



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L. MEDINA

fremSAT den 16. december 2021¹

Sag C-533/20

Upfield Hungary Kft.

mod

Somogy Megyei Kormányhivatal

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Kúria (øverste domstol, Ungarn))

(Præjudiciel forelæggelse – forbrugerbeskyttelse – forordning (EF) nr. 1169/2011 – fødevarerinformation til forbrugere – obligatoriske angivelser – ingrediensliste – specifik betegnelse – forordning (EU) nr. 1925/2006 – tilsætning af vitaminer til fødevarer – pligt til at oplyse vitaminers generiske betegnelse og vitaminkilder)

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af forordning (EU) nr. 1169/2011², som fastsætter generelle regler om fødevarerinformation til forbrugerne, i sammenhæng med forordning (EF) nr. 1925/2006³, der omhandler tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer.

2. Denne anmodning er blevet indgivet i sagen mellem Upfield Hungary Kft. (herefter »Upfield«) og Somogy Megyei Kormányhivatal (forvaltningen i provinsen Somogy, Ungarn) vedrørende en afgørelse, hvorved denne myndighed pålagde Upfield at ændre mærkningen af et fødevarerprodukt, der er markedsført i Ungarn og indeholder tilsatte vitaminer.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 25.10.2011 om fødevarerinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT 2011, L 304, s. 18, berigtiget i EUT 2014, L 331, s. 40).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 20.12.2006 om tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer (EUT 2006, L 404, s. 26).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1169/2011

3. Forordning nr. 1169/2011 skaber grundlaget for at garantere et højt niveau for forbrugerbeskyttelse vedrørende fødevarerinformation, idet der tages hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.

4. Artikel 2, stk. 2, litra f), h), n), o) og s), i forordning nr. 1169/2011 bestemmer, at i denne forordning defineres begreberne »ingrediens«, »sammensat ingrediens«, »betegnelse ifølge forskrifterne«, »sædvanlig betegnelse«, »næringsstof« som følger:

»[...]

f) »ingrediens«: ethvert stof eller produkt, herunder aromaer, fødevareretsætningsstoffer og fødevarerenszymer, og enhver bestanddel af en sammensat ingrediens, der anvendes ved fremstilling eller tilberedning af en fødevarer, og som stadig findes i færdigvaren, eventuelt i ændret form; restkoncentrationer betragtes ikke som ingredienser

[...]

h) »sammensat ingrediens«: en ingrediens, som selv er produktet af mere end én ingrediens

[...]

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

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

[...]

s) »næringsstof«: protein, kulhydrat, fedt, kostfibre, natrium, vitaminer og mineraler opført i nr. 1, del A i bilag XIII til denne forordning samt stoffer, der tilhører, eller er bestanddele af en af disse kategorier

[...]«

5. Artikel 3 med overskriften »Generelle målsætninger« i forordning nr. 1169/2011 fastsætter i stk. 1, 2 og 4:

»1. Fødevarerinformation har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og interesser ved at give endelige forbrugere grundlag for at træffe informerede valg og anvende fødevarer på sikker vis, navnlig ud fra sundhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige, sociale og etiske betragtninger.

2. Fødevarerinformationslovgivningen har til formål at opnå fri bevægelighed i Unionen for fødevarer, der er lovligt produceret og markedsført, idet der, når det er relevant, tages hensyn til behovet for at beskytte producenternes legitime interesser og at fremme produktionen af kvalitetsprodukter.

[...]

4. Der skal i forbindelse med udarbejdelse, evaluering og ændring af fødevarerinformationslovgivning foretages åbne og gennemsigtige offentlige høringer, herunder af interessenter, enten direkte eller gennem repræsentative organer, bortset fra tilfælde, hvor dette som følge af sagens hastende karakter ikke er muligt.«

6. Artikel 4 med overskriften »Principper for obligatorisk fødevarerinformation« i forordning nr. 1169/2011 foreskriver i stk. 2:

»Når behovet for obligatorisk fødevarerinformation vurderes, og for at gøre det muligt for forbrugere at træffe informerede valg, tages der hensyn til et udbredt behov hos de fleste forbrugere for bestemte oplysninger, som de tillægger stor værdi, eller til almindeligt anerkendte fordele for forbrugeren.«

7. Artikel 7 med overskriften »Fair oplysningspraksis« i forordning nr. 1169/2011 fastsætter i stk. 1 og 2:

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

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

[...]

c) ved at give indtryk af, at den pågældende fødevarer har særlige egenskaber, når alle lignende fødevarer har samme egenskaber, navnlig ved specifikt at fremhæve forekomsten eller fraværet af visse ingredienser og/eller næringsstoffer

[...]

2. Fødevarerinformation skal være korrekt, klar og letforståelig for forbrugeren.«

8. Denne forordnings artikel 9 med overskriften »Liste over obligatoriske angivelser« bestemmer i stk. 1:

»På de betingelser, der er fastsat i artikel 10-35, og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i dette kapitel, er det obligatorisk at angive følgende oplysninger:

[...]

b) ingredienslisten

[...]

l) en næringsdeklaration.«

9. Artikel 17 med overskriften »Varebetegnelse for fødevaren«, i forordning nr. 1169/2011 fastsætter i stk. 1:

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

10. Artikel 18 med overskriften »Ingrediensliste«, i denne forordning bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Ingredienslisten skal have en passende overskrift eller indledning, som består af eller hvori ordet »ingredienser« indgår. Den skal bestå af en opregning af samtlige ingredienser i fødevaren efter faldende vægt henført til fremstillingstidspunktet.

2. Ingredienserne skal i givet fald angives ved deres specifikke betegnelse i overensstemmelse med reglerne i artikel 17 og i bilag VI.«

11. Artikel 30, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1169/2011, der omhandler indholdet af næringsdeklarationen som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra l), i denne forordning, fastsætter:

»1. Den obligatoriske næringsdeklaration skal indeholde følgende oplysninger:

a) energiværdi og

b) mængden af fedt, mættede fedtsyrer, kulhydrater, sukkerarter, protein og salt.

[...]

2. Indholdet af den obligatoriske næringsdeklaration, jf. stk. 1, kan suppleres med oplysninger om mængden af et eller flere af følgende elementer:

[...]

f) vitaminer og mineraler som anført i bilag XIII, del A, punkt 1, når de forekommer i betydelig mængde som defineret i bilag XIII, del A, punkt 2.«

12. Bilag XIII med overskriften »Referenceindtag« til forordning nr. 1169/2011 indeholder del A med overskriften »Dagligt referenceindtag af vitaminer (voksne)«. Punkt 1 heri opregner de »vitaminer og mineraler, som kan deklarerer, og deres ernæringsmæssige referenceværdier«. Disse vitaminer omfatter vitamin A og vitamin D.

2. Forordning nr. 1925/2006

13. Forordning nr. 1925/2006 harmoniserer medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer med henblik på at sikre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, idet der samtidig sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

14. Nævnte forordnings artikel 3 med overskriften »Krav i forbindelse med tilsætningen af vitaminer og mineraler« bestemmer i stk. 1:

»Som tilsætning til fødevarer i medfør af denne forordning må kun anvendes de vitaminer og mineraler, der er opført på listen i bilag I, i de former, der er opført på listen i bilag II.«

15. Artikel 7 med overskriften »Mærkning, præsentation og reklame« i forordning nr. 1925/2006 bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Mærkning og præsentation af samt reklame for fødevarer tilsat vitaminer og mineraler må ikke forvirre eller vildlede forbrugerne for så vidt angår fødevarernes næringsværdi, som måtte skyldes tilsætning af disse næringsstoffer.

3. Næringsdeklaration på produkter tilsat vitaminer og mineraler, der er omfattet af denne forordning, er obligatorisk. Deklarationen skal indeholde de oplysninger, der er nævnt i artikel 30, stk. 1, i [forordning nr. 1169/2011], samt en angivelse af de samlede mængder af de tilsatte vitaminer og mineraler efter tilsætning til fødevareren.«

16. Bilag I til forordning nr. 1925/2006, der opregner de »vitaminer og mineraler, der må tilsættes til fødevarer«, henviser navnlig til »vitamin A« og »vitamin D«.

17. Bilag II til denne forordning, der opregner de »vitamin- og mineralkilder, der må tilsættes til fødevarer«, inkluderer bl.a. under overskriften »Vitamin A« fire vitaminkilder, nemlig »retinol«, »retinylacetat«, »retinylpalmitat« og »beta-caroten«. Det omfatter også, under overskriften »Vitamin D«, to vitaminkilder, der betegnes som »cholecalciferol« og »ergocalciferol«.

III. De faktiske omstændigheder, proceduren og det præjudicielle spørgsmål

18. Upfield markedsfører margarine i Ungarn, herunder et produkt med betegnelsen »Flóra ProActiv«, der er margarine med 35% fedt og med tilsatte vegetabiliske steroler. På listen over dette produkts ingredienser angives »vitaminer (A, D)« for at angive, at produktet er tilsat vitamin A og vitamin D.

19. Forvaltningen i provinsen Somogy, Ungarn, der har kompetence i spørgsmål om forbrugerbeskyttelse, konstaterede, at mærkningen af Upfields produkt ikke havde overholdt forordning nr. 1169/2011, og vedtog en afgørelse, hvorved Upfield blev pålagt straks at bringe overtrædelsen til ophør. Forvaltningen var i det væsentlige af den opfattelse, at mærkningen af

fødevarerprodukter, i henhold til forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med forordning nr. 1925/2006, skal angive de forskellige ingredienser og derudover, hvis disse ingredienser omfatter vitaminer, betegnelserne for de anvendte kilder, der er anvendt i fremstillingsprocessen.

20. I søgsmålet anlagt til prøvelse af denne afgørelse annullerede retten i første instans den af to grunde. Den fandt for det første, at forordning nr. 1169/2011 hverken definerer begrebet »den specifikke betegnelse« for ingredienser i fødevarer, som omhandlet i artikel 18, stk. 2, i denne forordning, eller indeholder andre bestemmelser herom. Den konstaterede for det andet, at forordning nr. 1925/2006 fastsætter regler om mærkning, præsentation og reklame for produkter, der er tilsat vitaminer, men ikke regulerer betegnelsen for ingredienser. Den pågældende ret konkluderede i denne forbindelse, at der ikke er nogen bestemmelse, der er til hinder for, at betegnelserne »vitamin A« eller »vitamin D« kan anføres blandt produktets ingredienser.

21. Den ungarske myndighed har iværksat appel til prøvelse af den dom, der blev afsagt af retten i første instans, ved Kúria (øverste domstol, Ungarn). Den har i appelskriftet på den ene side gjort gældende, at forordning nr. 1169/2011 kræver, at »den specifikke betegnelse« for alle anvendte ingredienser angives i mærkningen af fødevarerproduktet, og på den anden side, at »den specifikke betegnelse« for ingredienser såsom vitamin A og D svarer til de vitaminkilder, der er angivet i forordning nr. 1925/2006. Den samme myndighed har også fremhævet, at de kilder, der anvendes i sammensætningen af fødevarer, er relevante for sagsøgte af metodologiske og teknologiske målehensyn med henblik på den analytiske undersøgelse af fødevarer.

22. Kúria (øverste domstol) er af den opfattelse, at der i den foreliggende tvist skal tages stilling til spørgsmålet om, hvad der for så vidt angår vitaminer skal forstås ved »den specifikke betegnelse« med henblik på anvendelsen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, navnlig i tilfælde, hvor fødevarer tilsættes vitaminer. Ifølge den nævnte domstol giver manglen på en definition af »den specifikke betegnelse« i den lovgivning, der finder anvendelse, anledning til en fortolkningsvanskelighed, der understøttes af den ikke-ensartede praksis hos distributørerne, de administrative myndigheder og domstolene.

23. Under disse omstændigheder har Kúria (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal bestemmelserne i forordning [nr. 1169/2011], navnlig artikel 18, stk. 2, fortolkes således, at der i tilfælde af tilsætning af vitaminer til fødevarer ved betegnelsen for fødevarernes ingredienser ud over vitaminernes betegnelse også skal nævnes deres betegnelse i henhold til de vitaminkilder, der må tilsættes til fødevarer?«

24. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolens Justitskontor den 21. oktober 2020. Republikken Kroatien, Ungarn samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Der er ikke blevet afholdt retsmøde i denne sag. Sagens parter og intervenienter har dog skriftligt besvaret Domstolens spørgsmål af 29. juni 2021.

IV. Bedømmelse

25. Den forelæggende ret ønsker med sit præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 1169/2011, navnlig artikel 18, stk. 2, skal fortolkes således, at der i tilfælde af tilsætning af vitaminer til fødevarer ved betegnelsen for fødevarernes ingredienser ud over

vitaminernes generiske betegnelse⁴ – f.eks. vitamin A og vitamin D – også skal nævnes deres betegnelse i henhold til de anvendte vitaminkilder, som opregnet i bilag II til forordning nr. 1925/2006.

26. Indledningsvis bemærkes, at for så vidt som den forelæggende rets spørgsmål omhandler fortolkningen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, der vedrører den måde, hvorpå fødevarernes ingredienser skal omtales i mærkningen, lægger den forelæggende ret til grund, at vitaminer er omfattet af begrebet »ingrediens« som defineret i denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra f).

27. Jeg vil derfor først kort undersøge, hvorvidt vitaminer er omfattet af begrebet »ingrediens« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1169/2011. Jeg vil derefter undersøge om artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at betegnelsen for fødevarernes ingredienser i tilfælde af tilsætning af vitaminer til fødevarer, ud over vitaminernes generiske betegnelse, også skal nævne deres vitaminkilder.

A. Vitaminer som ingredienser som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1169/2011

28. »Ingediens« defineres i henhold til artikel 2, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1169/2011 nærmere bestemt som ethvert stof eller produkt, herunder aromaer, fødevaretilsætningsstoffer og fødevareenzymmer, og enhver bestanddel af en sammensat ingrediens, der anvendes ved fremstilling eller tilberedning af en fødevarer, og som stadig findes i færdigvaren. I modsætning hertil definerer artikel 2, stk. 2, litra s), i forordning nr. 1169/2011 »næringsstof« som protein, kulhydrat, fedt, kostfibre, natrium, vitaminer og mineraler opført i punkt 1, del A, i bilag XIII til denne forordning samt stoffer, der tilhører en af disse kategorier.

29. Det følger heraf, at selv om vitaminer udtrykkeligt defineres som næringsstoffer i forordning nr. 1169/2011, er det stadig et spørgsmål, om de også kan betragtes som ingredienser i samme forordnings forstand.

30. Jeg konstaterer i denne forbindelse, at Domstolen allerede har fortolket begrebet »ingrediens« på området for EU-fødevarerinformationslovgivning. Domstolen fandt i dommen i sagen Bablok m.fl.⁵, at pollen i kosttilskud på basis af pollen skal kvalificeres som »ingrediens« som omhandlet i artikel 6, stk. 4, litra a), i direktiv 2000/13/EF⁶, eftersom det blev »tilføje[t] ved fremstillingen eller under tilberedningen heraf«. Den standard, som Domstolen anvendte til at afgøre, hvorvidt et stof kunne betragtes som en »ingrediens« af en fødevarer, afhang af det andet led i artikel 6, stk. 4, litra a), i direktiv 2000/13, der henviste til brugen af dette stof ved fremstillingen eller under tilberedningen af en fødevarer.

⁴ – I mangel af et præcist begreb i den lovgivning, der finder anvendelse, anvendes i dette forslag til afgørelse begrebet »generiske betegnelse« for at henvise til vitaminers betegnelse i deres generiske form.

⁵ – Dom af 6.9.2011 (C-442/09, EU:C:2011:541, præmis 74).

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20.3.2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EUT 2000, L 109, s. 29).

31. Definitionen af begrebet »ingrediens« som omhandlet i artikel 6, stk. 4, litra a), i direktiv 2000/13 er med visse tilføjelser den samme som i artikel 2, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1169/2011, der erstattede det tidligere direktiv. Efter min opfattelse bør den samme fortolkningstilgang derfor anvendes i denne sag⁷.

32. Som Kommissionen har forklaret i sit indlæg, er det muligt, at et næringsstof anvendes ved fremstilling af en fødevarer og ligeledes kan findes i færdigvaren. Dette er særlig tilfældet, når stoffer anvendt ved tilberedningen af en fødevarer er rene eller næsten rene næringsstoffer, såsom sukker, salt eller endda vitaminer, som derfor måske er omfattet af begrebet »ingrediens« som omhandlet i forordning nr. 1169/2011.

33. Når alt kommer til alt, er det særlige kendetegn ved de relevante produkter i denne sag, hvilket er fødevarer tilsat vitaminer, at vitaminerne bliver tilsat som særskilte stoffer i fødevarers fremstillingsproces med henblik på at berige den eller styrke dens ernæringsegenskaber⁸. Dette er endnu mere udtalt i tilfælde vedrørende kosttilskud, der i henhold til direktiv 2002/46/EF⁹ omfatter koncentrerede kilder til næringsstoffer, enten alene eller kombinerede. Dette direktiv bestemmer, at kun de vitaminer og mineraler, der er opført i bilag I til direktivet, kan »anvendes til fremstilling af kosttilskud«¹⁰, hvilket påviser, at begge former for stoffer er omfattet af begrebet ingrediens, som fortolket af Domstolen.

34. Det følger heraf, at anvendelsesområdet for begreberne »ingrediens« og »næringsstof«, således som de er defineret i artikel 2, stk. 2, litra f) og s), i forordning nr. 1169/2011, ikke udelukker hinanden.

35. Det skal nævnes, at det tilsyneladende alene er artikel 7, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1169/2011, der indeholder en sondring mellem ingredienser på den ene side og næringsstoffer på den anden side, idet det bestemmes, at fødevarerinformation ikke må være af en sådan art, at den vildleder »navnlig ved specifikt at fremhæve forekomsten eller fraværet af visse ingredienser og/eller næringsstoffer«¹¹. Denne sondring kan dog forklares med, at ikke alle ingredienser er næringsstoffer, idet den første af disse to kategorier er bredere end den anden, men udelukker ikke, at næringsstoffer i visse tilfælde udgør ingredienser.

36. Er et næringsstof, såsom et vitamin, ligeledes en fødevarer ingrediens, giver dets omtale som et næringsstof på produktets næringsdeklaration en anden information til forbrugeren. Ingredienslisten informerer forbrugeren om tilstedeværelsen af vitaminer i den færdige fødevarer, hvorimod næringsdeklaration gør forbrugeren i stand til at forstå en fødevarers konkrete vitaminindhold i henhold til referenceindtag.

37. På baggrund af det ovenfor nævnte må jeg konkludere, at selv om næringsstoffer ikke altid er ingredienser, kan de være det, når de anvendes ved fremstilling eller tilberedning af en fødevarer. Der må derfor foretages en undersøgelse i den enkelte sag. I tilfælde som den foreliggende sag, der vedrører fødevarer med tilsatte vitaminer, skal disse dog betragtes som ingredienser som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra f), i forordning nr. 1169/2011.

⁷ – Jf. endvidere artikel 18, stk. 1 i forordning nr. 1169/2011, som fastsætter, at ingredienslisten »skal bestå af en opregning af samtlige ingredienser i fødevarer efter faldende vægt henført til fremstillingstidspunktet« (min fremhævelse).

⁸ – Jf. i denne retning artikel 3, stk. 2 i forordning nr. 1925/2006.

⁹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 10.6.2002 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger om kosttilskud (EUT 2002, L 183, s. 51). Jf. især artikel 2, litra a).

¹⁰ – Artikel 4, direktiv 2002/46. Min fremhævelse.

¹¹ – Min fremhævelse.

B. Obligatorisk henvisning til vitaminkilder i ingredienslisten

38. Kúria (øverste domstol, Ungarn) ønsker af Domstolen oplysninger om fortolkningen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011. Den søger navnlig at få fastslået, hvorvidt begrebet »specifik betegnelse«, der anvendes i denne bestemmelse, skal forstås således, at det alene i tilfælde af tilsætning af vitaminer til fødevarer henviser til dets generiske betegnelse, eller i stedet til en kombination af dets generiske betegnelse og dets vitaminkilder i henhold til bilag II til forordning nr. 1925/2006.

39. Jeg vil først og fremmest anføre de fortolkningsprincipper, der skal anvendes ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten. Det er i henhold til fast retspraksis nødvendigt ikke blot at undersøge ordlyden af en bestemmelse, men også den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af¹². I denne sag leder en ordlydsfortolkning, en fortolkning af den sammenhæng, hvori den indgår, samt en teleologisk fortolkning af forordning nr. 1169/2011 mig til at konstatere, at i tilfælde af en fødevarer med tilsatte vitaminer er det ikke nødvendigt at inkludere en henvisning til vitaminkilden, som specifikt defineret i forordning nr. 1925/2006, i ingredienslisten sammen med vitaminets generiske betegnelse.

1. Ordlydsfortolkning

40. Den forelæggende rets spørgsmål kræver ikke alene, at ordlyden af bestemmelserne i forordning nr. 1169/2011 tages i betragtning, men også af forordning nr. 1925/2006, der i bilag I og II hertil opregner betegnelserne for de vitaminer, der kan tilsættes fødevarer, og de konkrete kilder, som disse vitaminer kan baseres på.

41. Artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 foreskriver, at ingredienser skal angives i ingredienslisten ved deres »specifikke betegnelse« i overensstemmelse med reglerne i artikel 17 i denne forordning¹³. Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, der finder analog anvendelse på ingredienser, fastsætter i det væsentlige, at varebetegnelsen for en fødevarer skal være dens betegnelse »ifølge forskrifterne« eller, hvis en sådan betegnelse ikke findes, »dens sædvanlige betegnelse«. Spørgsmålet er da, om vitaminkilder, der er opregnet i bilag II til forordning nr. 1925/2006, udgør »betegnelsen ifølge forskrifterne« eller deres »sædvanlige betegnelse«.

42. Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 indeholder ikke nogen egentlig definition på disse to typer af betegnelser. Denne bestemmelse omhandler dog de definitioner, der finder anvendelse i medfør af forordningens artikel 2, stk. 2, litra n) og o), der fastsætter indholdet af begreberne »betegnelse ifølge forskrifterne« og »sædvanlige betegnelse«. Selv om begge definitioner i denne artikel henviser til betegnelser, der er relevante for fødevarer, må de, når de sammenholdes med artikel 17, stk. 1, og artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, forstås således, at de også finder anvendelse på betegnelser, der omhandler ingredienser.

¹² – Dom af 16.11.2016, Hemming m.fl. (C-316/15, EU:C:2016:879 præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

¹³ – Artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 henviser ligeledes til bilag VI til den samme forordning. Dette bilag er dog ikke relevant i denne sag.

a) Vitaminkilder som vitaminers betegnelse ifølge forskrifterne

43. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra n), i forordning nr. 1169/2011, der finder analog anvendelse på ingredienser, henviser begrebet »betegnelse ifølge forskrifterne« nærmere bestemt til den varebetegnelse, som er foreskrevet i de EU-bestemmelser, der gælder for dem. Kun i mangel af sådanne EU-bestemmelser er varebetegnelsen foreskrevet i de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder i den medlemsstat, hvor fødevareren sælges til den endelige forbruger.

44. Det forhold, at bilag II til forordning nr. 1925/2006 opregner de vitaminkilder, der kan tilsættes fødevarer, forekommer at støtte et argument om, at disse kilder udgør den foreskrevne betegnelse for disse vitaminer i EU-retten og derfor deres betegnelse ifølge forskrifterne. En sådan fortolkning følger dog ikke efter min opfattelse af ordlyden af forordning nr. 1925/2006.

45. I henhold til artikel 1 i forordning nr. 1925/2006 harmoniserer forordningen bestemmelser i medlemsstaterne vedrørende tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer. Denne forordnings artikel 7 definerer navnlig reglerne vedrørende mærkning og præsentation af samt reklame for fødevarer tilsat vitaminer og mineraler. Denne artikel regulerer dog ikke betegnelsen for ingredienser, der udelukkende er omfattet af forordning nr. 1169/2011¹⁴.

46. Jeg bemærker, at denne sag adskiller sig fra sagen Tesco Stores ČR (C-881/19), der verserer ved Domstolen. Sidstnævnte sag vedrører anvendelse af betegnelsen for en sammensat ingrediens i mærkningen i henhold til forordning nr. 1169/2011 af en fødevarer, som specifikt er defineret i direktiv 2000/36/EF¹⁵ om chokoladevarer. Generaladvokat Tanchev konstaterede i sit seneste forslag til afgørelse¹⁶, at den sammensatte ingrediens, der anvendes i den pågældende fødevarer, har en betegnelse ifølge forskrifterne som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra n), i forordning nr. 1169/2011. I forbindelse med denne konstatering anførte han med rette, at artikel 3 i direktiv 2000/36 udtrykkeligt kræver, at i anvendelsen af forordning nr. 1169/2011¹⁷ er »varebetegnelserne [for produkterne] i bilag I [til denne forordning] [...] forbeholdt de i bilaget nævnte produkter og skal benyttes i handelen for at betegne dem«. Efter generaladvokatens opfattelse skal denne betegnelse således anvendes i den obligatoriske ingrediensliste.

47. I modsætning hertil, som Kommissionen har bemærket i denne sag, foreskriver hverken forordning nr. 1925/2006 eller forordning nr. 1169/2011, at de betegnelser, der opregnes i bilag I og II til den første af disse forordninger, skal forstås som bindende ved mærkningen af produkter tilsat vitaminer og mineraler. De kan derfor ikke ud fra ordlyden betragtes som en betegnelse ifølge forskrifterne for vitaminer tilsat fødevarer.

b) Vitaminers generiske form som deres sædvanlige betegnelse

48. Hvad angår det subsidiære begreb »sædvanlige betegnelse«, hvortil der er henvist i artikel 2, stk. 2, litra o), i forordning nr. 1169/2011, der ligeledes finder analog anvendelse på ingredienser, er dette en varebetegnelse, som accepteres af forbrugerne i den medlemsstat, hvor fødevareren sælges, uden at der er behov for yderligere forklaring af varebetegnelsen.

¹⁴ – Jf. artikel 1, stk. 3, forordning nr. 1169/2011.

¹⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 23.6.2000 om kakao- og chokoladevarer bestemt til konsum (EUT 2000, L 197, s. 19).

¹⁶ – Generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2021:830, punkt 51, 52 og 54).

¹⁷ – Henvisningen i artikel 3 i direktiv 2000/36 til Rådets direktiv 79/112/EØF af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EUT 1979, L 33, s. 1) skal nu forstås som en henvisning til forordning nr. 1169/2011.

49. Det er almindelig kendt, at betegnelsen for et vitamin i dets generiske form, såsom »vitamin A« eller »vitamin D« er tættere knyttet til definitionen på den sædvanlige betegnelse end på en vitaminkilde, idet den generiske betegnelse for et vitamin er den almindelige henvisning til dette stof. Ingen af parterne i denne sag har bestridt dette.

50. Der kunne dog argumenteres for, at i tilfælde hvor vitaminkilden har en betegnelse, som forbrugere ville genkende, skal dette betragtes som dets sædvanlige betegnelse og derfor anføres i produktets ingrediensliste. Forbrugere kan dog som regel ikke genkende de kemiske formuleringer, der er opregnet i bilag II til forordning nr. 1925/2006, såsom »retinol«, »retinylacetat«, »retinylpalmitat« og »beta-caroten« på den ene side, og »cholecalciferol« og »ergocalciferol« på den anden side, som betegnelser, der henviser henholdsvis til vitamin A og D. Selv om en konkret undersøgelse i den enkelte sag aldrig bør udelukkes, følger det heraf, at de vitaminkilder, der er opregnet i bilag II til forordning nr. 1925/2006, ikke kan betragtes som den sædvanlige betegnelse for disse vitaminer. Der er heller ingen grund til at antage, at kombinationen af den generiske betegnelse for det tilsatte vitamin med den tilsvarende vitaminkilde udgør dets sædvanlige betegnelse.

51. I lyset af det ovenstående leder en ordlydsfortolkning af de relevante bestemmelser i forordning nr. 1169/2011 og forordning nr. 1925/2006 mig til at konkludere, at den generiske betegnelse for et vitamin udgør dets sædvanlige betegnelse og følgelig »den specifikke betegnelse« som omhandlet i artikel 18, stk. 2, i den førstnævnte forordning.

2. Fortolkning af den sammenhæng, hvori forordningen indgår

52. En ordlydsfortolkning af en bestemmelse i EU-retten, der udelukkende er baseret på dens ordlyd, kan – efter at bestemmelsen er blevet placeret i dens rette sammenhæng – tages op til fornyet overvejelse og fortolkes i lyset af EU-rettens bestemmelser som helhed¹⁸. I denne sag skal Domstolen tage stilling til, om den ordlydsfortolkning af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, som er foreslået i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse, når denne bestemmelse sammenholdes med andre relevante artikler i den samme forordning, også underbygges i forhold til den overordnede sammenhæng. Domstolen skal derefter undersøge, hvorvidt den foreslåede ordlydsfortolkning af forordning nr. 1169/2011 ligeledes bekræftes, når den sammenholdes med andre relevante EU-retlige forskrifter på området for fødevarerlovgivning.

a) Overordnet sammenhæng: ingrediensliste og næringsdeklaration

53. Det skal påpeges, at samtidig med ingredienslisten, der er obligatorisk for så vidt angår præsentationsmåden for et fødevarerprodukt i henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, kræver denne bestemmelse, at en næringsdeklaration angives. Som allerede nævnt fremmer disse to krav forskellige formål og giver forbrugere forskellig information. Ingredienslisten giver information om fødevarens sammensætning¹⁹, hvorimod næringsdeklarationen giver detaljer om fødevarens energiværdi samt tilstedeværelsen af visse næringsstoffer, hvilket er vigtigt for folkesundheden²⁰.

¹⁸ – Dom af 6.10.1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335, præmis 20).

¹⁹ – Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011.

²⁰ – 36. betragtning til forordning nr. 1169/2011.

54. Næringsdeklarationen skal mere konkret angive energiværdien og mængden af næringsstoffer såsom fedt, mættede fedtsyrer, kulhydrater, sukkerarter, protein og salt²¹. Dette kan frivilligt suppleres med oplysninger i næringsdeklarationen om andre næringsstoffer opregnet i punkt 1, del A, i bilag XIII til forordning nr. 1169/2011, såsom vitaminer²². Denne liste henviser dog til vitaminer i henhold til deres generiske betegnelse, ikke deres vitaminkilder.

55. Jeg konkluderede i den første del af min analyse med hensyn til fødevarer tilsat vitaminer, at sidstnævnte kan betragtes både som en »ingrediens« og som et »næringsstof« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra f) og s), i forordning nr. 1169/2011. Jeg skal her tilføje, at der efter min opfattelse ikke er noget systematisk argument, der antyder, at EU-lovgiver havde til hensigt at begrænse oplysninger om vitaminer til deres generiske betegnelse i næringsdeklarationen og en kombination af deres generiske betegnelse og vitaminkilder, som defineret i forordning nr. 1925/2006, i ingredienslisten.

56. Den kroatiske regering og Kommissionen har dog gjort gældende, at eftersom ingredienslisten og næringsdeklarationen har forskellige, men komplementære funktioner, ville anvendelsen af forordning nr. 1169/2011 være mere konsekvent og præcis, såfremt den blev fortolket således, at den kræver mere konkret information i ingredienslisten og mere generisk information i næringsdeklarationen. Denne opfattelse kan dog kun godtages med hensyn til fødevarer tilsat vitaminer, såfremt den i det mindste delvist støttes af en ordlydsfortolkning af forordning nr. 1169/2011 og/eller af forordning nr. 1925/2006, hvilket, som jeg allerede har påvist, ikke er tilfældet. Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at en fortolkning ud fra den sammenhæng, hvori en bestemmelse indgår, skal anvendes, når den bogstavelige betydning er tvetydig eller ville føre til et meningsløst resultat²³, men den kan ikke omforme ordlyden af denne bestemmelse i en sådan grad, at retssikkerheden og den retlige forudsigelighed herved bringes i fare²⁴.

57. Jeg vil endvidere henlede Domstolens opmærksomhed på del C i bilag VII til forordning nr. 1169/2011 vedrørende fødevarer tilsætningsstoffer og fødevarerenszymer, hvilket er en anden form for ingrediens som omhandlet i denne forordnings artikel 2, stk. 2, litra f). I henhold til denne del i bilag VII til forordning nr. 1169/2011 skal visse fødevarer tilsætningsstoffer og fødevarerenszymer, der er omfattet af en af de kategorier, der henhører under en af de her anførte kategorier, angives ved betegnelsen på denne kategori sammen med deres specifikke betegnelse eller i givet fald deres e-nummer. Det følger heraf, at i modsætning til fødevarer tilsætningsstoffer og fødevarerenszymer, anser EU-lovgiver ikke vitaminers generiske betegnelse for at være en ingredienskategori og vitaminkilder som deres specifikke betegnelse, således som intervenienterne har gjort gældende i deres indlæg. Det må nødvendigvis forstås således, at såfremt dette ikke var tilfældet, ville en bestemmelse svarende til del C i bilag VII til forordning nr. 1169/2011 være blevet inkluderet i denne forordning vedrørende vitaminer.

b) Forordning nr. 1169/2011 i forhold til EU-fødevarerlovgivningen

58. Denne sag, der omhandler fødevarer tilsat vitaminer, kræver, at forordning nr. 1169/2011 sammenholdes med forordning nr. 1925/2006, der som allerede bemærket opregner betegnelserne for de vitaminer, der må tilsættes til fødevarer, samt deres vitaminkilder.

²¹ – Artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011.

²² – Artikel 30, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011.

²³ – Jf. generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179, punkt 37 og den deri nævnte retspraksis).

²⁴ – Jf. 9. og 11. betragtning til forordning nr. 1169/2011, der specifikt henviser til retssikkerhed for forbrugere og andre interessenter.

59. Jeg har allerede antydnet, at en ordlydsfortolkning af forordning nr. 1925/2006 ikke fører til en konklusion, hvorefter vitaminer, når de tilsættes fødevarer, skal angives i en kombination, hvor både deres generiske betegnelse og vitaminkilder optræder. Det skal påpeges, at opregningen af vitaminkilder i bilag II til forordning nr. 1925/2006 har været inkluderet i denne forordning siden den første udgave heraf, som blev vedtaget i 2006. Såfremt EU-lovgiver havde til hensigt, at vitaminer, der tilsættes fødevarer, også skulle angives ved deres vitaminkilder, ville det have været oplagt fra et perspektiv om normativ sammenhæng, at en konkret bemærkning eller bestemmelse i denne henseende var blevet indføjet i forordning nr. 1169/2011, da den blev vedtaget i 2011.

60. I øvrigt skal det fremhæves, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af forordning nr. 1169/2011 præciserede den information, der skal gives i næringsdeklarationen på produkter tilsat vitaminer og mineraler. EU-lovgiver gjorde dette i denne forordnings artikel 50, der ændrede artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1925/2006, som kræver, at næringsdeklarationen skal indeholde de oplysninger, der er nævnt i artikel 30, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011. Det er derfor atter rimeligt at erindre om, at såfremt EU-lovgiver havde haft til hensigt at kræve, at vitaminer tilsat fødevarer skulle angives i ingredienslisten, ikke alene med henvisning til deres generiske betegnelse, men også med henvisning til deres vitaminkilder, kunne en ændring af forordning nr. 1925/2006 være blevet gennemført ved forordning nr. 1169/2011, således som det skete med hensyn til den information, der skal angives i næringsdeklarationen.

61. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at forordning nr. 1169/2011, når den sammenholdes med forordning nr. 1925/2006, ikke kan forstås således, at den kræver, at vitaminer tilsat fødevarer i ingredienslisten skal angives ved navnet på deres kilde.

62. For fuldstændighedens skyld vil jeg forholde mig til et detaljeret argument fremsat af den kroatiske regering og Kommissionen i deres indlæg vedrørende fortolkningen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 i forhold til direktiv 2002/46.

63. Begge intervenienter henviser til bilag II til dette direktiv, der opregner de vitaminer, der kan anvendes ved fremstilling af kosttilskud, og som omfatter »(6S)-5-methyltetrahydrofolsyre, glucosaminsalt« som en kilde til folat eller folsyre²⁵, sammen med »pteroylmonoglutaminsyre« og »calcium-L-methylfolat«. De fremhæver, at i henhold til gennemførelsesafgørelse 2014/154/EU²⁶ og gennemførelsesforordning (EU) 2017/2470²⁷, skal »(6S)-5-methyltetrahydrofolsyre, glucosaminsalt« betegnes som dets vitaminkilde på mærkningen af den relevante fødevarer. Såfremt forordning nr. 1169/2011 skulle fortolkes således, at den ikke kræver en henvisning til vitaminkilder, ville kosttilskud, der indeholder »pteroylmonoglutaminsyre« og »calcium-L-methylfolat«, blive omtalt med de generelle begreber »folat« eller »folsyre«. I modsætning hertil ville »(6S) -5-methyltetrahydrofolsyre, glucosaminsalt« blive omtalt i dets kildeform, selv om alle tre stoffer tilhører den samme vitaminkategori.

²⁵ – Kommissionens forordning (EU) 2015/414 af 12.3.2015 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/46/EF for så vidt angår (6S)-5-methyltetrahydrofolsyre, glucosaminsalt anvendt ved fremstilling af kosttilskud (EUT 2015, L 68, s. 26).

²⁶ – Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2014/154/EU af 19.3.2014 om tilladelse til markedsføring af (6S)-5-methyltetrahydrofolsyre, glucosaminsalt som en ny levnedsmiddelingrediens i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 258/97 (EUT 2014, L 85, s. 10).

²⁷ – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2470 af 20.12.2017 om EU-listen over nye fødevarer i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/2283 om nye fødevarer (EUT 2017, L 351, s. 72).

64. Dette argument er efter min opfattelse irrelevant i forhold til fortolkningen af forordning nr. 1169/2011 i denne sag. Først og fremmest kan Kommissionens vedtagelse af en gennemførelsesafgørelse eller en gennemførelsesforordning i medfør af princippet om retsreglernes rangfølge ikke være afgørende for fortolkningen af forordning nr. 1169/2011, som er vedtaget af Parlamentet og Rådet, ud fra den sammenhæng, hvori den indgår.

65. For det andet vedrører det argument, som intervenienterne har fremsat, ikke betegnelsen, som i denne sag, af de vitaminer, der er tilsat fødevarer, i ingredienslisten, som skal defineres på baggrund af en fortolkning af forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med forordning nr. 1925/2006. Det vedrører derimod betegnelsen for ingredienser i kosttilskud, hvilket skal bedømmes på baggrund af en fortolkning af forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med direktiv 2002/46.

66. Det er i denne forbindelse korrekt, at forordning nr. 1169/2011 i henhold til artikel 1, stk. 3, og artikel 6 heri finder anvendelse på alle fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger. Domstolen skal da være opmærksom på, at fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 1169/2011 – og navnlig artikel 18, stk. 2, heri – kan have en indvirkning på kravene til ingredienslisten, der finder anvendelse på alle fødevarer. Når der henvises til betegnelsen for ingredienser i visse fødevarer, skal forordning nr. 1169/2011 dog ikke fortolkes for sig selv, men skal sammenholdes med en anden EU-retsakt, der kan adskille sig fra andre med hensyn til ordlyd, anvendelsesområde og formål. På denne baggrund kan fortolkningen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 have forskellige udfald, afhængigt af den konkrete fødevarer, uden at dette efter min opfattelse påvirker en konsekvent anvendelse af denne bestemmelse på området for EU-fødevarerinformationslovgivning.

67. Selv hvis det i den foreliggende sag antages, at den gennemførelsesafgørelse eller den gennemførelsesforordning, som intervenienterne har henvist til, kan tages i betragtning ved fortolkningen af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med direktiv 2002/46 vedrørende kosttilskud²⁸, kan dette ikke være afgørende for fortolkningen af den samme artikel i forhold til forordning nr. 1925/2006 vedrørende fødevarer tilsat vitaminer. I det følgende vil jeg argumentere for, at artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes forskelligt med hensyn til begge kategorier af fødevarer af teleologiske årsager, navnlig når forbrugernes informationsbehov i hver af disse tilfælde tages i betragtning²⁹.

68. På baggrund af de ovenstående betragtninger giver en fortolkning ud fra den sammenhæng, hvori forordning nr. 1169/2011 indgår, ikke anledning til tvivl om fortolkningen af ordlyden af denne forordning, således som der er redegjort for denne i punkt 51 i dette forslag til afgørelse. Den støtter tværtimod det synspunkt, at når vitaminer tilsættes fødevarer, kræves det ikke, at ingredienslisten indeholder en kombination af det relevante vitamins generiske betegnelse og dets kilde.

3. *Teleologisk fortolkning*

69. Det fremgår desuden af Domstolens praksis³⁰, at formålet med forordning nr. 1169/2011, som nævnt i dennes artikel 1, stk. 1, er at sikre et højt niveau for beskyttelsen af forbrugerne i relation til fødevarerinformation, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer

²⁸ – Jf. i denne retning artikel 6, stk. 3, litra a), i direktiv 2002/46.

²⁹ – Jf. punkt 79 og 80 i dette forslag til afgørelse.

³⁰ – Dom af 12.11.2019, Organisation juive européenne og Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, præmis 52 og 53).

tilfredsstillende³¹. Forordningen tager i den forbindelse hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov. Det følger endvidere af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 – såvel som af tredje og fjerde betragtning til denne forordning, i lyset af hvilke denne bestemmelse skal læses – at fødevareinformation til forbrugere skal give dem et grundlag for at træffe informerede valg, navnlig ud fra sundhedsmæssige betragtninger.

70. Som jeg vil forklare nedenfor, er jeg i tvivl om, hvorvidt angivelsen af vitaminkilden i ingredienslisten, når der er tale om vitaminer tilsat fødevarer, sammen med dens generiske betegnelse, kan opfylde formålet med forordning nr. 1169/2011. Dette problem er særligt klart for mig, når forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov tages i betragtning, hvilket kræves i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 1. Det er ikke desto mindre min opfattelse, at forordning nr. 1169/2011 ikke indeholder de nødvendige elementer for at drage en endelig konklusion om, hvorvidt angivelsen af vitaminkilderne i ingredienslisten vil være til gavn for, at forbrugere kan træffe informerede valg i henhold til formålet med denne forordning. Efter min opfattelse bør denne bedømmelse ikke ske ved retslig fortolkning, men ved lovgivningsmæssige midler.

a) Forbrugernes opfattelse

71. For at definere rækkevidden af de forpligtelser angående fødevareinformation, der følger af forordning nr. 1169/2011, skal der henvises til en »almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger«³².

72. Som jeg allerede har nævnt i punkt 50 i dette forslag til afgørelse, er det efter min opfattelse ikke sikkert, at en gennemsnitsforbruger, således som denne er defineret af Domstolen, vil genkende kilder såsom »retinol«, »retinylacetat«, »retinylpalmitat«, »beta-caroten«, »cholecalciferol« og »ergocalciferol«, uanset om de står alene eller sammen med en generisk betegnelse, som en måde at henvise til henholdsvis vitamin A og D. I modsætning hertil forekommer en simpel angivelse af vitamin A og vitamin D mere hensigtsmæssig med henblik på at fremme forbrugernes forståelse af, at en fødevare indeholder disse stoffer.

73. Det skal fremhæves, at eftersom et af formålene med forordning nr. 1169/2011 er at give den endelige forbruger et grundlag for at kunne træffe informerede valg, tilsigter denne forordning, at den endelige forbruger let kan forstå den information, der angivet på mærkningen af en fødevare. Det anføres eksempelvis i 37. betragtning til forordning nr. 1169/2011, at det er hensigtsmæssigt at bruge betegnelsen »salt« på mærkningen i stedet for den tilsvarende betegnelse for næringsstoffet, »natrium«. Selv om denne betragtning henviser til den information, der gives i næringsdeklarationen, må den samme logik finde anvendelse i forhold til betegnelsen af stoffer i den obligatoriske ingrediensliste. Jeg vil gentage, at den generiske betegnelse for vitaminer alene, og ikke sammen med vitaminkilderne som omhandlet i bilag II til forordning nr. 1925/2006, forekommer mere hensigtsmæssig med henblik på at opnå dette formål.

74. Dette er endog tilfældet i forhold til en kombineret henvisning til et vitamin i ingredienslisten med såvel dets generiske betegnelse som dets kildeform. På baggrund af den tætte tilknytning mellem ingredienslisten og næringsdeklarationen, der følger af forordning nr. 1169/2011, kunne en anderledes henvisning til vitaminer i disse to obligatoriske oplysninger nemlig have den

³¹ – Jf. artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1925/2006.

³² – Jf. dom af 16.7.1998, Gut Springenheide og Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, præmis 31), og af 10.9.2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, præmis 61).

konsekvens, at den information, som forbrugere gives i mærkningen af et fødevarerprodukt, bliver mindre klar. Det skal, således som det fremgår af 26. betragtning til forordning nr. 1169/2011, også nævnes, at letlæselighed er vigtig for, at mærkningsoplysninger bedst muligt kan påvirke læseren, og at ulæselig produktinformation er en af hovedårsagerne til forbrugernes utilfredshed med fødevareretiketter. Omfanget af information på fødevareretiketter skal derfor ikke forøges voldsomt, eftersom dette kunne resultere i mindre klarhed, samt at de formål, som forordning nr. 1169/2011 søger at fremme, især med hensyn til forbrugeres opfattelse, bringes i fare.

b) Informationsbehov

75. Jeg stiller ligeledes spørgsmålstegn ved, om angivelse af vitaminernes kilder i ingredienslisten for så vidt angår fødevarer tilsat vitaminer kan begrundes i forbrugeres informationsbehov. Jeg anerkender dog, at min tvivl, i mangel af mere overbevisende elementer i denne henseende i forordning nr. 1169/2011, er subjektiv.

76. Jeg vil i denne forbindelse fremhæve, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, der skal sammenholdes med 28. betragtning hertil, foreskriver, at når behovet for obligatorisk fødevarerinformation vurderes, og for at gøre det muligt for forbrugere at træffe informerede valg, skal der tages hensyn til et udbredt behov hos de fleste forbrugere for bestemte oplysninger, som de tillægges stor værdi, eller til almindeligt anerkendte fordele for forbrugeren.

77. For så vidt angår fødevarer tilsat vitaminer er jeg for det første ikke af den opfattelse, at angivelsen af vitaminkilderne i ingredienslisten ville afhjælpe et væsentligt behov, idet de kilder, der er omhandlet i bilag II til forordning nr. 1169/2011, som allerede påpeget, ikke nødvendigvis er letforståelige for langt de fleste forbrugere.

78. Den obligatoriske angivelse af en vitaminkilde i en fødevarers ingrediensliste kan for det andet ikke anses for at føre til en accepteret fordel for forbrugeren. Jeg medgiver i denne forbindelse, som intervenienterne har gjort gældende, at vitaminer kan have forskellige funktioner afhængigt af deres kilder. De produkter, som denne sag vedrører, er almindelige fødevarer, der er tilsat en begrænset mængde vitaminer for at berige eller styrke deres ernæringsegenskaber. Virkningen af disse vitaminer er uanset deres kilder derfor begrænset. Det er derfor, at de f.eks. sælges i almindelige forretninger uden en obligatorisk indlægsseddel og ikke er underlagt specielle begrænsninger med hensyn til indtagelsen.

79. Det kan i denne forbindelse være hensigtsmæssigt ud fra et komparativt perspektiv at henvise til kosttilskud, hvor forbrugeres informationsbehov efter min opfattelse giver anledning til at fortolke anvendelsesområdet for artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med direktiv 2002/46, anderledes. Det følger trods alt af artikel 2, litra a), i dette direktiv, at kosttilskud er koncentrerede kilder til næringsstoffer eller andre stoffer, herunder vitaminer, med en ernæringsmæssig eller fysiologisk virkning, som markedsføres i dosisform, f.eks. piller, tabletter, kapsler, eller i væskeform i afmålte mængder. De har til formål at supplere den normale kost, og især at udbedre mangeltilstande, således at et tilstrækkeligt indtag af visse næringsstoffer opretholdes, eller bestemte fysiologiske virkninger styrkes.

80. Selv om forbrugeres informationsbehov derfor kunne begrunde en angivelse af vitaminkilder i ingredienslisten for kosttilskud, på grund af de forskellige funktioner, hver af disse kilder har, samt den konkrete ernæringsmæssige eller fysiologisk virkning, som forbrugere efterspørger, giver disse behov ikke anledning til at angive dem i ingredienslisten for fødevarer tilsat vitaminer på grund af deres begrænsede virkning, når de indtages.

81. Jeg vil endeligt nævne, at eftersom en henvisning til vitaminkilden i ingredienslisten for fødevarer tilsat vitaminer ikke kan begrundes på baggrund af et informationsbehov, bør Kommissionens argument om, at mærkningen af sådanne produkter uden denne henvisning er vildledende for forbrugere i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, forkastes.

c) En bedømmelse for EU-lovgiver

82. Det fremgår af 19. betragtning til forordning nr. 1169/2011, at der kun bør kræves ny obligatorisk fødevarerinformation, hvis det er nødvendigt og i overensstemmelse med nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om bæredygtighed. Som allerede nævnt bestemmer artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 i det væsentlige, at når behovet for obligatorisk fødevarerinformation vurderes, skal der tages hensyn til den åbenlyse interesse, flertallet af forbrugere har i, at visse oplysninger videregives.

83. Det følger heraf, at selv såfremt det antages, at en kombination af den generiske betegnelse for vitaminer og deres kilder kunne have en positiv indvirkning på muligheden for at træffe informerede valg, skal denne vurdering i henhold til forordning nr. 1169/2011 foretages på baggrund af forbrugeres opfattelse samt deres informationsbehov og bl.a. proportionalitetsprincippet³³. I mangel af mere solide holdepunkter, der er støttet på en ordlydsfortolkning og en fortolkning ud fra den sammenhæng, hvori forordningen indgår, kan denne bedømmelse ikke udledes af en ren teleologisk fortolkning, som intervenienterne i denne sag i det væsentlige har argumenteret for, og bør i stedet foretages af EU-lovgiver.

84. Det skal endvidere bemærkes, at selv om den væsentligste begrundelse for at kræve obligatorisk fødevarerinformation er at give forbrugere muligheden for at træffe informerede valg og have et hensigtsmæssigt fødevarerforbrug, bestemmer artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, under overskriften »Generelle målsætninger«, at fødevarerinformationslovgivningen har til formål at opnå fri bevægelighed i Unionen for fødevarer, der er lovligt produceret og markedsført, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte producenternes legitime interesser. Samme forordnings artikel 3, stk. 4, tilføjer, at der i forbindelse med udarbejdelse, evaluering og ændring af fødevarerinformationslovgivning skal foretages åbne og gennemsigtige offentlige høringer, herunder af interessenter.

85. Målsætningen om at sikre forbrugere et højt informationsniveau skal derfor i henhold til målsætningerne med forordning nr. 1169/2011 afvejes i forhold til behovet for at tage hensyn til interessenter, når der fastsættes nye krav for mærkning af fødevarer. Dette sætter grænser for fortolkningen af forordning nr. 1169/2011 om fødevarerinformation og kræver efter min opfattelse EU-lovgivers medvirken.

4. Afsluttende bemærkning

86. Det følger af ovenstående betragtninger, at ingen af EU-rettens fortolkningsprincippet fastsætter, at forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med forordning nr. 1925/2006, kræver, at en henvisning til et tilsat vitamin i ingredienslisten for en fødevarer også skal omfatte vitaminkilden. Såfremt en forpligtelse til at angive vitaminkilden i ingredienslisten anses for egnet til at styrke forbrugeres informerede valg, bør den lovgivning, der finder anvendelse, ændres.

³³ – Jf. f.eks. Kommissionens seneste forslag til ændring af EU-regler angående information til forbrugere, der sigter på at give bedre mærkning for at hjælpe forbrugere med at lave sundere og mere bæredygtige fødevarer (https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en).

V. Forslag til afgørelse

87. Jeg foreslår på baggrund af det ovenstående, at Domstolen besvarer det af Kúria (øverste domstol, Ungarn) forelagte spørgsmål som følger:

»Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004, og navnlig denne forordnings artikel 18, stk. 2, skal fortolkes således, at når vitaminer tilsættes fødevarer, behøver ingredienslisten ikke, ud over vitaminernes generiske betegnelse, ligeledes at indeholde den anvendte vitaminkilde, således som den er opregnet i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1925/2006 af 20. december 2006 om tilsætning af vitaminer og mineraler samt visse andre stoffer til fødevarer.«