



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 1 oktober 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 1169/2011 – Tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna – Artikel 9.1 i och artikel 26.2 a – Obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats – Underlåtenhet att lämna sådan uppgift skulle kunna vilseleda konsumenten – Artikel 38.1 – Specifikt harmoniserade områden – Artikel 39.2 – Införande av nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter avseende ursprungsland eller härkomstplats för vissa typer eller kategorier av livsmedel – Villkor – Huruvida det finns ett bevisat samband mellan en eller flera kvaliteter hos de aktuella livsmedlen och deras ursprung eller härkomst – Begreppen ’bevisat samband’ och ’kvaliteter’ – Belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig – Nationell åtgärd avseende obligatorisk uppgift om nationellt, europeiskt eller icke-europeiskt ursprung för mjölk”

I mål C-485/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike), genom beslut av den 27 juni 2018, som inkom till domstolen den 24 juli 2018, i målet

Groupe Lactalis

mot

Premier ministre,

Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

Ministre de l’Agriculture et de l’Alimentation,

Ministre de l’Économie et des Finances,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna L.S. Rossi, J. Malenovský (referent), F. Biltgen och N. Wahl,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: handläggaren M. Krausenböck,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 juni 2020,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Groupe Lactalis, genom F. Molinié och S. Bensusan, avocats,
- Frankrikes regering, genom A.-L. Desjonquères och C. Mosser, båda i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom G. Kanellopoulos, I.E. Krompa och E. Leftheriotou, samtliga i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Van Hoof och K. Herbout-Borczak, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 9 juli 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 26, 38 och 39 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 2011, s. 18 och rättelse i EUT L 331, 2014, s. 40).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Groupe Lactalis (nedan kallat Lactalis), å ena sidan, och Premier ministre (premiärministern), Garde des Sceaux, ministre de la Justice (justitieministern), ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (jordbruks- och livsmedelsministern), samt ministre de l'Économie et des Finances (ekonomi- och finansministern) å den andra, angående lagenligheten av dekret nr 2016–1137 av den 19 augusti 2016 om ursprungsmärkning av mjölk, samt mjölk och kött som används som ingredienser (JORF av den 21 augusti 2016, text nr 18) (nedan kallat det aktuella dekretet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 1–4 och 29 i förordning nr 1169/2011 anges följande:
 - ”(1) I artikel 169 [FEUF] föreskrivs att [Europeiska] unionen ska bidra till att en hög konsumentskyddsnivå uppnås genom åtgärder som beslutas enligt artikel 114 [FEUF].
 - (2) Den fria rörligheten för säkra och hälsosamma livsmedel är en väsentlig del av den inre marknaden och bidrar i hög grad till att skydda medborgarnas hälsa och välbefinnande och till att tillvarata deras sociala och ekonomiska intressen.

- (3) För att uppnå en hög hälsoskyddsnivå för konsumenterna och garantera deras rätt till information bör det säkerställas att konsumenterna får lämplig information om de livsmedel som de konsumerar. Konsumenternas val kan påverkas av bland annat hälsomässiga, ekonomiska, miljömässiga, sociala och etiska överväganden.
- (4) Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet [(EGT L 31, 2002, s 1)] är det en allmän princip i livsmedelslagstiftningen att ge konsumenterna möjlighet att göra informerade val om de livsmedel de konsumerar och att förhindra förfaranden som kan vilseleda konsumenten.

...

- (29) Uppgift om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats bör lämnas, om avsaknad av denna uppgift sannolikt kan vilseleda konsumenterna i fråga om produktens rätta ursprungsland eller härkomstplats. Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats bör alltid lämnas på ett sätt som inte vilseleder konsumenten och baseras på tydligt fastställda kriterier som säkerställer lika villkor för näringslivet och förbättrar konsumenternas möjlighet att förstå informationen om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats. ...”

- 4 I artikel 1 i nämnda förordning, med rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Denna förordning ger en grund för säkerställande av en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt.”

- 5 I artikel 3 i samma förordning, med rubriken ”Allmänna mål”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Syftet med att tillhandahålla livsmedelsinformation är att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och intressen genom att ge slutkonsumenterna möjlighet att göra informerade val och använda livsmedel på ett säkert sätt, särskilt utifrån hälsomässiga, ekonomiska, miljömässiga, sociala och etiska överväganden.

2. Syftet med lagstiftningen om livsmedelsinformation är att uppnå fri rörlighet i unionen för livsmedel som produceras och saluförs lagligt, vid behov med hänsyn till behovet av att skydda producenternas legitima intressen och främja produktion av varor av hög kvalitet.”

- 6 I artikel 7 i förordning 1169/2011, med rubriken ”Rättvisande information”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Livsmedelsinformation får inte vara vilseledande, i synnerhet

- a) när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet ...
- b) genom att livsmedlet tillskrivs verkningar eller egenskaper som det inte har,
- c) genom att det antyds att livsmedlet har speciella egenskaper, då i själva verket alla liknande livsmedel har sådana egenskaper ...

...”

7 Kapitel IV i förordning nr 1169/2011, med rubriken "Obligatorisk livsmedelsinformation", innehåller bland annat artiklarna 9 och 26.

8 I artikel 9 i förordningen, med rubriken "Förteckning över obligatoriska uppgifter", föreskrivs följande i punkt 1:

"I enlighet med artiklarna 10–35 och om inget annat följer av undantagen i detta kapitel, ska följande uppgifter vara obligatoriska:

...

i) Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats där så krävs enligt artikel 26.

..."

9 Artikel 26 i förordningen, med rubriken "Ursprungsland eller härkomstplats", har följande lydelse:

"...

2. Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats ska vara obligatorisk

a) i de fall där underlåtenhet att lämna denna uppgift skulle kunna vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprungsland eller härkomstplats, i synnerhet om den information som åtföljer livsmedlet eller etiketten som helhet annars skulle antyda att livsmedlet har ett annat ursprungsland eller en annan härkomstplats,

b) för kött med de KN-nummer som förtecknas i bilaga XI; ...

...

5. Senast den 13 december 2014 ska kommissionen lägga fram rapporter för Europaparlamentet och rådet om den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för följande livsmedel:

...

b) Mjölk.

c) Mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter.

...

7. De rapporter som avses i punkterna 5 och 6 ska beakta konsumentens behov av att bli informerad, huruvida det är genomförbart att tillhandahålla den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats samt en kostnads–nyttoanalys avseende införandet av sådana åtgärder, inklusive de rättsliga effekterna för den inre marknaden och effekterna för den internationella handeln.

Kommissionen får låta dessa rapporter åtföljas av förslag om ändring av relevanta unionsbestämmelser.

..."

10 Kapitel VI i samma förordning, med rubriken "Nationella åtgärder", innehåller bland annat artiklarna 38 och 39.

11 I artikel 38 i förordning nr 1169/2011, med rubriken "Nationella åtgärder", föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna får inte anta eller bibehålla nationella åtgärder på de områden som specifikt harmoniseras genom denna förordning om detta inte är tillåtet i unionsrätten. Dessa nationella åtgärder får inte hindra den fria rörligheten för varor, inbegripet genom att diskriminera livsmedel från andra medlemsstater.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 39 får medlemsstaterna anta nationella åtgärder på de områden som inte specifikt harmoniseras genom denna förordning, såvida de inte förbjuder, hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor som är förenliga med denna förordning."

12 I artikel 39 i förordningen, med rubriken "Nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter", föreskrivs följande:

"1. Utöver de obligatoriska uppgifter som avses i [artikel] 9.1 ... får medlemsstaterna, i enlighet med förfarandet i artikel 45, anta åtgärder enligt vilka det krävs ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel, om det motiveras av minst ett av nedanstående skäl:

- a) Skydd av folkhälsan.
- b) Skydd av konsumenterna.
- c) Förebyggande av bedrägeri.
- d) Skydd av industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar samt förebyggande av illojal konkurrens.

2. Medlemsstaterna får tillämpa punkt 1 för att införa åtgärder rörande obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats, endast om det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst. När medlemsstaterna anmäler dessa åtgärder till kommissionen, ska de lägga fram belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig."

Fransk rätt

13 Det aktuella dekretet trädde i kraft den 17 januari 2017 och skulle tillämpas till och med den 31 december 2018.

14 Artikel 1 i dekretet innehåller en punkt I med följande lydelse:

"Märkningen av färdigförpackade livsmedel i den mening som avses i artikel 2 i [förordning nr 1169/2011] ska överensstämma med bestämmelserna i detta dekret om livsmedlen innehåller något av följande:

- 1. Mjölk.
- 2. Mjölk som ingår som ingrediens i de mejeriprodukter som anges i förteckningen i bilagan

...

I märkningen av färdigförpackade livsmedel ska ursprunget för de ingredienser som avses i punkterna 1–3 anges. Om dessa ingredienser motsvarar en procentuell andel – uttryckt i total vikt i förhållande till de ingredienser som ingår i det färdigförpackade livsmedlet – som understiger ett visst tröskelvärde ska märkningen av sådana livsmedel inte omfattas av bestämmelserna i detta dekret.”

15 I artikel 3 i det aktuella dekretet anges följande:

”I. Ursprungsmärkning av mjölk eller mjölk som används som ingrediens i de mejeriprodukter som avses i artikel 1 ska innehålla följande uppgifter:

1. ’Insamlingsland: (det land där mjölken insamlats).’

2. ’Förpacknings- eller bearbetningsland (det land där mjölken förpackats eller bearbetats).’

II. Genom undantag från punkt I kan uppgiften om ursprung anges som ’Ursprung: (landet)’, när mjölken eller den mjölk som används som ingrediens i mejeriprodukter har insamlats, förpackats eller bearbetats i samma land.

III. Genom undantag från punkterna I och II kan uppgiften om ursprung anges som ’Ursprung: EU’, när mjölken eller den mjölk som används som ingrediens i mejeriprodukter har insamlats, förpackats eller bearbetats i en eller flera av Europeiska unionens medlemsstater.

IV. Genom undantag från punkterna I och II kan uppgiften om ursprung anges som ’Ursprung: utanför EU’, när mjölken eller den mjölk som används som ingrediens i mejeriprodukter har insamlats, förpackats eller bearbetats i en eller flera stater som inte är medlemmar i Europeiska unionen.”

16 I artikel 6 i det aktuella dekretet föreskrivs att ”[p]rodukter som lagligen tillverkas eller saluförs i en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i ett tredjeland [inte] omfattas ... av bestämmelserna i detta dekret.”

17 Genom dekret nr 2018–1239 av den 24 december 2018 om ursprungsmärkning av mjölk samt av mjölk och kött som används som ingrediens (JORF av den 2 december 2018, text nr 70), förlängdes tillämpningsperioden för det aktuella dekretet.

Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

18 Genom ansökan som inkom den 24 oktober 2016 väckte Lactalis talan vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) om ogiltigförklaring av det aktuella dekretet. Till stöd för sina yrkanden åberopade sökanden bland annat två grunder avseende att det aktuella dekretet strider mot artiklarna 26, 38 och 39 i förordning nr 1169/2011.

19 Den hänskjutande domstolen anser att prövningen av dessa två grunder ger upphov till frågor som är avgörande för utgången i det nationella målet och medför tolkningssvårigheter.

20 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 26 i [förordning nr 1169/2011], vari det bland annat föreskrivs att kommissionen ska lägga fram rapporter till Europaparlamentet och rådet om den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som ingår som ingrediens, tolkas så, att detta ska anses vara ett område som specifikt harmoniseras i den mening som avses i artikel 38.1 i samma förordning, och utgör förstnämnda bestämmelse hinder mot att medlemsstaterna, med stöd av artikel 39 i förordningen, inför åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter i detta avseende?

- 2) För det fall att de nationella åtgärderna är motiverade av hänsyn till skyddet av konsumenterna enligt artikel 39.1 [i förordning nr 1169/2011], ska de två kriterier som anges i artikel 39.2 avseende dels ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, dels belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig, anses vara kumulativa, och kan bedömningen av ett bevisat samband grundas enbart på sådana subjektiva omständigheter som är av betydelse för att majoriteten konsumenter ska kunna associera kvaliteter hos livsmedlet med dess ursprung eller härkomst?
 - 3) Eftersom det förefaller som om kvaliteter hos livsmedlet kan avse samtliga faktorer som bidrar till att utmärka livsmedlet i fråga, kan aspekter hänförliga till livsmedlets hållbarhet vid transport beaktas vid bedömningen av huruvida det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst vid tillämpningen av artikel 39.2 [i förordning nr 1169/2011]?
 - 4) Innebär bedömningen av de villkor som uppställs i artikel 39 [i förordning nr 1169/2011] att kvaliteter hos ett livsmedel kan betraktas som unika på grund av livsmedlets ursprung eller härkomst eller som garantier på grund av detta ursprung eller denna härkomst och, i det sistnämnda fallet, kan uppgifter om ursprung eller härkomst, oaktat harmonisering av miljö- och hälsobestämmelser som är tillämpliga inom Europeiska unionen, vara mer specifika än benämningen 'EU' eller 'utanför EU'?"
- 21 Domstolens ordförande beslutade den 27 februari 2019 att vilandeförklara målet till dess att dom meddelades i mål C-363/18, angående en begäran om förhandsavgörande som den hänskjutande domstolen ingett den 4 juni 2018 och som även den avsåg tolkningen av förordning nr 1169/2011. Sedan domen av den 12 november 2019, Organisation juive européenne och Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954) meddelats, beslutade domstolens ordförande, den 13 november 2019, att återuppta förfarandet i förevarande mål.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 22 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 26 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som används som ingrediens ska anses vara "ett område som specifikt harmoniseras" genom den förordningen, i den mening som avses i artikel 38.1 i den förordningen och, om så är fallet, huruvida förstnämnda bestämmelse utgör hinder för att medlemsstaterna, med stöd av artikel 39 i förordningen, inför nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter.
- 23 Det ska inledningsvis påpekas att det i artikel 38 i förordning nr 1169/2011, med rubriken "Nationella åtgärder", görs en tydlig åtskillnad mellan kategorierna "områden som specifikt harmoniseras" och "områden som inte specifikt harmoniseras". Beträffande den första kategorin anges det i punkt 1 i denna artikel att medlemsstaterna inte får anta eller bibehålla nationella åtgärder om detta inte är tillåtet i unionsrätten. Vad gäller den andra kategorin föreskrivs det däremot i punkt 2 i denna artikel att medlemsstaterna, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 39, får anta nationella åtgärder såvida de inte förbjuder, hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor.
- 24 I artikel 39 i förordning nr 1169/2011, med rubriken "Nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter", föreskrivs dessutom i punkt 1 att medlemsstaterna får anta åtgärder enligt vilka det krävs ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel, om det motiveras av ett eller flera skäl avseende skydd av folkhälsan, skydd av konsumenterna, förebyggande av bedrägeri,

skydd av industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar, samt förebyggande av illojal konkurrens. I punkt 2 i nämnda artikel preciseras dessutom att medlemsstaterna får införa åtgärder rörande obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats, endast om det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, och att medlemsstaterna, när de anmäler dessa åtgärder till kommissionen, ska lägga fram belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig.

- 25 Vad för det första gäller frågan huruvida artikel 26 i förordning nr 1169/2011, med rubriken "Ursprungsland eller härkomstplats", ska anses utgöra ett "område som specifikt harmoniseras" genom denna förordning, såtillvida den innebär att det är obligatoriskt att ange ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som används som ingrediens, konstaterar domstolen att det inte finns någon bestämmelse i förordningen som innehåller en uppräkningslista av dessa harmoniserade områden. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av detta uttryck ska dessa specifikt harmoniserade områden definieras med strikt iakttagande av ordalydelsen i förordning nr 1169/2011.
- 26 Artikel 9 i förordning nr 1169/2011 innehåller, såsom följer av dess rubrik, en förteckning över de obligatoriska uppgifter som ska framgå av ett livsmedel. Enligt punkt 1 i) i den artikeln är det obligatoriskt att ange ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats om så krävs enligt artikel 26 i förordningen.
- 27 I artikel 26.2 a och b föreskrivs i sin tur att uppgift om ursprungsland eller härkomstplats är obligatorisk dels i de fall då underlåtenhet att lämna en sådan uppgift skulle kunna vilseleda konsumenterna i fråga om ett livsmedels rätta ursprungsland eller härkomstplats, dels för kött med vissa nummer i kombinerade nomenklaturen som förtecknas i bilaga XI till förordningen.
- 28 Det framgår av sistnämnda bestämmelse att förordning nr 1169/2011 specifikt harmoniserar obligatoriska uppgifter om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen, i de fall då underlåtenhet att lämna en sådan uppgift skulle kunna vilseleda konsumenterna, men att förordningen däremot inte innehåller någon specifik harmonisering vad gäller andra typfall eller situationer.
- 29 Det framgår dessutom av artikel 26.2 i förordning nr 1169/2011 att alla livsmedel, med undantag endast för kött som omfattas av vissa nummer i kombinerade nomenklaturen, omfattas av denna specifika harmonisering, inklusive mjölk och mjölk som används som ingrediens.
- 30 Vad för det andra gäller frågan huruvida denna specifika harmonisering utgör hinder för att vidta eventuella kompletterande nationella åtgärder, framgår det av punkt 24 ovan att medlemsstaterna får vidta sådana åtgärder under förutsättning att de iakttar kraven i artikel 39 i förordning nr 1169/2011.
- 31 Härvidlag följer det av artikel 39.1 i förordning nr 1169/2011, för det första, att de uppgifter som medlemsstaterna kan föreskriva som obligatoriska ska vara "kompletterande" i förhållande till de uppgifter som anges i förordning nr 1169/2011. Sådana kompletterande uppgifter kan, såsom påpekats i punkt 27 ovan, avse livsmedels ursprungsland eller härkomstplats i de fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter skulle kunna vilseleda konsumenterna. Detta innebär att sådana kompletterande uppgifter inte enbart måste vara förenliga med det mål som unionslagstiftaren eftersträvar genom att specifikt harmonisera området avseende obligatoriska uppgifter om ursprungsland eller härkomstplats, utan även måste utgöra en sammanhängande enhet med sistnämnda uppgifter.

- 32 För det andra kan dessa kompletterande obligatoriska uppgifter endast avse ”vissa typer eller kategorier av livsmedel”, men inte livsmedel utan åtskillnad. Följaktligen kan de bland annat avse ursprungsland eller härkomstplats för en viss typ eller kategori av livsmedel, såsom mjölk och mjölk som används som ingrediens, under förutsättning att de avser andra typfall eller situationer än de fall då underlåtenhet att ange detta ursprungsland eller härkomstplats skulle kunna vilseleda konsumenterna.
- 33 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den första tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 26 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som används som ingrediens ska anses vara ”ett område som specifikt harmoniseras” genom den förordningen, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen, i de fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter skulle kunna vilseleda konsumenterna. Artikel 26 i förordning 1169/2011 utgör inte hinder för att medlemsstaterna, med stöd av artikel 39 i förordningen, inför åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter, under förutsättning att dessa uppgifter är förenliga med det mål som unionslagstiftaren eftersträvar genom att specifikt harmonisera området avseende obligatoriska uppgifter om ursprungsland eller härkomstplats, och att de utgör en sammanhängande enhet med sistnämnda uppgifter.

Den andra frågan

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 39 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att när fråga är om nationella åtgärder som enligt punkt 1 i den artikeln är motiverade med hänsyn till konsumentskyddet ska de två krav som föreskrivs i punkt 2, det vill säga att det ska finnas ett ”bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst” å ena sidan, och ”belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig” å den andra, läsas kumulativt, vilket innebär att frågan huruvida det finns ett sådant bevisat samband kan bedömas endast mot bakgrund av subjektiva omständigheter som har betydelse för att majoriteten konsumenter ska kunna associera kvaliteter hos livsmedlet med dess ursprung eller härkomst.
- 35 I detta hänseende ska det framhållas att artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 kännetecknas av en tydlig struktur och ordalydelse. I den första meningen anges nämligen att medlemsstaterna endast får införa åtgärder rörande obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats om det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, och därefter anges, i andra meningen, att när medlemsstaterna anmäler dessa åtgärder till Europeiska kommissionen ska de lägga fram belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig.
- 36 Härav följer att unionslagstiftaren har haft för avsikt att klart skilja de två krav som uppställts för att införa kompletterande nationella åtgärder, genom att tillskriva vart och ett av dem ett särskilt syfte och en egen roll vid genomförandet av artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011.
- 37 Kravet på ett ”bevisat samband” mellan vissa av de aktuella livsmedlens kvaliteter och deras ursprung eller härkomst syftar nämligen till att, i ett första steg, fastställa huruvida det föreligger ett sådant samband i varje enskilt fall.
- 38 Kravet på att majoriteten av konsumenterna ska ha en gemensam uppfattning innebär i sin tur att den berörda medlemsstaten måste bevisa att denna majoritet anser att sådan information är mycket viktig. Detta andra krav inträder således i ett senare led, och är accessoriskt och kompletterande i förhållande till det första.

- 39 Dessa krav ska följaktligen prövas i tur och ordning, varvid det först och under alla omständigheter ska fastställas huruvida det, i ett visst enskilt fall, finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos de aktuella livsmedlen och deras ursprung eller härkomst, och därefter – i ett senare skede och endast för det fall att det verkligen finns ett sådant samband – ska det fastställas huruvida det finns belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig.
- 40 Denna tolkning stöds såväl av det sammanhang som artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 ingår i, som de mål som eftersträvas med denna förordning.
- 41 Vad gäller det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår, följer det nämligen av artikel 7.1 i förordning nr 1169/2011 att uppgifter om livsmedel inte får antyda att livsmedlen i fråga har speciella egenskaper, då i själva verket alla liknande livsmedel har sådana egenskaper.
- 42 En nationell åtgärd som skulle innebära att det vore obligatoriskt att ange uppgifter om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats enbart på grundval av subjektiva associationer som en majoritet av konsumenterna har i fråga om det aktuella livsmedlets ursprung eller härkomst och vissa av dess kvaliteter, skulle kunna tyda på att livsmedlet har särskilda kvaliteter som är förknippade med dess ursprung eller härkomst, trots att det inte objektivt har styrkts att det finns ett bevisat samband mellan livsmedlets ursprung eller härkomst och dess kvaliteter.
- 43 Det framgår av artikel 1.1 och artikel 3.1 i förordning nr 1169/2011, jämförda med förordningens skäl 1, 3 och 4, att de mål som eftersträvas genom denna förordning består i att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2019, Organisation juive européenne och Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punkterna 52 och 53).
- 44 Såsom domstolen redan har påtalat innebär ett sådant mål att livsmedelsinformation måste vara korrekt, neutral och objektiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, punkt 69).
- 45 Så skulle emellertid inte vara fallet om det kunde krävas obligatoriska uppgifter om de aktuella livsmedlens ursprungsland eller härkomstplats enbart på grundval av subjektiva associationer som en majoritet av konsumenterna får i fråga om livsmedlens ursprung eller härkomst och vissa av dess kvaliteter, trots att det inte objektivt har styrkts att det finns ett bevisat samband mellan livsmedlets ursprung eller härkomst och dess kvaliteter.
- 46 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 39 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att när fråga är om nationella åtgärder som enligt punkt 1 i den artikel är motiverade med hänsyn till konsumentskyddet ska de två krav som föreskrivs i punkt 2, det vill säga att det ska finnas ett ”bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst” å ena sidan, och ”belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig” å den andra, inte läsas kumulativt, vilket innebär att frågan huruvida det finns ett sådant bevisat samband inte kan bedömas endast mot bakgrund av subjektiva omständigheter som har betydelse för att majoriteten konsumenter ska kunna associera kvaliteter hos livsmedlet med dess ursprung eller härkomst.

Den tredje och den fjärde frågan

- 47 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att begreppet ”kvaliteter hos livsmedlet” omfattar livsmedlets hållbarhet och att det inte riskerar att förfaras under

transport, med följderna att sådan hållbarhet kan beaktas vid bedömningen av huruvida det finns ett "bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst" i den mening som avses i den bestämmelsen.

- 48 I detta avseende konstaterar domstolen att det framgår av själva ordalydelsen i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 att begreppet "kvaliteter" föregås av adjektivet "vissa", och således inte omfattar samtliga utmärkande egenskaper som ett livsmedel besitter, såsom de anges i artikel 7.1 a–c i samma förordning.
- 49 I motsats till dessa egenskaper, som avser ett livsmedels egenskaper även i fråga om tillverkning och behandling, hänför sig nämligen de "kvaliteter" som avses i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 endast till sådana kvaliteter som har ett "bevisat samband" med livsmedlets ursprung eller härkomst.
- 50 Härav följer att begreppet "kvaliteter" i denna bestämmelse endast avser sådana kvaliteter som särskiljer livsmedel som uppvisar dessa kvaliteter från liknade livsmedel som har ett annat ursprung eller annan härkomst men inte uppvisar dessa kvaliteter.
- 51 Att ett livsmedel, såsom mjölk eller mjölk som används som ingrediens, är hållbart och inte riskerar att förfaras under transport, kan dock inte anses utgöra en "kvalitet" i den mening som avses i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011, eftersom en sådan egenskap inte har ett bevisat samband med ett visst ursprung eller en viss härkomst, utan andra liknande livsmedel av annat ursprung eller annan härkomst också kan uppvisa denna egenskap, och den följaktligen är oberoende av ett visst ursprung eller en viss härkomst.
- 52 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att begreppet "kvaliteter hos livsmedlet" inte omfattar livsmedlets hållbarhet och att det inte riskerar att förfaras under transport, med följderna att denna egenskap inte kan beaktas vid bedömningen av huruvida det finns ett "bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst" i den mening som avses i den bestämmelsen.

Rättegångskostnader

- 53 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Artikel 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 ska tolkas så, att den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som används som ingrediens ska anses vara "ett område som specifikt harmoniseras" genom den förordningen, i den mening som avses i artikel 38.1 i förordningen, i de fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter skulle kunna vilseleda konsumenterna. Artikel 26 i förordning 1169/2011 utgör inte hinder för att medlemsstaterna, med stöd av artikel 39 i förordningen, inför åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter, under förutsättning att dessa uppgifter är förenliga med det mål som

unionslagstiftaren eftersträvar genom att specifikt harmonisera området avseende obligatoriska uppgifter om ursprungsland eller härkomstplats, och att de utgör en sammanhängande enhet med sistnämnda uppgifter.

- 2) Artikel 39 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att när fråga är om nationella åtgärder som enligt punkt 1 i den artikel är motiverade med hänsyn till konsumentskyddet ska de två krav som föreskrivs i punkt 2, det vill säga att det ska finnas ett "bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst" å ena sidan, och "belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig" å den andra, inte läsas kumulativt, vilket innebär att frågan huruvida det finns ett sådant bevisat samband inte kan bedömas endast mot bakgrund av subjektiva omständigheter som har betydelse för att majoriteten konsumenter ska kunna associera kvaliteter hos livsmedlet med dess ursprung eller härkomst.**
- 3) Artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att begreppet "kvaliteter hos livsmedlet" inte omfattar livsmedlets hållbarhet och att det inte riskerar att förfaras under transport, med följderna att denna egenskap inte kan beaktas vid bedömningen av huruvida det finns ett "bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst" i den mening som avses i den bestämmelsen.**

Underskrifter