Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

4. listopada 2024*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 1169/2011 – Informiranje potrošača o hrani – Članak 2. stavak 2. točke (n) do (p) i članci 7., 9. i 17. – Poštene prakse koje se odnose na naziv hrane – Propisani nazivi, uobičajeni nazivi i opisni nazivi – Zamjena sastavnih dijelova ili sastojaka hrane – Članak 38. stavak 1. – Posebno usklađena pitanja – Nacionalne mjere kojima se zabranjuje upotreba naziva povezanih s mesom za označivanje proizvoda koji sadržava biljne proteine”

U predmetu C-438/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d’État (Državno vijeće, Francuska), odlukom od 12. srpnja 2023., koju je Sud zaprimio 13. srpnja 2023., u postupku

Protéines France,

Union végétarienne européenne (EVU),

Association végétarienne de France (AVF),

Beyond Meat Inc.

protiv

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

uz sudjelovanje:

77 Foods SAS,

Les Nouveaux Fermiers SAS,

Umiami SAS,

NxtFood SAS,

Nutrition et santé SAS,

Olga SAS,

* Jezik postupka:.francuski

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, F. Biltgen, N. Wahl (izvjestitelj), J. Passer i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

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

– za Beyond Meat Inc., C. Dupeyron, *avocate*, M. R. Oyarzabal Arigita, *abogada*, i B. Van Vooren, *advocaat*,

– za vladu Helenske Republike, V. Karra, E. Leftheriotou i A. Vasilopoulou, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, G. Bain i B. Fodda, u svojstvu agenata,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Cherubinija i P. Gentilija, *avvocati dello Stato*,

– za Europsku komisiju, F. Clotuche-Duvieusart i B. Rous Demiri, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 5. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL 2011., L 304, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 168. i ispravci SL 2015., L 326, str. 73., SL 2016., L 266, str. 7. i SL 2023., L 142, str. 41.), osobito njezinih članaka 7., 17. i 38. te točke 4. dijela A njezina Priloga VI.

2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između, s jedne strane, udruženjâ Protéines France, Union végétarienne européenne (EVU) i Association végétarienne de France (AVF) te društva Beyond Meat Inc. i, s druge strane, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministar gospodarstva, financija te industrijskog i digitalnog suvereniteta,

Francuska) u pogledu zakonitosti décreta nº 2022-947, du 29 juin 2022, relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Uredba br. 2022-947 od 29. lipnja 2022. o upotrebi određenih naziva za hranu koja sadržava biljne proteine) (JORF br. 150 od 30. lipnja 2022., tekst br. 3).

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EZ) br. 178/2002

3 Člankom 2. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.), naslovljenim „Definicija ‚hrane'", određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe, ‚hrana' (ili ‚prehrambeni proizvod') je svaka tvar ili proizvod, prerađen, djelomično prerađen ili neprerađen, a namijenjen je prehrani ljudi ili se može očekivati da će ga ljudi konzumirati.

[…]"

4 U članku 3. točki 1. te uredbe pojam „propisi o hrani" definira se na sljedeći način:

„U smislu ove Uredbe:

1. ‚propisi o hrani' znači zakoni i drugi propisi koji uređuju pitanje hrane općenito te posebno sigurnost hrane, bilo na razini Zajednice ili na nacionalnoj razini; […]"

5 U skladu s člankom 8. navedene uredbe:

„[…] Cilj je propisa o hrani zaštititi interese potrošača te im pružiti osnovu na kojoj će moći donijeti mjerodavne odluke u vezi hrane koju konzumiraju. Cilj je prevencija:

(a) prijevara ili zavaravajućih postupaka;

(b) patvorenja hrane; i

(c) svih drugih postupaka koji mogu potrošača dovesti u zabludu."

6 Člankom 17. stavkom 2. te uredbe određuje se:

„Države članice izvršavaju propise o hrani, prate i provjeravaju ispunjavaju li subjekti u poslovanju s hranom i hranom za životinje odgovarajuće zahtjeve propisa o hrani u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije.

[…]

Države članice također utvrđuju propise za mjere i sankcije koje se primjenjuju na povrede propisa o hrani i hrani za životinje. Mjere i sankcije su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.”

Uredba (EZ) br. 853/2004

7 U Prilogu I. Uredbi (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL 2004., L 139, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.) predviđa se:

„U smislu ove Uredbe:

1. Meso

1.1. ‚Meso’ znači jestivi dijelovi životinja […]

[…]

1.14. ‚Strojno otkošteno meso’ ili ‚SOM’ znači proizvod koji se, nakon uklanjanja kostiju, dobije odvajanjem mesa od kostiju koje sadrže dijelove mesa, ili od trupa peradi, mehaničkim sredstvima kojima se uništava ili mijenja struktura mišićnih vlakana.

1.15. ‚Mesni pripravci’ znači svježe meso, uključujući meso usitnjeno na komadiće, kojemu su dodani hrana, začini ili dodaci (aditivi) ili koje je bilo podvrgnuto postupcima koji ne mijenjaju unutarnju strukturu mišićnih vlakana niti uništavaju značajke svježeg mesa.

[…]

3. Proizvodi ribarstva

3.1. ‚Proizvodi ribarstva’ znači sve slatkovodne ili morske životinje (osim živih školjaka, živih bodljikaša, živih plaštenjaka i živih morskih puževa te svih sisavaca, gmazova i žaba) bilo divlje ili iz uzgoja, uključujući i sve jestive oblike, dijelove i proizvode tih životinja.

[…]

7. Prerađeni proizvodi

7.1. ‚Mesni proizvodi’ znači prerađeni proizvodi koji nastaju preradom mesa ili daljnjom preradom tako prerađenih proizvoda, tako da je na površini reza vidljivo da proizvod nema više značajke svježeg mesa.

[…]”

Uredba br. 1169/2011

8 U uvodnim izjavama 1. i 3. Uredbe br. 1169/2011 navodi se:

„(1) Člankom 169. [UFEU-a] utvrđuje se da [Europska] [u]nija mora doprinijeti postizanju visoke razine zaštite potrošača mjerama koje donosi u skladu s […] člankom 114. [UFEU-a].

[…]

(3) Kako bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja potrošača i zajamčilo njihovo pravo na informacije, potrebno je osigurati primjereno informiranje potrošača u vezi s hranom koju konzumiraju. […]”

9 U skladu s člankom 1. stavkom 1. te uredbe:

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

10 Člankom 2. navedene uredbe predviđa se:

„1. Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) definicije ‚hrana’ […] iz članka 2. […] Uredbe […] br. 178/2002;

[…]

(f) definicije ‚meso’, ‚strojno otkošteno meso’, ‚mesni pripravci’, ‚proizvodi ribarstva’ i ‚mesni proizvodi’ iz točaka 1.1., 1.14., 1.15., 3.1. i 7.1. Priloga I. Uredbi [br. 853/2004];

[…]

2. Primjenjuju se i sljedeće definicije:

[…]

(f) ‚sastojak’ je tvar ili proizvod, uključujući arome, prehrambene aditive i prehrambene enzime, te bilo koji sastavni dio složenog sastojka koji se koristi u proizvodnji ili pripremi hrane i koji se nalazi u gotovom proizvodu, čak i u izmijenjenom obliku; […]

[…]

(n) ‚propisani naziv’ je naziv hrane propisan odredbama Unije koje se primjenjuju na tu hranu ili, ako takve odredbe Unije ne postoje, naziv propisan propisima i odredbama koji se primjenjuju u državi članici u kojoj se hrana prodaje krajnjem potrošaču ili objektima javne prehrane;

(o) ‚uobičajeni naziv’ je naziv kojega su potrošači u državi članici u kojoj se hrana prodaje prihvatili kao naziv te hrane, bez da ga treba dodatno objašnjavati;

(p) ‚opisni naziv’ je naziv kojim se opisuje hrana, prema potrebi i njezina upotreba, te je dovoljno jasan da potrošači znaju njezinu stvarnu prirodu i da je razlikuju od druge hrane s kojom bi se mogla zamijeniti;

(q) ‚glavni sastojak’ je sastojak ili sastojci hrane koji čine više od 50 % te hrane ili koje potrošači uobičajeno dovode u vezu s nazivom hrane te za koje se u većini slučajeva zahtijeva navođenje količine;

[…]”

11 Člankom 7. te uredbe određuje se:

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

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

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

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

[…]

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

(a) oglašavanje;

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

12 U skladu s člankom 8. Uredbe br. 1169/2011:

„1. Subjekt u poslovanju s hranom odgovoran za informacije o hrani jest subjekt pod čijim se imenom ili nazivom tvrtke hrana stavlja na tržište […].

2. Subjekt u poslovanju s hranom odgovoran za informacije o hrani mora osigurati prisutnost i točnost informacija o hrani u skladu s primjenjivim propisima o informacijama o hrani i zahtjevima odgovarajućih nacionalnih propisa.

[…]”

13 Člankom 9. te uredbe utvrđuje se, u skladu s njegovim naslovom, „popis obveznih podataka”, među kojima se nalaze, u njegovu stavku 1. točki (a), „naziv hrane” i, u tom stavku točki (b), „popis sastojaka”.

14 U skladu s člankom 17. navedene uredbe:

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

2. U državi članici u kojoj se hrana stavlja na tržište dopuštena je upotreba naziva hrane pod kojim se ista zakonito proizvodi i stavlja na tržište u državi članici u kojoj je proizvedena. Međutim, ako primjena drugih odredaba ove Uredbe, posebno onih iz članka 9., potrošačima u državi članici u kojoj se hrana stavlja na tržište ne omogućuje spoznaju prave prirode hrane i razlikovanje od hrane s kojom bi je mogli zamijeniti, naziv pod kojim se hrana stavlja na tržište

mora biti popraćen drugim opisnim informacijama koji se moraju nalaziti u neposrednoj blizini naziva hrane.

[…]

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

15 Člankom 38. te uredbe određuje se:

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

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

16 U Prilogu VI. Uredbi br. 1169/2011, naslovljenom „Naziv hrane i posebni podaci koji se uz njega navode”, predviđa se, u točki 4. njegova dijela A, koji je sam naslovljen „Obvezni podaci koji moraju pratiti naziv hrane”:

„U slučaju hrane u kojoj je sastavni dio ili sastojak, za koje potrošač očekuje da se uobičajeno koristi ili da je prirodno prisutan, zamijenjen drugim sastavnim dijelom ili sastojkom, na etiketi, kao dodatak popisu sastojaka, treba jasno navesti sastavni dio ili sastojak koji je upotrijebljen za djelomičnu ili potpunu zamjenu:

(a) u neposrednoj blizini naziva proizvoda; i

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

Francusko pravo

Zakonik o zaštiti potrošača

17 Člankom L. 412-10 codea de la consommation (Zakonik o zaštiti potrošača), koji je unesen člankom 5. loija n° 2020-699, du 10 juin 2020, relative à la transparence de l’information sur les produits agricoles et alimentaires (Zakon br. 2020-699 od 10. lipnja 2020. o transparentnosti informacija o poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima) (JORF od 11. lipnja 2020., tekst br. 1), predviđa se:

„[…] Nazivi hrane životinjskog podrijetla ne mogu se upotrebljavati za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine. Uredbom se utvrđuje udio biljnih proteina iznad kojeg nije moguće upotrebljavati taj naziv. Tom se uredbom definiraju i načini primjene ovog članka i sankcije koje se mogu primijeniti u slučaju povrede.”

Uredba br. 2022-947

18 Na temelju odredbe navedene u prethodnoj točki, francuska su tijela donijela Uredbu br. 2022-947.

19 Na temelju njezina članka 1. prvog stavka, ta se uredba primjenjuje „na hranu proizvedenu na državnom području koja sadržava biljne proteine”.

20 U skladu s člankom 2. navedene uredbe:

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

1° propisani naziv za koji se pravilima kojima se definira sastav hrane o kojoj je riječ ne predviđa nikakvo dodavanje biljnih proteina;

2° naziv kojim se upućuje na nazive životinjskih vrsta i grupe životinjskih vrsta te morfologiju ili anatomiju životinja;

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

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

21 Člankom 3. te uredbe određuje se:

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

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

[…]”

22 U skladu s člankom 5. Uredbe br. 2022-947:

„Zahtjevi ove uredbe ne primjenjuju se na proizvode koji su zakonito proizvedeni ili stavljeni na tržište u drugoj državi članici Europske unije ili u Turskoj ili su zakonito proizvedeni u drugoj državi ugovornici Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru [od 2. svibnja 1992. (SL 1994., L 1, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 106., str. 4.)].”

23 Člankom 6. te uredbe predviđa se:

„Zabranjuju se držanje radi prodaje ili besplatne distribucije, stavljanje na tržište, prodaja ili besplatna distribucija hrane koja nije u skladu s pravilima utvrđenima ovom uredbom.”

24 Člankom 7. te uredbe određuje se:

„Za svaku povredu odredbi članka 6. ove uredbe može se izreći upravna novčana kazna čiji iznos ne smije biti veći od 1500 eura za fizičku osobu i 7500 eura za pravnu osobu. […]”

25 Na temelju njezina članka 8., ta je uredba stupila na snagu 1. listopada 2022.

26 Prilog Uredbi br. 2022-947 sadržava popis naziva hrane životinjskog podrijetla koja može sadržavati biljne proteine i najveći udio biljnih proteina koji može sadržavati hrana za koju se ti nazivi upotrebljavaju.

Uredba br. 2024-144

27 Člankom 2. décreta nº 2024-144 du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (Uredba br. 2024-144 od 26. veljače 2024. o upotrebi određenih naziva za hranu koja sadržava biljne proteine) (JORF od 27. veljače 2024., tekst br. 15) predviđa se:

„[…] za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje prerađenog proizvoda koji sadržava biljne proteine zabranjeno je upotrebljavati:

1° propisani naziv za koji se pravilima kojima se definira sastav hrane o kojoj je riječ ne predviđa nikakvo dodavanje biljnih proteina;

2° naziv kojim se upućuje na nazive životinjskih vrsta i grupe životinjskih vrsta te morfologiju ili anatomiju životinja;

3° naziv koji sadržava pojmove navedene u popisu iz Priloga I."

28 Na temelju njezina članka 8., Uredba br. 2024-144 stupila je na snagu 1. svibnja 2024.

29 U skladu s člankom 9. te uredbe:

„Uredba br. 2022-947 […] stavlja se izvan snage."

30 Popis iz Priloga I. Uredbi br. 2024-144 sadržava sljedeće nazive:

„– filet [(pisana pečenica)];

– faux filet [(šimbas (*sirloin*))];

– rumsteck [(ramstek)];

– entrecôte [(pržolica (*rib eye*))];

– aiguillette baronne [(stražnji dio potrbušine (*tri-tip*))];

– bavette d'aloyau [(odrezak od potrbušine (*flank steak*))];

– onglet [(mesarski rez, vješalica (*hanger steak*))];

– hampe [(odrezak s unutarnje strane rebara donjeg dijela trbuha (*skirt steak*))];

– bifteck [(biftek)];

– basse côte [(doprežolica (*chuck steak*))];

– paleron [(podplećka (*flat iron steak*)];

– flanchet [(flam)];

– steak [(odrezak)];

– escalope [(šnicla)];

– tendron [(goveđa meka prsa)];

– grillade [(medaljon)];

– longe [(leđa)];

– travers [(rebra)];

– jambon [(šunka)];

– boucher/bouchère [(mesar/mesarka)];

– charcutier/charcutière [(mesar/mesarka suhomesnatih proizvoda)].”

31 Prilog II. toj uredbi sadržava popis pojmova koji se smiju upotrebljavati za označivanje hrane životinjskog podrijetla koja može sadržavati biljne proteine i najveći udio biljnih proteina koji može sadržavati hrana za koju se ti pojmovi upotrebljavaju.

Glavni postupak i prethodna pitanja

32 Udruženje Protéines France, koje zastupa interese poduzetnika koji djeluju na francuskom tržištu biljnih proteina, podnijelo je 18. srpnja 2022. Conseilu d’État (Državno vijeće, Francuska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, tužbu za poništenje Uredbe br. 2022-947.

33 Taj je sud, odlučujući u svojstvu suca privremene pravne zaštite, rješenjem od 27. srpnja 2022. suspendirao provedbu te uredbe u dijelu u kojem se odnosi na mjere predviđene njezinim člankom 2. stavcima 3. i 4.

34 Navedeni sud prihvatio je nekoliko zahtjeva za intervenciju u potporu zahtjevima udruženja Protéines France.

35 Udruženja EVU i AVF, od kojih prvo promiče vegetarijanstvo u Uniji, a drugo u Francuskoj, kao i društvo Beyond Meat, koje proizvodi i stavlja na tržište proizvode na bazi biljnih proteina, također su 30. kolovoza odnosno 21. listopada 2022. pokrenuli postupak pred istim sudom kako bi ishodili poništenje Uredbe br. 2022-947.

36 Sud koji je uputio zahtjev spojio je ta tri predmeta koja se odnose na zahtjev za poništenje te uredbe.

37 U prilog svojim tužbama tužitelji iz glavnog postupka osobito su tvrdili da se navedenom uredbom, kojom se za označivanje prerađenih proizvoda koji sadržavaju biljne proteine zabranjuje upotreba naziva kao što su „odrezak” ili „kobasica”, neovisno o tome jesu li popraćeni dodatnim pojašnjenjima kao što su „biljni” ili „od soje”, povređuje nekoliko odredbi Uredbe br. 1169/2011.

38 Sud koji je uputio zahtjev smatra da tužbeni razlozi koji su tako istaknuti pred njime dovode do pitanja koja su odlučujuća za rješavanje spora koji se pred njim vodi i da predstavljaju ozbiljnu poteškoću.

39 U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li odredbe članka 7. Uredbe br. 1169/2011, kojima se propisuje da se potrošačima pruže informacije o identitetu, prirodi i svojstvima hrane, koje nisu obmanjujuće, tumačiti na način da se njima posebno usklađuje, u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i za potrebe njegove primjene, pitanje upotrebe naziva proizvodâ životinjskog podrijetla iz sektorâ mesa, suhomesnatih i ribljih proizvoda za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine, koji mogu potrošača dovesti u zabludu, čime se sprečava državu članicu da intervenira u pogledu tog pitanja propisivanjem nacionalnih mjera kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva?

2. Treba li odredbe članka 17. Uredbe br. 1169/2011, kojima se predviđa da je naziv kojim se utvrđuje neka hrana, ako ne postoji propisani naziv, njezin uobičajen naziv ili opisni naziv, u vezi s odredbama njezina Priloga VI. dijela A točke 4. tumačiti na način da se njima posebno usklađuje, u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i za potrebe njegove primjene, pitanje sadržaja i upotrebe naziva hrane životinjskog podrijetla, ako nije riječ o propisanim nazivima, za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine, uključujući u slučaju da se sastojci životinjskog podrijetla koji čine sastav neke hrane u potpunosti zamijene sastojcima biljnog podrijetla, čime se sprečava državu članicu da intervenira u pogledu tog pitanja propisivanjem nacionalnih mjera kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo ili na drugo pitanje, sprečava li se posebnim usklađivanjem koje se, u smislu članka 38. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011 i za potrebe njegove primjene, provodi odredbama članaka 7. i 17. iste uredbe, u vezi s odredbama njezina Priloga VI. dijela A točke 4., to da država članica propiše:
   (a) nacionalnu mjeru kojom se predviđa izricanje upravnih sankcija u slučaju povrede zahtjeva i zabrana koji proizlaze iz odredbi te uredbe;
   (b) nacionalnu mjeru kojom se određuje udio biljnih proteina ispod kojeg bi upotreba naziva, osim propisanih naziva, hrane životinjskog podrijetla za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine, i dalje bila dopuštena?

4. U slučaju niječnog odgovora na prvo i drugo pitanje, dopušta li se državi članici na temelju odredbi članaka 9. i 17. Uredbe br. 1169/2011 da propiše:
   (a) nacionalnu mjeru kojom se određuje udio biljnih proteina ispod kojeg je upotreba naziva, osim propisanih naziva, hrane životinjskog podrijetla dopuštena za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine;

(b) nacionalnu mjeru kojom se zabranjuje upotreba određenih uobičajenih ili opisnih naziva, uključujući ako se uz njih navode dodatne naznake koje jamče pošteno informiranje potrošača;
(c) nacionalne mjere iz točaka (a) i (b) [četvrtog] pitanja samo za proizvode proizvedene na svojem državnom području a da u tom slučaju ne povrijedi načelo proporcionalnosti tih mjera?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

40 Kao što to tužitelji iz glavnog postupka, odnosno udruženje Protéines France i društvo Beyond Meat, naglašavaju tijekom postupka pred Sudom, francuska tijela donijela su Uredbu br. 2024-144, čijim se člankom 9. predviđa stavljanje izvan snage Uredbe br. 2022-947.

41 Stoga je odlukom predsjednika Suda od 1. ožujka 2024. sudu koji je uputio zahtjev upućen zahtjev za dostavu informacija kako bi se dobila pojašnjenja o eventualnim posljedicama donošenja Uredbe br. 2024-144 na postojanje predmeta glavnog postupka i na postupanje sa zahtjevom za prethodnu odluku.

42 Taj je sud 15. ožujka 2024. podnio svoj odgovor na taj zahtjev za dostavu informacija, kao i dopunu tom odgovoru 7. svibnja 2024., koju je predsjednica drugog vijeća dopustila odlukom od 8. svibnja 2024.

43 Sud koji je uputio zahtjev smatra da su, unatoč donošenju Uredbe br. 2024-144, upućena pitanja i dalje odlučujuća za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Konkretno, taj sud u navedenom odgovoru ističe, s jedne strane, da je provedba Uredbe br. 2022-947 samo djelomično suspendirana rješenjem navedenim u točki 33. ove presude. Stoga su se neke od odredbi te uredbe praktično primjenjivale od 1. listopada 2022., odnosno datuma stupanja na snagu Uredbe br. 2022-947, na temelju članka 8. te uredbe, do 30. travnja 2024., odnosno datuma na koji je navedena uredba stavljena izvan snage u skladu s člankom 9. Uredbe br. 2024-144, koja je na temelju svojeg članka 8. stupila na snagu 1. svibnja 2024. S druge strane, navedeni sud ističe da je nekoliko tužitelja iz glavnog postupka navelo da pred njim namjerava osporavati i Uredbu br. 2024-144 na temelju istih razloga kao što su oni koji su već istaknuti protiv Uredbe br. 2022-947 zbog toga što su određene odredbe tih dviju uredbi istovjetne.

44 Usto, sud koji je uputio zahtjev podnio je rješenje od 10. travnja 2024. kojim je, nakon što je nekoliko francuskih poduzetnika pred njim pokrenulo postupak, u svojstvu suca privremene pravne zaštite suspendirao provedbu Uredbe br. 2024-144. Taj sud pojašnjava da ta suspenzija sprečava stavljanje izvan snage Uredbe br. 2022-947.

45 Iz tako navedenih elemenata u odgovoru na zahtjev za dostavu informacija koji je uputio Sud proizlazi da, unatoč donošenju Uredbe br. 2024-144, tužbe koje su podnesene sudu koji je uputio zahtjev nisu postale bespredmetne.

46 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja utvrditi da sud koji je uputio zahtjev u dovoljnoj mjeri objašnjava razloge zbog kojih donošenje Uredbe br. 2024-144 tijekom postupka ne znači da je taj zahtjev postao hipotetski te ga stoga treba proglasiti dopuštenim.

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

47 Uvodno valja podsjetiti na to da, s jedne strane, iz sudske prakse proizlazi da se odredbama članka 17. Uredbe br. 1169/2011 i njezina Priloga VI. dijela A točke 4. dopunjuju odredbe članka 7. te uredbe posebnim pravilima u području označivanja, kako bi se potrošač zaštitio od obmanjivanja uzrokovanih netočnim podacima (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2022., LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, t. 31.).

48 S druge strane, tumačenje tih odredbi treba provesti s obzirom na definicije „propisanog naziva", „uobičajenog naziva" i opisnog naziva" koje se nalaze u članku 2. stavku 2. točki (n), članku 2. stavku 2. točki (o) odnosno članku 2. stavku 2. točki (p) navedene uredbe, kao i s obzirom na obvezu predviđenu člankom 9. stavkom 1. točkom (a) te uredbe u pogledu navođenja na hrani o kojoj je riječ njezina naziva.

49 Stoga valja smatrati da sud koji je uputio zahtjev prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, u biti pita treba li članke 7. i 17. Uredbe br. 1169/2011 i njezin Prilog VI. dio A točku 4., u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkama (n) do (p) i člankom 9. stavkom 1. točkom (a) te uredbe, tumačiti na način da se njima u smislu članka 38. stavka 1. navedene uredbe posebno usklađuje zaštita potrošača od opasnosti dovođenja u zabludu upotrebom naziva, osim propisanih naziva, koji sadržavaju pojmove iz sektorâ mesa, suhomesnatih proizvoda i ribljih proizvoda, za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine umjesto proteina životinjskog podrijetla, uključujući u cijelosti, te im se stoga protivi to da država članica propiše nacionalne mjere kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva.

50 U skladu s člankom 38. stavkom 1. prvom rečenicom Uredbe br. 1169/2011, „[d]ržave članice ne bi trebale imati mogućnost donošenja ili zadržavanja na snazi nacionalnih odredaba u vezi s pitanjima koja su posebno usklađena ovom Uredbom, osim ako je to dopušteno zakonodavstvom Unije".

51 Iz sudske prakse proizlazi da se ni u jednoj odredbi Uredbe br. 1169/2011 ne navodi koja su to „pitanj[a] koja su posebno usklađena" njome u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe i da se ta pitanja moraju utvrditi strogo poštujući tekst navedene uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2020., Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, t. 25.).

52 U ovom slučaju valja utvrditi je li pitanje koje su francuska tijela htjela urediti donošenjem Uredbe br. 2022-947 posebno usklađeno drugim odredbama Uredbe br. 1169/2011 navedenima u točki 49. ove presude.

53 U skladu s člankom 7. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 1169/2011, informacije o hrani ne smiju biti obmanjujuće za potrošača i moraju biti točne, jasne i lako razumljive potrošaču.

54 U tom pogledu osobito iz članka 7. stavka 1. točaka (a) i (d) te uredbe proizlazi da se potrošače treba zaštititi od obmanjujućih informacija glede, s jedne strane, karakteristika hrane o kojoj je riječ, posebno njezine prirode i sastava, i, s druge strane, mogućnosti da se izgledom, opisom ili slikovnim prikazom ukazuje na „prisutnos[t] određene hrane ili sastojka, kada je u stvarnosti sastavni dio koji je inače prirodno prisutan ili sastojak koji se uobičajeno koristi u toj hrani zamijenjen drugim sastavnim dijelom ili drugim sastojkom".

55 Osim toga, iz članka 7. stavka 4. navedene uredbe proizlazi da se obveze koje se tim člankom nalažu u pogledu informiranja potrošača primjenjuju i na oglašavanje i prezentiranje hrane.

56 Na temelju članka 9. stavka 1. točke (a) te uredbe, na hrani obvezno treba navesti njezin „naziv”.

57 Člankom 17. stavkom 1. Uredbe br. 1169/2011 predviđa se da naziv hrane mora biti „propisani naziv”. Ako takav propisani naziv ne postoji, naziv te hrane mora odgovarati njenom „uobičajenom nazivu”. Ako takav uobičajeni naziv ne postoji ili se ne koristi, treba navesti „opisni naziv”.

58 U članku 2. stavku 2. točkama (n) do (p) te uredbe navode se definicije triju pojmova navedenih u prethodnoj točki. Tako je, kao prvo, „propisani naziv” hrane onaj koji je „propisan odredbama [prava] Unije koje se primjenjuju na tu hranu ili, ako takve odredbe Unije ne postoje, naziv propisan […] odredbama koj[e] se primjenjuju u državi članici u kojoj se hrana prodaje […] potrošaču”. Kao drugo, „uobičajeni naziv” hrane je naziv kojega su prihvatili potrošači u državi članici u kojoj se ta hrana prodaje, bez da ga treba dodatno objašnjavati. Kao treće, „opisni naziv” hrane je naziv kojim se opisuje ta hrana te je dovoljno jasan da potrošači znaju njezinu prirodu i da je razlikuju od druge hrane s kojom bi se mogla zamijeniti.

59 U skladu s člankom 17. stavkom 5. Uredbe br. 1169/2011, Prilog VI. toj uredbi sadržava posebne odredbe o nazivu hrane i podacima koji je moraju pratiti.

60 U tom se pogledu u točki 4. dijela A Priloga VI. navedenoj uredbi predviđa da, u slučaju hrane u kojoj je sastavni dio ili sastojak, za koje potrošač očekuje da se uobičajeno koristi ili da je prirodno prisutan, zamijenjen drugim sastavnim dijelom ili sastojkom, na etiketi, kao dodatak popisu sastojaka, treba jasno navesti sastavni dio ili sastojak koji je upotrijebljen za djelomičnu ili potpunu zamjenu u neposrednoj blizini „naziva proizvoda”, i to dovoljno velikim slovima u odnosu na taj naziv.

61 Stoga se zajedničkim tumačenjem odredbi članka 7. stavaka 1., 2. i 4., članka 9. stavka 1. točke (a), članka 17. stavaka 1. i 5. te točke 4. dijela A Priloga VI. Uredbi br. 1169/2011 te odredbe može sažeti na sljedeći način.

62 Kao prvo, hrana mora nositi naziv. Kao drugo, taj naziv treba biti propisani naziv ili, ako takav ne postoji, uobičajeni naziv ili, ako ni on ne postoji, opisni naziv. Kao treće, navedeni naziv treba biti točan, jasan i lako razumljiv potrošaču. Kao četvrto, taj naziv ne smije biti obmanjujuć za potrošače, posebno u pogledu karakteristika hrane o kojoj je riječ, među kojima su i njezina priroda i sastav, i u pogledu zamjene sastavnih dijelova koji su inače prirodno prisutni ili sastojaka koji se uobičajeno koriste drugim sastavnim dijelovima ili drugim sastojcima. Kao peto, takve zahtjeve treba poštovati prilikom stavljanja na tržište i oglašavanja bilo koje hrane.

63 Kad je riječ o propisanim nazivima, u skladu s prvom pretpostavkom iz članka 2. stavka 2. točke (n) Uredbe br. 1169/2011, oni se mogu propisati odredbama prava Unije. Tako se, primjerice, u članku 2. stavku 1. točki (f) te uredbe upućuje na Prilog I. Uredbi br. 853/2004 u pogledu definicija pojmova „meso”, „strojno otkošteno meso”, „mesni pripravci”, „proizvodi ribarstva” i „mesni proizvodi”.

64 Budući da se „meso” u točki 1.1. tog Priloga I. definira kao „jestivi dijelovi životinja”, za hranu koja ne sadržava takve dijelove ne može se upotrebljavati naziv „meso”, čak i ako je popraćen pojašnjenjima o zamjeni sastavnih dijelova ili sastojaka.

65 U skladu s drugom pretpostavkom iz članka 2. stavka 2. točke (n) Uredbe br. 1169/2011, ako ne postoji propisani naziv utvrđen pravom Unije, države članice mogu donijeti nacionalne odredbe kojima se predviđa takav naziv.

66 U ovom slučaju, s jedne strane, ne postoje odredbe prava Unije kojima se nalaže upotreba određenih propisanih naziva za proizvode na bazi biljnih proteina ili kojima se utvrđuju propisani nazivi koji su primjenjivi na proizvode samo zbog toga što se, bez dodatnih pojašnjenja, definiraju kao proizvodi životinjskog podrijetla.

67 S druge strane, točno je da iz rješenja navedenog u točki 33. ove presude proizlazi da su francuska tijela u okviru glavnog postupka odbila pretpostavku da se Uredbom br. 2022-947 utvrđuje propisani naziv.

68 Međutim, kao što je to nezavisna odvjetnica istaknula u točki 84. svojeg mišljenja, pitanje jesu li ta tijela donijela takav naziv treba ocijeniti objektivno.

69 Iako takvu ocjenu treba provesti sud koji je uputio zahtjev, Sud mu ipak može dati elemente za tumačenje prava Unije koji su mu potrebni u tu svrhu (vidjeti u tom smislu presudu od 4. srpnja 2019., Baltic Media Alliance, C-622/17, EU:C:2019:566, t. 47.).

70 U tom pogledu iz teksta članka 2. stavka 2. točke (n) Uredbe br. 1169/2011 proizlazi da propisane nazive treba „propisati” ili „utvrditi”, odnosno definirati odredbama prava Unije ili pravom države članice kako bi se hrana označila. Stoga se donošenje propisanog naziva sastoji od povezivanja konkretnog pojma s određenom hranom.

71 Upravo s obzirom na prethodna razmatranja valja ispitati argumentaciju koju talijanska vlada ističe u svojim pisanim očitovanjima, prema kojoj je državama članicama, s obzirom na to da one, ako ne postoji propisani naziv utvrđen odredbama prava Unije, mogu donijeti mjere kako bi utvrdile propisane nazive za određenu hranu, također potrebno priznati ovlast da zabrane upotrebu određenih naziva za određenu hranu. Naime, prema mišljenju te vlade, zabrana upotrebe određenog naziva za određenu hranu jednaka je nalaganju propisanog naziva za hranu koja ima različita svojstva od onih na koja se odnosi zabrana o kojoj je riječ. U prilog toj argumentaciji navedena se vlada poziva na presudu od 14. lipnja 2017., TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), u kojoj je Sud isključio da se nazivi „mlijeko” i „mliječni proizvodi” mogu upotrebljavati za označivanje prehrambenih proizvoda koji ne potječu iz sekreta mliječne žlijezde.

72 Međutim, valja istaknuti da se, za potrebe Uredbe br. 1169/2011, donošenje mjera kojima se utvrđuje da hrana treba ispunjavati određene uvjete, osobito kad je riječ o njezinu sastavu, kako bi je se na temelju tih mjera moglo označiti pojmovima koji su utvrđeni kao propisani naziv, ne može smatrati istovjetnim donošenju mjera kojima se upotreba određenih pojmova, koji nisu pravno definirani tim mjerama, zabranjuje za označivanje hrane koja ima određena svojstva, posebno u pogledu njezina sastava.

73 Naime, prvonavedene mjere omogućuju osiguravanje zaštite potrošača, koji mora moći pretpostaviti da hrana označena posebnim pojmovima koji predstavljaju određeni propisani naziv ispunjava uvjete koji su posebno predviđeni za upotrebu tog naziva. Suprotno tomu, drugonavedenim mjerama upotreba pojmova koje je neko tijelo precizno definiralo kao propisani naziv nije ograničena na označivanje hrane koja ima posebna svojstva.

74 Ta neistovjetnost ne dovodi se u pitanje zaključcima iz presude od 14. lipnja 2017., TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458).

75 Naime, iz točaka 5., 8., 20. do 22., 25. i 28. do 30. te presude proizlazi da se odredbama Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL 2013., L 347, str. 671. i ispravci SL 2014., L 189, str. 261., SL 2015., L 114, str. 25., SL 2016., L 130, str. 8. i SL 2020., L 1, str. 5.), koju je Sud trebao tumačiti u predmetu u kojem je donesena navedena presuda, precizno definiraju zahtjevi koje hrana treba ispunjavati kako bi se mogli upotrebljavati naziv „mlijeko” i nazivi svojstveni „mliječnim proizvodima”.

76 Na temelju tih odredbi, s jedne strane, naziv „mlijeko” znači isključivo prirodni sekret mliječne žlijezde. S druge strane, „mliječni proizvodi” su proizvodi dobiveni isključivo od mlijeka te se samo za te proizvode mogu upotrebljavati nazivi navedeni na popisu priloženom Uredbi br. 1308/2013, kao i nazivi u smislu članka 17. Uredbe br. 1169/2011 koji se stvarno upotrebljavaju za navedene proizvode.

77 Upravo je s obzirom na takav posebni pravni okvir Sud u izreci presude od 14. lipnja 2017., TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), odlučio da se navedenim odredbama u biti protivi to da se naziv „mlijeko” i nazivi rezervirani isključivo za „mliječne proizvode” upotrebljavaju za označivanje, prilikom stavljanja na tržište ili reklamiranja, čisto biljnog proizvoda, i to čak i ako su ti nazivi dopunjeni pojašnjavajućim ili opisnim dodacima koji upućuju na biljno podrijetlo predmetnog proizvoda, osim u slučaju iznimke predviđene pravom Unije.

78 Međutim, valja utvrditi da se pravom Unije ne predviđa pravilo kojim je upotreba propisanih naziva koji sadržavaju pojmove iz sektorâ mesa, suhomesnatih proizvoda i ribljih proizvoda, na koje se odnose Uredba br. 2022-947 ili pojmovi navedeni u Prilogu I. Uredbi br. 2024-144, ograničena na određenu hranu, koja je posebno definirana kao hrana životinjskog podrijetla. Usto, iz spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi da takva pravila postoje u francuskom pravu.

79 Iz toga slijedi da se zaključci iz presude od 14. lipnja 2017., TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), ne mogu primijeniti za potrebe ispitivanja prvog i drugog pitanja.

80 Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, u skladu s točkama 67. do 69. ove presude, valja smatrati da Uredba br. 2022-947 ne sadržava „propisani naziv” u smislu Uredbe br. 1169/2011, nego se odnosi na pitanje koji su to „uobičajeni nazivi” ili „opisni nazivi” koji se ne mogu upotrebljavati za označivanje hrane na bazi biljnih proteina. Valja utvrditi i jesu li ti pojmovi posebno usklađeni tom uredbom u smislu njezina članka 38. stavka 1.

81 U tom pogledu valja istaknuti da se člankom 2. stavkom 2. točkama (o) i (p) Uredbe br. 1169/2011 ne određuje da države članice mogu donijeti mjere kojima bi se uredili uobičajeni nazivi ili opisni nazivi određene hrane, protivno onomu što se, kad je riječ o propisanim nazivima, predviđa člankom 2. stavkom 2. točkom (n) te uredbe.

82 Ta se razlika objašnjava činjenicom da, s obzirom na definicije koje je zakonodavac Unije utvrdio za te uobičajene i opisne nazive, nacionalna tijela ne mogu općenito i apstraktno ograničiti njihov doseg. Naime, kao što to u biti tvrde udruženja Protéines France i EVU, s jedne strane, naziv se može smatrati uobičajenim nazivom za hranu samo ako se na temelju svakodnevnog jezika, upotrebe, navika, tradicije i običaja može smatrati da potrošači pod tim nazivom prepoznaju upravo proizvod za koji se on upotrebljava. S druge strane, kako bi ga se kvalificiralo kao „opisni naziv”, na temelju teksta naziva treba moći razumjeti koja su to glavna svojstva tako označene hrane.

83 Stoga, ako ne donese propisani naziv, iz članka 38. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011 proizlazi da država članica ne može općom i apstraktnom zabranom spriječiti proizvođače hrane na bazi biljnih proteina da ispune obvezu koju imaju u pogledu navođenja naziva te hrane upotrebom uobičajenih naziva ili opisnih naziva.

84 Kad je riječ o pitanju može li država članica donijeti opće i apstraktne mjere kako bi spriječila opasnost da se upotrebom određenih uobičajenih ili opisnih naziva potrošače dovede u zabludu jer nisu na odgovarajući način informirani o tome da su u hrani označenoj tim nazivima životinjski proteini zamijenjeni biljnim proteinima, valja podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz točaka 54. i 60. ove presude, članak 7. stavak 1. točka (d) Uredbe br. 1169/2011 i njezin Prilog VI. dio A točka 4. odnose upravo na zamjenu sastavnih dijelova ili sastojaka hrane. Stoga je to pitanje također posebno usklađeno tom uredbom, u smislu njezina članka 38. stavka 1.

85 Međutim, vlade koje su podnijele pisana očitovanja i Europska komisija u biti tvrde da se te odredbe ne odnose na situaciju koja je relevantna u ovom slučaju, a u kojoj sastav hrane o kojoj je riječ postaje u potpunosti drukčiji.

86 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst i ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 12. svibnja 2021., Bundesrepublik Deutschland (Interpolova crvena tjeralica), C-505/19, EU:C:2021:376, t. 77. i navedena sudska praksa).

87 U jezičnom smislu, valja istaknuti da se u tekstovima članka 7. stavka 1. točke (d) Uredbe br. 1169/2011 i njezina Priloga VI. dijela A točke 4. upućuje na zamjenu sastavnog dijela ili sastojka drugim sastavnim dijelom ili sastojkom. Naime, činjenica da se u tim odredbama upućuje na sastavni dio ili sastojak nije dovoljna da ih se smatra neprimjenjivima kad je zamijenjeni sastavni dio ili sastojak jedini sastavni dio ili sastojak hrane.

88 U kontekstualnom smislu, valja podsjetiti na to da ta uredba u svojem članku 2. stavku 2. točki (f) sadržava definiciju pojma „sastojak”, koji označava „tvar ili proizvod, uključujući arome, prehrambene aditive i prehrambene enzime, te bilo koji sastavni dio složenog sastojka koji se koristi u proizvodnji ili pripremi hrane i koji se nalazi u gotovom proizvodu, čak i u izmijenjenom obliku”. Člankom 2. stavkom 2. točkom (q) navedene uredbe određuje se da „glavni sastojak” znači „sastojak ili sastojci hrane koji čine više od 50 % te hrane ili koje potrošači uobičajeno dovode u vezu s nazivom hrane te za koje se u većini slučajeva zahtijeva navođenje količine”.

89 Doista, u članku 7. stavku 1. točki (d) te uredbe i njezinu Prilogu VI. dijelu A točki 4. upotrebljava se pojam „sastojak”, a da se ne isključuju „glavni sastojci”. Stoga ih se može zamijeniti u smislu tih odredbi.

90 U teleološkom smislu, iz članka 1. stavka 1. Uredbe br. 1169/2011, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 1. i 3., proizlazi da se tom uredbom, utvrđivanjem osnovnih odredbi, nastoji postići visoka razina zaštite potrošača u vezi s informacijama o hrani, vodeći računa o razlikama u percepciji tih potrošača i njihovim potrebama za informacijama, istodobno osiguravajući nesmetano funkcioniranje unutarnjega tržišta.

91 Međutim, ta bi visoka razina zaštite mogla biti ugrožena ako se odredbe koje se odnose na zamjenu jednog sastavnog dijela ili sastojka hrane drugim sastavnim dijelom ili sastojkom ne primjenjuju kad se ta zamjena odnosi na sastavni dio ili sastojak koji čini velik dio hrane, odnosno koji je njezin jedini sastavni dio ili sastojak. Naime, paradoksalno, rezultat toga ne bi bio da su prodaja i oglašavanje te hrane zabranjeni pravom Unije, nego da zaštita potrošača u takvim slučajevima nije usklađena, a stoga ni zajamčena, dok bi to bila u slučaju kad se zamjena odnosi na sastavni dio ili sastojak u manjem udjelu.

92 Stoga valja smatrati da članak 7. stavak 1. točka (d) Uredbe br. 1169/2011 i njezin Prilog VI. dio A točka 4. obuhvaćaju i pitanje informacija koje potrošačima treba pružiti kad sastav hrane o kojoj je riječ postane u potpunosti drukčiji.

93 Osim toga, iz sudske prakse koja se osobito odnosi na te odredbe proizlazi da je navođenje informacije o zamjeni sastavnog dijela ili sastojka u neposrednoj blizini naziva hrane dovoljno da se potrošača zaštiti od opasnosti dovođenja u zabludu (vidjeti u tom smislu presudu od 1. prosinca 2022., LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, t. 32. i 34.).

94 Stoga, kao što to u biti navodi društvo Beyond Meat, navedenim se odredbama uvodi oboriva pretpostavka na temelju koje se potrošače u dovoljnoj mjeri štiti informacijama koje se pružaju u skladu s pravilima koja su njima propisana, uključujući u slučaju potpune zamjene jedinog sastavnog dijela ili sastojka kojeg ti potrošači mogu očekivati u hrani označenoj uobičajenim nazivom ili opisnim nazivom koji sadržava određene pojmove.

95 Ako nacionalno tijelo smatra da konkretna pravila o prodaji ili oglašavanju hrane dovode potrošača u zabludu, ono će ipak moći pokrenuti postupak protiv subjekta u poslovanju s hranom o kojem je riječ, koji je na temelju članka 8. stavaka 1. i 2. Uredbe br. 1169/2011 odgovoran za informacije navedene na toj hrani i treba osigurati prisutnost i točnost tih informacija, te dokazati da je prethodno navedena pretpostavka oborena.

96 S obzirom na sve prethodno navedeno, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članke 7. i 17. Uredbe br. 1169/2011 i njezin Prilog VI. dio A točku 4., u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 2. točkama (o) i (p) i člankom 9. stavkom 1. točkom (a), treba tumačiti na način da se njima u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe posebno usklađuje zaštita potrošača od opasnosti dovođenja u zabludu upotrebom naziva, osim propisanih naziva, koji sadržavaju pojmove iz sektorâ mesa, suhomesnatih proizvoda i ribljih proizvoda, za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine umjesto proteina životinjskog podrijetla, uključujući u cijelosti, te im se stoga protivi to da država članica propiše nacionalne mjere kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva.

Treće pitanje

97 Sud koji je uputio zahtjev trećim pitanjem u biti pita treba li, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo ili drugo pitanje, članak 38. stavak 1. Uredbe br. 1169/2011 tumačiti na način da se posebnom usklađivanju koje se provodi odredbama na koje se odnose ta pitanja protivi to da

država članica propiše nacionalnu mjeru kojom se, s jedne strane, predviđa izricanje upravnih sankcija u slučaju povrede zahtjeva i zabrana koji proizlaze iz odredbi te uredbe i, s druge strane, određuje udio biljnih proteina ispod kojeg bi i dalje bila dopuštena upotreba naziva, osim propisanih naziva, koje čine pojmovi iz sektorâ mesa i suhomesnatih proizvoda, za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine.

98 Kad je riječ o prvom dijelu trećeg pitanja, koji se odnosi na zabrane i sankcije koje proizlaze iz članaka 6. i 7. Uredbe br. 2022-947, valja podsjetiti na to da, na temelju članka 17. stavka 2. trećeg podstavka Uredbe br. 178/2002, države članice utvrđuju propise za mjere i sankcije koje se primjenjuju na povrede propisa o hrani, a koje su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

99 Na temelju članka 3. točke 1. te uredbe, s jedne strane, „propisima o hrani” treba smatrati zakone i druge propise koji uređuju pitanje hrane općenito te posebno sigurnost hrane, bilo u pravu Unije ili nacionalnom pravu. S druge strane, propisi o hrani obuhvaćaju sve faze proizvodnje, prerade i distribucije hrane.

100 Iz članka 8. navedene uredbe proizlazi da se propisima o hrani nastoje zaštititi interesi potrošača i osobito spriječiti prijevare ili zavaravajući postupci, kao i svi drugi postupci koji mogu potrošača dovesti u zabludu.

101 Ti elementi koji se odnose na Uredbu br. 178/2002 relevantni su i kad je riječ o Uredbi br. 1169/2011.

102 Naime, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (a) Uredbe br. 1169/2011, za potrebe te uredbe definicija pojma „propisi o hrani” odgovara definiciji predviđenoj člankom 3. točkom 1. Uredbe br. 178/2002. U uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 1169/2011 podsjeća se na to da je, na temelju Uredbe br. 178/2002, jedno od općih načela zakona o hrani pružiti potrošačima osnovu kojom će im se omogućiti da budu informirani pri odabiru hrane koju konzumiraju te da se spriječe svi postupci kojima se potrošača može dovesti u zabludu.

103 Budući da propisi o hrani uključuju Uredbu br. 1169/2011 i da se tom uredbom u određenim uvjetima omogućuje donošenje nacionalnih mjera, države članice dužne su predvidjeti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije koje se primjenjuju na povrede navedene uredbe ili tih mjera.

104 Stoga posebno usklađivanje koje se provodi odredbama iz prvog i drugog pitanja ne sprečava državu članicu da propiše upravne sankcije u slučaju povrede zahtjeva i zabrana koji proizlaze iz tih odredbi ili nacionalnih mjera koje su u skladu s navedenim odredbama.

105 Kad je riječ o drugom dijelu trećeg pitanja, valja istaknuti da je utvrđivanje, kao što je ono koje proizlazi iz članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2022-947, najvećeg dopuštenog udjela biljnih proteina kako bi se hranu moglo označiti određenim uobičajenim ili opisnim nazivima, istovjetno uređivanju upotrebe tih naziva a da se ipak ne utvrdi propisani naziv. Međutim, budući da se odredbama na koje se odnose prvo i drugo pitanje posebno usklađuje upotreba navedenih naziva, država članica u tom pogledu ne može donijeti mjeru a da ne ugrozi ujednačenost prava Unije.

106 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 38. stavak 1. Uredbe br. 1169/2011 treba tumačiti na način da posebno usklađivanje utvrđeno u odgovoru na prvo i drugo pitanje ne sprečava državu članicu da propiše upravne sankcije u slučaju povrede zahtjeva i zabrana koji proizlaze iz odredbi te uredbe i nacionalnih mjera koje su u skladu s tom uredbom.

Suprotno tomu, tom se posebnom usklađivanju protivi to da država članica propiše nacionalnu mjeru kojom se određuje udio biljnih proteina ispod kojeg bi za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine i dalje bila dopuštena upotreba naziva, osim propisanih naziva, koji sadržavaju pojmove iz sektorâ mesa i suhomesnatih proizvoda.

Četvrto pitanje

107 Budući da sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se četvrto pitanje postavlja samo u slučaju niječnih odgovora na prvo i drugo pitanje, na četvrto pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

108 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članke 7. i 17. Uredbe (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004, kao i točku 4. dijela A Priloga VI. Uredbi br. 1169/2011, u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 2. točkama (o) i (p) i člankom 9. stavkom 1. točkom (a),**

   treba tumačiti na način da se njima:

   u smislu članka 38. stavka 1. te uredbe posebno usklađuje zaštita potrošača od opasnosti dovođenja u zabludu upotrebom naziva, osim propisanih naziva, koji sadržavaju pojmove iz sektorâ mesa, suhomesnatih proizvoda i ribljih proizvoda, za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine umjesto proteina životinjskog podrijetla, uključujući u cijelosti, te im se stoga protivi to da država članica propiše nacionalne mjere kojima se uređuje ili zabranjuje upotreba takvih naziva.

2. **Članak 38. stavak 1. Uredbe br. 1169/2011**

   treba tumačiti na način da:

   posebno usklađivanje utvrđeno u točki 1. izreke ne sprečava državu članicu da propiše upravne sankcije u slučaju povrede zahtjeva i zabrana koji proizlaze iz odredbi te uredbe i nacionalnih mjera koje su u skladu s tom uredbom. Suprotno tomu, tom se posebnom usklađivanju protivi to da država članica propiše nacionalnu mjeru kojom se određuje udio biljnih proteina ispod kojeg bi za opis, stavljanje na tržište ili oglašavanje hrane koja sadržava biljne proteine i dalje bila dopuštena upotreba naziva, osim propisanih naziva, koji sadržavaju pojmove iz sektorâ mesa i suhomesnatih proizvoda.

Potpisi