Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
RIMVYDAS NORKUS
föredraget den 8 maj 2025 [1]

Mål C-315/24

Nestlé Sverige AB
mot
Miljönämnden i Helsingborgs kommun

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (Sverige))

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Livsmedelssäkerhet – Livsmedel för speciella medicinska ändamål – Informationskrav – Kompletterande obligatoriska uppgifter – Särskilda krav avseende obligatoriska näringsdeklarationer – Förbud mot att upprepa uppgifterna i denna deklaration på etiketten”

1. Förevarande mål ger domstolen tillfälle att för första gången tolka de unionsrättsliga bestämmelserna om kompletterande obligatoriska uppgifter vid märkning av livsmedel för speciella medicinska ändamål.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EU) nr 1169/2011

2. I skäl 41 i förordning (EU) nr 1169/2011 [2] anges följande:

”Näringsinformationen bör vara enkel och lätt att förstå för att kunna tilltala genomsnittskonsumenten och tjäna det informationssyfte för vilket den lämnas, även med tanke på nuvarande kunskaper om näringsfrågor. Att delvis ge näringsinformationen i det huvudsakliga synfältet, allmänt kallat förpackningens framsida, och delvis på en annan sida, exempelvis förpackningens baksida, skulle kunna förvirra konsumenterna. Därför bör näringsdeklarationen finnas i ett och samma synfält. Dessutom bör de viktigaste delarna av näringsinformationen kunna upprepas frivilligt i det huvudsakliga synfältet för att hjälpa konsumenterna att enkelt se

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning 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).

den viktigaste näringsinformationen när de köper livsmedel. Ett fritt val när det gäller den information som får upprepas skulle kunna förvirra konsumenterna. Därför är det nödvändigt att klargöra vilken information som får upprepas.”

3. I artikel 9 i denna förordning, med rubriken ”Förteckning över obligatoriska uppgifter”, anges 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:

…

l) En näringsdeklaration.”

4. I artikel 30 i samma förordning, som rör innehållet i den näringsdeklaration som avses i artikel 9.1 l i samma förordning, föreskrivs följande i punkterna 1–3:

”1. Den obligatoriska näringsdeklarationen ska innehålla följande uppgifter:

a) energivärde, och

b) mängden av fett, mättat fett, kolhydrat, sockerarter, protein och salt.

…

3. Om märkningen av ett färdigförpackat livsmedel innefattar den obligatoriska näringsdeklaration som avses i punkt 1 får följande information upprepas på förpackningen:

a) energivärdet, eller

b) energivärdet tillsammans med mängden av fett, mättat fett, sockerarter och salt.”

5. I artikel 32 i samma förordning, med rubriken ”Uttryck per 100 g eller per 100 ml”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Energivärdet och mängden av näringsämnen som avses i artikel 30.1–30.5 ska anges per 100 g eller per 100 ml.”

6. Artikel 33.1, 33.2 och 33.4 i förordning nr 1169/2011 har följande lydelse:

”1. I följande fall får det energivärde och den mängd näringsämnen som avses i artikel 30.1–30.5 uttryckas per portion och/eller per konsumtionsenhet, lätta att känna igen av konsumenten och förutsatt att portionen eller enheten kvantifieras på etiketten och att antalet portioner eller enheter i paketet anges:

a) Utöver uttrycksformen per 100 g eller per 100 ml i artikel 32.2.

…

2. Genom undantag från artikel 32.2 får mängden näringsämnen och/eller procentandelen av referensintaget i del B i bilaga XIII i de fall som avses i artikel 30.3 b uttryckas enbart per portion eller konsumtionsenhet.

När mängden näringsämnen uttrycks enbart per portion eller konsumtionsenhet i enlighet med första stycket ska energivärdet uttryckas per 100 g eller per 100 ml och per portion eller konsumtionsenhet.

…

4. Den portionsstorlek eller enhet som används ska anges i nära anslutning till näringsdeklarationen.”

Förordning (EU) nr 609/2013

7. Skäl 24 i förordning (EU) nr 609/2013 [3] har följande lydelse:

”I [förordning nr 1169/2011] fastställs allmänna märkningskrav. Dessa märkningskrav bör som regel tillämpas på de livsmedelskategorier som omfattas av den här förordningen. I den här förordningen bör det emellertid också vid behov fastställas krav som komplement till eller undantag från förordning … nr 1169/2011, för att uppnå de särskilda målen med den här förordningen.”

8. I artikel 2.2 g i förordningen stadgas följande:

”… gäller följande definitioner:

…

g) *livsmedel för speciella medicinska ändamål*: livsmedel som är särskilt beredda eller sammansatta och som är avsedda för kostbehandling av patienter, inbegripet spädbarn, och att användas under medicinsk övervakning; livsmedlen ska vara avsedda att användas som enda eller kompletterande näringskälla för patienter med begränsad, försämrad eller störd förmåga att inta, smälta, ta upp, metabolisera eller utsöndra vanliga livsmedel eller vissa näringsämnen i sådana eller metaboliter, eller som har andra medicinskt fastställda näringsbehov och vars kostbehandling inte kan uppnås enbart genom en anpassning av normalkosten.”

9. I artikel 9.5 och 9.6 i förordningen föreskrivs följande:

”5. Märkningen och presentationen av samt reklamen för de livsmedel som avses i artikel 1.1 ska informera om lämplig användning av sådana livsmedel och får inte vara vilseledande eller tillskriva sådana livsmedel egenskapen att kunna förebygga, behandla eller bota sjukdomar hos människor, eller antyda sådana egenskaper.

[3] Europaparlamentets och rådets förordning av den 12 juni 2013 om livsmedel avsedda för spädbarn och småbarn, livsmedel för speciella medicinska ändamål och komplett kostersättning för viktkontroll och om upphävande av rådets direktiv 92/52/EEG, kommissionens direktiv 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG och 2006/141/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/39/EG och kommissionens förordningar (EG) nr 41/2009 och (EG) nr 953/2009 (EUT L 181, 2013, s. 35).

6. Punkt 5 ska inte hindra spridning av användbara uppgifter eller rekommendationer enbart avsedda för personer med utbildning i medicin, näringslära och farmakologi eller annan hälsovårdspersonal som arbetar med barn- och mödravård.”

Delegerad förordning (EU) 2016/128

10. I skälen 13–15 i den delegerade förordningen (EU) 2016/128 [4] anges följande:

”(13) Livsmedel för speciella medicinska ändamål måste följa bestämmelserna i [förordning nr 1169/2011]. I den här förordningen bör efter behov tillägg och undantag från dessa allmänna bestämmelser fastställas med hänsyn till den speciella beskaffenheten hos livsmedel för speciella medicinska ändamål.

(14) Det bör vara obligatoriskt att ange all information som är nödvändig för att säkerställa att livsmedel för speciella medicinska ändamål används på rätt sätt. Denna information bör inkludera uppgifter om egenskaper och kännetecken i förhållande till bland annat särskild beredning och framställning, näringssammansättning och det motiv för att använda produkten som gör den användbar för dess specifika avsedda ändamål. Denna information bör inte betraktas som närings- och hälsopåståenden i den betydelse som anges i [förordning (EG) nr 1924/2006].

(15) Näringsdeklarationen för livsmedel för speciella medicinska ändamål är mycket viktig för att säkerställa att produkterna används på rätt sätt, både för patienter som ska konsumera livsmedlet och för hälso- och sjukvårdspersonal som rekommenderar livsmedlet. Av den anledningen och för att tillhandahålla mer fullständig information till patienterna och hälsovårdspersonalen bör näringsdeklarationen innehålla fler uppgifter än dem som krävs enligt [förordning nr 1169/2011] …”

11. I artikel 5.1 och 5.2 g i den delegerade förordningen, under rubriken ”Särskilda krav avseende livsmedelsinformation”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i denna förordning ska livsmedel för speciella medicinska ändamål uppfylla kraven i [förordning nr 1169/2011].

2. Utöver de obligatoriska uppgifter som anges i artikel 9.1 i förordning [nr 1169/2011] ska följande ytterligare uppgifter vara obligatoriska för livsmedel för speciella medicinska ändamål:

…

g) En beskrivning av de egenskaper och/eller kännetecken som gör produkten särskilt användbar i relation till den sjukdom, den åkomma eller det medicinska tillstånd som produkten är ämnad för att användas till, särskilt, i förekommande fall på grund av särskild beredning och framställning, vilka näringsämnen som har ökats eller minskats, tagits bort eller på annat sätt ändrats samt om motivet för att använda produkten.

…”

[4] Kommissionens delegerade förordning av den 25 september 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 vad gäller särskilda sammansättnings- och informationskrav för livsmedel för speciella medicinska ändamål (EUT L 25, 2016, s. 30).

12. I artikel 6 i den delegerade förordningen, med rubriken ”Särskilda krav avseende näringsdeklarationer”, föreskrivs följande i punkt 2:

”Med avvikelse från artikel 30.3 i [förordning nr 1169/2011] får uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen för livsmedel för speciella medicinska ändamål inte upprepas i märkningen.”

Bakgrund till tvisten, målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

13. Nestlé Sverige AB (nedan kallat Nestlé) är ett livsmedelsföretag som saluför flera produkter som livsmedel för speciella medicinska ändamål.

14. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande innehåller dessa produkter, på förpackningens framsida, uppgifter om energivärdet och mängden av olika näringsämnen, såsom fett, protein och kostfibrer, inte uttryckta per 100 g eller per 100 ml, utan per portion eller konsumtionsenhet (nedan kallade de omtvistade uppgifterna).

15. Miljönämnden i Helsingborgs kommun (Sverige) ålade Nestlé att ta bort dessa omtvistade uppgifter med motiveringen att de, i strid med artikel 6.2 i delegerad förordning 2016/128, utgjorde en upprepning av de uppgifter som fanns i den obligatoriska näringsdeklarationen, i enlighet med artikel 30.1 i förordning nr 1169/2011, och som enligt artikel 32.2 i samma förordning ska anges per 100 g eller 100 ml.

16. Efter att utan framgång ha begärt omprövning av beslutet överklagade Nestlé till Förvaltningsrätten i Malmö och yrkade att beslutet skulle upphävas. Inom ramen för detta överklagande gjorde Nestlé gällande att de omtvistade uppgifterna inte var en upprepning av uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen, utan att de skulle anses komplettera denna deklaration enligt artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128.

17. Överklagandet avslogs med motiveringen att de omtvistade uppgifterna, även om de uttrycktes per portion eller per konsumtionsenhet och inte per 100 g eller per 100 ml, utgjorde en upprepning av uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen, vilket är förbjudet enligt artikel 6.2 i den delegerade förordningen.

18. Nestlé överklagade till Kammarrätten i Göteborg. Kammarrätten i Göteborg avslog överklagandet, eftersom den fann att de omtvistade uppgifterna inte omfattades av artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128, utan att de utgjorde en upprepning av uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen. Nestlé överklagade därefter till Högsta förvaltningsdomstolen, som är den hänskjutande domstolen.

19. För att avgöra huruvida märkningen av de aktuella produkterna är förenlig med den delegerade förordningen 2016/128, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de omtvistade uppgifterna utgör en kompletterande beskrivning av en produkts egenskaper och kännetecken, i den mening som avses i artikel 5.2 g i nämnda delegerade förordning, eller om dessa uppgifter endast är en upprepning av uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen, vilken är förbjuden enligt artikel 6.2 i denna delegerade förordning.

20. Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Kan uppgifter om produktens energivärde och mängden av olika näringsämnen, som finns på annat ställe än i näringsdeklarationen, utgöra en sådan kompletterande beskrivning av produktens egenskaper och kännetecken som avses i artikel 5.2 g i [den delegerade förordningen 2016/128]?

2) Om svaret på fråga 1 är ja, utgör då artikel 6.2 [i nämnda delegerade förordning], som innehåller ett förbud mot att i märkningen upprepa uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen, hinder mot att i en beskrivning enligt artikel 5.2 g [i nämnda delegerade förordning] ange uppgifter om energivärde och mängden av olika näringsämnen, om uppgifterna uttrycks på annat sätt än per 100 g eller per 100 ml?”

21. Begäran om förhandsavgörande av den 25 april 2024 inkom till domstolens kansli den 29 april 2024. Klaganden i det nationella målet, den tjeckiska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Klaganden, Miljönämnden i Helsingborgs kommun, som är motpart det nationella målet, den tjeckiska regeringen och kommissionen deltog också vid förhandlingen den 12 februari 2025.

Bedömning

Inledande synpunkter

22. Jag kommer här att redogöra för vissa inneboende särdrag hos livsmedel för speciella medicinska ändamål och vad dessa särdrag får för konsekvenser för de bestämmelser som är tillämpliga på märkningen av dem. Detta är av avgörande betydelse för att kunna ge användbara svar på de frågor som ställts till domstolen i förevarande mål.

23. Det ska erinras om att märkning av livsmedel i unionsrätten regleras av förordning nr 1169/2011. I denna förordning fastställs allmänna krav på detta område, enligt vilka obligatoriska uppgifter ska anges på dessa livsmedel.[5] I förordningen föreskrivs också en möjlighet att lämna vissa frivilliga uppgifter.[6] Eftersom livsmedel för speciella medicinska ändamål framför allt, och trots sina särskilda egenskaper, utgör livsmedel, är dessa allmänna krav tillämpliga på livsmedel för speciella medicinska ändamål.[7]

24. Vad gäller de särskilda egenskaperna hos de livsmedel som är aktuella i förevarande mål är livsmedel för speciella medicinska ändamål enligt den rättsliga definitionen, livsmedel som är särskilt beredda eller sammansatta för att tillgodose patienters näringsbehov och är avsedda att användas under medicinsk övervakning.[8] Livsmedel för speciella medicinska ändamål kännetecknas således av en särskild näringsfunktion, eftersom de är ”särskilt beredda eller sammansatta” för att tillgodose patienters särskilda näringsbehov.[9]

5 Artikel 2.2 c i förordning nr 1169/2011.

6 Skäl 47 samt artiklarna 36 och 37 i förordning nr 1169/2011.

7 Skäl 24 och artikel 6 i förordning nr 609/2013.

8 Se artikel 2.2 g i förordning nr 609/2013.

9 Dom av den 2 mars 2023, Kwizda Pharma (C-760/21, EU:C:2023:143, punkt 39).

25. Dessa livsmedel för speciella medicinska ändamål är vidare, enligt samma rättsliga definition, avsedda att användas som enda eller kompletterande näringskälla för patienter som lider av en viss sjukdom eller åkomma eller ett visst medicinskt tillstånd.[10] Dessa livsmedel är således, till sin natur, avsedda att förtäras och att användas som livsmedel för patienter med begränsad, försämrad eller störd förmåga att inta, smälta, ta upp, metabolisera eller utsöndra vanliga livsmedel eller vissa näringsämnen i sådana eller metaboliter, eller som har andra medicinskt fastställda näringsbehov och vars kostbehandling inte kan uppnås enbart genom en anpassning av normalkosten.[11]

26. Av ovanstående framgår att det finns två huvudsakliga skillnader mellan livsmedel för speciella medicinska ändamål och vanliga livsmedel: den ena avser den befolkningsgrupp som de riktar sig till och den andra avser hur de används. Livsmedel för speciella medicinska ändamål är avsedda för känsliga befolkningsgrupper som består av patienter som lider av en sjukdom, en åkomma eller ett medicinskt tillstånd som kräver en särskild kost. Vanliga livsmedel är avsedda för konsumenter med god hälsa eller, med andra ord, konsumenter med en allmän profil.

27. Dessa två typer av livsmedel skiljer sig åt vad gäller hur de används. Det finns inga villkor för användning av vanliga livsmedel men livsmedel för speciella medicinska ändamål får endast användas under medicinsk övervakning. Denna medicinska övervakning, som är en del av begreppet ”livsmedel för speciella medicinska ändamål”, innebär således att användningen av detta livsmedel, som är speciellt eftersom det är anpassat till patientens näringsbehov, ska rekommenderas patienten av hälso- och sjukvårdspersonal med hänsyn till patientens näringsbehov. I detta sammanhang förutsätter ”medicinsk övervakning” att hälso- och sjukvårdspersonal, såsom anges i skälen 3 och 15 i den delegerade förordningen 2016/128, försäkrar sig om att användningen av ett livsmedel för speciella medicinska ändamål svarar mot patientens särskilda näringsbehov.[12]

28. Dessa särdrag motiverar att märkningen av livsmedel för speciella medicinska ändamål inte bara måste uppfylla de krav som gäller för vanliga livsmedel, utan även de särskilda kraven för dessa speciella livsmedel. Märkningen av dessa livsmedel omfattas således av ett tvådelat system.[13] Förordning nr 609/2013 och den delegerade förordningen 2016/128, som bland annat reglerar de särskilda kraven för livsmedel för speciella medicinska ändamål, ska således tolkas mot bakgrund av förordning nr 1169/2011, i vilken de allmänna kraven för alla livsmedel fastställs.

29. Vad gäller dessa allmänna krav anges i kapitel IV i förordning nr 1169/2011, med rubriken ”Obligatorisk livsmedelsinformation”, bland annat uppgiften om näringsdeklarationen.[14] Näringsdeklarationen ska innehålla uppgifter om energivärdet och mängden av fett, mättat fett, kolhydrater, sockerarter, proteiner och salt. Vissa av dessa faktorer, nämligen energivärdet eller energivärdet tillsammans med mängden av fett, mättat fett, sockerarter och salt, får upprepas på förpackningen av vanliga livsmedel, när denna märkning innehåller den obligatoriska näringsdeklarationen.[15]

[10] Se artikel 2.2 g i förordning nr 609/2013.

[11] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2022, Orthomol (C-418/21, EU:C:2022:831, punkterna 26, 31 och 32).

[12] Se dom av den 2 mars 2023, Kwizda Pharma (C-760/21, EU:C:2023:143, punkterna 71 och 74).

[13] Skäl 24 i förordning nr 609/2013.

[14] Artikel 9.1 l i förordning nr 1169/2011.

[15] Se artikel 30 i förordning nr 1169/2011.

30. Unionslagstiftaren ansåg emellertid att vissa tillägg till och undantag från dessa regler var nödvändiga för att ta hänsyn till den särskilda karaktären hos livsmedel för speciella medicinska ändamål. Det ansågs särskilt att det, för att säkerställa en korrekt användning av dessa livsmedel, ska vara obligatoriskt att närmare ange dessa livsmedels egenskaper och kännetecken samt att tillhandahålla mer fullständig information än den som anges i näringsdeklarationen om dessa livsmedel. [16]

31. En av de obligatoriska uppgifterna utöver de allmänna krav som gäller för alla livsmedel innebär att det ska ingå en beskrivning av de egenskaper och/eller kännetecken som gör produkten särskilt användbar i relation till den sjukdom, den åkomma eller det medicinska tillstånd som produkten är ämnad för att användas till, särskilt, i förekommande fall på grund av särskild beredning och framställning, vilka näringsämnen som har ökats eller minskats, tagits bort eller på annat sätt ändrats samt om motivet för att använda produkten. [17]

32. När det gäller de särskilda kraven på näringsdeklarationen för livsmedel för speciella medicinska ändamål får, med avvikelse från de allmänna bestämmelserna, såsom dem i artikel 30.3 i förordning nr 1169/2011, uppgifterna i den obligatoriska näringsdeklarationen för livsmedel för speciella medicinska ändamål inte upprepas i märkningen. [18] Artiklarna 31–35 i den förordningen ska dock tillämpas på alla näringsämnen som inkluderas i näringsdeklarationer för livsmedel för speciella medicinska ändamål. [19]

33. Den tjeckiska regeringen har i detta avseende gjort gällande att det inte finns något i den delegerade förordningen 2016/128 som hindrar att näringsvärdesinformation, uttryckt per portion eller per konsumtionsenhet, anges på livsmedel för speciella medicinska ändamål i enlighet med artikel 33 i förordning nr 1169/2011, som reglerar angivandet av denna information. Denna regering anser att det i artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128 föreskrivs ett undantag från artikel 30 i förordning nr 1169/2011, men inte från artikel 33. Enligt nämnda regering är det endast den andra tolkningsfrågan, [20] som avser artikel 6.2, som ska prövas.

34. Det är därför lämpligt att i detta sammanhang undersöka samspelet mellan de olika bestämmelser som den tjeckiska regeringen har hänvisat till och dess eventuella konsekvenser för prövningen av de tolkningsfrågor som ställts till domstolen i förevarande mål.

35. I artikel 30.1 och 30.2 i förordning nr 1169/2011, under rubriken ”Innehåll”, anges de krav som är knutna till innehållet i näringsdeklarationen för livsmedel, det vill säga bland annat de obligatoriska uppgifter som näringsdeklarationen ska innehålla och de uppgifter som kan komplettera den. I punkt 3 i denna artikel föreskrivs att viss information, som ingår i näringsdeklarationen och som uttryckligen avses i denna punkt, under förutsättning att ett färdigförpackat livsmedel innehåller en sådan deklaration, får upprepas i märkningen av

16 Skälen 13–15 i den delegerade förordningen 2016/128.

17 Artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128.

18 Artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128.

19 Artikel 6.4 i den delegerade förordningen 2016/128.

20 Se punkt 20 ovan.

livsmedlet. Denna frivilliga upprepning är således tillåten i det huvudsakliga synfältet, det vill säga på förpackningens framsida, för att hjälpa konsumenterna att enkelt se den viktigaste näringsinformationen när de köper livsmedel. [21]

36. I de artiklar som följer på denna bestämmelse, och särskilt i artiklarna 32 och 33, med rubrikerna ”Uttryck per 100 g eller per 100 ml” respektive ”Uttryck per portion eller per konsumtionsenhet”, föreskrivs regler för hur näringsdeklarationens innehåll ska uttryckas. Även om det i huvudregeln i artikel 32 anges att ett sådant uttryck ska göras per 100 g eller 100 ml, föreskrivs i artikel 33 ytterligare fall där dessa ämnen, utöver uttrycksformen per 100 g eller 100 ml, kan uttryckas per portion och/eller konsumtionsenhet. [22]

37. Ovannämnda artiklar ingår alla i avsnitt 3 (med rubriken ”Näringsdeklaration”) i kapitel IV (med rubriken ”Obligatorisk livsmedelsinformation”) i förordning nr 1169/2011.

38. Jag anser att övervägandena i punkterna 35–37 ovan gör det möjligt att förstå artikel 30 i förordning nr 1169/2011 som en allmän bestämmelse som definierar innehållet i den obligatoriska näringsinformation som ska ingå i näringsdeklarationen för livsmedel. I artikeln anges även vilka uppgifter – strikt begränsade – i deklarationen som kan upprepas i märkningen, det vill säga på framsidan av livsmedlens förpackning. Det framgår emellertid av artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128 att denna bestämmelse utgör ett undantag från den sistnämnda regeln om innehållet i den information som får upprepas på märkningen.

39. Däremot anser jag att artiklarna 32 och 33 i förordning nr 1169/2011 ytterligare preciserar reglerna för hur de krav som är knutna till presentationen av de uppgifter som avses i nämnda artikel 30 ska utformas. I artikel 32 fastställs den ”huvudsakliga” formregeln, som i förekommande fall kan kompletteras med regeln i artikel 33. Dessa bestämmelser, som anges i dessa två artiklar, ska tillämpas på näringsinformationen i näringsdeklarationen. Det kan noteras att dessa bestämmelser även är tillämpliga på näringsdeklarationen för livsmedel för speciella medicinska ändamål, eftersom denna ska innehålla uppgifter uttryckta per 100 g eller 100 ml och kan kompletteras med uppgifter uttryckta per portion eller konsumtionsenhet. [23]

40. Bestämmelserna i artiklarna 32 och 33 i förordning nr 1169/2011, vilka avser uttryck av innehållet i näringsdeklarationen med hänvisning till deras mängd per 100 g eller 100 ml och, i förekommande fall, per portion och/eller konsumtionsenhet, skulle således inte behöva finnas om detta innehåll och deras mängd inte behövde anges i näringsdeklarationen. Själva existensen av bestämmelserna i dessa artiklar beror således på artikel 30, vilken enligt min mening är en central bestämmelse i det avsnitt i förordning nr 1169/2011 som avser de allmänna kraven på näringsdeklarationen i fråga om märkning.

[21] Se skäl 41 i förordning nr 1169/2011. I detta avseende anser jag att det är lämpligt att påpeka följande. För det första är godkännandet av en upprepning strikt begränsat till de uppgifter som anges i artikel 30.3 i nämnda förordning, vilket utesluter upprepning av all annan information, och detta i fråga om alla livsmedel. För det andra avser artikel 30.3 i samma förordning ett mycket specifikt fall av sådan upprepning i märkningen av ett färdigförpackat livsmedel, på andra ställen än i en näringsdeklaration, det vill säga, i praktiken, på framsidan av märkningen, av information som i regel ska finnas med i näringsdeklarationen.

[22] I detta avseende framgår det av skäl 35 i förordning nr 1169/2011 att valet att införa näringsdeklarationer per 100 g eller 100 ml, samtidigt som man vid behov tillät ytterligare deklarationer per portion, gjordes för att göra det lättare att jämföra produkter i olika förpackningsstorlekar.

[23] Artikel 6.4 i den delegerade förordningen 2016/128. Det bör noteras att möjligheten till en sådan komplettering, som kan förekomma i omedelbar närhet av näringsdeklarationen, inte i något fall får förväxlas med upprepningen av denna information i själva märkningen, vilket uttryckligen är förbjudet enligt punkt 2 i denna artikel.

41. Efter detta klargörande anser jag att den tjeckiska regeringens ståndpunkt, som det erinrats om i punkt 33 ovan och som förklarades vid förhandlingen, skulle göra det undantag som föreskrivs i artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128, som varken hänvisar till artikel 32 eller artikel 33 i förordning nr 1169/2011, meningslöst. Förbudet mot att upprepa näringsvärdesinformationen, som föreskrivs i nämnda artikel 6.2, avser inte uttryckligen vare sig uttryck av denna per 100 g eller 100 ml eller per portion eller per konsumtionsenhet. Undantaget i artikel 6.2 i nämnda delegerade förordning ska således förstås som ett allmänt undantag som är tillämpligt oberoende av hur energivärdet och mängden näringsämnen uttrycks enligt artikel 32 eller artikel 33 i förordning nr 1169/2011.

42. Ordalydelsen, och, särskilt, sammanhanget kring bestämmelserna i artiklarna 30, 32 och 33 i förordning nr 1169/2011 och artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128, utgör följaktligen hinder för den tjeckiska regeringens ståndpunkt, vilken avsåg att utesluta den hänskjutande domstolens första fråga från förevarande bedömning. Den första frågan ska således behandlas på följande sätt.

Den första tolkningsfrågan

43. Jag erinrar om att den hänskjutande domstolen, genom sin första fråga, vill få klarhet i huruvida produktens energivärde och mängderna av olika näringsämnen, som finns på annat ställe än i näringsdeklarationen, kan utgöra en sådan kompletterande beskrivning av produktens egenskaper och kännetecken som avses i artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128.

44. Enligt artikel 5.2 g ska, ”[u]töver de obligatoriska uppgifter som anges i artikel 9.1 i [förordning nr 1169/2011] följande ytterligare uppgifter vara obligatoriska för livsmedel för speciella medicinska ändamål: … En beskrivning av de egenskaper och/eller kännetecken som gör produkten särskilt användbar[[24]] i relation till den sjukdom, den åkomma eller det medicinska tillstånd som produkten är ämnad för att användas till, särskilt, i förekommande fall på grund av särskild beredning och framställning, vilka näringsämnen som har ökats eller minskats, tagits bort eller på annat sätt ändrats samt om motivet för att använda produkten.”

45. För att besvara den första tolkningsfrågan anser jag att det är nödvändigt att tolka begreppet ”beskrivning av [produktens] egenskaper och/eller kännetecken” i den mening som avses i artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128. För att kunna ge ett användbart svar på denna fråga är det även nödvändigt att i andra hand tolka begreppet ”[obligatoriska] ytterligare uppgifter” som införs genom samma artikel, eftersom nämnda beskrivning omfattas av detta begrepp. [25]

46. Det ska erinras om att det vid tolkningen av artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 inte bara är dess ordalydelse som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. [26]

[24] Denna formulering varierar beroende på bestämmelsens språkversion. Såsom Nestlé har anfört betonas i den svenska språkversionen produktens användbarhet i ett sådant fall (”[e]n beskrivning av de egenskaper och/eller kännetecken som gör produkten särskilt användbar i relation till”). Dessutom noteras att detta också är fallet särskilt i den engelska språkversionen (”a description of properties and/or characteristics that make the product useful in relation to”), den spanska språkversionen (”una descripción de las propiedades o características que expliquen la utilidad del producto en el manejo dietético”) och den litauiska språkversionen (”produkto savybių ir (arba) ypatumų, dėl kurių jis yra naudingas”).

[25] Såsom framgår av den hänskjutande domstolens formulering av den första tolkningsfrågan, i vilken det preciseras att det rör sig om tolkningen av en ”kompletterande beskrivning”.

[26] Se dom av den 16 juli 2020, AFMB m.fl. (C-610/18, EU:C:2020:565, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

47. Vad för det första gäller lydelsen av nämnda artikel 5.2 g, ska det påpekas att denna bestämmelse inte (och för övrigt inte heller den delegerade förordningen i sig) definierar begreppet ”beskrivning av de egenskaper och/eller kännetecken som gör produkten särskilt användbar i relation till den sjukdom, den åkomma eller det medicinska tillstånd som produkten är ämnad för att användas till”. I detta avseende är det viktigt att tolka orden egenskaper och kännetecken i det särskilda sammanhanget för livsmedel för speciella medicinska ändamål. Dessa ord ska förstås så, att de avser egenskaper och ett antal igenkännliga faktorer som gör det möjligt att i förevarande fall särskilja [27] dessa livsmedel vad gäller deras förmåga att tillgodose näringsbehov eller att göra dessa livsmedel särskilt användbara [28] vid den sjukdom eller åkomma eller det medicinska tillstånd som de är ämnade att användas till.

48. Denna bokstavstolkning av orden egenskaper och kännetecken stöds av de exempel som ges i artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128, däribland produktens *särskilda* beredning och framställning, ändringar av näringsämnen i förhållande till att de ökas, minskas, tas bort eller förändras samt motivet för användningen av produkten. [29]

49. Det ska emellertid påpekas att lydelsen av artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128, om angivande av obligatorisk information på särskilda livsmedel för speciella medicinska ändamål, skiljer sig från lydelsen av artiklarna 9.1 och 30.1 i förordning nr 1169/2011, som avser angivande av obligatorisk livsmedelsinformation på alla livsmedel.

50. De allmänna märkningskraven för vanliga livsmedel, såsom de följer av artikel 9 och artikel 30 i förordning nr 1169/2011, hänvisar nämligen till orden ingredienser [30] eller ämnen och avser således de ämnen som en produkt består av och hänvisar mer allmänt till deras innehåll. De ord som används i artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 avser de egenskaper eller särdrag som möjliggör en korrekt användning av produkten genom att den anpassas till de näringsbehov som är förknippade med en sjukdom, en åkomma eller ett medicinskt tillstånd. [31] Skillnaden mellan de ord som används i dessa bestämmelsers lydelse förefaller således följa av unionslagstiftarens avsikt att införa en särskild bestämmelse om beskrivning av de inneboende egenskaperna hos livsmedel för speciella medicinska ändamål i förhållande till den allmänna regeln om angivande av uppgifter om alla livsmedels sammansättning.

51. Det framgår dessutom av ordalydelsen i artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 att den avser andra uppgifter än dem som föreskrivs i artikel 9.1 i förordning nr 1169/2011. Dessa uppgifter är enligt min mening av särskild betydelse i förevarande fall för slutsatsen att dess

27 När det gäller definitionen av orden ”egenskaper” och ”kännetecken”, se *Le Petit Robert de la langue française*, Paris, Le Robert.

28 Beroende på språkversion. Det ska erinras om att det följer av fast rättspraxis att behovet av en enhetlig tillämpning och tolkning av en unionsrättsakt utesluter att denna betraktas isolerat, i endast en språkversion. I stället ska rättsakten tolkas med beaktande både av upphovsmannens verkliga avsikt och av det av denne eftersträvade syftet, särskilt mot bakgrund av samtliga språkversioner (dom av den 3 april 2014, 4finance, C-515/12, EU:C:2014:211, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

29 Min kursivering. Eftersom dessa exempel kan variera från fall till fall kan vidare slutsatsen dras att uppräkningen av dem inte är uttömmande.

30 Beträffande definitionen av ordet ”ingrediens”, se artikel 2.2 f i förordning nr 1169/2011, nämligen ”varje ämne eller produkt, inklusive aromer, livsmedelstillsatser och livsmedelsenzymer, och varje beståndsdel i en sammansatt ingrediens som används vid tillverkningen eller beredningen av ett livsmedel och som finns kvar i den färdiga varan, om än i annan form. Restprodukter ska inte anses vara ingredienser.”

31 Det ska i detta hänseende erinras om att i den mån denna artikel ger ett exempel på särdragen hos de näringsämnen som har varit föremål för ökning, minskning, borttagande eller andra ändringar, ska det påpekas att den ändring av näringsämnet som skett på detta sätt ska tolkas så, att den gör det möjligt att karakterisera särdragen hos ett livsmedel för speciella medicinska ändamål, bland annat på grund av att doseringen av de näringsämnen som ingår i livsmedlet har ändrats. I likhet med den hänskjutande domstolen vill jag även påpeka att det särskilda krav som följer av artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 kan uppfyllas utan att specifika kvantiteter anges.

ordalydelse utgör hinder för att produktens energivärde och mängden av olika näringsämnen omfattas av beskrivningen av produktens ytterligare egenskaper och kännetecken utöver de uppgifter som redan krävs för alla livsmedel.

52. Denna slutsats gör sig än mer gällande mot bakgrund av preciseringen i artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128, i vilken sådana uppgifter kvalificeras som ”obligatoriska”, vilket innebär att de ska finnas på alla livsmedel för speciella medicinska ändamål.

53. För det andra stöds denna bokstavstolkning av det sammanhang i vilket artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 ingår och av de mål som eftersträvas med denna delegerade förordning.

54. Vad först och främst gäller sammanhanget bör det först erinras om i vilket sammanhang bestämmelsen om märkning av livsmedel avsedda för speciella medicinska ändamål, som föreskrivs i artikel 5.2 g, antogs. Denna regel kompletterar nämligen alla de bestämmelser som redan är tillämpliga på alla livsmedel, vilket bekräftas av artikelns rubrik, nämligen ”[s]ärskilda krav avseende livsmedelsinformation”.

55. Vidare går samtliga uppgifter som avses i artikel 5 i den delegerade förordningen 2016/128, bland annat de som avser användning av livsmedel för speciella medicinska ändamål under medicinsk övervakning,[32] den särskilda åldersgrupp som dessa livsmedel är avsedda för[33] eller lämpliga försiktighetsåtgärder och kontraindikationer,[34] utöver ett livsmedels näringsinnehåll och syftar till att ge ytterligare information om livsmedlet.

56. Slutligen är det i detta sammanhang särskilt lämpligt att påpeka att det i artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128 föreskrivs ett särskilt förbud mot att på märkningen av livsmedel för speciella medicinska ändamål upprepa uppgifterna i näringsdeklarationen.[35] Det ska i detta hänseende erinras om att de omtvistade uppgifterna, vad gäller själva deras innehåll, är uppgifter som omfattas av näringsdeklarationen enligt artikel 30.1 i förordning nr 1169/2011. I likhet med kommissionen anser jag att energivärdet och mängden näringsämnen förblir uppgifter av samma slag oavsett hur de uttrycks.

57. Förbudet i artikel 6.2 eller skyldigheten enligt artikel 5.2 g i nämnda delegerade förordning, som båda avser angivandet av vissa uppgifter på märkningen av livsmedel för speciella medicinska ändamål kan således inte variera beroende på de olika uttrycksformerna för denna information, eftersom de inte, på grund av ett annat uttryck, ändras till sitt innehåll, vilket är det enda som är relevant för tillämpningen av ovannämnda bestämmelser.[36] Att medge motsatsen, såsom Nestlé i huvudsak har anfört, skulle enligt min mening innebära ett kringgående av förbudet i artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128.

[32] Artikel 5.2 a i den delegerade förordningen 2016/128.

[33] Artikel 5.2 c i den delegerade förordningen 2016/128.

[34] Artikel 5.2 f i den delegerade förordningen 2016/128.

[35] Det ska erinras om att enligt artikel 30.1 i förordning nr 1169/2011 ska uppgifter om energivärdet och den faktiska mängden av näringsämnen (såsom fett, protein och kostfibrer) ingå i den obligatoriska information som ska finnas med i näringsdeklarationen för ett livsmedel. Även om det i punkt 3 i denna artikel föreskrivs att det är tillåtet att upprepa vissa uppgifter i näringsdeklarationen för vanliga livsmedel, ska det påpekas att uppgifterna om protein och kostfibrer inte omfattas av detta tillstånd. Under alla omständigheter är en upprepning av den information som avses i artikel 30.3 i förordning nr 1169/2011 på förpackningen till livsmedel för speciella medicinska ändamål uttryckligen förbjuden enligt själva ordalydelsen i artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128.

[36] Detta bekräftas enligt min mening även av artikel 6.4 i den delegerade förordningen 2016/128, i vilken det bland annat föreskrivs att bestämmelserna om uttrycken av näringsämnen i näringsdeklarationen, det vill säga artiklarna 32 och 33 i förordning nr 1169/2011, ska tillämpas på alla näringsämnen som anges i denna deklaration.

58. Av dessa skäl anser jag att det sammanhang i vilket artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 ingår utgör hinder för att de omtvistade uppgifterna kan ingå i de ytterligare obligatoriska uppgifter som endast är tillämpliga på livsmedel för speciella medicinska ändamål. De kan i synnerhet inte ingå i den ”beskrivning av … egenskaper och/eller kännetecken” som avses i nämnda artikel 5.2 g.

59. Vidare anser jag att ovanstående slutsats är den som bäst överensstämmer med de mål som eftersträvas med den delegerade förordningen 2016/128.

60. Jag erinrar om att den delegerade förordningen 2016/128 kompletterar förordning nr 609/2013 genom att fastställa särskilda sammansättnings- och informationskrav för livsmedel för speciella medicinska ändamål. De kompletterar de allmänna krav som gäller för alla livsmedel enligt förordning nr 1169/2011 och som följaktligen även är tillämpliga på de specifika livsmedel som är aktuella i förevarande mål.

61. Syftet med den delegerade förordningen 2016/128 är att säkerställa att livsmedel för speciella medicinska ändamål [37] är säkra, fördelaktiga och fungerar effektivt för sin målgrupp [38] genom att fastställa dessa särskilda krav för att ta hänsyn till den särskilda karaktären hos dessa livsmedel. Genom att föreskriva särskilda krav i fråga om märkning av vissa livsmedel syftar unionslagstiftaren således till att införa en hög skyddsnivå för utsatta konsumenter, så att de kan identifiera exakt vilka produkter som tillgodoser hela eller delar av deras näringsbehov. [39]

62. Först och främst skulle en tolkning av artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 som innebär en skyldighet att på förpackningar för livsmedel för speciella medicinska ändamål, såsom ytterligare information, ange de obligatoriska uppgifter som är tillämpliga på alla livsmedel, såsom dem som är aktuella i förevarande fall, strida mot syftet att fastställa särskilda krav på området.

63. Vidare riskerar även säkerställandet av skyddet för utsatta konsumenter, som gör det möjligt att exakt identifiera de produkter som tillgodoser delar av eller hela deras näringsbehov, att äventyras av denna tolkning. Att göra det obligatoriskt att ange endast viss näringsinformation på förpackningens framsida kan nämligen förvirra eller till och med vilseleda konsumenterna. [40]

64. Slutligen är jag, i motsats till vad Nestlé har gjort gällande, inte övertygad om att man, för att motivera bolagets tolkning, kan tala om väsentlig information [41] om livsmedel för speciella medicinska ändamål, såsom är fallet med vanliga livsmedel, [42] bland annat på grund av deras särskilda beskaffenhet som beskrivs i de inledande anmärkningarna. Sammansättningen av

[37] Skäl 13 och, för ett liknande resonemang, skäl 15 i den delegerade förordningen 2016/128.

[38] Skäl 5 i den delegerade förordningen 2016/128.

[39] Se skäl 13 i den delegerade förordningen 2016/128, jämfört med skälen 15 och 26 i förordning nr 609/2013.

[40] Det ska i detta hänseende påpekas att den omständigheten, som Nestlé påpekade vid förhandlingen, att bolaget i de flesta fall saluför livsmedel för speciella medicinska ändamål till yrkesverksamma inom hälso- och sjukvården och inte direkt till konsumenterna, inte påverkar denna slutsats, eftersom målgruppen omfattas av ett företags kommersiella val, som till sin natur är subjektiva, utan att kunna påverka tolkningen av målen med den delegerade förordningen 2016/128.

[41] Nestlé har i sitt yttrande gjort gällande att denna väsentliga information avser energivärdet och mängden av olika näringsämnen.

[42] På vilken grund kan man, i fråga om en person som lider av en sjukdom eller åkomma eller ett visst hälsotillstånd, och för vilken livsmedel för speciella medicinska ändamål på grund av denna situation bland annat utgör den enda näringskällan, säga att det är viktigare att ange vissa uppgifter om näringsinnehållet än andra? Om det kan förefalla mer tänkbart med avseende på de personer för vilka dessa livsmedel utgör en kompletterande näringskälla, hur skulle det ändå vara möjligt att tvinga aktörerna inom sektorn att försäkra sig om att de uppgifter om näringsinnehåll som de önskar ange på framsidan av förpackningen, med hänsyn till de särskilda behov som dessa patienter har i varje enskilt fall, ur medicinsk synvinkel faktiskt utgör väsentlig eller, med andra ord, viktigare information än andra? Jag anser inte att målen med den delegerade förordningen 2016/128 lämpar sig för ett sådant kasuistiskt synsätt, som troligen inte skulle kunna garantera rättssäkerheten på området och framför allt inte säkerställa skyddet för känsliga konsumenter.

livsmedel för speciella medicinska ändamål kan nämligen variera mycket, bland annat beroende på sjukdomen, åkomman eller det medicinska tillståndet hos de patienter för vilka livsmedlen är avsedda, patientens ålder och platsen för vård samt livsmedlets användningsområde. [43]

65. Att tolka artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 som att den gör det möjligt att ange produktens energivärde och mängden av olika näringsämnen på en annan plats än i näringsdeklarationen och att anse att denna information utgör en ytterligare beskrivning av egenskaperna och kännetecknen hos livsmedel för speciella medicinska ändamål gör det således inte möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med den delegerade förordningen 2016/128 om ett starkt skydd för känsliga konsumenter. Detta mål kräver nämligen, enligt min mening, att såväl hälso- och sjukvårdspersonal som deltar i den medicinska uppföljningen av användningen av dessa livsmedel som känsliga konsumenter gör ett välgrundat val grundat på all näringsinformation.

66. Sammanfattningsvis framgår det av det ovan anförda att jag anser att den hänskjutande domstolens första tolkningsfråga ska besvaras enligt följande. Artikel 5.2 g i den delegerade förordningen 2016/128 ska tolkas så, att de omtvistade uppgifterna inte kan utgöra en kompletterande beskrivning av produktens egenskaper och kännetecken i den mening som avses i denna artikel.

Den andra tolkningsfrågan

67. Eftersom denna fråga har ställts för det fall den första frågan besvaras jakande finns det, om domstolen tolkar artikel 5.2 b i den delegerade förordningen 2016/128 på det sätt som jag har föreslagit i punkt 66 ovan, inte anledning att besvara den.

68. Det ska under alla omständigheter erinras om att de omtvistade uppgifterna, för att förbudet i artikel 6.2 i den delegerade förordningen 2016/128 inte ska förlora sin mening, inte kan undantas från förbudet enbart på grund av hur de uttrycks. Uttrycket ändrar nämligen inte på något sätt innehållet, vilket enligt min mening är det enda relevanta kriteriet för tillämpningen av detta förbud. [44]

Förslag till avgörande

69. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Högsta förvaltningsdomstolen (Sverige) har ställt på följande sätt:

Artikel 5.2 g i kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/128 av den 25 september 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 609/2013 vad gäller särskilda sammansättnings- och informationskrav för livsmedel för speciella medicinska ändamål

ska tolkas så,

att uppgifter om produktens energivärde och mängden av olika näringsämnen, som finns på annat ställe än i näringsdeklarationen, inte kan utgöra en kompletterande beskrivning av produktens egenskaper och kännetecken.

[43] Se dom av den 2 mars 2023, Kwizda Pharma (C-760/21, EU:C:2023:143, punkt 77).

[44] Se punkterna 33–42, 56 och 57 ovan.