



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. oktober 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 1169/2011 – fødevareinformation til forbrugerne – artikel 9, stk. 1, litra i), og artikel 26, stk. 2, litra a) – obligatorisk oplysning om fødevarers oprindelsesland eller herkomststed – undladelse, der ville kunne vildlede forbrugerne – artikel 38, stk. 1 – spørgsmål, der specifikt harmoniseres – artikel 39, stk. 2 – vedtagelse af nationale foranstaltninger, der foreskriver supplerende obligatoriske oplysninger om oprindelseslandet eller herkomststedet for specifikke typer eller kategorier af fødevarer – betingelser – en dokumenteret forbindelse mellem en eller flere af de pågældende fødevarers kvaliteter og deres oprindelse eller herkomst – begrebet »dokumenteret forbindelse« og »kvaliteter« – dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi – national foranstaltning, der foreskriver obligatorisk oplysning om den nationale, europæiske eller ikke-europæiske oprindelse af mælk«

I sag C-485/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) ved afgørelse af 27. juni 2018, indgået til Domstolen den 24. juli 2018, i sagen

Groupe Lactalis

mod

Premier Ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,

Ministre de l'Économie et des Finances,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne L.S. Rossi, J. Malenovský (refererende dommer), F. Biltgen og N. Wahl,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2020,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Groupe Lactalis ved avocats F. Molinié og S. Bensusan,
- den franske regering ved A.-L. Desjonquères og C. Mosser, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved G. Kanellopoulos, I.E. Krompa og E. Leftheriotou, som befuldmægtigede,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved M. Van Hoof og K. Herbout-Borczak, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juli 2020,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 26, 38 og 39 i 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 (EUT 2011, L 304, s. 18).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem selskabet Groupe Lactalis (herefter »Lactalis«) og Premier Ministre (premierministeren), Garde des Sceaux, ministre de la Justice (justitsministeren), Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (landbrugs- og fødevareministeren) og ministre de l'Économie et des Finances (økonomi- og finansministeren) vedrørende lovligheden af dekret 2016-1137 af 19.8.2016 om oprindelsesangivelse for mælk samt mælk og kød anvendt som ingrediens (JORF af 21.8.2016, tekst nr. 18, herefter »det omhandlede dekret«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 1.-4. og 29. betragtning til forordning nr. 1169/2011 har følgende ordlyd:
 - »(1) Ifølge artikel 169 [TEUF] skal [Den Europæiske Union] bidrage til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved foranstaltninger, som den vedtager til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved foranstaltninger, som den vedtager i henhold til artikel 114 [TEUF].
 - (2) Den frie bevægelighed for sikre og sunde fødevarer er et afgørende aspekt af det indre marked og bidrager i høj grad til beskyttelsen af borgernes sundhed og velvære og af deres sociale og økonomiske interesser.

- (3) For at opnå et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og garantere deres ret til information bør der sikres hensigtsmæssig forbrugeroplysning om de fødevarer, de indtager. Forbrugernes valg kan bl.a. påvirkes af sundhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige, sociale og etiske betragtninger.
- (4) I henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed [(EFT 2002, L 31, s. 1)] er det et generelt princip for fødevarelovgivningen, at den skal give forbrugerne grundlag for at træffe informerede valg med hensyn til de fødevarer, de indtager, og hindre enhver praksis, som kan vildlede forbrugeren.

[...]

- (29) Angivelse af en fødevarer oprindelsesland eller herkomststed bør angives i de tilfælde, hvor undladelse heraf ville kunne vildlede forbrugerne med hensyn til fødevarer virkelige oprindelsesland eller herkomststed. Angivelse af oprindelsesland eller herkomststed bør altid ske på en sådan måde, at forbrugeren ikke vildledes, og på grundlag af klare kriterier, der sikrer lige vilkår for erhvervslivet og gør det lettere for forbrugerne at forstå oplysningerne om en fødevarer oprindelsesland eller herkomststed. [...]«

- 4 Forordningens artikel 1 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1 følgende:

»Denne forordning har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelsen af forbrugerne i relation til fødevareinformation, idet der tages hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende.«

- 5 Forordningens artikel 3, der har overskriften »Generelle målsætninger«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Fødevareinformation 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. Fødevareinformationslovgivningen 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.«

- 6 Samme forordningens artikel 7 med overskriften »Fair oplysningspraksis« indeholder et stk. 1, som bestemmer følgende:

»Fødevareinformation må ikke være af en sådan art, at den vildleder, især:

- a) med hensyn til fødevarer beskaffenhed [...]
- b) ved at tillægge den pågældende fødevare virkninger eller egenskaber, som den ikke har
- c) ved at give indtryk af, at den pågældende fødevare har særlige egenskaber, når alle lignende fødevarer har samme egenskaber [...].

[...]«

- 7 Kapitel IV i forordning nr. 1169/2011 med overskriften »Obligatorisk fødevareinformation« omfatter bl.a. artikel 9 og 26.

- 8 Forordningens artikel 9 med overskriften »Liste over obligatoriske angivelser« omfatter et stk. 1 med følgende ordlyd:

»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:

[...]

i) oprindelsesland eller herkomstland, hvor dette er fastsat i artikel 26

[...]«

- 9 Forordningens artikel 26, der har overskriften »Oprindelsesland eller herkomststed«, foreskriver:

»[...]

2. Angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er obligatorisk:

a) i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til fødewarens egentlige oprindelsesland eller herkomststed, navnlig hvis de oplysninger, der ledsager fødevarer, eller etiketten som helhed ellers ville antyde, at fødevarer har et andet oprindelsesland eller herkomststed

b) for kød, der omfattes af den kombinerede nomenklatur (KN) under de koder, som er nævnt i bilag XI. [...]

[...]

5. Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet senest 13. december 2014 vedrørende obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for følgende typer fødevarer:

[...]

b) mælk

c) mælk anvendt som ingrediens i mejeriprodukter

[...]

7. De i stk. 5 og 6 omhandlede rapporter skal tage hensyn til forbrugernes behov for at blive informeret, gennemførligheden af en obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed og en analyse af omkostninger og fordele ved at indføre sådanne foranstaltninger, herunder den retlige påvirkning af det indre marked, og hvordan den internationale handel påvirkes.

Kommissionen kan lade disse rapporter ledsage af forslag om ændring af de relevante EU-bestemmelser.

[...]«

- 10 Kapitel VI i samme forordning med overskriften »Nationale foranstaltninger« indeholder bl.a. artikel 38 og 39.

11 Artikel 38 i forordning nr. 1169/2011, der har overskriften »Nationale foranstaltninger«, bestemmer:

»1. For så vidt angår spørgsmål, der specifikt harmoniseres i denne forordning, må medlemsstaterne ikke vedtage eller opretholde nationale foranstaltninger, medmindre dette tillades i EU-retten. Disse nationale foranstaltninger må ikke medføre hindringer for varernes frie bevægelighed som f.eks. diskrimination i forhold til fødevarer fra andre medlemsstater.

2. Med forbehold af artikel 39 kan medlemsstaterne vedtage nationale foranstaltninger vedrørende spørgsmål, der ikke specifikt harmoniseres i denne forordning, forudsat at de ikke forbyder, hindrer eller begrænser den frie bevægelighed for varer, som er i overensstemmelse med denne forordning.«

12 Forordningens artikel 39 med overskriften »Nationale foranstaltninger vedrørende supplerende obligatoriske oplysninger« bestemmer:

»1. Som supplement til de obligatoriske oplysninger, jf. artikel 9, stk. 1, [...] kan medlemsstaterne efter proceduren i artikel 45 vedtage foranstaltninger indeholdende krav om supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer, der er begrundet i mindst et af følgende:

- a) beskyttelse af folkesundheden
- b) beskyttelse af forbrugerne
- c) bekæmpelse af svig
- d) beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret samt angivelser af herkomststed, kontrollerede oprindelsesbetegnelser og bekæmpelse af illoyal konkurrence.

2. Medlemsstaterne kan kun indføre obligatorisk angivelse af fødevarers oprindelsesland eller herkomststed i henhold til stk. 1, hvis forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst er dokumenteret. Når medlemsstaterne meddeler Kommissionen sådanne foranstaltninger, fremlægger de dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi.«

Fransk ret

13 Det anfægtede dekret trådte i kraft den 17. januar 2017 og fandt anvendelse indtil den 31. december 2018.

14 Dekretets artikel 1, punkt I, har følgende ordlyd:

»Mærkningen af færdigpakkelede levnedsmidler i henhold til artikel 2 i [forordning nr. 1169/2011] skal være i overensstemmelse med bestemmelserne i dette dekret, når levnedsmidlerne indeholder:

1° mælk

2° mælk anvendt som ingrediens i de mejeriprodukter, der nævnes i listen i bilaget

[...]

Mærkningen af færdigpakkelede levnedsmidler skal angive oprindelsen for de ingredienser, der er nævnt i nr. 1 til 3. Hvis ingredienserne udgør en procentdel angivet som totalvægt for ingredienserne i de færdigpakkelede levnedsmidler, der er under en tærskelværdi, skal mærkningen af disse levnedsmidler dog ikke være omfattet af dekretets bestemmelser.«

15 Det nævnte dekrets artikel 3 fastsætter:

»I. Oprindelsesangivelsen for mælk eller mælk anvendt som ingrediens i de mejeriprodukter, der henvises til i artikel 1, skal indeholde følgende angivelser:

1° »indsamlingsland: (navn på det land, hvor mælken blev indsamlet)«

2° »paknings- eller forarbejdningsland: (navn på det land, hvor mælken blev pakket eller forarbejdet).«

II. Som undtagelse fra I kan oprindelsesangivelsen, når mælken eller den mælk, der er anvendt som ingrediens i mejeriprodukter, er blevet indsamlet, pakket eller forarbejdet i samme land, angives som: »oprindelse: (landets navn)«.

III. Som undtagelse fra I og II kan oprindelsesangivelsen, når mælken eller den mælk, der er anvendt som ingrediens i mejeriprodukter, er blevet indsamlet, pakket eller forarbejdet i en enkelt eller flere af Den Europæiske Unions medlemsstater, angives som: »oprindelse: EU«.

IV. Som undtagelse fra I og II kan oprindelsesangivelsen, når mælken eller den mælk, der er anvendt som ingrediens i mejeriprodukter, er blevet indsamlet, pakket eller forarbejdet i en enkelt eller flere stater, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, angives som: »oprindelse: uden for EU«.

16 Samme dekrets artikel 6 bestemmer, at »[p]rodukter, der er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i et tredjeland, er ikke omfattet af dekretets bestemmelser«.

17 Ved dekret 2018-1239 af 24. december 2018 om oprindelsesangivelse for mælk samt mælk og kød anvendt som ingrediens (JORF af 2.12.2018, tekst nr. 70) blev anvendelsen af det omhandlede dekret forlænget.

Twisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

18 Ved stævning registreret den 24. oktober 2016 har Lactalis anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) med påstand om annulation af det pågældende dekret. Til støtte for denne påstand har selskabet navnlig fremsat to anbringender om, at dekretet er i strid med artikel 26, 38 og 39 i forordning nr. 1169/2011.

19 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at de spørgsmål, der rejses med undersøgelsen af disse to anbringender, er afgørende for afgørelsen af den sag, der verserer for den, og at de udgør et alvorligt fortolkningsproblem.

20 Under disse omstændigheder har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 26 i [...] forordning nr. 1169/2011 [...], der bl.a. bestemmer, at Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk og mælk anvendt som ingrediens i mejeriprodukter, anses for specifikt at have harmoniseret dette spørgsmål som omhandlet i forordningens artikel 38, stk. 1, og er den til hinder for medlemsstaternes beføjelse til at vedtage foranstaltninger indeholdende krav om supplerende obligatoriske oplysninger på grundlag af denne forordnings artikel 39?

2) I tilfælde af, at de nationale foranstaltninger er begrundet i hensynet til beskyttelse af forbrugerne i henhold til artikel 39, stk. 1, [i forordning nr. 1169/2011,] skal de to kriterier, der er fastsat i denne artikels stk. 2, og som vedrører dels kravet om en dokumenteret forbindelse mellem visse af

fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst, dels dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi, da sammenholdes, og forholder det sig navnlig således, at vurderingen af, om forbindelsen er dokumenteret, kan baseres på rent subjektive forhold vedrørende den værdi, som de fleste forbrugere knytter til forbindelsen mellem en fødevarers kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst?

- 3) For så vidt som fødevarens kvaliteter synes at kunne udstrækkes til samtlige de forhold, der bidrager til fødevarens kvalitet, skal der da tages hensyn til de omstændigheder, der vedrører fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse af fødevaren under transporten, når det skal vurderes, om der foreligger en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst i forbindelse med anvendelsen af artikel 39, stk. 2 [i forordning nr. 1169/2011]?
 - 4) Forudsætter vurderingen af de betingelser, der er fastsat i artikel 39 [i forordning nr. 1169/2011], at en fødevarers kvaliteter skal anses for at være særegne på grund af dens oprindelse eller herkomst eller for at være garanteret som følge af denne oprindelse eller denne herkomst, og kan angivelsen af oprindelse eller herkomst i sidstnævnte tilfælde, uanset harmoniseringen af de sundheds- og miljønormer, der gælder inden for Den Europæiske Union, angives mere præcist end en angivelse i form af »EU« eller »uden for EU«?
- 21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. februar 2019 blev sagen udsat, indtil der var afsagt dom i sag C-363/18 vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse, der blev indgivet den 4. juni 2018 af den forelæggende ret, og som ligeledes vedrørte fortolkningen af forordning nr. 1169/2011. Efter afsigelsen af dom af 12. november 2019, Organisation juive européenne og Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954), blev nærværende sag genoptaget ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 13. november 2019.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 22 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 26 i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at den obligatoriske angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk og mælk anvendt som ingrediens skal anses for et »spørgsmål, der er specifikt harmoniseret« ved forordningen som omhandlet i forordningens artikel 38, stk. 1, og i bekræftende fald, om den er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger, der foreskriver supplerende obligatoriske oplysninger på grundlag af forordningens artikel 39.
- 23 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 38 i forordning nr. 1169/2011, som har overskriften »Nationale foranstaltninger«, klart adskiller kategorien »spørgsmål, der specifikt harmoniseres« i denne forordning fra kategorien af spørgsmål, der ikke harmoniseres specifikt. For så vidt angår de førstnævnte spørgsmål bestemmer artikel 38, stk. 1, at medlemsstaterne hverken må vedtage eller opretholde nationale foranstaltninger, medmindre dette tillades i EU-retten. Hvad angår de sidstnævnte spørgsmål bestemmer artikel 38, stk. 2, derimod, at medlemsstaterne med forbehold af samme forordnings artikel 39 kan vedtage nationale foranstaltninger, forudsat at de ikke forbyder, hindrer eller begrænser den frie bevægelighed for varer.
- 24 Endvidere bestemmer artikel 39 i forordning nr. 1169/2011, der har overskriften »Nationale foranstaltninger vedrørende supplerende obligatoriske oplysninger«, i stk. 1, at medlemsstaterne kan vedtage foranstaltninger indeholdende krav om supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer, forudsat at de er begrundet i en eller flere grunde vedrørende beskyttelse af folkesundheden, beskyttelse af forbrugerne, bekæmpelse af svig, beskyttelse af industriel

og kommerciel ejendomsret, angivelser af herkomststed, kontrollerede oprindelsesbetegnelser samt bekæmpelse af illoyal konkurrence. Endvidere præciserer denne artikel i stk. 2, at medlemsstaterne kun kan indføre obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed, hvis forbindelsen mellem visse af fødevarernes kvaliteter og deres oprindelse eller herkomst er dokumenteret, inden det tilføjes, at medlemsstaterne, når de meddeler Kommissionen sådanne foranstaltninger, fremlægger dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi.

- 25 Hvad for det første angår spørgsmålet, om artikel 26 i forordning nr. 1169/2011, der har overskriften »Oprindelsesland eller herkomststed«, for så vidt som den foreskriver obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for mælk og mælk anvendt som ingrediens, skal anses for et »spørgsmål, der specifikt harmoniseres« i forordningen, skal det konstateres, at ingen bestemmelse i forordningen omhandler disse spørgsmål. Når dette er sagt, skal identifikationen af de pågældende spørgsmål med hensyn til dette udtryk ske i streng overensstemmelse med ordlyden af forordning nr. 1169/2011.
- 26 I denne forbindelse indeholder artikel 9 i forordning nr. 1169/2011, som det følger af dens overskrift, en liste over de angivelser, der skal påføres fødevarer. I henhold til artikel 9, stk. 1, litra i), er angivelse af en fødevarers oprindelsesland eller herkomstland obligatorisk, hvor dette er fastsat i forordningens artikel 26.
- 27 Artikel 26 bestemmer for sin del i stk. 2, litra a) og b), at angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er obligatorisk for det første i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugerne med hensyn til fødevarens egentlige oprindelsesland eller herkomststed, og for det andet for kød, der omfattes af den kombinerede nomenklatur under visse koder, som er nævnt i bilag XI til forordningen.
- 28 Det følger af denne bestemmelse, at forordning nr. 1169/2011 specifikt harmoniserer spørgsmålet om obligatorisk angivelse af fødevarers oprindelsesland eller herkomststed som omhandlet i artikel 38, stk. 1, i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugerne, og at den derimod ikke foretager en specifik harmonisering af andre tilfælde eller situationer.
- 29 Det følger endvidere af artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, at med den eneste undtagelse af kød, der omfattes af visse koder i den kombinerede nomenklatur, er alle fødevarer undergivet denne specifikke harmonisering, herunder mælk og mælk anvendt som ingrediens.
- 30 Hvad for det andet angår spørgsmålet, om den pågældende specifikke harmonisering er til hinder for, at der vedtages eventuelle supplerende nationale foranstaltninger, fremgår det af denne doms præmis 24, at medlemsstaterne kan vedtage sådanne foranstaltninger, såfremt de krav, der er fastsat i artikel 39 i forordning nr. 1169/2011, overholdes.
- 31 I denne forbindelse følger det af artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 for det første, at de oplysninger, der kan kræves af medlemsstaterne, skal være »supplerende« i forhold til oplysningerne i henhold til selve forordning nr. 1169/2011, herunder, som anført i denne doms præmis 27, angivelse af fødevarers oprindelsesland eller herkomststed i de tilfælde, hvor undladelse af denne oplysning ville kunne vildlede forbrugerne. Det følger heraf, at sådanne angivelser ikke kun skal være forenelige med det formål, der forfølges af EU-lovgiver gennem den specifikke harmonisering af spørgsmålet om obligatorisk angivelse af oprindelseslandet og herkomststedet, men ligeledes skal udgøre et samlet hele med denne angivelse
- 32 For det andet kan disse supplerende obligatoriske oplysninger kun omfatte »specifikke typer eller kategorier af fødevarer« og ikke disse fødevarer uden nogen sondring. Følgelig kan de navnlig vedrøre oprindelseslandet eller herkomststedet for en specifik type eller kategori af fødevarer såsom mælk og

mælk anvendt som ingrediens, for så vidt som de vedrører andre tilfælde eller situationer end det tilfælde, hvor undladelse af at angive dette oprindelsesland eller herkomststed ville kunne vildlede forbrugerne.

- 33 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 26 i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at en obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk og mælk anvendt som ingrediens skal anses for »et spørgsmål, der specifikt harmoniseres« i forordningen som omhandlet i forordningens artikel 38, stk. 1, i de tilfælde, hvor undladelse af angivelsen ville kunne vildlede forbrugerne, og at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger om supplerende obligatoriske oplysninger på grundlag af forordningens artikel 39, forudsat at disse er forenelige med det formål, der forfølges af EU-lovgiver gennem den specifikke harmonisering af spørgsmålet om obligatorisk angivelse af oprindelseslandet eller herkomststedet, og at de udgør et samlet hele med denne angivelse.

Det andet spørgsmål

- 34 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at i tilfælde af, at der foreligger nationale foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til beskyttelse af forbrugerne i henhold til artiklens stk. 1, skal de to krav, der er fastsat i artiklens stk. 2, nemlig for det første, at »forbindelsen mellem visse af fødevarers kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst er dokumenteret«, og for det andet, at der fremlægges »dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi«, sammenholdes, således at vurderingen af, om forbindelsen er dokumenteret, kun kan baseres på subjektive forhold vedrørende den værdi, som de fleste forbrugere knytter til forbindelsen mellem visse af fødevarers kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst.
- 35 I denne forbindelse skal det fremhæves, at artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 er kendetegnet ved en præcis opbygning og ordlyd. Artiklen bestemmer nemlig i første punktum, at medlemsstaterne kun kan indføre supplerende foranstaltninger indeholdende krav om obligatorisk angivelse af fødevarers oprindelsesland eller herkomststed, hvis forbindelsen mellem visse af disse fødevarers kvaliteter og deres oprindelse eller herkomst er dokumenteret, inden det i andet punktum tilføjes, at når medlemsstaterne meddeler Europa-Kommissionen sådanne foranstaltninger, fremlægger de dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi.
- 36 Det følger heraf, at EU-lovgiver ønskede klart at adskille de to krav, som den stillede til vedtagelsen af supplerende nationale foranstaltninger, ved at give hvert enkelt af disse et særskilt formål samt en forskellig rolle ved gennemførelsen af artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011.
- 37 Kravet om en »dokumenteret forbindelse« mellem visse af de omhandlede fødevarers kvaliteter og deres oprindelse eller herkomststed tilsigter at godtgøre, at der på forhånd foreligger en sådan forbindelse i hvert enkelt tilfælde.
- 38 Hvad angår kravet om de fleste forbrugeres fælles forståelse pålægger dette krav den pågældende medlemsstat at fremlægge dokumentation for, at en sådan oplysning i de fleste forbrugeres øjne tillægges en stor værdi. Dette andet krav opstilles således efterfølgende og er accessorisk og supplerende i forhold til det første krav.
- 39 Følgelig skal der foretages en successiv undersøgelse af disse to krav, idet det først og under alle omstændigheder skal efterprøves, om der foreligger en dokumenteret forbindelse mellem visse af de pågældende fødevarers kvaliteter i et givent tilfælde og deres oprindelse eller herkomst, og dernæst og kun, såfremt en sådan forbindelse er fastslået, om det er dokumenteret, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi.

- 40 En sådan fortolkning understøttes både af den sammenhæng, som artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 indgår i, og af de formål, der forfølges med forordningen.
- 41 Hvad angår bestemmelsens sammenhæng følger det nemlig af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, at fødevareinformation ikke må give indtryk af, at fødevarer har særlige egenskaber, når andre lignende fødevarer har de samme egenskaber.
- 42 En national foranstaltning, som gør det obligatorisk at angive en fødevares oprindelsesland eller herkomststed ved kun at støtte sig på en subjektiv forbindelse, som de fleste forbruger knytter til forbindelsen mellem denne oprindelse eller denne herkomst og visse af den omhandlede fødevares kvaliteter, kan imidlertid antyde, at denne sidstnævnte besidder særlige kvaliteter, som er knyttet til dens oprindelse eller herkomst, selv om en dokumenteret forbindelse mellem disse ikke er blevet objektivt fastslået.
- 43 Hvad angår formålene med forordning nr. 1169/2011 omfatter de, som det følger af forordningens artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, sammenholdt med første, tredje og fjerde betragtning til forordningen, det formål, der består i at sikre et højt niveau for beskyttelsen af forbrugerne i relation til fødevareinformation, idet der tages hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse (jf. i denne retning dom af 12.11.2019, Organisation juive européenne og Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, præmis 52 og 53).
- 44 Et sådant formål kræver, som allerede fastslået af Domstolen, at fødevareinformation er korrekt, neutral og objektiv (jf. i denne retning dom af 22.9.2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, præmis 69).
- 45 Dette er imidlertid ikke tilfældet, såfremt den obligatoriske angivelse af fødevarers oprindelsesland eller herkomststed kunne kræves alene på grundlag af en subjektiv værdi, som de fleste forbrugere knytter til forbindelsen mellem disse fødevarers oprindelse eller herkomst og visse af deres kvaliteter, selv om det ikke er blevet objektivt fastslået, at der foreligger en dokumenteret forbindelse mellem disse.
- 46 På baggrund af samtlige disse betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at i tilfælde af, at der foreligger omstændigheder, der er begrundet i hensynet til beskyttelse af forbrugerne i henhold til artiklens stk. 1, skal de to krav, der er fastsat i artiklens stk. 2, nemlig for det første, at »forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst er dokumenteret«, og for det andet, at der fremlægges »dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi«, ikke sammenholdes, således at vurderingen af, om forbindelsen er dokumenteret, ikke kun kan baseres på subjektive forhold vedrørende den værdi, som de fleste forbrugere knytter til forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

- 47 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at begrebet »fødevarens kvaliteter« omfatter fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse under transporten, således at der skal tages hensyn til denne egenskab ved bedømmelsen af, om »forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst [eventuelt] er dokumenteret« som omhandlet i den pågældende bestemmelse.
- 48 I denne forbindelse følger det af selve ordlyden af artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, at begrebet »kvaliteter«, som efterfølger adjektivet »visse«, ikke kan udstrækkes til fødevarernes samlede beskaffenhed som omhandlet i forordningens artikel 7, stk. 1, litra a)-c).

- 49 I modsætning til denne beskaffenhed, som afspejler fødevarernes forskellige kvaliteter, herunder dem, der følger af deres fremstilling eller behandling, er de »kvaliteter«, som artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 henviser til, nemlig udelukkende dem, der har en »dokumenteret forbindelse« med oprindelsen eller herkomsten af de fødevarer, som besidder dem.
- 50 Det følger deraf, at begrebet »kvaliteter«, som bestemmelsen refererer til, udelukkende henviser til kvaliteter, som adskiller fødevarer, der besidder disse, fra tilsvarende fødevarer, der, idet de har en anden oprindelse eller herkomst, ikke besidder dem.
- 51 Modstandsdygtigheden for en fødevarer såsom mælk eller mælk anvendt som ingrediens under transport og risikoen for forringelse under transporten kan ikke kvalificeres som en »kvalitet« som omhandlet i artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, for så vidt som en sådan egenskab ikke i dokumenteret form er knyttet til en præcis oprindelse eller herkomst og således kan besiddes af fødevarer, der ikke er af denne oprindelse eller herkomst, og følgelig er garanteret uafhængigt af den pågældende oprindelse eller herkomst.
- 52 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at begrebet »fødevarens kvaliteter« ikke omfatter fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse under transporten, således at der ikke skal tages hensyn til denne egenskab ved bedømmelsen af, om »forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst [eventuelt] er dokumenteret« som omhandlet i den pågældende bestemmelse.

Sagsomkostninger

- 53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 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 skal fortolkes således, at en obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk og mælk anvendt som ingrediens skal anses for »et spørgsmål, der specifikt harmoniseres« i forordningen som omhandlet i forordningens artikel 38, stk. 1, i de tilfælde, hvor undladelse af angivelsen ville kunne vildlede forbrugerne, og at den ikke er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager foranstaltninger om supplerende obligatoriske oplysninger på grundlag af forordningens artikel 39, forudsat at disse er forenelige med det formål, der forfølges af EU-lovgiver gennem den specifikke harmonisering af spørgsmålet om obligatorisk angivelse af oprindelseslandet eller herkomststedet, og at de udgør et samlet hele med denne angivelse.
- 2) Artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at i tilfælde af, at der foreligger omstændigheder, der er begrundet i hensynet til beskyttelse af forbrugerne i henhold til artiklens stk. 1, skal de to krav, der er fastsat i artiklens stk. 2, nemlig for det første, at »forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst er dokumenteret«, og for det andet, at der fremlægges »dokumentation for, at de fleste

forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi», ikke sammenholdes, således at vurderingen af, om forbindelsen er dokumenteret, ikke kun kan baseres på subjektive forhold vedrørende den værdi, som de fleste forbrugere knytter til forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst.

- 3) Artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at begrebet »fødevarens kvaliteter« ikke omfatter fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse under transporten, således at der ikke skal tages hensyn til denne egenskab ved bedømmelsen af, om »forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst [eventuelt] er dokumenteret« som omhandlet i den pågældende bestemmelse.**

Underskrifter