ”innehåller ett särskilt livsmedel eller en ingrediens trots att en beståndsdel som normalt förekommer naturligt eller en ingrediens som normalt används i det livsmedlet har bytts ut mot en annan beståndsdel eller ingrediens”.

55 Det framgår dessutom av artikel 7.4 i nämnda förordning att de skyldigheter som föreskrivs i denna artikel beträffande konsumentinformation även gäller reklam för och presentation av livsmedel.

56 Enligt artikel 9.1 a i samma förordning utgör livsmedlens ”beteckning” en obligatorisk uppgift som ska anges.

57 I artikel 17.1 i förordning nr 1169/2011 föreskrivs att livsmedlets beteckning ska vara dess ”föreskrivna beteckning”. Om det inte finns någon sådan beteckning, ska livsmedlets beteckning vara dess ”vedertagna beteckning” eller, om det inte finns någon vedertagen beteckning eller denna inte används, ska en ”beskrivande beteckning” av livsmedlet ges.

58 Artikel 2.2 n, 2.2 o och 2.2 p i denna förordning innehåller definitioner av de tre begrepp som nämns i föregående punkt. En ”föreskriven beteckning” är den beteckning för ett livsmedel som ”föreskrivs i de unionsbestämmelser som gäller för detta livsmedel eller, om sådana unionsbestämmelser inte finns, den beteckning som föreskrivs i [bestämmelser] som gäller i de medlemsstater där livsmedlet säljs till slutkonsumenter”. En vedertagen beteckning av ett livsmedel är en beteckning som är accepterad som livsmedlets beteckning av konsumenterna i den medlemsstat där livsmedlet saluförs utan att beteckningen behöver ytterligare förklaringar. En beskrivande beteckning av ett livsmedel är en beteckning som ger en beskrivning av livsmedlet, som är tillräckligt tydlig för att konsumenter ska få kännedom om dess verkliga natur och särskilja det från andra varor som det skulle kunna förväxlas med.

59 Enligt artikel 17.5 i förordning nr 1169/2011 innehåller bilaga VI till denna förordning särskilda bestämmelser om livsmedlets beteckning och uppgifter som ska åtfölja den.

60 I punkt 4 i del A i bilaga VI till nämnda förordning föreskrivs att när det gäller livsmedel där en beståndsdel eller ingrediens som konsumenten förväntar sig ska ingå eftersom den normalt används eller ingår naturligt, har utbytts mot en annan beståndsdel eller ingrediens ska det på etiketten – utöver ingrediensförteckningen – klart och tydligt anges vilken beståndsdel eller ingrediens som har använts som ersättning helt eller delvis, varvid uppgifterna ska anges i omedelbar närhet av ”produktens beteckning”, med en teckenstorlek som är tillräckligt stor i förhållande till nämnda beteckning.

61 En jämförelse av bestämmelserna i artikel 7.1, 7.2 och 7.4, artikel 9.1 a, artikel 17.1 och 17.5 samt punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011 gör det således möjligt att sammanfatta dessa bestämmelser på följande sätt.

62 För det första måste livsmedlen ha en beteckning. För det andra ska denna beteckning vara en föreskriven beteckning eller, om en sådan beteckning inte finns, en vedertagen beteckning eller, om sådan inte finns, en beskrivande beteckning. För det tredje ska beteckningen vara korrekt, klar och lätt att förstå för konsumenten. För det fjärde får samma beteckning inte vilseleda konsumenten, särskilt inte i fråga om vad som är utmärkande för livsmedlet i fråga, däribland vad gäller livsmedlets art och sammansättning, och om den omständigheten att beståndsdelar som ingår naturligt eller ingredienser som normalt används byts ut mot andra beståndsdelar eller ingredienser. För det femte ska sådana krav iakttas vid saluföring och främjande av alla livsmedel.

63 Vad gäller föreskrivna beteckningar kan dessa, enligt det första fallet i artikel 2.2 n i förordning nr 1169/2011, föreskrivas i unionsbestämmelser. Exempelvis hänvisas det i artikel 2.1 f i denna förordning till bilaga I till förordning nr 853/2004 vad gäller definitionerna av begreppen ”kött”, ”maskinurbenat kött”, ”köttberedningar”, ”fiskeriprodukter” och ”köttprodukter”.

64 Eftersom ”kött” i punkt 1.1 i nämnda bilaga I definieras som ”alla ätliga delar av … djur”, kan beteckningen ”kött” inte användas med avseende på ett livsmedel som inte innehåller sådana delar, även om beteckningen åtföljs av närmare uppgifter om att beståndsdelar eller ingredienser har bytts ut.

65 Enligt det andra typfallet i artikel 2.2 n i förordning nr 1169/2011 får medlemsstaterna, om det inte finns någon föreskriven beteckning i unionsrätten, anta nationella bestämmelser om en sådan beteckning.

66 I förevarande fall finns det inte någon unionsbestämmelse där det föreskrivs att vissa föreskrivna beteckningar ska användas för produkter baserade på vegetabiliska proteiner eller i vilken det anges föreskrivna beteckningar som är tillämpliga på produkter enbart på grund av att de angetts vara av animaliskt ursprung, utan ytterligare preciseringar.

67 Vidare framgår det visserligen av det beslut som nämns i punkt 33 i förevarande dom att de franska myndigheterna i de nationella målen har uteslutit att dekret nr 2022-947 innehåller en föreskriven beteckning.

68 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 84 i sitt förslag till avgörande ska frågan huruvida dessa myndigheter har antagit en sådan beteckning emellertid bedömas objektivt.

69 Även om denna bedömning ska göras av den hänskjutande domstolen, kan EU-domstolen emellertid tillhandahålla den hänskjutande domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som den behöver för detta ändamål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2019, Baltic Media Alliance, C-622/17, EU:C:2019:566, punkt 47).

70 Det framgår av lydelsen i artikel 2.2 n i förordning nr 1169/2011 att föreskrivna beteckningar ska vara ”föreskrivna”, det vill säga de ska definieras i bestämmelser i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt i syfte att ange ett livsmedel. Att anta en föreskriven beteckning innebär således att ett specifikt uttryck associeras med ett visst livsmedel.

71 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva den argumentation som den italienska regeringen har fört i sitt skriftliga yttrande. Den italienska regeringen anser att den omständigheten att medlemsstaterna, i avsaknad av en föreskriven beteckning som anges i unionsrätten, får vidta åtgärder för att införa föreskrivna beteckningar för vissa livsmedel, innebär att de även ska ges befogenhet att förbjuda användningen av vissa beteckningar för vissa livsmedel. Enligt samma regering är nämligen förbudet mot att använda en viss beteckning för vissa livsmedel likvärdigt med att införa en föreskriven beteckning för livsmedel som har andra egenskaper än dem som avses med förbudet i fråga. Till stöd för detta argument har nämnda regering åberopat domen av den 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), i vilken domstolen uteslöt att beteckningarna ”mjölk” och ”mjölkprodukter” kunde användas för att beteckna livsmedel som inte härrör från juversekret.

72 Vad gäller förordning nr 1169/2011 kan antagandet av åtgärder som består i att föreskriva att livsmedel måste uppfylla vissa villkor, bland annat vad gäller deras sammansättning, för att kunna betecknas med de termer som enligt dessa åtgärder används som föreskrivna beteckningar emellertid inte likställas med antagande av åtgärder som förbjuder användning av vissa termer som inte juridiskt definieras i dessa bestämmelser för att beteckna livsmedel som har vissa egenskaper, bland annat vad beträffar deras sammansättning.

73 De förstnämnda åtgärderna gör det nämligen möjligt att skydda konsumenterna, som måste kunna utgå från att ett livsmedel som betecknas med särskilda termer som utgör en viss föreskriven beteckning uppfyller de villkor som särskilt föreskrivs för användningen av denna beteckning. De sistnämnda åtgärderna innebär däremot inte att man endast får använda termer som en myndighet exakt har definierat som föreskriven beteckning för livsmedel med särskilda egenskaper.

74 Slutsatsen att man inte kan jämställa dessa åtgärder påverkas inte av slutsatserna i domen av den 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458).

75 Det framgår nämligen av punkterna 5, 8, 20–22, 25 och 28–30 i den domen att det i bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671), som domstolen tolkade i det mål som gav upphov till nämnda dom, på ett precist sätt fastställs vilka krav som livsmedel måste uppfylla för att beteckningen ”mjölk” och de beteckningar som är specifika för ”mjölkprodukter” ska få användas.

76 Enligt dessa bestämmelser avses med beteckningen ”mjölk” uteslutande normalt juversekret. Vidare är ”mjölkprodukter” produkter som har framställts uteslutande av mjölk och endast med avseende på dessa produkter tillåts användning av beteckningarna i en förteckning som bifogats förordning nr 1308/2013 och de beteckningar, i den mening som avses i artikel 17 i förordning nr 1169/2011, som faktiskt används för nämnda produkter.

77 Det är mot bakgrund av denna rättsliga ram som domstolen i domslutet i domen av den 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), i huvudsak slog fast att nämnda bestämmelser utgör hinder för att beteckningen ”mjölk” och de beteckningar som uteslutande ska användas för mjölkprodukter används vid saluföring eller i reklam för att beteckna en rent vegetabilisk produkt, även om dessa beteckningar kompletteras med klargörande eller beskrivande termer som anger den aktuella produktens vegetabiliska ursprung, såvida inte annat föreskrivs i unionsrätten.

78 Det kan emellertid konstateras att det i unionsrätten inte föreskrivs någon bestämmelse enligt vilken användningen av föreskrivna beteckningar som innehåller termer som härrör från sektorerna för slakteri, charkuteri och fiskhandel, vilka avses i dekret nr 2022-947, eller av de termer som anges i bilaga I till dekret nr 2024-144, endast får användas för vissa livsmedel som särskilt angetts vara av animaliskt ursprung. Det framgår inte heller av handlingarna i målet att det finns några sådana regler i fransk rätt.

79 Härav följer att de slutsatser som följer av domen av den 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), inte kan tillämpas vid prövningen av den första och den andra frågan.

80 Med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra i enlighet med punkterna 67–69 ovan, ska dekret nr 2022-947 inte anses innehålla någon ”föreskriven beteckning” i den mening som avses i förordning nr 1169/2011, utan avser frågan vilka ”vedertagna beteckningar” eller ”beskrivande beteckningar” som inte får användas för att beteckna livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner. Det ska således fastställas huruvida dessa begrepp specifikt har harmoniserats genom denna förordning, i den mening som avses i artikel 38.1 i nämnda förordning.

81 Det ska i detta hänseende erinras om att det i artikel 2.2 o och 2.2 p i förordning nr 1169/2011 inte föreskrivs att medlemsstaterna får anta åtgärder som reglerar vedertagna beteckningar eller beskrivande beteckningar för ett visst livsmedel, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 2.2 n i denna förordning vad gäller föreskrivna beteckningar.

82 Denna skillnad förklaras av att nationella myndigheter, med hänsyn till de definitioner som unionslagstiftaren har fastställt för dessa vedertagna och beskrivande beteckningar, inte har rätt att begränsa deras räckvidd på ett allmänt och abstrakt sätt. Såsom Protéines France och EVU i huvudsak har gjort gällande kan en beteckning endast anses vara en vedertagen beteckning för ett livsmedel om vanligt språkbruk, användning, vana, tradition och sedvänja gör det möjligt att anse att konsumenterna känner igen denna beteckning som en specifik beteckning för den produkt som den hör samman med. Vidare måste en beteckning, för att kunna kvalificeras som en ”beskrivande beteckning”, när man läser den, göra det möjligt att förstå de huvudsakliga egenskaperna hos det livsmedel som betecknas.

83 Om en föreskriven beteckning inte har antagits följer det av artikel 38.1 i förordning nr 1169/2011 att en medlemsstat inte genom ett allmänt och abstrakt förbud har möjlighet att hindra producenter av livsmedel baserade på vegetabiliska proteiner från att fullgöra sin skyldighet att ange livsmedlets beteckning genom att använda vedertagna beteckningar eller beskrivande beteckningar.

84 Vad gäller frågan huruvida en medlemsstat har möjlighet att vidta allmänna och abstrakta åtgärder för att förebygga risken att användningen av vissa vedertagna beteckningar eller beskrivande beteckningar vilseleder konsumenterna på grund av att de inte är korrekt informerade om att animaliska proteiner i livsmedel för vilka dessa beteckningar används har ersatts med vegetabiliska proteiner, erinrar domstolen om att, såsom framgår av punkterna 54 och 60 ovan, artikel 7.1 d och punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011 särskilt avser den omständigheten att beståndsdelar eller ingredienser i livsmedel byts ut. Även denna fråga harmoniseras således specifikt genom denna förordning, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen.

85 De regeringar som har inkommit med skriftliga yttranden samt Europeiska kommissionen har emellertid gjort gällande att dessa bestämmelser inte avser den situation som är relevant i förevarande fall, där livsmedlets sammansättning blir helt en annan.

86 Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 12 maj 2021, Bundesrepublik Deutschland (Rött meddelande från Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

87 Vad beträffar tolkningen av ordalydelsen, erinrar domstolen om att det i artikel 7.1 d och punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011 hänvisas till att en beståndsdel eller ingrediens byts ut mot en annan beståndsdel eller ingrediens. Den omständigheten att det i dessa bestämmelser hänvisas till en beståndsdel eller en ingrediens innebär emellertid inte att de inte ska anses tillämpliga när den utbytta beståndsdelen eller ingrediensen utgör den enda beståndsdelen eller ingrediensen i ett livsmedel.

88 Vad gäller sammanhanget erinras om att förordningen, i artikel 2.2 f, innehåller en definition av termen ”ingrediens”, vilken avser ”varje ämne eller produkt, inklusive aromer, livsmedelstillsatser och livsmedelsenzymer, och varje beståndsdel i en sammansatt ingrediens som används vid tillverkningen eller beredningen av ett livsmedel och som finns kvar i den färdiga varan, om än i annan form”. I artikel 2.2 q i nämnda förordning anges att med en ”primär ingrediens” avses ”en eller flera ingredienser i ett livsmedel som utgör mer än 50 % av livsmedlet eller som konsumenten vanligtvis förknippar med livsmedlets beteckning och för vilken eller vilka det i de flesta fall krävs en mängdangivelse”.

89 I artikel 7.1 d och punkt 4 i del A i bilaga VI till samma förordning används emellertid ordet ”ingrediens” utan att ”primära ingredienser” utesluts. De kan således bytas ut i den mening som avses i dessa bestämmelser.

90 Från teleologisk synvinkel, följer det av artikel 1.1 i förordning nr 1169/2011, mot bakgrund av skälen 1 och 3 i samma förordning, att förordningen syftar till att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att

konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt, genom antagande av grundläggande bestämmelser.

91 Denna höga skyddsnivå riskerar att äventyras om bestämmelserna om utbyte, med avseende på ett livsmedel, av en beståndsdel eller en ingrediens mot en annan beståndsdel eller ingrediens inte tillämpas när utbytet avser en beståndsdel eller ingrediens som är särskilt viktig i ett livsmedel, eller till och med utgör den enda beståndsdelen eller ingrediensen i livsmedlet. Paradoxalt nog skulle detta nämligen inte leda till att försäljning och marknadsföring av detta livsmedel skulle vara förbjudet enligt unionsrätten, utan att konsumentskyddet i sådana fall inte skulle vara harmoniserat och således inte säkerställt, medan det skulle vara det när utbytet avser en mindre viktig beståndsdel eller ingrediens.

92 Artikel 7.1 d och punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011 ska således även anses omfatta frågan om vilken information som ska lämnas till konsumenterna när livsmedlets sammansättning blir en helt annan.

93 Det framgår dessutom av rättspraxis avseende bland annat dessa bestämmelser att det är tillräckligt att i omedelbar anslutning till livsmedlets beteckning lämna information om att en beståndsdel eller ingrediens byts ut för att skydda konsumenten från risken att vilseledas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 december 2022, LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, punkterna 32 och 34).

94 Såsom Beyond Meat i allt väsentligt har påpekat införs genom dessa bestämmelser en presumtion som kan motbevisas, enligt vilken den information som tillhandahålls på det sätt som föreskrivs i dessa bestämmelser ger konsumenterna tillräckligt skydd, även vid utbyte av den enda beståndsdel eller ingrediens som konsumenterna kan förvänta sig att ett livsmedel innehåller för vilket en vedertagen beteckning eller en beskrivande beteckning som innehåller vissa ord används.

95 Om en nationell myndighet anser att de konkreta formerna för försäljning eller marknadsföring av ett livsmedel vilseleder konsumenten, kan den ändå vidta rättsliga åtgärder mot den berörda livsmedelsföretagaren, som enligt artikel 8.1 och 8.2 i förordning nr 1169/2011 ansvarar för den information som finns på livsmedlet och som ska se till att informationen finns tillgänglig och är korrekt, och visa att ovannämnda presumtion bryts.

96 Av det anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artiklarna 7 och 17 samt punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011, jämförda med artikel 2.2 o och 2.2 p samt artikel 9.1 a i samma förordning, ska tolkas så, att skyddet för konsumenterna mot risken att vilseledas av användningen av andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, som består av ord som härrör från sektorerna för slakteri, charkuteri och fiskhandel, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner i stället för protein av animaliskt ursprung, även när de uteslutande består av vegetabiliska proteiner, specifikt harmoniseras i den mening som avses i artikel 38.1 i nämnda förordning och därigenom utgör hinder för en medlemsstat att anta nationella åtgärder som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar.

Den tredje frågan

97 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 38.1 i förordning nr 1169/2011, för det fall den första eller den andra frågan besvaras jakande, ska tolkas så, att den specifika harmonisering som införts genom de bestämmelser som är föremål för dessa frågor utgör hinder för att en medlemsstat antar en nationell åtgärd enligt vilken administrativa påföljder ska åläggas vid åsidosättande av de krav och förbud som följer av bestämmelserna i denna förordning, och vidare fastställer de procentuella andelar av vegetabiliskt protein under vilka det fortfarande är tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, bestående av termer från sektorn för slakteri och charkuteri, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner.

98 Vad gäller den tredje frågans första del, avseende de förbud och påföljder som följer av artiklarna 6 och 7 i dekret nr 2022-947, ska det erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 17.2 tredje stycket i förordning nr 178/2002 ska fastställa bestämmelser om de åtgärder och påföljder som ska tillämpas vid överträdelser av livsmedelslagstiftningen, vilka ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

99 Enligt artikel 3.1 i denna förordning ska med ”livsmedelslagstiftning” förstås lagar och andra författningar om livsmedel i allmänhet, och livsmedelssäkerhet i synnerhet, både på unionsnivå och på nationell nivå. Livsmedelslagstiftningen ska vidare tillämpas på alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel.

100 Det framgår av artikel 8 i samma förordning att livsmedelslagstiftningen syftar till att skydda konsumenternas intressen samt bland annat förhindra bedrägliga eller vilseledande förfaranden och andra förfaranden som kan vilseleda konsumenterna.

101 Dessa omständigheter avseende förordning nr 178/2002 är även relevanta när det gäller förordning nr 1169/2011.

102 I enlighet med artikel 2.1 a i förordning nr 1169/2011 ska nämligen definitionen av ”livsmedelslagstiftning” i den förordningen vara den som anges i artikel 3 led 1 i förordning nr 178/2002. I skäl 4 i förordning nr 1169/2011 erinras om att enligt förordning nr 178/2002 är det en allmän princip i livsmedelslagstiftningen att ge konsumenterna möjlighet att göra informerade val om de livsmedel de konsumerar och att förhindra förfaranden som kan vilseleda konsumenten.

103 Eftersom livsmedelslagstiftningen inbegriper förordning nr 1169/2011 och denna förordning på vissa villkor tillåter att nationella åtgärder antas, är medlemsstaterna skyldiga att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för överträdelser av förordningen eller av dessa åtgärder.

104 Den specifika harmonisering som införts genom de bestämmelser som avses i den första och den andra frågan utgör således inte hinder för att en medlemsstat föreskriver administrativa påföljder vid åsidosättande av de krav och förbud som följer av dessa bestämmelser eller av nationella åtgärder som är förenliga med dessa bestämmelser.

105 Vad gäller den tredje frågans andra del ska det påpekas att fastställandet, i enlighet med artikel 3.1 i dekret nr 2022-947, av högsta tillåtna procentandelar av vegetabiliska proteiner för att livsmedel ska kunna betecknas med vissa vedertagna eller beskrivande beteckningar kan jämställas med att

reglera användningen av dessa beteckningar, utan att för den skull anta någon föreskriven beteckning. Eftersom användningen av dessa beteckningar specifikt harmoniseras i de bestämmelser som är föremål för den första och den andra frågan, kan en medlemsstat inte vidta någon åtgärd i detta avseende utan att äventyra unionsrättens enhetlighet.

106 Av det anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 38.1 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att den specifika harmonisering som avses i svaret på den första och den andra frågan inte utgör hinder för en medlemsstat att föreskriva administrativa påföljder vid åsidosättande av de krav och förbud som följer av bestämmelserna i denna förordning och nationella åtgärder som är förenliga med förordningen. Denna specifika harmonisering utgör däremot hinder för att en medlemsstat antar en nationell åtgärd om fastställande av de procentandelar av vegetabiliska proteiner under vilka det fortfarande ska vara tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, bestående av termer från sektorn för slakteri och charkuteri, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner.

Den fjärde frågan

107 Eftersom den hänskjutande domstolen har preciserat att den fjärde frågan endast har ställts för det fall att svaret på den första och den andra frågan är nekande, saknas anledning att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

108 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i de nationella målen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Artiklarna 7 och 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004, samt punkt 4 i del A i bilaga VI till förordning nr 1169/2011, jämförda med artikel 2.2 o och p samt artikel 9.1 a i samma förordning,

ska tolkas så,

att skyddet för konsumenterna mot risken att vilseledas av användningen av andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, som består av ord som härrör från sektorerna för slakteri, charkuteri och fiskhandel, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner i stället för protein av animaliskt ursprung, även när de uteslutande består av vegetabiliska proteiner, specifikt harmoniseras i den mening som avses i artikel 38.1 i nämnda förordning och

därigenom utgör hinder för en medlemsstat att anta nationella åtgärder som reglerar eller förbjuder användningen av sådana beteckningar.

2) Artikel 38.1 i förordning nr 1169/2011,

ska tolkas så,

att den specifika harmonisering som avses punkt 1 inte utgör hinder för en medlemsstat att föreskriva administrativa påföljder vid åsidosättande av de krav och förbud som följer av bestämmelserna i denna förordning och nationella åtgärder som är förenliga med förordningen. Denna specifika harmonisering utgör däremot hinder för att en medlemsstat antar en nationell åtgärd om fastställande av de procentandelar av vegetabiliska proteiner under vilka det fortfarande ska vara tillåtet att använda andra beteckningar än föreskrivna beteckningar, bestående av termer från sektorn för slakteri och charkuteri, för att beskriva, saluföra eller främja livsmedel som innehåller vegetabiliska proteiner.

Underskrifter