



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 16 december 2021<sup>1</sup>

**Zaak C-533/20**

**Upfield Hungary Kft.**

**tegen**

**Somogy Megyei Kormányhivatal**

[verzoek van de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Consumentenbescherming – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Verstrekking van voedselinformatie aan consumenten – Verplichte vermeldingen – Lijst van ingrediënten – Specifieke benaming – Verordening (EG) nr. 1925/2006 – Toevoeging van vitamines aan levensmiddelen – Verplichting om de generieke benaming van vitamines en de vitamineformuleringen te vermelden”

## I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EU) nr. 1169/2011<sup>2</sup>, waarin algemene regels zijn vastgelegd betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, in samenhang met verordening (EG) nr. 1925/2006<sup>3</sup> betreffende de toevoeging van vitamines, mineralen en andere stoffen aan levensmiddelen.
2. Het verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Upfield Hungary Kft. (hierna: „Upfield”) en de Somogy Megyei Kormányhivatal (bestuursdienst van het comitaat Somogy, Hongarije) over een door deze dienst genomen besluit waarbij Upfield wordt gelast tot wijziging van de etikettering van een voedingsproduct dat toegevoegde vitamines bevat en in Hongarije in de handel wordt gebracht.

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> Verordening 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).

<sup>3</sup> Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toevoeging van vitamines en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen (PB 2006, L 404, blz. 26).

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

#### 1. Verordening nr. 1169/2011

3. Verordening nr. 1169/2011 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 informatiebehoefte, en zorgt daarbij ook voor het soepel functioneren van de interne markt.

4. Overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder f), h), n), o) en s), van verordening nr. 1169/2011 gelden voor de toepassing van die verordening de volgende definities van de termen „ingrediënt”, „samengesteld ingrediënt”, „wettelijke benaming”, „gebruikelijke benaming” en „nutriënten”:

„[...]”

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; residuen worden niet als ingrediënten beschouwd;

[...]”

h) ‚samengesteld ingrediënt’: een ingrediënt dat zelf uit meer dan één ingrediënt bestaat;

[...]”

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;

[...]”

s) ‚nutriënten’: eiwitten, koolhydraten, vetten, voedingsvezels, natrium, vitaminen en mineralen, opgesomd in punt 1 van deel A van bijlage XIII bij deze verordening alsmede stoffen die tot een van deze categorieën behoren of bestanddeel zijn van een tot die categorieën behorende stof;

[...]”

5. Artikel 3 van verordening nr. 1169/2011, met als opschrift „Algemene doelstellingen”, bepaalt in de leden 1, 2 en 4:

„1. Bij de verstrekking van voedselinformatie wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de belangen van de consumenten door de eindverbruikers [...] een basis te verschaffen voor het maken van goed doordachte keuzes en een veilig gebruik van levensmiddelen, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan gezondheids-, milieu-, economische, sociale en ethische aspecten.

2. De voedselinformatiewetgeving beoogt de verwezenlijking in de Unie van het vrije verkeer van legaal geproduceerde en in de handel gebrachte levensmiddelen, zo nodig rekening houdend met de noodzaak om de rechtmatige belangen van de producenten te beschermen en de productie van kwaliteitsproducten te bevorderen.

[...]

4. Bij de opstelling, beoordeling en herziening van de voedselinformatiewetgeving wordt het publiek, met inbegrip van de belanghebbenden, rechtstreeks of via representatieve organen op een openbare en transparante wijze geraadpleegd, behalve wanneer zulks om redenen van urgentie onmogelijk is.”

6. Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, met het opschrift „Beginselen van de verplichte voedselinformatie”, bepaalt:

„Bij het overwegen van de noodzaak van verplichte voedselinformatie en om de consumenten toe te laten doordachte keuzes te maken, wordt rekening gehouden met de wijdverbreide behoefte bij de meerderheid van de consumenten aan bepaalde informatie waaraan zij significante waarde hechten of met de algemeen aanvaarde voordelen daarvan voor de consument.”

7. In artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 1169/2011, met het opschrift „Eerlijke informatiepraktijken”, wordt bepaald:

„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, [...]

[...]

c) door te suggereren dat het levensmiddel bijzondere kenmerken vertoont terwijl alle soortgelijke levensmiddelen dezelfde kenmerken bezitten, met name door nadrukkelijk te wijzen op het ontbreken of aanwezig zijn van bepaalde ingrediënten en/of voedingsstoffen;

[...]

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

8. Artikel 9 van die verordening, met het opschrift „Lijst van verplichte vermeldingen”, bepaalt in lid 1:

„Overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 35 en behoudens de in dit hoofdstuk vervatte uitzonderingen zijn de volgende vermeldingen verplicht:

[...]

b) de lijst van ingrediënten;

[...]

l) een voedingswaardevermelding.”

9. In artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, met het opschrift „Benaming van het levensmiddel”, wordt bepaald:

„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.”

10. Artikel 18, leden 1 en 2, van die verordening, met het opschrift „Lijst van ingrediënten”, bepaalt:

„1. De lijst van ingrediënten wordt voorzien van of voorafgegaan door een passende titel die bestaat uit het woord ‚ingrediënten’ of dat woord omvat. Deze lijst bestaat uit de opsomming van alle ingrediënten van het levensmiddel in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding van het levensmiddel zijn gebruikt.

2. De ingrediënten worden aangeduid met hun specifieke benaming, in voorkomend geval overeenkomstig de regels neergelegd in artikel 17 en bijlage VI.”

11. In artikel 30, leden 1 en 2, van verordening nr. 1169/2011, dat ziet op de inhoud van de voedingswaardevermelding bedoeld in artikel 9, lid 1, onder l), daarvan, wordt bepaald:

„1. De verplichte voedingswaardevermelding omvat het volgende:

a) de energetische waarde, en

b) de hoeveelheden vetten, verzadigde vetzuren, koolhydraten, suikers, proteïne en zout.

[...]

2. De inhoud van de verplichte voedingswaardevermelding, bedoeld in lid 1, mag worden aangevuld met een indicatie voor hoeveelheden van een of meer van de volgende nutriënten:

[...]

f) in punt 1 van deel A van bijlage XIII genoemde vitamines en mineralen die in significante hoeveelheden, als vastgesteld in punt 2 van deel A van bijlage XIII, aanwezig zijn.”

12. Bijlage XIII bij verordening nr. 1169/2011, met het opschrift „Referentie-innames”, bevat onder andere deel A, dat als opschrift heeft „Dagelijkse referentie-innames voor vitamines en mineralen (volwassenen)”. Punt 1 daarvan bestaat uit een opsomming van de „vitamines en mineralen die kunnen worden vermeld en hun voedingswaardereferenties”, waaronder vitamine A en vitamine D.

## 2. Verordening nr. 1925/2006

13. Doel van verordening nr. 1925/2006 is de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten met betrekking tot de toevoeging van vitamines en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen, teneinde de goede werking van de interne markt te waarborgen en tevens een hoog niveau van consumentenbescherming te verwezenlijken.

14. Artikel 3, lid 1, van die verordening, met het opschrift „Voorschriften inzake de toevoeging van vitamines en mineralen”, bepaalt:

„Aan levensmiddelen mogen uitsluitend de in bijlage I opgesomde vitamines en mineralen in de in bijlage II opgesomde vormen worden toegevoegd, overeenkomstig de voorschriften van deze verordening.”

15. Artikel 7, leden 2 en 3, van verordening nr. 1925/2006, dat betrekking heeft op etikettering, presentatie en reclame, bepaalt:

„2. De etikettering en presentatie van en de reclame voor levensmiddelen waaraan vitamines en mineralen zijn toegevoegd, mogen de consument niet misleiden of bedriegen [ten aanzien van] de voedingswaarde van de levensmiddelen als gevolg van de toevoeging van die nutriënten.

3. Voor producten waaraan vitamines en mineralen zijn toegevoegd en die onder deze verordening vallen, is voedingswaarde-etikettering verplicht. De te verstrekken informatie bestaat uit de in artikel 30, lid 1, van verordening [nr. 1169/2011] genoemde gegevens en de totale in het levensmiddel aanwezige hoeveelheden van de vitamines en mineralen na toevoeging.”

16. Bijlage I bij verordening nr. 1925/2006, die een opsomming bevat van de „vitamines en mineralen die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd”, verwijst met name naar „vitamine A” en „vitamine D”.

17. Bijlage II bij die verordening, die een opsomming bevat van de „vitamineformuleringen en mineraalverbindingen die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd”, bevat onder andere, onder het opschrift „Vitamine A”, vier vitamineformuleringen, te weten „retinol”, „retinylacetaat”, „retinylpalmitaat” en „bètacaroteen”, en, onder het opschrift „Vitamine D”, nog twee vitamineformuleringen, namelijk „cholecalciferol” en „ergocalciferol”.

### III. Feiten, procedure en prejudiciële vraag

18. Upfield brengt in Hongarije margarineproducten in de handel, waaronder een product met de benaming „Flóra ProActiv”, margarine met een vetgehalte van 35 % en met toegevoegde plantensterolen. In de lijst van ingrediënten van dat product worden de termen „vitaminen (A, D)” vermeld, om aan te geven dat het product toegevoegde vitamine A en D bevat.

19. De bestuursdienst van het comitaat Somogy, de op het gebied van consumentenbescherming bevoegde instantie, was van mening dat de etikettering van het product van Upfield niet voldeed aan verordening nr. 1169/2011, en stelde een besluit vast waarbij Upfield werd gelast de desbetreffende inbreuk met onmiddellijke ingang te beëindigen. In wezen was deze dienst van mening dat de etikettering van voedingsmiddelen op grond van verordening nr. 1169/2011, gelezen in samenhang met verordening nr. 1925/2006, niet alleen de diverse ingrediënten moet vermelden die bestanddeel van die voedingsmiddelen zijn, maar, wanneer deze ingrediënten vitamines zijn, ook de benamingen van de tijdens het vervaardigingsproces gebruikte vitamineformuleringen.

20. In het kader van een tegen dat besluit ingesteld beroep heeft de rechter in eerste aanleg het besluit op twee gronden nietig verklaard. Ten eerste heeft hij vastgesteld dat verordening nr. 1169/2011 het begrip „specifieke benaming” van de ingrediënten van een levensmiddel in de zin van artikel 18, lid 2, van die verordening niet definieert en geen verdere bepalingen ter zake bevat. Ten tweede heeft hij erop gewezen dat verordening nr. 1925/2006 regels vastlegt inzake de etikettering en presentatie van en de reclame voor producten met toegevoegde vitamines, maar niet inzake de benaming van ingrediënten. Die rechter heeft ter zake geoordeeld dat er geen bepalingen zijn die eraan in de weg staan dat de benamingen „vitamine A” en „vitamine D” in de lijst van ingrediënten van het product worden vermeld.

21. De Hongaarse dienst heeft de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) verzocht om herziening van het vonnis van de rechter in eerste aanleg. In zijn herzieningsverzoek stelt de dienst ten eerste dat op grond van verordening nr. 1169/2011 op het etiket van voedingsmiddelen de „specifieke benaming” moet worden vermeld van alle ingrediënten waaruit die voedingsmiddelen bestaan, en ten tweede dat de „specifieke benaming” van ingrediënten zoals vitamine A en D overeenkomt met de in verordening nr. 1925/2006 genoemde vitamineformulering. Daarnaast wijst hij erop dat de in de samenstelling van voedingsmiddelen gebruikte formuleringen relevant zijn om redenen die samenhangen met de bij de analytische onderzoeken van levensmiddelen gebruikte meetmethodes en meettechnologie.

22. Volgens de Kúria gaat het in het onderhavige geding om de vraag wat voor de toepassing van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, met name in het geval van aan levensmiddelen toegevoegde vitamines, moet worden verstaan onder „specifieke benaming”. Volgens die rechterlijke instantie rijzen er door het ontbreken van een definitie van „specifieke benaming” in de toepasselijke wetgeving moeilijkheden bij de uitlegging ervan, hetgeen blijkt uit het feit dat producenten, distributeurs, bestuursdiensten en rechterlijke instanties uiteenlopende benaderingen hanteren.

23. Tegen deze achtergrond heeft de Kúria besloten het hoofdgeding te schorsen en het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de bepalingen van verordening [nr. 1169/2011], en met name artikel 18, lid 2, daarvan, aldus worden uitgelegd dat wanneer aan levensmiddelen vitamines worden toegevoegd, de lijst van ingrediënten van die levensmiddelen niet alleen de benaming van de vitamines moet vermelden, maar ook die van de vitamineformuleringen die aan de levensmiddelen mogen worden toegevoegd?”

24. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 21 oktober 2020 bij de griffie ingediend. De Republiek Kroatië, Hongarije en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. In deze zaak is geen terechtzitting gehouden. De partijen en de interveniënten hebben de vragen van het Hof van 29 juni 2021 echter schriftelijk beantwoord.

#### IV. Analyse

25. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of verordening nr. 1169/2011, met name artikel 18, lid 2, daarvan, aldus moet worden uitgelegd dat wanneer aan een levensmiddel vitamines worden toegevoegd, de lijst van ingrediënten niet alleen de generieke benaming<sup>4</sup> van de vitamines – bijvoorbeeld vitamine A en vitamine D – maar ook de benaming van de gebruikte vitamineformulering, zoals opgesomd in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006, moet vermelden.

26. Vooraf zij opgemerkt dat de verwijzende rechter in zijn vraag, voor zover deze betrekking heeft op de uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, dat regelt hoe ingrediënten van levensmiddelen op de etikettering moeten worden vermeld, ervan uitgaat dat vitamines vallen onder het begrip „ingrediënt”, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, onder f), van die verordening.

27. Ik ga derhalve eerst kort na of vitamines vallen onder het begrip „ingrediënt” in de zin van artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1169/2011. Vervolgens analyseer ik of artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer aan een levensmiddel een vitamine wordt toegevoegd, de lijst van ingrediënten niet alleen de generieke benaming van die vitamine moet vermelden, maar ook de benaming van zijn vitamineformulering.

#### *A. Vitamines als ingrediënten in de zin van artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1169/2011*

28. Blijkens artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1169/2011 betekent „ingrediënt” in wezen elke stof of elk product 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. Daarentegen bepaalt artikel 2, lid 2, onder s), van verordening nr. 1169/2011 dat „nutriënten” staan voor eiwitten, koolhydraten, vetten, voedingsvezels, natrium, vitamines en mineralen, opgesomd in punt 1 van deel A van bijlage XIII bij die verordening alsmede stoffen die tot een van deze categorieën behoren.

<sup>4</sup> Aangezien een precieze term in de toepasselijke wetgeving ontbreekt, wordt in deze conclusie de term „generieke benaming” gebruikt voor de benaming van vitamines in hun generieke vorm.

29. Vitaminen worden dus in verordening nr. 1169/2011 expliciet als nutriënten gedefinieerd, waarmee echter nog niet de vraag is beantwoord of zij voor de toepassing van die verordening ook als ingrediënten kunnen worden beschouwd.

30. Op het vlak van de voedselinformatiewetgeving van de Unie heeft het Hof het begrip „ingrediënt” reeds uitgelegd. In het arrest Bablok e.a.<sup>5</sup> heeft het Hof geoordeeld dat stuifmeel in voedingssupplementen op basis van stuifmeel moet worden aangemerkt als een „ingrediënt” in de zin van artikel 6, lid 4, onder a), van richtlijn 2000/13/EG<sup>6</sup>, „aangezien het daarin wordt verwerkt tijdens de vervaardiging of bereiding ervan”. De door het Hof gehanteerde standaard om te bepalen of een stof als „ingrediënt” van een levensmiddel kan worden beschouwd, was dus gebaseerd op het tweede gedeelte van artikel 6, lid 4, onder a), van richtlijn 2000/13, dat naar het gebruik van die stof tijdens de vervaardiging of bereiding van een voedingsmiddel verwees.

31. De definitie van de term „ingrediënt” in artikel 6, lid 4, onder a), van richtlijn 2000/13 was, behoudens bepaalde aanvullingen, gelijk aan die welke nadien is opgenomen in artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1169/2011, die de richtlijn heeft vervangen. Mijns inziens dient in de onderhavige zaak bij de uitlegging dan ook dezelfde benadering te worden gevolgd.<sup>7</sup>

32. Zoals de Commissie in haar opmerkingen uiteenzet, kan een nutriënt bij de bereiding van een levensmiddel worden gebruikt en ook in het eindproduct aanwezig zijn. Dat is voornamelijk het geval als stoffen die bij de bereiding van voedingsmiddelen worden gebruikt, zuivere of nagenoeg zuivere nutriënten zijn, zoals suikers, zout of zelfs vitamines, die dan onder het begrip „ingrediënt” in de zin van verordening nr. 1169/2011 zouden kunnen vallen.

33. Het unieke kenmerk van de producten in kwestie in de onderhavige zaak, te weten levensmiddelen met toegevoegde vitamines, is per slot van rekening dat de vitamines tijdens het vervaardigingsproces van de levensmiddelen als afzonderlijke stoffen worden verwerkt, teneinde de voedingskenmerken van die levensmiddelen te verrijken of te versterken.<sup>8</sup> Dat is zelfs nog sterker het geval bij voedingssupplementen, die blijkens richtlijn 2002/46/EG<sup>9</sup> voedingsmiddelen zijn die in wezen een geconcentreerde bron van een of meer nutriënten vormen. Die richtlijn bepaalt dat, wat vitamines en mineralen betreft, „voor *vervaardiging* van voedingssupplementen” alleen „gebruik [mag] worden gemaakt” van die vitamines en mineralen die zijn opgenomen in bijlage I daarbij<sup>10</sup>, hetgeen aantoont dat beide soorten stoffen onder het begrip „ingrediënt” vallen, zoals dat door het Hof is uitgelegd.

34. Hieruit volgt dat de termen „ingrediënt” en „nutriënt”, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, onder f) en s), van verordening nr. 1169/2011, elkaar niet uitsluiten.

35. Enkel artikel 7, lid 1, onder c), van verordening nr. 1169/2011 lijkt een onderscheid te maken tussen enerzijds ingrediënten en anderzijds nutriënten, door te bepalen dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn „met name door nadrukkelijk te wijzen op het ontbreken of aanwezig zijn van

<sup>5</sup> Arrest van 6 september 2011 (C-442/09, EU:C:2011:541, punt 74).

<sup>6</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 2000, L 109, blz. 29).

<sup>7</sup> Zie ook artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, dat bepaalt dat de lijst van ingrediënten „bestaat uit de opsomming van alle ingrediënten van het levensmiddel in dalende volgorde van gewicht waarin zij *bij de bereiding van het levensmiddel zijn gebruikt*” (cursivering van mij).

<sup>8</sup> Zie artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1925/2006.

<sup>9</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen (PB 2002, L 183, blz. 51). Zie met name artikel 2, onder a), daarvan.

<sup>10</sup> Artikel 4 van richtlijn 2002/46. Cursivering van mij.



bepaalde *ingrediënten en/of voedingsstoffen*".<sup>11</sup> Dat onderscheid kan echter aldus worden uitgelegd dat het aangeeft dat niet alle ingrediënten nutriënten zijn, waarbij de eerste categorie breder is dan de tweede, maar dat het nutriënten zelf in bepaalde gevallen niet uitsluit van de categorie ingrediënten.

36. Wanneer een nutriënt, zoals een vitamine, ook een voedselingrediënt is, wordt met de vermelding ervan als nutriënt en als ingrediënt op het etiket van het product verschillende informatie aan consumenten verstrekt. Met de lijst van ingrediënten wordt de consument geïnformeerd over de aanwezigheid van de vitamine in het uiteindelijke levensmiddel, terwijl de voedingswaardevermelding de consument in staat stelt om inzicht te verwerven in het specifieke vitaminegehalte van een levensmiddel volgens de referentie-inname.

37. Gelet op een en ander moet ik concluderen dat nutriënten, ook als zij niet altijd ingrediënten zijn, dat wel kunnen zijn als zij bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel worden gebruikt. Deze beoordeling dient dan ook per geval plaats te vinden. In omstandigheden zoals die in de onderhavige zaak, die levensmiddelen met toegevoegde vitaminen betreft, moeten die vitaminen echter als ingrediënten in de zin van artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1169/2011 worden beschouwd.

### ***B. Vitamineformuleringen als verplichte vermelding in de lijst van ingrediënten***

38. De Kúria wenst te vernemen hoe artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 dient te worden uitgelegd. Meer bepaald wenst die rechterlijke instantie te vernemen of de in die bepaling gebruikte term „specifieke benaming” in het geval van een toegevoegde vitamine die als ingrediënt van een levensmiddel wordt gebruikt, aldus dient te worden opgevat dat deze uitsluitend verwijst naar zijn generieke benaming of veeleer naar een combinatie van zijn generieke benaming en zijn vitamineformulering, zoals opgesomd in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006.

39. Ik zou allereerst willen herinneren aan de beginselen die bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht moeten worden toegepast. Volgens vaste rechtspraak moet bij die uitlegging niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van een dergelijke bepaling, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.<sup>12</sup> In de onderhavige zaak leidt de uitlegging aan de hand van de bewoordingen, de context en de doelstellingen van verordening nr. 1169/2011 tot de conclusie dat bij een levensmiddel met toegevoegde vitaminen een vitamineformulering zoals specifiek gedefinieerd in verordening nr. 1925/2006 niet tezamen met de generieke benaming van die vitaminen in de lijst van ingrediënten hoeft te worden vermeld.

#### ***1. Woordelijke uitlegging***

40. De beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter vereist dat niet alleen rekening wordt gehouden met de bewoordingen van de bepalingen van verordening nr. 1169/2011, maar ook met die van verordening nr. 1925/2006, waarvan de bijlagen I en II generieke benamingen bevatten van de vitaminen die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd, alsmede de concrete formuleringen die als bron van die vitaminen kunnen worden gebruikt.

<sup>11</sup> Cursivering van mij.

<sup>12</sup> Arrest van 16 november 2016, Hemming e.a. (C-316/15, EU:C:2016:879, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41. Artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 bepaalt dat in de lijst van ingrediënten de ingrediënten dienen te worden aangeduid met hun specifieke benaming, overeenkomstig de regels neergelegd in artikel 17 van die verordening.<sup>13</sup> Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, dat naar analogie van toepassing is op ingrediënten, bepaalt in wezen dat de benaming van het ingrediënt van een levensmiddel zijn „wettelijke benaming” dient te zijn of, bij ontstentenis daarvan, zijn „gebruikelijke benaming”. Daarmee is echter niet de vraag beantwoord of vitamineformuleringen, zoals opgesomd in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006, de „wettelijke” of „gebruikelijke” benaming van de betreffende vitamine vormen.

42. Artikel 17, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 bevat geen letterlijke definitie van die twee categorieën benamingen. Niettemin verwijst die bepaling naar de definities die ingevolge artikel 2, lid 2, onder n) en o), van die verordening van toepassing zijn, waarin de betekenis van de termen „wettelijke benaming” en „gebruikelijke benaming” wordt vastgelegd. Alhoewel beide definities binnen dat artikel verwijzen naar benamingen van levensmiddelen, zijn zij, in het licht van artikel 17, lid 1, en artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, ook van toepassing op benamingen van ingrediënten.

*a) Vitamineformuleringen als wettelijke benaming van vitaminen*

43. Overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder n), van verordening nr. 1169/2011, naar analogie toegepast, wordt onder de term „wettelijke benaming” in wezen verstaan de benaming van een ingrediënt die is voorgeschreven door de bepalingen van Unierecht die op dat ingrediënt van toepassing zijn. Alleen bij ontstentenis van dergelijke bepalingen van Unierecht wordt de benaming gebruikt waarin is voorzien in de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaat waar de levering aan de eindverbruiker plaatsvindt.

44. Het feit dat bijlage II bij verordening nr. 1925/2006 een lijst bevat van vitamineformuleringen die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd, lijkt de stelling te ondersteunen dat die formuleringen de in het Unierecht voorgeschreven benaming en derhalve hun wettelijk voorgeschreven benaming vormen. Mijns inziens volgt een dergelijke uitlegging echter niet uit de bewoordingen van verordening nr. 1925/2006.

45. Blijkens artikel 1 van verordening nr. 1925/2006 is het doel van die verordening de harmonisatie van de bepalingen in de lidstaten met betrekking tot de toevoeging van vitaminen, mineralen en andere stoffen aan levensmiddelen. Met name artikel 7 van die verordening legt de regels vast met betrekking tot de etikettering en presentatie van en de reclame voor levensmiddelen waaraan vitaminen en mineralen zijn toegevoegd. Dit artikel regelt evenwel niet de benaming van ingrediënten, die uitsluitend binnen de werkingssfeer van verordening nr. 1169/2011 valt.<sup>14</sup>

46. Opgemerkt zij dat de onderhavige zaak verschilt van de zaak Tesco Stores ČR (C-881/19), die bij het Hof aanhangig is. Die zaak betreft het gebruik van de benaming van een samengesteld ingrediënt op het etiket van een voedingsmiddel overeenkomstig verordening nr. 1169/2011, in de vorm zoals specifiek vastgesteld in richtlijn 2000/36/EG<sup>15</sup> inzake chocoladeproducten. In zijn

<sup>13</sup> Artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 verwijst ook naar bijlage VI bij diezelfde verordening. Die bijlage is voor de onderhavige zaak echter niet van belang.

<sup>14</sup> Zie artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1169/2011.

<sup>15</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2000 inzake cacao- en chocoladeproducten voor menselijke consumptie (PB 2000, L 197, blz. 19).

recente conclusie<sup>16</sup> heeft advocaat-generaal Tanchev geconcludeerd dat dit samengestelde ingrediënt in het voedingsproduct in kwestie een wettelijke benaming heeft, zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, onder n), van verordening nr. 1169/2011. Daarbij heeft hij er terecht op gewezen dat artikel 3 van richtlijn 2000/36 expliciet vereist dat bij toepassing van verordening nr. 1169/2011<sup>17</sup> de „in bijlage I [daarbij] genoemde verkoopbenamingen [van de producten] in de handel ter aanduiding van die producten worden gebruikt”. Bijgevolg dient die benaming naar de mening van de advocaat-generaal in de verplichte lijst van ingrediënten te worden gebruikt.

47. Daarentegen bepaalt noch verordening nr. 1925/2006, noch verordening nr. 1169/2011, zoals de Commissie in het kader van de onderhavige procedure heeft erkend, dat de benamingen in de bijlagen I en II bij eerstgenoemde verordening dienen te worden opgevat als een vereiste voor de etikettering van producten die toegevoegde vitaminen en mineralen bevatten. Bijgevolg kunnen deze bepalingen, uitgelegd aan de hand van de bewoordingen ervan, niet worden beschouwd als de wettelijk voorgeschreven benaming van de aan levensmiddelen toegevoegde vitaminen.

*b) Generieke benaming van vitaminen als gebruikelijke benaming*

48. Het subsidiaire begrip „gebruikelijke benaming” als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder o), van verordening nr. 1169/2011, dat naar analogie ook op ingrediënten van toepassing is, duidt op een benaming die door de consumenten in de lidstaat waar het betreffende voedingsproduct wordt verkocht wordt aanvaard zonder dat verdere uitleg nodig is.

49. Het is algemeen bekend dat de generieke benaming van een vitamine, zoals „vitamine A” of „vitamine D”, nauwer aansluit bij de definitie van de „gebruikelijke benaming” dan een vitamineformulering, aangezien de generieke benaming van een vitamine de benaming is van die stof zoals zij in het dagelijks leven wordt gebruikt. Dit feit wordt door geen van de partijen in de procedure bij het Hof betwist.

50. Desalniettemin zou kunnen worden betoogd dat de vitamineformulering, indien deze een benaming heeft die voor de consument herkenbaar is, dient te worden beschouwd als de gebruikelijke benaming ervan, en dus in de lijst van ingrediënten van het product dient te worden vermeld. Evenwel herkent de consument doorgaans niet de in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006 opgesomde chemische formuleringen, zoals „retinol”, „retinylacetaat”, „retinylpalmitaat” en „bètacaroteen” voor vitamine A, en „cholecalciferol” en „ergocalciferol” voor vitamine D. De in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006 opgenomen vitamineformuleringen worden niet algemeen gebruikt, hoewel een andersluidende conclusie op grond van een analyse per geval in beginsel niet moet worden uitgesloten. Evenmin zijn er gronden om aan te nemen dat de combinatie van de generieke benaming van de toegevoegde vitamine in kwestie en de desbetreffende vitamineformulering de gebruikelijke benaming vormt.

51. Gelet op een en ander concludeer ik op grond van een woordelijke uitlegging van de desbetreffende bepalingen van verordening nr. 1169/2011 en van verordening nr. 1925/2006 dat de generieke benaming van een vitamine zijn gebruikelijke benaming vormt, en dus zijn „specifieke benaming” in de zin van artikel 18, lid 2, van eerstgenoemde verordening.

<sup>16</sup> Conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Tesco Stores ČR (C-881/19, EU:C:2021:830, punten 51, 52 en 54).

<sup>17</sup> De in artikel 3 van richtlijn 2000/36 opgenomen verwijzing naar richtlijn 79/112/EEG van de Raad van 18 december 1978 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen bestemd voor de eindverbruiker alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB 1979, L 33, blz. 1) dient thans te worden opgevat als een verwijzing naar verordening nr. 1169/2011.

## 2. Contextuele uitlegging

52. Een uitlegging van een bepaling van Unierecht louter aan de hand van haar bewoordingen, kan toch in overweging worden genomen, en wel nadat die bepaling in haar context is geplaatst en is uitgelegd in het licht van dit recht in zijn geheel.<sup>18</sup> In de onderhavige zaak dient het Hof vast te stellen of een woordelijke uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, zoals in de voorgaande punten van de onderhavige conclusie uiteen is gezet, wordt ondersteund door deze bepaling in de context van andere relevante artikelen van diezelfde verordening te bezien, teneinde de systematische samenhang ervan te waarborgen. Vervolgens dient het Hof te onderzoeken of de in overweging gegeven woordelijke uitlegging van verordening nr. 1169/2011 ook wordt bevestigd door de formulering ervan in de context van andere relevante Unieregelingen inzake de levensmiddelenwetgeving te bezien.

### *a) Systematische samenhang: lijst van ingrediënten en voedingswaardevermelding*

53. Net als bij de lijst van ingrediënten, die blijkens artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 een verplichte vermelding in de presentatie van een voedingsproduct betreft, vereist diezelfde bepaling de vermelding van de voedingswaarde. Zoals reeds is opgemerkt, worden met deze twee vermeldingen verschillende doelstellingen nagestreefd, en wordt daarmee verschillende informatie aan consumenten verstrekt. Waar de lijst van ingrediënten informatie over de samenstelling van het levensmiddel verstrekt<sup>19</sup>, biedt de voedingswaardevermelding nadere gegevens over de energetische waarde van het levensmiddel en de aanwezigheid van bepaalde nutriënten in het levensmiddel die van belang zijn voor de volksgezondheid.<sup>20</sup>

54. Meer bepaald moet de voedingswaardevermelding de energetische waarde en de hoeveelheden nutriënten, zoals vetten, verzadigde vetzuren, koolhydraten, suikers, proteïne en zout, aangeven.<sup>21</sup> Andere in punt 1 van deel A van bijlage XIII bij verordening nr. 1169/2011 genoemde nutriënten, zoals vitamines, kunnen vrijwillig in de voedingswaardevermelding worden aangegeven.<sup>22</sup> Die lijst bevat echter de generieke benamingen van de vitamines en niet de vitamineformuleringen.

55. In het eerste gedeelte van mijn analyse heb ik ten aanzien van levensmiddelen met toegevoegde vitamines geconcludeerd dat die vitamines geacht kunnen worden zowel onder het begrip „ingrediënt” als onder het begrip „nutriënt”, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, onder f) en s), van verordening nr. 1169/2011, te vallen. Thans moet ik daaraan toevoegen dat mijns inziens geen enkel systematisch argument erop wijst dat de Uniewetgever de bedoeling had om de vermelding van vitamines in de voedingswaardevermelding onder hun generieke benaming en in de lijst van ingrediënten als een combinatie van hun generieke benaming en hun vitamineformulering in de zin van verordening nr. 1925/2006 verplicht te stellen.

56. De Kroatische regering en de Commissie stellen zich echter op het standpunt dat, aangezien de lijst van ingrediënten en de voedingswaardevermelding verschillende, maar complementaire, functies vervullen, verordening nr. 1169/2011 consequenter en preciezer zou werken indien zij aldus zou worden uitgelegd dat zij specifiekere informatie in de lijst van ingrediënten en

<sup>18</sup> Arrest van 6 oktober 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335, punt 20).

<sup>19</sup> Artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1169/2011.

<sup>20</sup> Overweging 36 van verordening nr. 1169/2011.

<sup>21</sup> Artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1169/2011.

<sup>22</sup> Artikel 30, lid 2, van verordening nr. 1169/2011.

generiekere informatie in de voedingswaardevermelding vereist. Een dergelijk standpunt zou ten aanzien van levensmiddelen met toegevoegde vitaminen echter enkel kunnen worden aanvaard indien dat ten minste ten dele steun zou vinden in een woordelijke lezing van verordening nr. 1169/2011 en/of van verordening nr. 1925/2006, hetgeen, zoals ik reeds heb aangetoond, niet het geval is. In dit verband wil ik in herinnering brengen dat van een contextuele uitlegging van een regeling gebruik dient te worden gemaakt wanneer de tekst ervan dubbelzinnig is of de letterlijke betekenis tot een onzinnig resultaat zou leiden.<sup>23</sup> Een dergelijke uitlegging kan evenwel geen zodanig andere vorm aan de bewoordingen van die regeling geven dat daarmee de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid worden ondermijnd.<sup>24</sup>

57. Daarnaast zou ik het Hof op deel C van bijlage VII bij verordening nr. 1169/2011 willen wijzen, dat handelt over levensmiddelenadditieven en voedingsenzymen, die een ander soort ingrediënt in de zin van artikel 2, lid 2, onder f), daarvan betreffen. In wezen moeten blijkens dat deel van bijlage VII bij verordening nr. 1169/2011 bepaalde levensmiddelenadditieven en voedingsenzymen die tot een van de daarin genoemde categorieën behoren, worden aangeduid met de benaming van die categorie, tezamen met hun specifieke benaming of, in voorkomend geval, hun E-nummer. Hieruit volgt dat de Uniewetgever, anders dan ten aanzien van levensmiddelenadditieven en voedingsenzymen, de generieke vorm van vitaminen niet als categorie ingrediënten heeft opgevat, en vitamineformuleringen niet als hun specifieke benaming, zoals de interveniënten in hun opmerkingen stellen. Daarbij moet worden ingezien dat, indien dat niet het geval zou zijn, een bepaling met betrekking tot vitaminen die analoog zou zijn aan deel C van bijlage VII bij verordening nr. 1169/2011, in die verordening zou zijn opgenomen.

*b) Verordening nr. 1169/2011 in de context van de levensmiddelenwetgeving van de Unie*

58. Voor de onderhavige zaak, die levensmiddelen met toegevoegde vitaminen betreft, is het nodig dat verordening nr. 1169/2011 wordt gezien in de context van verordening nr. 1925/2006, die, zoals reeds is opgemerkt, de benamingen opsomt van de vitaminen die aan levensmiddelen mogen worden toegevoegd, en hun vitamineformuleringen.

59. Ik heb reeds aangegeven dat de woordelijke uitlegging van verordening nr. 1925/2006 niet tot de slotsom leidt dat wanneer aan levensmiddelen vitaminen worden toegevoegd, de vermelding van die vitaminen gecombineerd dient te geschieden, te weten onder hun generieke benaming en hun vitamineformulering. Thans wil ik erop wijzen dat de lijst van vitamineformuleringen zoals opgesomd in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006 daarin al sinds de eerste, in 2006 vastgestelde versie van die verordening is opgenomen. Mocht de Uniewetgever hebben beoogd dat aan levensmiddelen toegevoegde vitaminen ook met hun vitamineformuleringen moeten worden vermeld, dan zou een concrete verklaring daartoe of bepaling dienaangaande redelijkerwijs bij wijze van normatieve samenhang in verordening nr. 1169/2011 zijn opgenomen bij de vaststelling daarvan in 2011.

60. Voorts dient erop te worden gewezen dat de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening nr. 1169/2011 een toelichting heeft gegeven op de informatie die moet worden verstrekt in de voedingswaarde-etikettering van producten waaraan vitaminen en mineralen zijn toegevoegd. Dat heeft hij gedaan middels artikel 50 van die verordening, waarbij artikel 7, lid 3, van

<sup>23</sup> Zie conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

<sup>24</sup> Zie overwegingen 9 en 11 van verordening nr. 1169/2011, die uitdrukkelijk naar de rechtszekerheid voor consumenten en andere belanghebbenden verwijzen.

verordening nr. 1925/2006 aldus werd gewijzigd dat de voedingswaardevermelding van die producten de in artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 genoemde informatie diende te vermelden. Het is dan ook redelijk om wederom te overwegen dat, indien de Uniewetgever had gewenst dat aan voedingsmiddelen toegevoegde vitamines niet alleen middels verwijzing naar hun generieke benaming, maar ook middels verwijzing naar hun vitamineformuleringen, in de lijst van ingrediënten moesten worden vermeld, verordening nr. 1925/2006 via verordening nr. 1169/2011 had kunnen worden gewijzigd, zoals ook in het kader van de in de voedingswaardevermelding te verstrekken informatie is geschied.

61. Tegen deze achtergrond ben ik van mening dat verordening nr. 1169/2011, wanneer deze in de context van verordening nr. 1925/2006 wordt gezien, niet aldus kan worden opgevat dat deze de vermelding van aan voedingsmiddelen toegevoegde vitamines onder de benaming van hun formulering vereist in de lijst van ingrediënten.

62. Volledigheidshalve wil ik een gedetailleerd betoog bespreken dat de Kroatische regering en de Commissie in hun opmerkingen over de uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 in het kader van richtlijn 2002/46 naar voren hebben gebracht.

63. Deze twee interveniënten verwijzen naar bijlage II bij die richtlijn, die bestaat uit een opsomming van de vitamines die bij de vervaardiging van voedingssupplementen mogen worden gebruikt en die als bron van folaat of foliumzuur „(6S)-5-methyltetrahydrofoliumzuur, glucosaminezout” bevatten<sup>25</sup>, tezamen met „pteroylmonoglutaminezuur” en „calcium-L-methylfolaat”. Daarbij wijzen zij erop dat blijkens uitvoeringsbesluit 2014/154/EU<sup>26</sup> en uitvoeringsverordening (EU) 2017/2470<sup>27</sup> „(6S)-5-methyltetrahydrofoliumzuur, glucosaminezout” op de etikettering van de levensmiddelen die deze stof bevatten, moet worden aangeduid in de vorm van zijn vitamineformulering. Indien verordening nr. 1169/2011 aldus dient te worden uitgelegd dat deze geen verwijzing naar vitamineformuleringen vereist, dan zou naar voedingssupplementen die „pteroylmonoglutaminezuur” en „calcium-L-methylfolaat” bevatten, dus met de generieke term „folaat” of „foliumzuur” worden verwezen. Daarentegen zou er naar „(6S)-5-methyltetrahydrofoliumzuur, glucosaminezout” in de vorm van zijn formulering worden verwezen, alhoewel alle drie de stoffen tot dezelfde vitaminecategorie behoren.

64. Ik acht dat betoog niet relevant voor de uitlegging van verordening nr. 1169/2011 in de onderhavige zaak. Allereerst kan op grond van het beginsel van de hiërarchie van normen de contextuele uitlegging van verordening nr. 1169/2011 van het Parlement en de Raad niet afhankelijk worden gesteld van de vaststelling door de Commissie van een uitvoeringsbesluit of een uitvoeringsverordening.

65. Ten tweede betreft het betoog van de interveniënten niet, zoals in de onderhavige zaak, de benaming van aan levensmiddelen toegevoegde vitamines in de lijst van ingrediënten, die op basis van de uitlegging van verordening nr. 1169/2011 in samenhang met verordening

<sup>25</sup> Verordening (EU) 2015/414 van de Commissie van 12 maart 2015 tot wijziging van richtlijn 2002/46/EG van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft (6S)-5-methyltetrahydrofoliumzuur, glucosaminezout dat bij de vervaardiging van voedingssupplementen wordt gebruikt (PB 2015, L 68, blz. 26).

<sup>26</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 19 maart 2014 tot verlening van een vergunning voor het in de handel brengen van (6S)-5-methyltetrahydrofoliumzuur, glucosaminezout als nieuw voedselingsrediënt krachtens verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 85, blz. 10).

<sup>27</sup> Uitvoeringsverordening van de Commissie van 20 december 2017 tot vaststelling van de Unielijst van nieuwe voedingsmiddelen overeenkomstig verordening (EU) 2015/2283 van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen (PB 2017, L 351, blz. 72).

nr. 1925/2006 moet worden vastgesteld. In plaats daarvan betreft het de benaming van de ingrediënten van voedingssupplementen, die op basis van de uitlegging van verordening nr. 1169/2011 in combinatie met richtlijn 2002/46 moet worden beoordeeld.

66. Het is juist dat verordening nr. 1169/2011 krachtens artikel 1, lid 3, en artikel 6 daarvan van toepassing is op alle voor de eindverbruiker bestemde levensmiddelen. Het Hof dient zich er vervolgens bewust van te zijn dat de uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 1169/2011 – en met name van artikel 18, lid 2, daarvan – gevolgen kan hebben voor de ten aanzien van alle levensmiddelen geldende voorschriften met betrekking tot de lijst van ingrediënten. Verordening nr. 1169/2011 dient, bij verwijzing naar de benaming van ingrediënten van bepaalde levensmiddelen, evenwel niet op zichzelf te worden uitgelegd, maar in combinatie met een afzonderlijke rechtshandeling van de Unie, die qua bewoordingen, werkingssfeer en doelen van andere rechtshandelingen kan afwijken. Tegen deze achtergrond kan de uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 afhankelijk van het voedingsmiddel in kwestie verschillende resultaten opleveren, zonder dat dit mijns inziens afbreuk doet aan de consequente toepassing van die bepaling in de context van de Uniewetgeving inzake voedselinformatie.

67. Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat voor de uitlegging van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 in combinatie van richtlijn 2002/46 inzake voedingssupplementen<sup>28</sup> rekening mag worden gehouden met het uitvoeringsbesluit of de uitvoeringsverordening dat/die de interveniënten hebben aangehaald, leidt dit wat de onderhavige zaak betreft niet tot de uitlegging van dat artikel in het kader van verordening nr. 1925/2006 inzake levensmiddelen met toegevoegde vitamines. Verderop in de onderhavige conclusie zal ik betogen dat artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 met betrekking tot beide categorieën voedingsmiddelen op teleologische gronden verschillend dient te worden uitgelegd, waarbij met name rekening wordt gehouden met de informatiebehoeften van consumenten in elk van die gevallen.<sup>29</sup>

68. Gelet op een en ander leidt de contextuele uitlegging van verordening nr. 1169/2011 niet tot een heroverweging van de tekstuele lezing daarvan die in punt 51 van de onderhavige conclusie is opgenomen. Die uitlegging biedt juist ondersteuning voor het standpunt dat bij toevoeging van vitamines aan een voedingsproduct een combinatie van de generieke benaming van de vitamine in kwestie en zijn formulering niet vereist is in de lijst van ingrediënten.

### *3. Teleologische uitlegging*

69. Volgens de rechtspraak van het Hof<sup>30</sup> bestaat de met verordening nr. 1169/2011 nagestreefde doelstelling er blijkens artikel 1, lid 1, van deze verordening in een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen ten aanzien van voedselinformatie, waarbij ook wordt gezorgd voor het soepel functioneren van de interne markt.<sup>31</sup> Daarbij wordt in die verordening rekening gehouden met verschillen in de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften. Uit artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1169/2011 – en uit de overwegingen 3 en 4 van die verordening, in het licht waarvan die bepaling moet worden gelezen – volgt ook dat de verstrekking van informatie aan consumenten hen toe moet laten doordachte keuzes te maken, waarbij onder andere speciale aandacht wordt besteed aan gezondheidsaspecten.

<sup>28</sup> Zie artikel 6, lid 3, onder a), van richtlijn 2002/46.

<sup>29</sup> Zie punten 79 en 80 van de onderhavige conclusie.

<sup>30</sup> Arrest van 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punten 52 en 53).

<sup>31</sup> Zie ook artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1925/2006.

70. Zoals ik hieronder uiteen zal zetten, twijfel ik in het geval van aan levensmiddelen toegevoegde vitaminen of de vermelding van de vitamineformulering in de lijst van ingrediënten in combinatie met de generieke benaming tot verwezenlijking van de doelstellingen van verordening nr. 1169/2011 kan leiden. Dat dit niet kan, is mij met name duidelijk als ik de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoefte overweeg, zoals artikel 1, lid 1, daarvan vereist. Nochtans meen ik dat verordening nr. 1169/2011 niet de elementen bevat die nodig zijn om definitief te kunnen concluderen of de vermelding van de vitamineformuleringen in de lijst van ingrediënten zou kunnen bijdragen aan goed doordachte keuzes van de consumenten, in overeenstemming met de doelstellingen van die verordening. Mijns inziens kan een dergelijke beoordeling dan ook niet uit een juridische uitlegging voortvloeien, maar dient deze op basis van wetgeving tot stand te komen.

*a) Perceptie van consumenten*

71. Teneinde de reikwijdte vast te stellen van de verplichtingen ten aanzien van voedselinformatie die uit verordening nr. 1169/2011 voortvloeien, geldt een „gemiddeld geïnformeerde, omzichtige en oplettende gewone consument” als maatstaf.<sup>32</sup>

72. Zoals ik reeds in punt 50 van de onderhavige conclusie heb opgemerkt, zal een gewone consument, zoals door het Hof gedefinieerd, formuleringen zoals „retinol”, „retinylacetaat”, „retinylpalmitaat”, „bètacaroteen”, „cholecalciferol” en „ergocalciferol”, ongeacht of deze alleen of in combinatie met een generieke benaming voorkomen, waarschijnlijk niet herkennen als een verwijzing naar vitamine A en D. Daarentegen lijkt de enkele vermelding van vitamine A en vitamine D geschikter om consumenten te doen begrijpen dat een levensmiddel die stoffen als ingrediënt bevat.

73. Aangezien verordening nr. 1169/2011 onder andere ten doel heeft de eindverbruiker in staat te stellen met kennis van zaken te kiezen, is die verordening bedoeld om erop toe te zien dat de eindverbruiker de informatie op het etiket van een voedingsproduct gemakkelijk begrijpt. Zo is het blijkens overweging 37 van verordening nr. 1169/2011 aangewezen om op het etiket van een voedingsproduct in plaats van „natrium”, de naam van het overeenkomstige nutriënt, de term „zout” te gebruiken. Alhoewel die overweging op de informatie in de voedingswaardevermelding ziet, dient hetzelfde argument ook te gelden voor de aanduiding van stoffen in de verplichte lijst van ingrediënten. Ook hier geldt dat generieke benamingen van de vitaminen op zich, en niet in combinatie met de vitamineformuleringen vastgesteld in bijlage II bij verordening nr. 1925/2006, voor het verwezenlijken van het genoemde doel geschikter lijken.

74. Dat geldt zelfs ook voor een verwijzing, in de lijst van ingrediënten, naar een vitamine in de vorm van de generieke naam ervan in combinatie met formulering die er de bron van vormt. Gezien het nauwe verband dat in verordening nr. 1169/2011 tussen de lijst van ingrediënten en de voedingswaardevermelding is vastgesteld, kan een verschillende verwijzing naar vitaminen in elk van die verplichte vermeldingen tot gevolg hebben dat de informatie die op het etiket van een voedingsproduct aan consumenten wordt verstrekt, minder duidelijk wordt. Blijkens overweging 26 van verordening nr. 1169/2011 dient ook aandacht te worden besteed aan het feit dat de goede leesbaarheid van het etiket een belangrijk element is om de kans dat de op het etiket vermelde informatie de doelgroep beïnvloedt zo groot mogelijk te maken, en dat onleesbare productinformatie een van de belangrijkste oorzaken van de ontevredenheid van de

<sup>32</sup> Zie arresten van 16 juli 1998, Gut Springenheide en Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, punt 31), en 10 september 2009, Severi (C-446/07, EU:C:2009:530, punt 61).



consumenten over voedsletiketten is. De hoeveelheid informatie op het etiket moet dan ook niet buitensporig worden vermeerderd, aangezien dat tot een geringere duidelijkheid zou kunnen leiden en tot ondermijning van de doelstellingen, met name met betrekking tot de perceptie van de consumenten, die verordening nr. 1169/2011 poogt te verwezenlijken.

*b) Informatiebehoeften*

75. Ik vraag mij ook af of met betrekking tot levensmiddelen met toegevoegde vitaminen de vermelding van de formuleringen van die vitaminen in de lijst van ingrediënten gerechtvaardigd is in termen van de informatiebehoeften van consumenten. Ik erken echter dat mijn twijfels bij ontstentenis van overtuigender uit verordening nr. 1169/2011 voortvloeiende elementen subjectief blijven.

76. In dat verband wil ik erop wijzen dat artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, te lezen in het licht van overweging 28 daarvan, voorschrijft dat bij het overwegen van de noodzaak van verplichte voedselinformatie, rekening dient te worden gehouden met de wijdverbreide behoefte bij de meerderheid van de consumenten aan bepaalde informatie waaraan zij significante waarde hechten of met de algemeen aanvaarde voordelen daarvan voor de consument.

77. Wat levensmiddelen met toegevoegde vitaminen betreft, lijkt mij ten eerste de vermelding van vitamineformuleringen in de lijst van ingrediënten niet aan te sluiten op een behoefte van significante waarde. Zoals reeds is benadrukt, worden de uit bijlage II bij verordening nr. 1925/2006 voortvloeiende formuleringen immers wellicht niet gemakkelijk door de overgrote meerderheid van de consumenten begrepen.

78. Ten tweede kan de verplichte vermelding van een formulering in de lijst van ingrediënten van een voedingsmiddel niet geacht worden tot een aanvaard voordeel voor de consument te leiden. In dit opzicht erken ik dat vitaminen, zoals de interveniënten benadrukken, afhankelijk van hun formuleringsbron verschillende functies kunnen vervullen. De producten in kwestie in de onderhavige zaak betreffen echter gewone levensmiddelen waaraan een beperkte hoeveelheid vitaminen is toegevoegd om hun voedingskenmerken te verrijken of te versterken. Ongeacht hun formulering is het effect van die vitaminen dan gering. Daarom worden zij bijvoorbeeld op reguliere commerciële locaties zonder verplichte folder verkocht en zijn zij niet aan bepaalde innamebeperkingen onderworpen.

79. In dat opzicht kan het nuttig zijn om vanuit comparatief perspectief op voedingssupplementen te wijzen, waarvoor mijns inziens de informatiebehoeften van consumenten een andere uitlegging wettigen van de werkingssfeer van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, gelezen in combinatie met richtlijn 2002/46. Uit artikel 2, onder a), van die richtlijn volgt per slot van rekening dat voedingssupplementen een geconcentreerde bron van nutriënten of andere stoffen, waaronder vitaminen, met een nutritioneel of fysiologisch effect vormen, en in voorgedoseerde vormen worden gecommercialiseerd, namelijk als pillen, tabletten, capsules of vloeistoffen in afgemeten doseringen. Het doel van deze supplementen is om de normale voeding aan te vullen en met name om voedingstekorten te verhelpen, de voldoende inname van bepaalde nutriënten zeker te stellen of ondersteuning te bieden voor specifieke fysiologische functies.

80. Hoewel de informatiebehoeften van consumenten de vermelding van vitamineformuleringen in de lijst van ingrediënten van voedingssupplementen, gezien de verschillende functies van elk van die bronnen en de specifieke, door consumenten gewenste nutritionele of fysiologische

effecten, dan ook kunnen rechtvaardigen, wettigen die behoeften gezien het beperkte effect van vitamines bij consumptie niet de vermelding van hun vitamineformuleringen in de lijst van ingrediënten van voedingsmiddelen met toegevoegde vitamines.

81. Ten slotte dien ik kort te vermelden dat het betoog van de Commissie volgens hetwelk de etikettering van levensmiddelen met toegevoegde vitamines zonder verwijzing naar de vitamineformulering in de lijst van ingrediënten voor consumenten misleidend zou zijn, in de zin van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1169/2011, niet dient te worden aanvaard, daar een dergelijke verwijzing in termen van informatiebehoeften niet gerechtvaardigd is.

*c) Beoordeling voor de Uniewetgever*

82. Blijkens overweging 19 van verordening nr. 1169/2011 mogen nieuwe voorschriften inzake verplichte voedselinformatie alleen worden vastgesteld als dat nodig is, overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit, evenredigheid en duurzaamheid. Zoals reeds is vermeld, bepaalt artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1169/2011 in wezen ook dat er bij de bezinning over de noodzaak van verplichte voedselinformatie voor ogen moet worden gehouden dat de meerderheid van de consumenten de openbaarmaking van bepaalde informatie in ruime mate nodig acht.

83. Zelfs als wordt aangenomen dat de combinatie van de generieke benaming van vitamines en hun formuleringen een positief effect op het bevorderen van goed doordachte keuzes heeft, volgt hieruit dat een dergelijke beoordeling blijkens verordening nr. 1169/2011 moet worden verricht op basis van de perceptie van de consumenten en hun informatiebehoeften en onder andere het beginsel van evenredigheid.<sup>33</sup> Bij het ontbreken van solidere steun op basis van een tekstuele en contextuele uitlegging, kan die beoordeling, zoals in wezen door de interveniënten in het onderhavige geding wordt gesteld, niet uit zuiver teleologische argumenten worden afgeleid en dient deze in plaats daarvan door de Uniewetgever te worden verricht.

84. Alhoewel het hoofddoel van verplichte voedselinformatie is de consumenten in staat te stellen doordachte keuzes te maken en passend gebruik te maken van een levensmiddel, bepaalt artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1169/2011, met het opschrift „Algemene doelstellingen”, daarnaast dat de voedselinformatiewetgeving de verwezenlijking in de Europese Unie dient te beogen van het vrije verkeer van legaal geproduceerde en in de handel gebrachte levensmiddelen, rekening houdend met de noodzaak om de rechtmatige belangen van de producenten te beschermen. Artikel 3, lid 4, van diezelfde verordening voegt daaraan toe dat bij de opstelling, beoordeling en herziening van de voedselinformatiewetgeving het publiek, met inbegrip van de belanghebbenden, op een openbare en transparante wijze wordt geraadpleegd.

85. De doelstelling om een hoog niveau van informatie voor consumenten te waarborgen, moet derhalve volgens de doelstellingen van verordening nr. 1169/2011 in evenwicht worden gebracht met de noodzaak om bij het vaststellen van nieuwe voorschriften inzake de etikettering van levensmiddelen rekening te houden met de belanghebbenden. Dat beperkt de uitlegging van verordening nr. 1169/2011 betreffende voedselinformatiedoeleinden en vergt mijns inziens interventie door de Uniewetgever.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld het recente voorstel van de Commissie tot herziening van de Unieregels met betrekking tot de aan consumenten te verstrekken informatie, strekkende tot betere etiketteringsinformatie, zodat consumenten worden geholpen bij het maken van gezondere en duurzamere voedingskeuzes:  
[https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/labelling-and-nutrition/food-information-consumers-legislation_en)

#### 4. Slotopmerking

86. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat geen van de methoden van uitlegging van het Unierecht ertoe leidt dat verordening nr. 1169/2011, gelezen in samenhang met verordening nr. 1925/2006, vereist dat een toegevoegde vitamine in de lijst van ingrediënten van een levensmiddel ook onder de benaming van zijn formulering wordt opgenomen. Indien een verplichting om de vitamineformulering in de lijst van ingrediënten te vermelden passend zou worden geacht voor het bevorderen van doordachtere consumentenkeuzes, dient de toepasselijke wetgeving dienovereenkomstig te worden aangepast.

#### V. Conclusie

87. Op grond van de voorgaande analyse geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vraag van de Kúria te beantwoorden als volgt:

„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, en met name artikel 18, lid 2, daarvan, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer aan een levensmiddel vitamines worden toegevoegd, de lijst van ingrediënten naast de generieke benaming van die vitamines niet ook de gebruikte vitamineformuleringen hoeft te vermelden, zoals opgesomd in bijlage II bij verordening (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toevoeging van vitamines en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen.”