ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 oktober 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Verstrekking van voedselinformatie aan consumenten – Artikel 2, lid 2, onder n), o) en p), en de artikelen 7, 9 en 17 – Eerlijke praktijken wat betreft de benaming van levensmiddelen – Wettelijke benamingen, gebruikelijke benamingen en beschrijvende benamingen – Vervanging van bestanddelen of ingrediënten van een levensmiddel – Artikel 38, lid 1 – Specifiek geharmoniseerde aangelegenheden – Nationale maatregelen die verbieden om met vlees geassocieerde benamingen te gebruiken ter aanduiding van producten die plantaardige eiwitten bevatten”

In zaak C-438/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 12 juli 2023, ingekomen bij het Hof op 13 juli 2023, in de procedure

Protéines France,

Union végétarienne européenne (EVU),

Association végétarienne de France (AVF),

Beyond Meat Inc.

tegen

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

in tegenwoordigheid van:

77 Foods SAS,

Les Nouveaux Fermiers SAS,

Umiami SAS,

NxtFood SAS,

Nutrition et santé SAS,

* Procestaal: Frans.

Olga SAS,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, F. Biltgen, N. Wahl (rapporteur), J. Passer en M. L. Arastey Sahún, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

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

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

– Beyond Meat Inc., vertegenwoordigd door C. Dupeyron, avocate, R. Oyarzabal Arigita, abogada, en B. Van Vooren, advocaat,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Karra, E. Leftheriotou en A. Vasilopoulou als gemachtigden,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Bain en B. Fodda als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Cherubini en P. Gentili, avvocati dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Clotuche-Duvieusart en B. Rous Demiri als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft met name de uitlegging van de artikelen 7, 17 en 38 van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PB 2011, L 304, blz. 18).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Protéines France, de European Vegetarian Union (hierna: „EVU"), de Association végétarienne de France (Franse vereniging voor vegetarisme; hierna: „AVF") en Beyond Meat Inc. enerzijds en de ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (minister van Economische Zaken, Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit, Frankrijk) anderzijds over de rechtmatigheid van décret no 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (besluit nr. 2022-947 van 29 juni 2022 betreffende het gebruik van bepaalde benamingen ter aanduiding van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten) (JORF van 30 juni 2022, tekst nr. 3).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 178/2002

3 Artikel 2 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1), met als opschrift „Definitie van ‚levensmiddel'", bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder ‚levensmiddel' (of ‚voedingsmiddel'): alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd.

[…]"

4 Artikel 3, punt 1, van deze verordening omschrijft het begrip „levensmiddelenwetgeving" als volgt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1. ‚levensmiddelenwetgeving': de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder, zowel op het niveau van de [Unie] als op nationaal niveau; […]"

5 Artikel 8 van die verordening bepaalt:

„[…] De levensmiddelenwetgeving streeft ernaar de belangen van de consument te beschermen en biedt de consumenten een basis om met kennis van zaken keuzen te maken ten aanzien van de door hen geconsumeerde levensmiddelen. Daarbij wordt gestreefd naar de voorkoming van:

a) frauduleuze of bedrieglijke praktijken;

b) de vervalsing van levensmiddelen, en

c) alle andere praktijken die de consument kunnen misleiden."

6 Artikel 17, lid 2, van diezelfde verordening bepaalt:

„De lidstaten handhaven de levensmiddelenwetgeving en gaan na of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving in alle stadia van de productie, verwerking en distributie naleven.

[…]

Voorts stellen de lidstaten de regels vast inzake maatregelen en sancties in geval van overtredingen van de wetgeving inzake levensmiddelen en diervoeder. De maatregelen en sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

Verordening nr. 853/2004

7 In bijlage I bij verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55) is bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

1. Vlees

1.1. Vlees: eetbare delen van […] dieren

[…]

1.14. Separatorvlees: het product dat wordt verkregen door vlees dat na het uitbenen nog aan de beenderen vastzit of vlees van de pluimveekarkassen daarvan mechanisch te scheiden, waardoor de spierweefselstructuur verloren gaat of verandert.

1.15. Vleesbereidingen: vers vlees, met inbegrip van vlees dat in kleine stukken is gehakt, waaraan levensmiddelen, kruiderijen of additieven zijn toegevoegd of dat een verwerking heeft ondergaan die niet volstaat om de inwendige spierweefselstructuur van het vlees te veranderen en daardoor de kenmerken van vers vlees te doen verdwijnen.

[…]

3. Visserijproducten

3.1. Visserijproducten: alle vrije of gekweekte zee- of zoetwaterdieren (met uitzondering van levende tweekleppige weekdieren, levende stekelhuidigen, levende manteldieren en levende mariene buikpotigen, en alle zoogdieren, reptielen en kikkers), alle eetbare vormen, delen en producten van deze dieren daaronder begrepen.

[…]

7. Verwerkte producten

7.1. Vleesproducten: verwerkte producten die zijn verkregen door verwerking van vlees of door verdere verwerking van zulke verwerkte producten, zodat op het snijvlak geconstateerd kan worden dat de kenmerken van vers vlees verdwenen zijn.

[…]”

Verordening nr. 1169/2011

8 In de overwegingen 1 en 3 van verordening nr. 1169/2011 staat het volgende te lezen:

„(1) In artikel 169 [VWEU] wordt bepaald dat de [Europese] Unie bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming door middel van de maatregelen die zij op grond van artikel 114 [VWEU] neemt.

[…]

(3) Om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de consumenten te bereiken en hun recht op informatie te waarborgen, moet ervoor worden gezorgd dat de consumenten de nodige informatie krijgen over de levensmiddelen die zij consumeren. […]”

9 Artikel 1, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Deze verordening legt de basis voor de waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften, en zorgt daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt.”

10 Artikel 2 van die verordening bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

a) de definities van ‚levensmiddel’ […] in artikel 2 […] van verordening [nr. 178/2002];

[…]

f) de definities van ‚vlees’, ‚separatorvlees’, ‚vleesbereidingen’, ‚visserijproducten’ en ‚vleesproducten’ in de punten 1.1, 1.14, 1.15, 3.1 en 7.1 van bijlage I bij verordening [nr. 853/2004];

[…]

2. De volgende definities zijn ook van toepassing:

[…]

f) ‚ingrediënt’: elke stof of [elk] product, waaronder aroma’s, levensmiddelenadditieven en voedingsenzymen, en elk bestanddeel van een samengesteld ingrediënt, die/dat bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel wordt gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig is, zelfs in een veranderde vorm; […]

[…]

n) ‚wettelijke benaming': de benaming van een levensmiddel die wordt voorgeschreven in de bepalingen van de Unie die daarop van toepassing zijn of, bij ontstentenis van dergelijke bepalingen van de Unie, de benaming die is vastgesteld in de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die van toepassing zijn in de lidstaat waar het levensmiddel aan de eindverbruiker of aan grote cateraars wordt verkocht;

o) ‚gebruikelijke benaming': een benaming die zonder dat verdere uitleg nodig is, als de benaming van het levensmiddel wordt geaccepteerd door de consumenten in de lidstaat waar het wordt verkocht;

p) ‚beschrijvende benaming': een benaming die een beschrijving van het levensmiddel en, zo nodig, van het gebruik daarvan geeft en die duidelijk genoeg is om de consumenten in staat te stellen de echte aard daarvan te kennen en het te onderscheiden van andere producten waarmee het zou kunnen worden verward;

q) ‚primair(e) ingrediënt(en)': het ingrediënt van een levensmiddel dat meer dan 50 % van dit levensmiddel uitmaakt of dat gewoonlijk door de consument met de benaming van het levensmiddel wordt geassocieerd en waarvoor in de meeste gevallen een kwantitatieve aanduiding vereist is;

[…]"

11 Artikel 7 van diezelfde verordening bepaalt:

„1. Voedselinformatie mag niet misleidend zijn, met name niet:

a) ten aanzien van de kenmerken van het levensmiddel, en vooral niet ten aanzien van de aard, identiteit, eigenschappen, samenstelling, hoeveelheid, houdbaarheid, land van oorsprong of plaats van herkomst en wijze van vervaardiging of productie; […]

d) door via de presentatie, beschrijving of afbeelding de aanwezigheid van een bepaald levensmiddel of ingrediënt te suggereren terwijl het in werkelijkheid een levensmiddel betreft waarin een van nature aanwezig bestanddeel of normaliter gebruikt ingrediënt is vervangen door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt.

2. Voedselinformatie is nauwkeurig, duidelijk en voor de consument gemakkelijk te begrijpen.

[…]

4. De leden 1, 2 en 3 gelden ook voor:

a) reclame;

b) de wijze van aanbieding van de levensmiddelen en met name de vorm of het uiterlijk van de levensmiddelen, en de verpakking, het gebruikte verpakkingsmateriaal, de wijze waarop de levensmiddelen worden gepresenteerd, alsmede de omgeving waarin zij worden uitgestald."

12 Artikel 8 van verordening nr. 1169/2011 bepaalt:

„1. De voor de voedselinformatie verantwoordelijke exploitant van een levensmiddelenbedrijf is de exploitant onder wiens naam of handelsnaam het levensmiddel in de handel wordt gebracht, […].

2. De voor de voedselinformatie verantwoordelijke exploitant van een levensmiddelenbedrijf staat in voor de aanwezigheid en de nauwkeurigheid van de voedselinformatie overeenkomstig de geldende voedselinformatiewetgeving en de voorschriften van desbetreffende nationale regelgeving.

[…]”

13 Artikel 9 van deze verordening stelt volgens het opschrift ervan de „lijst van verplichte vermeldingen” vast, waaronder in lid 1, onder a), „de benaming van het levensmiddel” en in lid 1, onder b), „de lijst van ingrediënten”.

14 Artikel 17 van die verordening luidt als volgt:

„1. De benaming van het levensmiddel is zijn wettelijke benaming. Bij ontstentenis van een dergelijke benaming is de benaming van het levensmiddel zijn gebruikelijke benaming of, als er geen gebruikelijke benaming bestaat of de gebruikelijke benaming niet wordt gebruikt, wordt een beschrijvende benaming van het levensmiddel gegeven.

2. In de lidstaat waar het levensmiddel op de markt wordt gebracht, mag gebruik worden gemaakt van de benaming waaronder het product in de lidstaat van productie legaal geproduceerd en in de handel is gebracht. Wanneer evenwel door de toepassing van andere bepalingen van deze verordening, met name die van artikel 9, consumenten in de lidstaat waar het levensmiddel op de markt wordt gebracht niet in staat zijn de ware aard van het levensmiddel te kennen en het niet kunnen onderscheiden van levensmiddelen waarmee verwarring mogelijk is, gaat de benaming van het levensmiddel vergezeld van een andere omschrijving die in de nabijheid van de benaming van het levensmiddel wordt vermeld.

[…]

5. Bijlage VI bevat specifieke bepalingen inzake de benaming van het levensmiddel en de vermeldingen die tezamen met de benaming worden aangebracht.”

15 Artikel 38 van diezelfde verordening bepaalt:

„1. Wat betreft aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mogen de lidstaten uitsluitend nationale maatregelen vaststellen of handhaven die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn. Het vrije verkeer van goederen mag door deze nationale maatregelen niet worden belemmerd, met inbegrip van discriminatie ten aanzien van levensmiddelen uit andere lidstaten.

2. Onverminderd artikel 39 mogen de lidstaten nationale maatregelen vaststellen inzake aangelegenheden die niet specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, mits zij het vrije verkeer van goederen die stroken met deze verordening, niet verbieden, belemmeren of beperken.”

16 Bijlage VI bij verordening nr. 1169/2011, met als opschrift „Benaming van het levensmiddel en specifieke vermeldingen die tezamen met de benaming moeten worden aangebracht", bepaalt in punt 4 van deel A, met als opschrift „Verplichte vermeldingen die tezamen met de benaming moeten worden aangebracht":

„Voor voedsel waarbij een ingrediënt of bestanddeel waarvan de consument verwacht dat het van nature aanwezig of normaliter gebruikt is, vervangen is door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt, vermeldt het etiket, naast de lijst van ingrediënten, duidelijk het bestanddeel of ingrediënt dat ter gehele of gedeeltelijke vervanging is gebruikt:

a) dicht in de buurt van de benaming van het product, en

b) met een lettergrootte met een x-hoogte van ten minste 75 % van de x-hoogte van de benaming van het product, en niet kleiner dan de in artikel 13, lid 2, vastgelegde minimumlettergrootte."

Frans recht

Code de la consommation

17 Artikel L. 412-10 van de code de la consommation (Frans wetboek consumentenrecht), dat is ingevoegd bij artikel 5 van de loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (wet van 10 juni 2020 betreffende de transparantie van de informatie over landbouwproducten en levensmiddelen) (JORF van 11 juni 2020, tekst nr. 1), bepaalt:

„[…] De benamingen die worden gebruikt om levensmiddelen van dierlijke oorsprong aan te duiden, mogen niet worden gebruikt voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten. Het gehalte aan plantaardige eiwitten waarboven deze benaming niet mogelijk is, wordt bij besluit vastgesteld. In dit besluit worden ook de regels voor de toepassing van dit artikel en de sancties in geval van niet-naleving vastgesteld."

Besluit nr. 2022-947

18 Op basis van de in het vorige punt geciteerde bepaling hebben de Franse autoriteiten besluit nr. 2022-947 vastgesteld.

19 Artikel 1, eerste alinea, van dit besluit bepaalt dat dit besluit van toepassing is „op levensmiddelen die op het nationale grondgebied zijn vervaardigd en plantaardige eiwitten bevatten".

20 Artikel 2 van het besluit bepaalt:

„Ter aanduiding van verwerkte producten die plantaardige eiwitten bevatten, wordt geen gebruikgemaakt van:

1° wettelijke benamingen waarvoor de regels inzake de samenstelling van het betrokken levensmiddel niet voorzien in de toevoeging van plantaardige eiwitten;

2° benamingen die verwijzen naar de namen van diersoorten of groepen van diersoorten, of naar de dierenmorfologie of -anatomie;

3° benamingen met de specifieke terminologie van het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf;

4° benamingen van een levensmiddel van dierlijke oorsprong die representatief zijn voor het handelsgebruik."

21 Artikel 3 van ditzelfde besluit bepaalt:

„In afwijking van artikel 2 kan de benaming van een levensmiddel van dierlijke oorsprong worden gebruikt:

1° voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong die een bepaalde hoeveelheid plantaardige eiwitten bevatten, wanneer dat gehalte is voorgeschreven in de regelgeving of is vermeld in de bij dit besluit gevoegde lijst;

[…]"

22 Artikel 5 van besluit nr. 2022-947 bepaalt:

„De vereisten van dit besluit gelden niet voor producten die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie of in Turkije, of die rechtmatig zijn vervaardigd in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3)]."

23 Artikel 6 van dit besluit bepaalt:

„Het is verboden om voedingsmiddelen die niet aan de in dit besluit vastgelegde regels voldoen in bezit te hebben met het oog op de verkoop of gratis verdeling, te koop aan te bieden, te verkopen of gratis te verdelen."

24 Artikel 7 van het besluit bepaalt:

„Inbreuken op artikel 6 van dit besluit worden bestraft met een administratieve boete van ten hoogste 1 500 EUR voor natuurlijke personen en ten hoogste 7 500 EUR voor rechtspersonen. […]"

25 Dit besluit is krachtens artikel 8 ervan in werking getreden op 1 oktober 2022.

26 De bijlage bij besluit nr. 2022-947 bevat een lijst met de benamingen van levensmiddelen van dierlijke oorsprong die plantaardige eiwitten kunnen bevatten en het maximumgehalte aan plantaardige eiwitten dat de levensmiddelen waarvoor deze benamingen worden gebruikt, kunnen bevatten.

Besluit nr. 2024-144

27 Artikel 2 van décret no 2024-144 du 26 février 2024 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales (besluit nr. 2024-144 van 26 februari 2024 betreffende het gebruik van bepaalde benamingen ter aanduiding van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten) (JORF 27 februari 2024, tekst nr. 15) bepaalt:

„[…] [V]oor het beschrijven, in de handel brengen of bevorderen van de verkoop van verwerkte producten die plantaardige eiwitten bevatten, wordt geen gebruikgemaakt van:

1° wettelijke benamingen waarvoor de regels inzake de samenstelling van het betrokken levensmiddel niet voorzien in de toevoeging van plantaardige eiwitten;

2° benamingen die verwijzen naar de namen van diersoorten of groepen van diersoorten, of naar de dierenmorfologie of -anatomie;

3° benamingen die de termen bevatten die zijn vermeld in de lijst van bijlage I."

28 Besluit nr. 2024-144 is krachtens artikel 8 ervan in werking getreden op 1 mei 2024.

29 Artikel 9 van dit besluit bepaalt:

„Besluit nr. 2022-947 […] wordt ingetrokken."

30 De lijst in bijlage I bij besluit nr. 2024-144 bevat de volgende benamingen:

„– Filet;

– Entrecote;

– Lendenbiefstuk;

– Ribeye;

– Naaldje;

– Bavette;

– Longhaas;

– Skirt steak;

– Biefstuk;

– Lendekarbonade;

– Sukade;

– Vanglap;

– Steak;

– Runderlapje;

– Borststuk;

– Geroosterd vlees;

– Rugstuk;

– Spareribs;

– Ham;

– Slager;

– Vleeswaren.”

31 Bijlage II bij dit besluit bevat een lijst met termen die zijn toegestaan ter aanduiding van levensmiddelen van dierlijke oorsprong die plantaardige eiwitten kunnen bevatten en het maximumgehalte aan plantaardige eiwitten dat de levensmiddelen waarvoor deze termen worden gebruikt, kunnen bevatten.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

32 Op 18 juli 2022 heeft Protéines France, die de belangen behartigt van ondernemingen die actief zijn op de Franse markt van plantaardige eiwitten, bij de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk), de verwijzende rechter, een beroep tot nietigverklaring van besluit nr. 2022-947 ingesteld.

33 Bij beschikking van 27 juli 2022 heeft deze rechter, zetelend in kort geding, de uitvoering van dit besluit opgeschort met betrekking tot de maatregelen bedoeld in artikel 2, leden 3 en 4, van dat besluit.

34 Deze rechter heeft verschillende verzoeken tot interventie aan de zijde van Protéines France toegewezen.

35 Ook EVU en AVF, die het vegetarisme in respectievelijk de Europese Unie en Frankrijk bevorderen, en Beyond Meat, die producten op basis van plantaardige eiwitten vervaardigt en op de markt brengt, hebben op respectievelijk 30 augustus en 21 oktober 2022 bij de Conseil d’État beroep tot nietigverklaring van besluit nr. 2022-947 ingesteld.

36 De verwijzende rechter heeft de drie zaken waarin nietigverklaring van dit besluit is gevorderd gevoegd.

37 Tot staving van hun beroep voeren verzoeksters in het hoofdgeding onder meer aan dat dit besluit, dat het gebruik verbiedt van benamingen als „steak" of „worstje" ter aanduiding van verwerkte producten die plantaardige eiwitten bevatten, zonder of zelfs met toevoeging van nadere aanduidingen als „plantaardig" of „soja", verschillende bepalingen van verordening nr. 1169/2011 schendt.

38 De verwijzende rechter is van oordeel dat de aldus voor hem opgeworpen middelen vragen doen rijzen die beslissend zijn voor de beslechting van het geding waarin hij uitspraak moet doen, en lastig te beantwoorden zijn.

39 In deze omstandigheden heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 7 van verordening nr. 1169/2011, volgens hetwelk aan consumenten informatie moet worden verstrekt die hen niet misleidt over de identiteit, de aard en de hoedanigheden van levensmiddelen, aldus worden uitgelegd dat het een specifieke harmonisatie in de zin en voor de toepassing van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengt van het gebruik van benamingen van producten van dierlijke oorsprong uit het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten (waardoor de consument kan worden misleid), met als gevolg dat een lidstaat niet kan ingrijpen door nationale maatregelen vast te stellen die het gebruik van die benamingen aan voorwaarden onderwerpen of verbieden?

2) Moet artikel 17 van verordening nr. 1169/2011, volgens hetwelk de benaming waarmee het levensmiddel wordt geïdentificeerd bij ontstentenis van een wettelijke benaming zijn gebruikelijke of beschrijvende benaming is, juncto punt 4 van deel A van bijlage VI bij die verordening, aldus worden uitgelegd dat het een specifieke harmonisatie in de zin en voor de toepassing van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengt van de inhoud en het gebruik van andere dan wettelijke benamingen die levensmiddelen van dierlijke oorsprong aanduiden, voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen met plantaardige eiwitten, ook wanneer alle ingrediënten van dierlijke oorsprong waaruit een levensmiddel bestaat volledig zijn vervangen door ingrediënten van plantaardige oorsprong, met als gevolg dat een lidstaat niet kan ingrijpen door nationale maatregelen vast te stellen die het gebruik van die benamingen aan voorwaarden onderwerpen of verbieden?

3) Indien de eerste of de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, staat dan de specifieke harmonisatie in de zin en voor de toepassing van artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, die tot stand is gebracht door de artikelen 7 en 17 van die verordening juncto punt 4 van deel A van bijlage VI bij die verordening, eraan in de weg dat:
   a) een lidstaat een nationale maatregel vaststelt waarbij administratieve sancties worden opgelegd wegens niet-naleving van de voorschriften en verboden die voortvloeien uit de bepalingen van deze verordening[;]
   b) een lidstaat een nationale maatregel vaststelt die het gehalte aan plantaardige eiwitten bepaalt waaronder het toegestaan blijft om andere dan wettelijke benamingen waarmee levensmiddelen van dierlijke oorsprong worden aangeduid te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten?

4) Indien de eerste en de tweede vraag ontkennend worden beantwoord, staan de artikelen 9 en 17 van verordening nr. 1169/2011 het een lidstaat dan toe om:
   a) een nationale maatregel vast te stellen die het gehalte aan plantaardige eiwitten bepaalt waaronder het is toegestaan om andere dan wettelijke benamingen waarmee levensmiddelen van dierlijke oorsprong worden aangeduid te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten[;]
   b) een nationale maatregel vast te stellen die het gebruik van bepaalde gebruikelijke of beschrijvende benamingen verbiedt, ook wanneer deze vergezeld gaan van aanvullende vermeldingen die een eerlijke voorlichting van de consument waarborgen[;]
   c) de in deze vraag onder a) en b) bedoelde maatregelen alleen vast te stellen ten aanzien van de op zijn grondgebied vervaardigde producten, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

40 Zoals verzoeksters in het hoofdgeding, Protéines France en Beyond Meat, benadrukken, hebben de Franse autoriteiten in de loop van de procedure voor het Hof besluit nr. 2024-144 vastgesteld, waarvan artikel 9 voorziet in de intrekking van besluit nr. 2022-947.

41 Bij beslissing van de president van het Hof van 1 maart 2024 is derhalve een verzoek om inlichtingen gericht aan de verwijzende rechter waarin deze is verzocht om te verduidelijken wat de mogelijke gevolgen van de vaststelling van besluit nr. 2024-144 zijn voor het voortbestaan van het voorwerp van het hoofdgeding en voor de behandeling van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

42 Deze rechter heeft op 15 maart 2024 zijn antwoord op dit verzoek om inlichtingen ingediend en op 7 mei 2024 een aanvulling daarop, die bij beslissing van de president van de Tweede kamer van 8 mei 2024 is toegelaten.

43 De verwijzende rechter is van oordeel dat de gestelde vragen ondanks de vaststelling van besluit nr. 2024-144 beslissend blijven voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding. In dit antwoord wijst deze rechter er met name op dat de uitvoering van besluit nr. 2022-947 slechts gedeeltelijk is opgeschort door de in punt 33 van het onderhavige arrest genoemde beschikking. Bijgevolg zijn sommige bepalingen van dat besluit daadwerkelijk toegepast tussen 1 oktober 2022, de datum waarop besluit nr. 2022-947 krachtens artikel 8 ervan in werking trad, en 30 april 2024, de datum waarop dat besluit is ingetrokken overeenkomstig artikel 9 van besluit nr. 2024-144, dat krachtens artikel 8 van dat besluit op 1 mei 2024 in werking trad. Voorts wijst deze rechter erop dat verschillende verzoeksters in het hoofdgeding te kennen hebben gegeven voornemens te zijn om ook besluit nr. 2024-144 bij hem aan te vechten, met dezelfde middelen als die welke reeds tegen besluit nr. 2022-947 zijn aangevoerd, omdat sommige bepalingen van deze twee besluiten identiek zijn.

44 Bovendien heeft de verwijzende rechter een beschikking van 10 april 2024 overgelegd, waarbij hij in een door verschillende Franse ondernemingen aangespannen kort geding de uitvoering van besluit nr. 2024-144 heeft opgeschort. Deze rechter verduidelijkt dat deze opschorting in de weg staat aan de intrekking van besluit nr. 2022-947.

45 Uit de informatie die aldus in antwoord op het verzoek om inlichtingen van het Hof is verstrekt, blijkt dat de bij de verwijzende rechter aanhangig gemaakte zaken ondanks de vaststelling van besluit nr. 2024-144 niet zonder voorwerp zijn geraakt.

46 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter rechtens genoegzaam heeft gemotiveerd waarom de vaststelling van besluit nr. 2024-144 in de loop van het geding het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet hypothetisch maakt, zodat zij ontvankelijk moet worden verklaard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

47 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat uit de rechtspraak volgt dat de bepalingen van artikel 17 van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011 de bepalingen van artikel 7 van die verordening aanvullen met specifieke etiketteringsvoorschriften teneinde de consument te beschermen tegen misleiding als gevolg van onjuiste informatie (zie in die zin arrest van 1 december 2022, LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, punt 31).

48 Voorts moeten deze bepalingen worden uitgelegd tegen de achtergrond van de definities van „wettelijke benaming", „gebruikelijke benaming" en „beschrijvende benaming" in respectievelijk artikel 2, lid 2, onder n), o), en p), van deze verordening, en van de in artikel 9, lid 1, onder a), van deze verordening neergelegde verplichting om de benaming van het betrokken levensmiddel op het etiket te vermelden.

49 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter dus in wezen te vernemen of de artikelen 7 en 17 van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011, gelezen in het licht van artikel 2, lid 2, onder n), o) en p), en artikel 9, lid 1, onder a), van deze verordening, aldus moeten worden uitgelegd dat zij een specifieke harmonisatie in de zin van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengen van de bescherming van de consument tegen het risico te worden misleid door het gebruik van andere dan wettelijke benamingen bestaande uit termen uit het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die al dan niet uitsluitend plantaardige eiwitten bevatten in plaats van eiwitten van dierlijke oorsprong, en zich er derhalve tegen verzetten dat een lidstaat nationale maatregelen vaststelt die het gebruik van dergelijke benamingen regelen of verbieden.

50 Artikel 38, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1169/2011 bepaalt dat, „[w]at betreft aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd, […] de lidstaten uitsluitend nationale maatregelen [mogen] vaststellen of handhaven die volgens het recht van de Unie toegestaan zijn."

51 Uit de rechtspraak volgt dat de „aangelegenheden die specifiek door deze verordening worden geharmoniseerd" in de zin van artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 nergens in deze verordening worden opgesomd, en dat deze aangelegenheden moeten worden bepaald met strikte inachtneming van de bewoordingen van deze verordening (zie in die zin arrest van 1 oktober 2020, Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, punt 25).

52 In casu moet worden nagegaan of de andere bepalingen van verordening nr. 1169/2011, waarnaar in punt 49 van dit arrest wordt verwezen, een specifieke harmonisatie tot stand brengen van de aangelegenheid die de Franse autoriteiten door de vaststelling van besluit nr. 2022-947 hebben willen regelen.

53 Volgens artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 1169/2011 mag voedselinformatie niet misleidend zijn voor de consument en moet zij nauwkeurig, duidelijk en gemakkelijk te begrijpen zijn.

54 Dienaangaande volgt met name uit artikel 7, lid 1, onder a) en d), van deze verordening dat de consumenten moeten worden beschermd tegen informatie die hen misleidt ten aanzien van de kenmerken van het betrokken levensmiddel, vooral de aard en samenstelling ervan, en ten aanzien van de mogelijkheid dat hun, via de presentatie, beschrijving of afbeelding „de aanwezigheid van een bepaald levensmiddel of ingrediënt [wordt gesuggereerd] terwijl het in werkelijkheid een levensmiddel betreft waarin een van nature aanwezig bestanddeel of normaliter gebruikt ingrediënt is vervangen door een ander bestanddeel of een ander ingrediënt”.

55 Voorts volgt uit artikel 7, lid 4, van die verordening dat de verplichtingen die dit artikel oplegt met betrekking tot de verstrekking van informatie aan de consument, ook gelden voor reclame en de wijze van aanbieding van de levensmiddelen.

56 Overeenkomstig artikel 9, lid 1, onder a), van diezelfde verordening moet op levensmiddelen hun „benaming” worden vermeld.

57 Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 bepaalt dat de benaming van een levensmiddel zijn „wettelijke benaming” is. Bij ontstentenis van een dergelijke benaming is de benaming van het levensmiddel zijn „gebruikelijke benaming” of, als er geen gebruikelijke benaming bestaat of de gebruikelijke benaming niet wordt gebruikt, wordt een beschrijvende benaming van het levensmiddel gegeven.

58 Artikel 2, lid 2, onder n), o) en p), van deze verordening geeft definities van de drie in het vorige punt genoemde begrippen. Zo is ten eerste de „wettelijke benaming” van een levensmiddel de benaming die wordt „voorgeschreven in de bepalingen van de Unie die daarop van toepassing zijn of, bij ontstentenis van dergelijke bepalingen van de Unie, de benaming die is vastgesteld in de […] bepalingen die van toepassing zijn in de lidstaat waar het levensmiddel aan de eindverbruiker […] wordt verkocht”. Ten tweede is de „gebruikelijke benaming” van een levensmiddel een benaming die zonder dat verdere uitleg nodig is, als de benaming van het levensmiddel wordt geaccepteerd door de consumenten in de lidstaat waar het wordt verkocht. Ten derde is de „beschrijvende benaming” van een levensmiddel een benaming die een beschrijving van het levensmiddel en, zo nodig, van het gebruik daarvan geeft en die duidelijk genoeg is om de consumenten in staat te stellen de aard daarvan te kennen en het te onderscheiden van andere producten waarmee het zou kunnen worden verward.

59 Overeenkomstig artikel 17, lid 5, van verordening nr. 1169/2011 bevat bijlage VI bij deze verordening specifieke bepalingen inzake de benaming van een levensmiddel en de vermeldingen die tezamen met de benaming worden aangebracht.

60 Dienaangaande is in bijlage VI, deel A, punt 4, bij die verordening bepaald dat, voor voedsel waarbij een ingrediënt of bestanddeel waarvan de consument verwacht dat het van nature aanwezig of normaliter gebruikt is, vervangen is door een ander bestanddeel of een ander

ingrediënt, het etiket, naast de lijst van ingrediënten, duidelijk het bestanddeel of ingrediënt dat ter gehele of gedeeltelijke vervanging is gebruikt, vermeldt dicht in de buurt van de „benaming van het product” en met letters die voldoende groot zijn ten opzichte van de benaming van het product.

61 Zo kunnen de bepalingen van artikel 7, leden 1, 2 en 4, artikel 9, lid 1, onder a), artikel 17, leden 1 en 5, van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011 door een gezamenlijke lezing als volgt worden samengevat.

62 Ten eerste moeten voedingsmiddelen zijn voorzien van een benaming. Ten tweede moet deze benaming een wettelijke benaming zijn of, bij ontstentenis van een dergelijke benaming, een gebruikelijke benaming of, als er geen gebruikelijke benaming bestaat, een beschrijvende benaming. Ten derde moet die benaming nauwkeurig, duidelijk en voor de consument gemakkelijk te begrijpen zijn. Ten vierde mag de benaming de consument niet misleiden, met name niet ten aanzien van de kenmerken van het betrokken levensmiddel, waaronder de aard en samenstelling ervan, en ten aanzien van het feit dat van nature aanwezige bestanddelen of normaliter gebruikte ingrediënten zijn vervangen door andere bestanddelen of ingrediënten. Ten vijfde moeten dergelijke vereisten worden nageleefd bij het in de handel brengen en bevorderen van de verkoop van levensmiddelen.

63 Volgens het eerste in artikel 2, lid 2, onder n), van verordening nr. 1169/2011 bedoelde geval kunnen wettelijke benamingen worden voorgeschreven in de bepalingen van het Unierecht. Zo verwijst artikel 2, lid 1, onder f), van deze verordening naar bijlage I bij verordening nr. 853/2004 voor de definities van „vlees”, „separatorvlees”, „vleesbereidingen”, „visserijproducten” en „vleesproducten”.

64 Aangezien „vlees” in punt 1.1 van bijlage I van verordening nr. 853/2004 wordt gedefinieerd als „eetbare delen van […] dieren”, mag voor een levensmiddel dat dergelijke delen niet bevat, de benaming „vlees” niet worden gebruikt, zelfs niet wanneer die vergezeld gaat van nadere informatie over de vervanging van bestanddelen of ingrediënten.

65 Volgens het tweede in artikel 2, lid 2, onder n), van verordening nr. 1169/2011 bedoelde geval kunnen de lidstaten, bij ontstentenis van een door het Unierecht voorgeschreven benaming, nationale bepalingen vaststellen die in een dergelijke benaming voorzien.

66 In casu bestaat er om te beginnen geen bepaling van het Unierecht die het gebruik van bepaalde wettelijke benamingen voor producten op basis van plantaardige eiwitten verplicht stelt of die voorschrijft welke wettelijke benamingen van toepassing zijn op producten uitsluitend omdat ze zijn gedefinieerd als producten van dierlijke oorsprong, zonder verdere specificatie.

67 Daarnaast blijkt inderdaad uit de in punt 33 van het onderhavige arrest genoemde beschikking dat de Franse autoriteiten in het kader van het hoofdgeding de hypothese hebben verworpen dat bij besluit nr. 2022-947 een wettelijke benaming is vastgelegd.

68 Zoals de advocaat-generaal in punt 84 van haar conclusie heeft opgemerkt, moet de vraag of deze autoriteiten een wettelijke benaming hebben vastgelegd echter objectief worden beoordeeld.

69 Hoewel deze beoordeling door de verwijzende rechter moet worden verricht, kan het Hof deze rechter echter de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaffen die hij voor die beoordeling nodig heeft (zie in die zin arrest van 4 juli 2019, Baltic Media Alliance, C-622/17, EU:C:2019:566, punt 47).

70 In dit verband volgt uit de bewoordingen van artikel 2, lid 2, onder n), van verordening nr. 1169/2011 dat wettelijke benamingen ter aanduiding van een levensmiddel in bepalingen van het Unierecht of van het recht van een lidstaat moeten zijn „voorgeschreven" of „vastgesteld", dat wil zeggen gedefinieerd. Een wettelijke benaming wordt vastgesteld door een specifieke uitdrukking te associëren met een bepaald levensmiddel.

71 In het licht van de voorgaande overwegingen moet het door de Italiaanse regering in haar schriftelijke opmerkingen aangevoerde argument worden onderzocht waarmee zij stelt dat de lidstaten, aangezien zij bij gebreke van een door het Unierecht voorgeschreven wettelijke benaming maatregelen kunnen nemen om voor bepaalde levensmiddelen wettelijke benamingen vast te stellen, derhalve ook de bevoegdheid moet worden verleend om het gebruik van bepaalde benamingen voor bepaalde levensmiddelen te verbieden. Volgens de Italiaanse regering staat een verbod op het gebruik van een bepaalde benaming voor bepaalde levensmiddelen namelijk gelijk met het voorschrijven van een wettelijke benaming voor levensmiddelen met andere kenmerken dan die welke onder het betrokken verbod vallen. Ter ondersteuning van dit argument beroept die regering zich op het arrest van 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de benamingen „melk" en „zuivelproducten" niet kunnen worden gebruikt om levensmiddelen aan te duiden die niet van de melkklieren worden afgescheiden.

72 Er zij echter op gewezen dat, met het oog op de toepassing van verordening nr. 1169/2011, het vaststellen van maatregelen die bepalen dat levensmiddelen aan bepaalde voorwaarden, met name wat hun samenstelling betreft, moeten voldoen om te kunnen worden aangeduid met termen die krachtens die maatregelen als wettelijke benaming zijn vastgelegd, niet kan worden gelijkgesteld met het vaststellen van maatregelen die het gebruik verbieden van bepaalde, niet wettelijk in die maatregelen gedefinieerde termen ter aanduiding van levensmiddelen die met name wat hun samenstelling betreft bepaalde kenmerken vertonen.

73 Met de eerste maatregelen kan namelijk de bescherming van de consument worden gewaarborgd, die ervan moet kunnen uitgaan dat een levensmiddel dat wordt aangeduid met specifieke termen die een bepaalde wettelijke benaming vormen, voldoet aan de voorwaarden die specifiek voor het gebruik van die benaming zijn vastgesteld. Volgens de tweede maatregel is het gebruik van termen die, als wettelijke benaming, door een autoriteit nauwkeurig, zijn gedefinieerd, echter niet beperkt tot de aanduiding van levensmiddelen met specifieke kenmerken.

74 Aan dit gebrek aan gelijkwaardigheid wordt niet afgedaan door de conclusies die voortvloeien uit het arrest van 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458).

75 Uit de punten 5, 8, 20 tot en met 22, 25 en 28 tot en met 30 van dat arrest volgt namelijk dat de bepalingen van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671), die het Hof

moest uitleggen in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, nauwkeurig vaststellen aan welke vereisten levensmiddelen moeten voldoen om de benaming „melk" en voor „zuivelproducten" kenmerkende benamingen te mogen gebruiken.

76 Volgens deze bepalingen mag de benaming „melk" uitsluitend worden gebruikt voor het product dat door de melkklieren wordt afgescheiden. Voorts zijn „zuivelproducten" producten die uitsluitend zijn verkregen uit melk en mag alleen voor deze producten worden gebruikgemaakt van de benamingen die zijn opgenomen in een lijst in de bijlage bij verordening nr. 1308/2013 en de benamingen in de zin van artikel 17 van verordening nr. 1169/2011 die daadwerkelijk voor zuivelproducten worden gebruikt.

77 In het licht van dit specifieke rechtskader heeft het Hof in het dictum van het arrest van 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), in wezen verklaard dat deze bepalingen zich ertegen verzetten dat de benaming „melk" en de uitsluitend aan zuivelproducten voorbehouden benamingen worden gebruikt om bij de afzet of in reclame een zuiver plantaardig product aan te duiden, zelfs wanneer deze benamingen worden vervolledigd door verduidelijkende of beschrijvende aanvullingen die wijzen op de plantaardige oorsprong van het betrokken product, tenzij het Unierecht in een uitzondering voorziet.

78 Het Unierecht bevat geen regel die het gebruik van wettelijke benamingen met termen uit het slagerij-, vleeswaren- en visserijbedrijf, die onder besluit nr. 2022-947 vallen, of met termen uit bijlage I bij besluit nr. 2024-144, voorbehoudt aan bepaalde levensmiddelen die specifiek zijn gedefinieerd als levensmiddelen van dierlijke oorsprong. Bovendien blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken niet dat dergelijke regels bestaan in het Franse recht.

79 Hieruit volgt dat de conclusies die voortvloeien uit het arrest van 14 juni 2017, TofuTown.com (C-422/16, EU:C:2017:458), niet kunnen worden toegepast op de behandeling van de eerste en de tweede vraag.

80 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificatie, moet dus overeenkomstig de punten 67 tot en met 69 van het onderhavige arrest worden geoordeeld dat besluit nr. 2022-947 geen „wettelijke benaming" in de zin van verordening nr. 1169/2011 bevat, maar betrekking heeft op de vraag welke „gebruikelijke benamingen" of „beschrijvende benamingen" niet mogen worden gebruikt om levensmiddelen op basis van plantaardige eiwitten aan te duiden. Derhalve moet worden vastgesteld of die begrippen door deze verordening specifiek zijn geharmoniseerd in de zin van artikel 38, lid 1, ervan.

81 In dit verband zij erop gewezen dat in artikel 2, lid 2, onder o) en p), van verordening nr. 1169/2011 niet is bepaald dat de lidstaten maatregelen kunnen vaststellen om de gebruikelijke of de beschrijvende benaming van een bepaald levensmiddel vast te leggen, in tegenstelling tot wat artikel 2, lid 2, onder n), van die verordening bepaalt met betrekking tot de wettelijke benamingen.

82 Dit verschil wordt verklaard door het feit dat het toepassingsgebied van de door de Uniewetgever voor deze gebruikelijke en beschrijvende benamingen vastgelegde definities niet op een algemene en abstracte manier kan worden afgebakend door nationale autoriteiten. Zoals Protéines France en EVU in wezen betogen, kan een benaming slechts als een gebruikelijke benaming voor een levensmiddel worden beschouwd indien op grond van de omgangstaal, het gebruik, de gewoonte, de traditie en de praktijk kan worden aangenomen dat de consument die benaming herkent als de

specifieke benaming van het product waarop zij wordt vermeld. Voorts kan een benaming alleen als „beschrijvende benaming” worden beschouwd wanneer bij het lezen ervan kan worden opgemaakt wat de voornaamste kenmerken van het aldus aangeduide levensmiddel zijn.

83 Daarom volgt uit artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 dat een lidstaat die geen wettelijke benaming heeft vastgesteld, producenten van levensmiddelen op basis van plantaardige eiwitten niet door middel van een algemeen en abstract verbod mag beletten te voldoen aan hun verplichting om voor de benaming van deze levensmiddelen gebruik te maken van gebruikelijke of beschrijvende benamingen.

84 Met betrekking tot de vraag of een lidstaat algemene en abstracte maatregelen mag vaststellen ter voorkoming van het risico dat het gebruik van bepaalde gebruikelijke of beschrijvende benamingen de consument misleidt doordat deze niet juist wordt geïnformeerd over het feit dat in met deze benamingen aangeduide levensmiddelen dierlijke eiwitten zijn vervangen door plantaardige eiwitten, zij eraan herinnerd dat artikel 7, lid 1, onder d), van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011, zoals blijkt uit de punten 54 en 60 van het onderhavige arrest, specifiek betrekking hebben op de vervanging van bestanddelen of ingrediënten van levensmiddelen. Die materie wordt derhalve ook door deze verordening specifiek geharmoniseerd in de zin van artikel 38, lid 1, ervan.

85 De regeringen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend en de Europese Commissie voeren echter in wezen aan dat deze bepalingen geen betrekking hebben op de situatie die in dit geval relevant is, waarin de samenstelling van het betrokken levensmiddel volledig verandert.

86 Volgens vaste rechtspraak dient bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening te worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 12 mei 2021, Bundesrepublik Deutschland (Red notice van Interpol), C-505/19, EU:C:2021:376, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

87 Wat de letterlijke aspecten betreft, moet worden opgemerkt dat de bewoordingen van artikel 7, lid 1, onder d), van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011 verwijzen naar de vervanging van een bestanddeel of ingrediënt door een ander bestanddeel of ingrediënt. Het feit dat deze bepalingen verwijzen naar een bestanddeel of ingrediënt is echter niet voldoende om ze als niet-toepasselijk te beschouwen wanneer het vervangen bestanddeel of ingrediënt het enige bestanddeel of ingrediënt van een levensmiddel is.

88 Wat de context betreft, zij eraan herinnerd dat deze verordening in artikel 2, lid 2, onder f), de term „ingrediënt” definieert als „elke stof of product, waaronder aroma’s, levensmiddelenadditieven en voedingsenzymen, en elk bestanddeel van een samengesteld ingrediënt, die/dat bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel wordt gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig is, zelfs in een veranderde vorm”. Artikel 2, lid 2, onder q), van die verordening definieert „primair(e) ingrediënt(en)” als „het ingrediënt van een levensmiddel dat meer dan 50 % van dit levensmiddel uitmaakt of dat gewoonlijk door de consument met de benaming van het levensmiddel wordt geassocieerd en waarvoor in de meeste gevallen een kwantitatieve aanduiding vereist is”.

89 In artikel 7, lid 1, onder d), van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij diezelfde verordening wordt de term „ingrediënt” gebruikt zonder de „primaire ingrediënten” uit te sluiten. Primaire ingrediënten kunnen daarom worden vervangen in de zin van deze bepalingen.

90 Uit teleologisch oogpunt blijkt uit artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, gelezen in het licht van de overwegingen 1 en 3 daarvan, dat die verordening tot doel heeft de basis te leggen voor de waarborging van een hoog niveau van consumentenbescherming ten aanzien van voedselinformatie, rekening houdend met de verschillen in de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften, en daarbij ook te zorgen voor het soepel functioneren van de interne markt.

91 Dit hoge beschermingsniveau dreigt echter in het gedrang te komen als de bepalingen betreffende de vervanging in een levensmiddel van een bestanddeel of ingrediënt door een ander bestanddeel of ingrediënt niet van toepassing zijn wanneer het vervangen bestanddeel of ingrediënt zeer belangrijk is in een levensmiddel of zelfs het enige bestanddeel of ingrediënt ervan vormt. Paradoxaal genoeg zou het resultaat niet zijn dat de verkoop en promotie van dit levensmiddel door het Unierecht wordt verboden, maar dat de consumentenbescherming in dergelijke gevallen niet is geharmoniseerd en dus niet is gewaarborgd, terwijl dat wel het geval zou zijn als de vervanging een minder belangrijk bestanddeel of ingrediënt betreft.

92 Derhalve moet worden aangenomen dat artikel 7, lid 1, onder d), van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011 ook betrekking hebben op de vraag welke informatie aan de consumenten moet worden verstrekt wanneer de samenstelling van het betrokken levensmiddel volledig verandert.

93 Bovendien blijkt uit de rechtspraak over onder meer deze bepalingen dat de vermelding dicht in de buurt van de benaming van het levensmiddel, van de informatie betreffende de vervanging van een bestanddeel of ingrediënt volstaat om de consument te beschermen tegen het risico te worden misleid (zie in die zin arrest van 1 december 2022, LSI – Germany, C-595/21, EU:C:2022:949, punten 32 en 34).

94 Daarom voeren deze bepalingen, zoals Beyond Meat in wezen aangeeft, een weerlegbaar vermoeden in dat de informatie die op de door die bepalingen voorgeschreven wijze wordt verstrekt, de consumenten voldoende beschermt, ook in geval van volledige vervanging van het enige bestanddeel of ingrediënt dat de consumenten kunnen verwachten in een levensmiddel dat wordt aangeduid met een gebruikelijke of beschrijvende benaming die bepaalde termen bevat.

95 Als een nationale autoriteit echter van mening is dat de wijze waarop een levensmiddel concreet wordt verkocht of aangeprezen misleidend is voor de consument, kan zij gerechtelijke stappen ondernemen tegen de betrokken exploitant van een levensmiddelenbedrijf, die krachtens artikel 8, leden 1 en 2, van verordening nr. 1169/2011 verantwoordelijk is voor de informatie op dat levensmiddel en instaat voor de aanwezigheid en de nauwkeurigheid van die informatie, en moet aantonen dat voornoemd vermoeden wordt weerlegd.

96 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 7 en 17 van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening nr. 1169/2011, gelezen in het licht van artikel 2, lid 2, onder o) en p), en artikel 9, lid 1, onder a), van deze verordening, aldus moeten worden uitgelegd dat zij een specifieke harmonisatie in de zin van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengen van de bescherming van de consument tegen het risico te worden misleid door het gebruik van andere dan wettelijke benamingen bestaande uit termen uit het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die al dan niet uitsluitend plantaardige eiwitten

bevatten in plaats van eiwitten van dierlijke oorsprong, en zich er derhalve tegen verzetten dat een lidstaat nationale maatregelen vaststelt om het gebruik van dergelijke benamingen te regelen of te verbieden.

Derde vraag

97 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, bij een bevestigend antwoord op de eerste of de tweede vraag, artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat de specifieke harmonisatie die tot stand is gebracht door de bepalingen waarop deze vragen betrekking hebben, zich ertegen verzet dat een lidstaat een nationale maatregel vaststelt die ten eerste administratieve sancties verbindt aan de niet-naleving van de voorschriften en verboden die voortvloeien uit de bepalingen van deze verordening, en ten tweede het gehalte aan plantaardige eiwitten bepaalt waaronder het is toegestaan om andere dan wettelijke benamingen bestaande uit termen uit het slagerij-, vleeswaren- en visserijbedrijf te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten.

98 Met betrekking tot het eerste onderdeel van de derde vraag, dat betrekking heeft op de verboden en sancties die voortvloeien uit de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 2022-947, zij eraan herinnerd dat de lidstaten krachtens artikel 17, lid 2, derde alinea, van verordening nr. 178/2002 de regels vaststellen inzake maatregelen en sancties in geval van overtredingen van de levensmiddelenwetgeving, die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

99 Volgens artikel 3, punt 1, van deze verordening wordt onder „levensmiddelenwetgeving” verstaan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en voedselveiligheid in het bijzonder, zowel op het niveau van de Unie als op nationaal niveau. Deze term bestrijkt alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen.

100 Uit artikel 8 van die verordening volgt dat de levensmiddelenwetgeving ernaar streeft de belangen van de consument te beschermen en frauduleuze of bedrieglijke praktijken en alle andere praktijken die de consument kunnen misleiden, te voorkomen.

101 Deze elementen met betrekking tot verordening nr. 178/2002 zijn ook relevant voor verordening nr. 1169/2011.

102 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 1169/2011 is de definitie van „levensmiddelenwetgeving” voor de toepassing van die verordening namelijk die van artikel 3, punt 1, van verordening nr. 178/2002. Overweging 4 van verordening nr. 1169/2011 herinnert eraan dat verordening nr. 178/2002 bepaalt dat het een algemeen beginsel van de levensmiddelenwetgeving is dat aan de consumenten een handvat voor doordachte keuzen wordt geboden ten aanzien van de levensmiddelen die zij consumeren en dat praktijken worden voorkomen die de consument kunnen misleiden.

103 Aangezien verordening nr. 1169/2011 deel uitmaakt van de levensmiddelenwetgeving en die verordening onder bepaalde voorwaarden de vaststelling van nationale maatregelen toestaat, moeten de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties vaststellen voor overtreding van die verordening of die maatregelen.

104 Bijgevolg staat de specifieke harmonisatie die de in de eerste en de tweede vraag bedoelde bepalingen tot stand brengen er niet aan in de weg dat een lidstaat administratieve sancties verbindt aan de niet-naleving van de voorschriften en verboden die voortvloeien uit deze bepalingen of uit nationale maatregelen die in overeenstemming zijn met deze bepalingen.

105 Wat het tweede onderdeel van de derde vraag betreft, zij erop gewezen dat de vaststelling van het maximumgehalte aan plantaardige eiwitten, zoals die welke voortvloeit uit artikel 3, punt 1, van besluit nr. 2022-947, waaronder het toegestaan is dat levensmiddelen met bepaalde gebruikelijke of beschrijvende benamingen worden aangeduid, neerkomt op een regulering van het gebruik van die benamingen, zonder dat evenwel een wettelijke benaming wordt vastgelegd. Aangezien de bepalingen waarop de eerste en de tweede vraag betrekking hebben, het gebruik van die benamingen specifiek harmoniseren, kan een lidstaat geen maatregelen ter zake nemen zonder de eenvormigheid van het Unierecht in gevaar te brengen.

106 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat de in het antwoord op de eerste en de tweede vraag geconstateerde uitdrukkelijke harmonisatie er niet aan in de weg staat dat een lidstaat administratieve sancties uitvaardigt in geval van niet-naleving van de voorschriften en verboden die voortvloeien uit de bepalingen van deze verordening en uit nationale maatregelen die in overeenstemming zijn met deze verordening. Deze uitdrukkelijke harmonisatie staat er daarentegen aan in de weg dat een lidstaat een nationale maatregel vaststelt die het gehalte aan plantaardige eiwitten bepaalt waaronder het is toegestaan om andere dan wettelijke benamingen bestaande uit termen uit het slagerij-, vleeswaren- en visserijbedrijf te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten.

Vierde vraag

107 Aangezien de verwijzende rechter verduidelijkt dat de vierde vraag alleen is gesteld voor het geval de eerste en de tweede vraag ontkennend worden beantwoord, hoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

108 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 7 en 17 van, en bijlage VI, deel A, punt 4, bij verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, richtlijn 90/496/EEG van de Raad, richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, richtlijn 2000/13/EG van het Europees**

Parlement en de Raad, richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie, gelezen in het licht van artikel 2, lid 2, onder o) en p), en artikel 9, lid 1, onder a), van deze verordening,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij een specifieke harmonisatie in de zin van artikel 38, lid 1, van deze verordening tot stand brengen van de bescherming van de consument tegen het risico te worden misleid door het gebruik van andere dan wettelijke benamingen bestaande uit termen uit het slagerij-, vleeswaren- of visserijbedrijf voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die al dan niet uitsluitend plantaardige eiwitten bevatten in plaats van eiwitten van dierlijke oorsprong, en zich er derhalve tegen verzetten dat een lidstaat nationale maatregelen vaststelt om het gebruik van dergelijke benamingen te regelen of te verbieden.

2) **Artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1169/2011**

moet aldus worden uitgelegd dat

de in punt 1 van het dictum geconstateerde uitdrukkelijke harmonisatie er niet aan in de weg staat dat een lidstaat administratieve sancties uitvaardigt in geval van niet-naleving van de voorschriften en verboden die voortvloeien uit de bepalingen van deze verordening en uit nationale maatregelen die in overeenstemming zijn met deze verordening. Deze uitdrukkelijke harmonisatie staat er daarentegen aan in de weg dat een lidstaat een nationale maatregel vaststelt die het gehalte aan plantaardige eiwitten bepaalt waaronder het is toegestaan om andere dan wettelijke benamingen bestaande uit termen uit het slagerij-, vleeswaren- en visserijbedrijf te gebruiken voor het beschrijven, het in de handel brengen of het bevorderen van de verkoop van levensmiddelen die plantaardige eiwitten bevatten.

ondertekeningen