Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

16. marts 2016*

»Forbrugerbeskyttelse — forordning (EF) nr. 1924/2006 — andre sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed — afvisning af visse anprisninger til trods for en positiv udtalelse fra EFSA — proportionalitet — ligebehandling — begrundelsespligt«

I sag T-100/15,

Dextro Energy GmbH & Co. KG, Krefeld (Tyskland), ved advokaterne M. Hagenmeyer og T. Teufer,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved S. Grünheid, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (EU) 2015/8 af 6. januar 2015 om afvisning af visse andre sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed (EUT L 3, s. 6),

har

RETTEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich (refererende dommer), og dommerne J. Schwarcz og V. Tomljenović,

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. november 2015,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgeren, Dextro Energy GmbH & Co. KG, er en virksomhed med hjemsted i Tyskland, der under varemærket Dextro Energy fremstiller varer i forskellige størrelser, der næsten udelukkende består af glukose til de tyske og europæiske markeder. Den klassiske pakning indeholder 8 glukosetabletter à 6 gram.

2 Glukose er et monosaccharid, der indgår i gruppen bestående af kulhydrater. Ifølge artikel 2, stk. 4, 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 L 304, s. 18), sammenholdt med punkt 8 i bilag I til samme forordning, er alle monosaccharider og disaccharider, som forekommer i fødevarer, med undtagelse af polyoler, sukkerarter.

3 Den 21. december 2011 ansøgte sagsøgeren i henhold til artikel 13, stk. 5, og artikel 18 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer (EUT L 404, s. 9, berigtiget i EUT 2007 L 12, s. 3), den kompetente tyske myndighed, dvs. Bundesamt fur Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (det tyske forbundskontor for forbrugerbeskyttelse og fødevaresikkerhed), om godkendelse af bl.a. følgende sundhedsanprisninger, idet sagsøgeren for hver af disse præciserede en målgruppe:

— »Glukose nedbrydes som en del af kroppens normale energistofskifte«: Målgruppen bestod af den brede befolkning.

— »Glukose støtter fysisk aktivitet«: Målgruppen bestod af aktive mænd og kvinder med godt helbred, og som var udholdenhedstrænede.

— »Glukose bidrager til et normalt energistofskifte«: Målgruppen bestod af den brede befolkning.

— »Glukose bidrager til et normalt energistofskifte under træning«: Målgruppen bestod af aktive mænd og kvinder med godt helbred, og som var udholdenhedstrænede.

— »Glukose bidrager til en normal muskelfunktion under træning«: Målgruppen bestod af aktive mænd og kvinder med godt helbred, og som var udholdenhedstrænede.

4 Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sendte i overensstemmelse med artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 denne ansøgning til Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA).

5 Ved skrivelse af 12. marts 2012 anmodede EFSA sagsøgeren om yderligere oplysninger.

6 Ved skrivelse af 26. marts 2012 til EFSA foreslog sagsøgeren at tilføje ordet »normal« til anprisningen »glukose støtter fysisk aktivitet« foran ordet »fysisk«. For så vidt angår anprisningen »glukose bidrager til en normal muskelfunktion under træning« accepterede sagsøgeren desuden, at ordene »under træning« blev slettet.

7 Den 25. april 2012 vedtog EFSA i medfør af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 16, stk. 3, fem videnskabelige udtalelser vedrørende de omhandlede sundhedsanprisninger. I udtalelsen vedrørende anprisningen »glukose nedbrydes som en del af kroppens normale energistofskifte« konkluderede EFSA på grundlag af de fremlagte oplysninger, at der faktisk var blevet bevist en årsagssammenhæng mellem indtagelsen af glukose og energistofskiftet. EFSA konstaterede ligeledes, at ordene »glukose bidrager til energistofskiftet« afspejlede de videnskabelige beviser, og at en fødevare for at bære denne anprisning skulle være en betydelig glukosekilde. EFSA anførte i denne henseende, at der var blevet fastsat referenceindtag for kulhydrater til etiketteringsformål i forordning nr. 1169/2011, og at målgruppen bestod af den brede befolkning.

8 Hvad angik de fire andre sundhedsanprisninger, som ændret efter sagsøgerens forslag, eller som sagsøgeren havde accepteret, konkluderede EFSA i sine respektive videnskabelige udtalelser på grundlag af de oplysninger, som sagsøgeren havde fremlagt, at de hævede virkninger henviste til glukoses medvirken til energistofskiftet, og at evalueringen heraf allerede havde givet anledning til et positivt resultat.

9 Efter offentliggørelsen af de fem videnskabelige udtalelser den 11. maj 2012 i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 1924/2006 formulerede British specialist nutrition association (britisk forening af levnedsmiddelfabrikanter, BSNA) den 7. juni 2012 bemærkninger herom til Europa-Kommissionen. Ved skrivelse af 11. juni 2012 indgav sagsøgeren bemærkninger til EFSA's videnskabelige udtalelser vedrørende anprisningerne »glukose støtter normal fysisk aktivitet« og »glukose bidrager til en normal muskelfunktion«. Kommissionen sendte sagsøgerens bemærkninger til EFSA med henblik på stillingtagen.

10 Den 12. september 2012 fremlagde EFSA to tekniske rapporter, hvori EFSA havde undersøgt sagsøgerens bemærkninger vedrørende de to omhandlede videnskabelige udtalelser.

11 Den 17. oktober 2014 indgav Kommissionen til medlemsstaternes repræsentanter i Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder et udkast til forordning om afvisning af de sundhedsanprisninger, som sagsøgeren havde ansøgt om. Denne komité er blevet oprettet ved artikel 58, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af [EFSA] og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31, s. 1), som ændret bl.a. ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 af 15. maj 2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteformeringsmateriale, om ændring af Rådets direktiv 98/56/EF, 2000/29/EF og 2008/90/EF, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002, (EF) nr. 882/2004 og (EF) nr. 396/2005 og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 og om ophævelse af Rådets afgørelse 66/399/EØF, afgørelse 76/894/EØF og beslutning 2009/470/EF (EUT L 189, s. 1). På mødet i denne komité den 17. oktober 2014 var der konsensus mellem medlemsstaterne med hensyn til det nævnte udkast til forordning.

12 Den 6. januar 2015 vedtog Kommissionen forordning (EU) 2015/8 om afvisning af visse andre sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed (EUT L 3, s. 6, herefter »den anfægtede forordning«). I henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 1, sammenholdt med bilaget hertil, blev de fem sundhedsanprisninger, der var genstand for EFSA's videnskabelige udtalelser, som er nævnt i præmis 7 og 8 ovenfor, ikke optaget på den i artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006 omhandlede EU-liste over tilladte anprisninger. Ifølge den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 2, kunne sundhedsanprisninger som omhandlet i denne artikels stk. 1, der blev anvendt inden denne forordnings ikrafttræden, dog fortsat anvendes i en periode på højst seks måneder efter denne forordnings ikrafttræden.

13 Ifølge 14. betragtning til den anfægtede forordning støttede Kommissionen sin afvisning af de omhandlede fem sundhedsanprisninger på følgende betragtninger:

»I henhold til artikel 6, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006 skal sundhedsanprisninger være baseret på almindeligt anerkendt videnskabelig evidens. Det er ligeledes i overensstemmelse med reglerne at undlade at godkende en sundhedsanprisning, der ikke opfylder andre generelle eller specifikke krav i forordning […] nr. 1924/2006, selv hvis [EFSA's] videnskabelige vurdering er positiv. Sundhedsanprisninger, der er uforenelige med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, bør ikke anvendes. [EFSA] konkluderede, at der er fastslået en årsagssammenhæng mellem indtag af glu[k]ose og bidrag til energistofskiftet. Anvendelse af en sådan sundhedsanprisning ville imidlertid sende et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne, der ville forstå det som en opfordring til at indtage sukkerarter, som myndighederne på nationalt og internationalt plan ellers på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefaler forbrugerne at begrænse indtaget af. En sådan anprisning er således ikke i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning […] nr. 1924/2006, som foreskriver, at anprisninger ikke må være tvetydige eller vildledende. Dertil kommer, at selv hvis den pågældende sundhedsanprisning kun blev godkendt på særlige anvendelsesbetingelser og/eller blev ledsaget af supplerende erklæringer eller advarsler, ville dette ikke være tilstrækkeligt til at afhjælpe forvirringen blandt forbrugerne, og anprisningen bør derfor ikke godkendes.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. februar 2015 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

15 Ved skrivelse af 24. september 2015 har sagsøgeren anmodet om afholdelse af et retsmøde i overensstemmelse med artikel 106, stk. 2, i Rettens procesreglement.

16 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

17 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens spørgsmål under retsmødet den 25. november 2015.

18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

20 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført fire anbringender om for det første en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for det andet en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det tredje en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og for det fjerde en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006

21 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt som den til trods for positive videnskabelige udtalelser fra EFSA har afvist at opføre de fem ansøgte sundhedsanprisninger på den i denne forordnings artikel 13, stk. 3, omhandlede EU-liste.

22 Det første anbringende indeholder i det væsentlige fem led. Det første led vedrører en manglende overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006 for at afvise opførelsen af en sundhedsanprisning på listen over tilladte anprisninger. Det andet led vedrører Kommissionens vurdering af de omhandlede sundhedsanprisningers forenelighed med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper. Med det tredje led har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt har fundet, at anvendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger vil sende et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne. Inden for rammerne af det fjerde anbringende har sagsøgeren anført, at de omhandlede sundhedsanprisninger, i modsætning til det, som Kommissionen har fundet, hverken var tvetydige eller vildledende. Endelig angår det femte led spørgsmålet, om Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at undersøge, om de omhandlede sundhedsanprisninger kunne godkendes på særlige anvendelsesbetingelser eller ledsaget af supplerende erklæringer eller advarsler.

Om det første led vedrørende en manglende overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006 for at afvise opførelsen af en sundhedsanprisning på listen over tilladte anprisninger

23 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt som den til trods for positive videnskabelige udtalelser fra EFSA har afvist at opføre de omhandlede sundhedsanprisninger på listen over tilladte anprisninger. En anprisning, som EFSA har afgivet en positiv udtalelse om, skal generelt godkendes. Ifølge sagsøgeren er det ikke muligt at udlede af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, hvilke rimelige forhold af relevans Kommissionen kan tage hensyn til, når den træffer afgørelse om en ansøgning om opførelse af en sundhedsanprisning. I det foreliggende tilfælde kunne hverken EU-retlige krav eller rimelige forhold af relevans begrunde afvisningen af de omhandlede sundhedsanprisninger imod EFSA's positive udtalelse, og dette gælder så meget desto mere, som Kommissionen har godkendt anvendelsen af disse anprisninger for en overgangsperiode på seks måneder. Navnlig har de påberåbte grunde i 14. betragtning til forordningen ifølge sagsøgeren ikke en relevant eller rimelig karakter, der begrunder afvisningen af sagsøgerens ansøgninger.

24 Det fremgår af ordlyden af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, at såfremt EFSA efter videnskabelig vurdering afgiver en udtalelse til støtte for opførelse af anprisningen på den i denne forordnings artikel 13, stk. 3, nævnte liste, træffer Kommissionen afgørelse om ansøgningen under hensyntagen til EFSA's udtalelse, relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag, efter at have hørt medlemsstaterne og senest to måneder efter modtagelsen af EFSA's udtalelse.

25 Hvad angår den argumentation, hvorefter en anprisning, som EFSA har afgivet en positiv udtalelse om, generelt skal godkendes, skal det for det første bemærkes, at det fremgår af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, at Kommissionen, når den træffer afgørelse om en ansøgning om sundhedsanprisning, skal tage hensyn til tre elementer, nemlig for det første den videnskabelige vurdering, som fremgår af EFSA's udtalelse, for det andet relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og for det tredje andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag. Som det følger af artikel 18, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med denne forordnings artikel 16, stk. 3, omfatter EFSA's udtalelse ikke det andet og det tredje element, der er nævnt ovenfor. Ifølge disse bestemmelser skal EFSA nemlig i forbindelse med udarbejdelsen af sin udtalelse

kun efterprøve, at sundhedsanprisningen er underbygget af videnskabelig evidens, og at affattelsen af sundhedsanprisningen opfylder kravene i forordning nr. 1924/2006. På det materielle plan skal EFSA navnlig sikre sig, at sundhedsanprisningerne er baseret på og dokumenteret med almindeligt anerkendt videnskabelig evidens i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 6, stk. 1. Det følger heraf, at der ikke er noget, der gør det muligt at konkludere, at Kommissionen var forpligtet til at opføre de omhandlede sundhedsanprisninger på listen over tilladte anprisninger alene af den grund, at EFSA havde afgivet en positiv udtalelse. Det fremgår ganske vist af 17. betragtning til forordning nr. 1924/2006, at det primært er videnskabelig dokumentation, der bør tages i betragtning ved anvendelsen af sundhedsanprisninger, men det påhviler Kommissionen, når den træffer afgørelse i overensstemmelse med artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, også at tage hensyn til relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag. I øvrigt er det forhold, at Kommissionen ikke er forpligtet til at følge EFSA's afgørelse, bekræftet ved artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006, hvorefter godkendelsen af en sundhedsanprisning også er mulig, såfremt EFSA afgiver en udtalelse, der ikke støtter opførelse af denne anprisning på den liste, der er nævnt i denne forordnings artikel 13, stk. 3. Sagsøgerens argumentation skal således forkastes.

26 For så vidt som sagsøgeren i denne henseende har anført, at hverken EU-retlige krav eller rimelige forhold af relevans kunne begrunde afvisningen af de omhandlede sundhedsanprisninger imod EFSA's positive udtalelse, og dette så meget desto mere som Kommissionen har godkendt anvendelsen af disse anprisninger for en overgangsperiode på seks måneder, kan sagsøgerens argumentation heller ikke tiltrædes. Det er rigtigt, at de omhandlede sundhedsanprisninger, der blev anvendt inden den anfægtede forordnings ikrafttræden, i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 2 fortsat kunne anvendes i en periode på højst seks måneder efter denne forordnings ikrafttræden. Det følger imidlertid af 16. betragtning til den anfægtede forordning, at Kommissionen har fastlagt en sådan overgangsperiode med henblik på, at både fødevarevirksomhedslederne og de nationale kompetente myndigheder kan tilpasse sig forbuddet mod disse anprisninger. Det forhold, at der er blevet fastlagt en overgangsperiode, stiller således på ingen måde spørgsmålstegn ved den afgørelse om at afvise de omhandlede sundhedsanprisninger, som Kommissionen har truffet.

27 Sagsøgeren har for det andet anfægtet, at grundene til afvisningen af opførelsen på listen, der fremgår af den anfægtede forordning, er rimelige forhold af relevans. Ifølge sagsøgeren er det ikke muligt at udlede af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, hvilke rimelige forhold af relevans Kommissionen kan tage hensyn til, når den træffer afgørelse om en ansøgning om opførelse af en sundhedsanprisning, selv om sådanne forhold også er nævnt i 30. betragtning til og artikel 17, stk. 1, i denne forordning. Det er kun 19. betragtning til forordning nr. 178/2002, der angiver bl.a. samfundsmæssige, økonomiske, traditionelle, etiske og miljømæssige forhold samt kontrolmulighederne. Disse aspekter har imidlertid ikke spillet nogen rolle i afvisningsafgørelsen.

28 I denne henseende skal det for det første konstateres, at selv om sagsøgeren har anført, at er det ikke muligt at udlede af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, hvilke rimelige forhold af relevans Kommissionen kan tage hensyn til, når den træffer afgørelse om en ansøgning om opførelse af en sundhedsanprisning, har sagsøgeren ikke fremført en ulovlighedsindsigelse vedrørende denne bestemmelse. Det fremgår nemlig af sagsøgerens argumentation, at sagsøgeren inden for rammerne af det første anbringende alene har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006.

29 Det bemærkes i øvrigt, at selv hvis sagsøgeren havde ønsket at fremføre en formalitetsindsigelse vedrørende artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, ville hans argumentation ikke kunne antages til realitetsbehandling, fordi der ikke foreligger nogen som helst angivelse om den retsregel, der påstås at være tilsidesat. Det skal nemlig bemærkes, at en stævning i henhold til artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Denne angivelse skal være tilstrækkeligt klar og præcis til, at det er muligt for sagsøgte at tilrettelægge sit forsvar og for Retten at træffe afgørelse i sagen. Selv om det er rigtigt, at det ikke påhviler en sagsøger udtrykkeligt at angive den særlige retsregel, som han støtter sit klagepunkt på, forholder det

sig ikke desto mindre således, at hans argumentation skal være tilstrækkeligt klar til, at modparten og Unionens retsinstanser uden videre kan identificere denne regel (jf. dom af 20.2.2013, Caventa mod KHIM – Anson's Herrenhaus (BERG), T-224/11, EU:T:2013:81, præmis 14 og 15 og den deri nævnte retspraksis).

30 Hvad for det andet angår den argumentation, hvorefter begrundelserne for afvisningen af opførelsen på listen, der fremgår af den anfægtede forordning, ikke har en relevant eller rimelig karakter, skal det bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, ud over under hensyntagen til EFSA's udtalelse, træffer afgørelse under hensyntagen til relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag. Som det følger af 30. betragtning til forordning nr. 1924/2006, der er gentaget i 3. betragtning til den anfægtede forordning, kan de videnskabelige risikovurderinger i visse tilfælde ikke i sig selv tilvejebringe alle de oplysninger, som en risikohåndteringsbeslutning bør baseres på, og der skal derfor ligeledes tages andre legitime forhold af relevans for det spørgsmål, der er under overvejelse, i betragtning. Henset til det ovenstående må det anerkendes, at Kommissionen har en bred skønsbeføjelse på et område, der indebærer, at den skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter, og som kræver, at den foretager komplekse vurderinger (jf. i denne retning dom af 12.7.2005, Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, Sml., EU:C:2005:449, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.6.2015, Health Food Manufacturers' Association m.fl. mod Kommissionen, T-296/12, Sml., EU:T:2015:375, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

31 Herved bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at når Unionens myndigheder har en bred skønsbeføjelse, navnlig vedrørende vurderingen af faktuelle forhold af videnskabelig og teknisk meget kompliceret karakter, til at bestemme karakteren og omfanget af sine tiltag, bør Unionens retsinstanser begrænse sig til at undersøge, om udøvelsen af dette skøn er behæftet med en åbenbar fejl, om der foreligger magtfordrejning, eller om disse myndigheder åbenbart har overskredet grænserne for deres skønmargen. I en sådan situation kan Unionens retsinstanser således ikke sætte deres egen vurdering af de faktiske omstændigheder af videnskabelig og teknisk karakter i stedet for institutionernes, som efter EUF-traktaten varetager denne opgave alene (dom af 9.9.2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., C-236/01, Sml., EU:C:2003:431, præmis 135, og af 21.7.2011, Etimine, C-15/10, Sml., EU:C:2011:504, præmis 60, samt dom Health Food Manufacturers' Association m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 30 ovenfor, EU:T:2015:375, præmis 73).

32 Det følger af 14. betragtning til den anfægtede forordning, at Kommissionen afslog at godkende de omhandlede sundhedsanprisninger, idet den fandt, at sundhedsanprisninger, der var uforenelige med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, ikke burde anvendes. Ifølge Kommissionen ville anvendelse af en sådan sundhedsanprisning sende et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne, der ville forstå det som en opfordring til at indtage sukkerarter, som myndighederne på nationalt og internationalt plan ellers på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefalede forbrugerne at begrænse indtaget af. Kommissionen fandt derfor, at de omhandlede sundhedsanprisninger ikke var i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006, som foreskriver, at anprisninger ikke må være tvetydige eller vildledende.

33 Sagsøgerens argumentation beviser ikke, at de forhold, som Kommissionen har taget hensyn til, ifølge 14. betragtning til den anfægtede forordning ikke har en relevant eller rimelig karakter for den pågældende sag. Det er rigtigt, at EU-lovgiver ikke har angivet de rimelige forhold af relevans, der er omhandlet i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006. 30. betragtning til og artikel 17, stk. 1, i samme forordning begrænser sig ligeledes til at nævne forpligtelsen til at tage hensyn til andre legitime forhold af relevans for det spørgsmål, der er under overvejelse. Da EU-lovgiver ikke har præciseret disse forhold, skal disse fastlægges i hvert enkelt tilfælde, idet der bl.a. skal tages hensyn til det mål med forordning nr. 1924/2006, der er nævnt i 36. betragtning til denne forordning, nemlig at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten for så vidt angår ernærings- og sundhedsanprisninger samtidig med, at der sikres et højt niveau af forbrugerbeskyttelse.

34 I det foreliggende tilfælde kan det ikke gyldigt anfægtes, at de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, som Kommissionen har taget hensyn til, udgør et rimeligt forhold af relevans ved behandlingen af spørgsmålet, om de omhandlede sundhedsanprisninger kunne godkendes. En hensyntagen til disse principper tjener nemlig til at sikre et højt niveau af forbrugerbeskyttelse. Relevansen af almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper for undersøgelsen af spørgsmålet, om en sundhedsanprisning kan godkendes, er desuden udtrykkeligt blevet fremhævet af EU-lovgiver i 18. betragtning til forordning nr. 1924/2006, hvorefter en sundhedsanprisning ikke bør anvendes, hvis den er uforenelig med disse principper.

35 Det første led skal følgelig forkastes.

Om det andet led vedrørende en fejl med hensyn til vurderingen af de omhandlede sundhedsanprisningers forenelighed med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper

36 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt som den med urette fandt, at de forskellige sundhedsanprisninger var uforenelige med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper. Ifølge sagsøgeren ville EFSA ikke have afgivet positive udtalelser, hvis der forelå uforenelighed. De forbindelser, som sagsøgeren opstiller i sine sundhedsanprisninger mellem på den ene side et ernæringsmæssigt element, nemlig glukose, og på den anden side sundheden, er videnskabeligt bevist. Sagsøgeren har under henvisning til en videnskabelig udtalelse afgivet af EFSA vedrørende ernæringsmæssige referenceværdier for indtag af kulhydrater og kostfibre gjort gældende, at den ernæringsmæssige betydning af kulhydrater er almindeligt anerkendt på videnskabeligt plan på samme måde som glukosens særlige betydning for menneskelig ernæring.

37 Ifølge 14. betragtning til den anfægtede forordning har Kommissionen konstateret, at sundhedsanprisninger, der er uforenelige med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, ikke bør anvendes. Den har anført, at selv om EFSA har konkluderet, at der er fastslået en årsagssammenhæng mellem indtagelse af glukose og energistofskiftet, ville anvendelse af en sådan sundhedsanprisning sende et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne, der ville forstå det som en opfordring til at indtage sukkerarter, som myndighederne på nationalt og internationalt plan ellers på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefaler forbrugerne at begrænse indtagelsen af.

38 Hvad for det første angår sagsøgerens argumentation, hvorefter ordlyden af de omhandlede forskellige sundhedsanprisninger ikke er uforenelige med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, skal denne argumentation forkastes som uvirksom. Det fremgår nemlig af 14. betragtning til den anfægtede forordning, at Kommissionen ikke har afslået at godkende omhandlede forskellige sundhedsanprisninger, fordi deres ordlyd som sådan var uforenelig med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper. Ifølge Kommissionen er det det forhold, at anvendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger opfordrer til at indtage sukkerarter, som er i strid med disse principper, fordi indtaget af sukkerarter ifølge disse principper skal begrænses.

39 Hvad herefter angår sagsøgerens argumentation, hvorefter EFSA ikke havde afgivet positive udtalelser vedrørende de omhandlede sundhedsanprisninger, hvis de havde været uforenelige med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, skal det indledningsvis bemærkes, at EFSA's undersøgelse kun er begrænset. Som det allerede er blevet fastslået (jf. præmis 25 ovenfor), skal EFSA i henhold til artikel 18, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 16, stk. 3, i forbindelse med udarbejdelsen af sin udtalelse kun efterprøve, at sundhedsanprisningen er underbygget af videnskabelig evidens, og at affattelsen af sundhedsanprisningen opfylder kravene i forordning nr. 1924/2006. På det materielle plan skal EFSA navnlig sikre sig, at sundhedsanprisningerne er baseret på og dokumenteret med almindeligt anerkendt videnskabelig evidens i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 6, stk. 1. I

overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, nr. 5), og artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1924/2006 skal en sådan videnskabelig risikovurdering foretaget af EFSA vedrøre spørgsmålet, om den ansøgte sundhedsanprisning med rette giver udtryk for en årsagssammenhæng mellem indtagelsen af en fødevarekategori, en fødevare eller en af dens bestanddele og den erklærede gavnlige fysiologiske virkning.

40 Som Kommissionen har anført, skal den videnskabelige risikovurdering, som EFSA foretager, for det andet være adskilt fra den risikohåndtering, som Kommissionen foretager. Af 30. betragtning til forordning nr. 1924/2006 fremgår det i denne henseende, at de videnskabelige risikovurderinger i visse tilfælde ikke i sig selv kan tilvejebringe alle de oplysninger, som en risikohåndteringsbeslutning bør baseres på, og at der derfor bør tages hensyn til andre legitime forhold af relevans for det spørgsmål, der er under overvejelse.

41 Som det fremgår af 14. betragtning til den anfægtede forordning, har Kommissionen for det tredje ikke stillet spørgsmålstegn ved EFSA's udtalelser vedrørende de omhandlede sundhedsanprisninger, hvorefter der var blevet fastslået en årsagssammenhæng mellem indtagelse af glukose og et normalt energistofskifte. I overensstemmelse med artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006 skulle Kommissionen imidlertid, ud over at tage hensyn til EFSA's videnskabelige vurdering, tage hensyn til relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag. Kommissionen tog således bl.a. hensyn til almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, der ikke var indgået i den vurdering, som EFSA havde foretaget. Det forhold, at de omhandlede sundhedsanprisninger i henhold til sidstnævntes udtalelse er videnskabeligt bevist, gør det således ikke muligt at fastslå, at Kommissionen fejlagtigt konkluderede, at anvendelsen af en sundhedsanprisning, der opfordrede til indtagelse af sukkerarter, var uforenelig med almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper.

42 Idet sagsøgeren har henvist til en videnskabelig udtalelse afgivet af EFSA vedrørende ernæringsmæssige referenceværdier for indtag af kulhydrater og kostfibre, har sagsøgeren anført, at de omhandlede sundhedsanprisninger ikke er uforenelige med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, eftersom den ernæringsmæssige betydning af kulhydrater er almindeligt anerkendt på videnskabeligt plan på samme måde som glukosens særlige betydning for den menneskelige ernæring.

43 Det skal for det første konstateres, at denne argumentation fra sagsøgerens side, idet sagsøgeren ikke har fremlagt denne videnskabelige udtalelse fra EFSA for Retten, ikke kan bevise, at Kommissionen med urette fandt, at anvendelsen af sundhedsanprisning, der opfordrede til indtagelse af sukkerarter, var uforenelig med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper.

44 Selv om det er rigtigt, at glukose har en betydning for den menneskelige ernæring, således som sagsøgeren har anført, kan dette forhold i øvrigt ikke stille spørgsmålstegn ved den konstatering, der fremgår af 14. betragtning til den anfægtede forordning, hvorefter myndighederne på nationalt og internationalt plan på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefaler forbrugerne at begrænse indtaget af sukkerarter, og hvorefter anvendelsen af sundhedsanprisninger, der opfordrer til indtagelse af sukkerarter, følgelig er uforenelig med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper.

45 For så vidt som sagsøgeren i replikken har gjort gældende, at de oplysninger, som Kommissionen har støttet sig på, ikke gør det muligt at generalisere for så vidt angår glukose, men at de henviser til høje doser af tilsat sukker, til sukkervarer og til drikkevarer sødet med sukker, til børns indtagelse af drikkevarer sødet med sukker eller til fødevarer med et højt indhold af tilsat sukker og kun delvist drager en konklusion, kan sagsøgerens argumentation heller ikke tiltrædes.

46 For at konkludere, at det på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning er anbefalet at begrænse indtaget af sukkerarter, præciserede Kommissionen nemlig i sine skriftlige indlæg, at den støttede sig på, at der var konsensus på internationalt plan, på EU-plan og på nationalt plan om nødvendigheden af at begrænse indtaget af ren sukker og tilsat sukker i fødevarer. I denne henseende skal det bemærkes, at da den anfægtede forordnings begrundelse er tilstrækkelig for så vidt angår undersøgelsen af de omhandlede sundhedsanprisningers forenelighed med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, hvilket i øvrigt ikke er blevet anfægtet af sagsøgeren, kan Retten tage hensyn til disse præciseringer af den omhandlede akts begrundelse, som er blevet indgivet under retssagen (jf. i denne retning dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, Sml., EU:C:2015:535, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

47 På internationalt plan har Kommissionen henvist til en rapport fra en studiegruppe under Verdenssundhedsorganisationen (WHO) om diæt, ernæring og forebyggelse mod kroniske sygdomme fra 1989, hvorefter der skal opfordres til diskussioner med henblik på fremstilling af fødevarer, der er fedtfattige og har et lavt indhold af raffineret sukker og salt. Kommissionen har endvidere henvist til nogle retningslinjer fra WHO vedrørende voksne og børns indtag af sukker fra 2015, der indeholder anbefalinger vedrørende indtag af frie sukkerarter med henblik på at nedsætte risikoen for kroniske sygdomme. Ifølge den definition, der er indeholdt i disse retningslinjer, skal der ved »frie sukkerarter« forstås monosaccharider og disaccharider, som en fabrikant, en kok eller en forbruger har tilsat fødevarer og drikke, samt de naturlige sukkerarter, der findes i honning, sirup, frugtjuice og frugtjuicekoncentrater. Kommissionen har endvidere henvist til WHO's europæiske handlingsplan for fødevare- og ernæringspolitik 2015-2020, hvori det anbefales at vedtage strenge foranstaltninger, der begrænser den samlede indvirkning på børn af enhver form for markedsføring af fødevarer, der har et højt indhold af energi, mættede fedtsyrer, transfedtsyrer, sukker eller salt.

48 På EU-plan har Kommissionen navnlig nævnt vedtagelsen inden for EU's ramme fra gruppen på højt plan vedrørende ernæring og fysisk aktivitet vedrørende de nationale initiativer om udvalgte næringsstoffer. Denne ramme tilsigter en begrænsning af fødevarer med et højt kalorieindhold, såsom fødevarer, der indeholder tilsat sukker. Kommissionen har desuden henvist til Rådets konklusioner om ernæring og fysisk aktivitet (EUT 2014 C 213, s. 1), der tilsigter en begrænsning af indtag af fødevarer, der indeholder tilsat sukker.

49 På nationalt plan har Kommissionen endelig bl.a. henvist til holdningen hos Deutsche Gesellschaft für Ernährung (den tyske levnedsmiddelforening, DGE) vedrørende vejledende værdier for energiindhold i kulhydrater og fedt fra 2011, hvorefter det i Tyskland – idet en væsentlig del af tilførslen af fedt hidrører fra indtag af monosaccharider og disaccharider, der hovedsaglig anvendes i sukkervarer og i drikkevarer sødet med sukker – var nødvendigt, at der skete en ændring i retning af indtag af varer på basis af fuldkorn. Kommissionen har desuden nævnt Den Franske Republiks nationale program »Nutrition Santé« 2011-2015 (ernæringsmæssig sundhed 2011-2015), hvori der anbefales en stigning i indtag af komplekse kulhydrater og en begrænsning af sukkerindtaget, og anbefalingerne med henblik på en begrænsning af sukker med overskriften »Sugar reduction: Responding to the challenge« (begrænsning af sukker: håndtering af udfordringen) fra det uafhængige gennemførelsesorgan Public Health England, der er blevet oprettet af Det Forenede Kongeriges sundhedsministerium, fra 2014. Endelig har Kommissionen henvist til anbefalingerne fra Nordisk Ministerråd fra 2004, der anvendes i Danmark, Finland og Sverige, som fastsætter en maksimalværdi for indtaget af tilsat sukker.

50 Henset til det ovenstående kan der ikke gyldigt argumenteres for, at der ikke på internationalt plan, på EU-plan og på nationalt plan er konsensus om nødvendigheden af at begrænse indtaget af sukker. De faktiske omstændigheder, som Kommissionen har fremlagt, der er nævnt i præmis 47-49 ovenfor, beviser, at der er en sådan konsensus med henblik på en begrænsning af indtaget både af sukker tilsat fødevarer og af ren sukker. Eftersom sagsøgeren ikke har anfægtet, at det generelt anbefales, at indtag af tilsat sukker begrænses, kan sagsøgeren ikke gyldigt gøre gældende, at en sådan anbefaling ikke gælder for indtag af ren sukker. Det er i øvrigt rigtigt, at sagsøgerens produkter hverken udgør fødevarer med et højt indhold af tilsat sukker, der er skjult, eller drikkevarer sødet med sukker til

børn. Det skal imidlertid bemærkes, at de omhandlede sundhedsanprisninger vedrører netop glukose som sådan, som er en sukkerart (jf. præmis 2 ovenfor), og at de sundhedsanprisninger, som Kommissionen har godkendt i overensstemmelse med artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006, kan anvendes af enhver leder af en fødevarevirksomhed. Det skal i øvrigt konstateres, at sagsøgerens varer næsten udelukkende består af glukose.

51 Det andet led skal følgelig forkastes.

Om det tredje led vedrørende en fejl med hensyn til konstateringen om et modsætningsfyldt, forvirrende signal

52 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt som den fandt, at anvendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger ville sende et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne. I modsætning til det, som Kommissionen har anført, opfordrer de omhandlede sundhedsanprisninger ikke til indtag af sukker. De beskriver blot virkningerne af glukose i forbindelse med sportsaktiviteter. I tre af de omhandlede fem sundhedsanprisninger nævnes konditionstrænede mænd og kvinder udtrykkeligt som målgruppe. For disse personer har indtag af sukker en anden betydning end for f.eks. særligt sensible forbrugergrupper. Ifølge sagsøgeren ændrer det forhold alene, at myndighederne anbefaler at begrænse indtag af sukker, ikke noget ved den omstændighed, at glukose har de gavnlige egenskaber for sundheden, der er omhandlet i de omhandlede sundhedsanprisninger, uafhængigt af det forhold, at visse personer ifølge myndighederne indtager for meget sukker. Sagsøgeren har i øvrigt været på markedet i omkring syv årtier og den omstændighed, at sagsøgerens produkter har sundhedsmæssige fordele, er således almindeligt anerkendt. Forbrugerne vil ikke misforstå indholdet af de omhandlede sundhedsanprisninger, og de vil heller ikke på grund af disse tillægge sig en potentielt uønsket adfærd, såsom et overforbrug. Ifølge sagsøgeren ved en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger, at der ikke skal indtages for meget sukker. Hvis Kommissionens logik følges, burde sidstnævnte heller ikke have godkendt to andre anprisninger om drikkevarer, der indeholder glukose.

53 Det skal bemærkes, at Kommissionen i 14. betragtning til den anfægtede forordning har anført, at anvendelse af de omhandlede sundhedsanprisninger ville sende et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne, der ville forstå det som en opfordring til at indtage sukkerarter, som myndighederne på nationalt og internationalt plan ellers på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefaler forbrugerne at begrænse indtaget af.

54 Sagsøgerens argumentation beviser ikke, at denne betragtning er behæftet med en fejl.

55 Kommissionen har nemlig for det første ikke begået en fejl ved at antage, at anvendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger vil opfordre til at indtage sukkerarter. Det skal bemærkes, at i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1924/2006 finder denne forordning anvendelse på ernærings- og sundhedsanprisninger i kommercielle meddelelser, uanset om det er i form af mærkning, præsentation eller reklame for fødevarer, der leveres i den foreliggende form til den endelige forbruger. Som det er blevet konstateret i 10. betragtning til forordning nr. 1924/2006, kan fødevarer, der markedsføres med anprisninger, af forbrugerne opfattes som ernæringsmæssigt, fysiologisk eller på anden måde sundhedsmæssigt fordelagtige i forhold til andre produkter, hvor der ikke er tilsat sådanne næringsstoffer og andre stoffer. Dette kan tilskynde forbrugerne til at foretage valg, der direkte påvirker deres samlede indtag af enkeltnæringsstoffer eller andre stoffer på en måde, der er i modstrid med den videnskabelige rådgivning (dom af 6.9.2012, Deutsches Weintor, C-544/10, Sml., EU:C:2012:526, præmis 37). Som det fremgår af 19. betragtning til forordning nr. 1924/2006, tilfører tildelingen af en ernærings- eller sundhedsanprisning de omhandlede fødevarer et positivt image. Da en fødevarevirksomhedsleders anvendelse af de omhandlede sundhedsanprisninger vil tilføre dennes produkter en positiv konnotation, idet de præsenterer en fordel og skaber et positivt

image, kan det ikke konkluderes, at denne ikke vil opfordre til indtag af disse produkter, der ifølge EFSA's videnskabelige udtalelser (jf. præmis 7 og 8 ovenfor) skal være en betydelig glukosekilde for at kunne bære disse anprisninger.

56 Hvad i denne henseende angår sagsøgerens argument, hvorefter selskabet igennem årene har anvendt specifikke sundhedserklæringer om glukose, uden at dette har haft nogen bemærkelsesværdig indflydelse på salgstallene, skal det for det første bemærkes, at dette argument ikke er underbygget med noget som helst bevis. For det andet skal det, således som Kommissionen har anført, bemærkes, at det forhold, at sagsøgerens markedsandele ifølge denne har udviklet sig kontinuerligt, snarere gør det muligt at konkludere, at sagsøgerens erklæringer vedrørende sukkerets virkning har kunnet have virkninger på salgene af sagsøgerens produkter på basis af glukose.

57 Hvad angår sagsøgerens argument, hvorefter det er målgruppen, der er afgørende for vurderingen af de omhandlede sundhedsanprisninger, for så vidt som tre af de fem ansøgninger udtrykkeligt nævner mænd og kvinder, der er konditionstrænede som målgruppe, kan dette argument heller ikke tiltrædes. Det følger nemlig af EFSA's videnskabelige udtalelser om de tre omhandlede ansøgninger, at de hævdede virkninger, uden at der sondres, henviser til glukoses medvirken til energistofskiftet for alle fysisk aktive mennesker. Ifølge disse udtalelser er energistofskiftet afgørende for alle kropsfunktioner og al fysisk aktivitet, herunder motion og den normale muskelfunktion. De omhandlede sundhedsanprisninger kan således ligeledes anvendes til produkter på basis af glukose til den brede befolkning, så meget desto mere som det allerede er blevet konstateret, at de sundhedsanprisninger, som Kommissionen har godkendt i overensstemmelse med artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006, kan anvendes af enhver leder af en fødevarevirksomhed (jf. præmis 50 ovenfor).

58 For det andet følger det af undersøgelsen af nærværende anbringendes andet led (jf. præmis 36-51 ovenfor), at sagsøgeren ikke har bevist, at det var med urette, at Kommissionen i 14. betragtning til den anfægtede forordning konstaterede, at myndighederne på nationalt og internationalt plan anbefalede at begrænse indtaget af sukker på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning, og at anvendelse af en sundhedsanprisning, der opfordrede til indtag af sukkerarter, følgelig var uforenelig med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper. Idet det forholder sig således, skal det bemærkes, at Kommissionen ikke begik en fejl ved at antage, at anvendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger, der opfordrer til indtag af sukker, selv om en sådan opfordring er uforenelig med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, sender et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne. Dette gælder så meget desto mere, som de pågældende produkter ifølge EFSA's videnskabelige udtalelser, for at kunne bære disse sundhedsanprisninger, skal være en betydelig glukosekilde (jf. præmis 55 ovenfor). Det skal i denne henseende ligeledes bemærkes, at anvendelsen af ernærings- og sundhedsanprisninger i henhold til artikel 5, stk. 1, litra b), nr. i), i forordning nr. 1924/2006 kun tillades, hvis det næringsstof eller andet stof, anprisningen vedrører, forekommer i det færdige produkt i en betydelig mængde som defineret i EU-lovgivningen eller, hvis sådanne bestemmelser ikke findes, i en mængde, der frembringer den anpriste ernæringsmæssige eller fysiologiske virkning dokumenteret med almindeligt anerkendt videnskabelig evidens.

59 Hvad i denne henseende angår sagsøgerens argumentation, hvorefter en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger ikke indtager mere sukker på grund af sundhedsanprisninger, fordi han ved, at man ikke skal spise for meget sukker, skal denne argumentation ligeledes forkastes.

60 Det skal nemlig for det første bemærkes, at selv hvis dette er tilfældet, fratager dette ikke de signaler, der sendes med de omhandlede sundhedsanprisninger, deres karakter af at være modsætningsfyldte og forvirrende som beskrevet i præmis 58 ovenfor. For det andet er det ganske vist rigtigt, som sagsøgeren har anført, at fødevarer i henhold til artikel 9, stk. 1, litra l), og artikel 30, stk. 1, første afsnit, litra b), i forordning nr. 1169/2011 i princippet skal indeholde en næringsdeklaration, som bl.a. skal omfatte mængden af sukkerarter, og at mængden af sukkerarter i henhold til denne forordnings artikel 32,

stk. 4, også kan udtrykkes som en procentdel af de referenceindtag, der er fastsat i del B i bilag XIII til den nævnte forordning, der for sukkerarter nævner 90 gram for en voksen gennemsnitsperson (8 400 kJ/2 000 kcal). Imidlertid skal ikke alle fødevarer indeholde en næringsdeklaration, hvilket sagsøgeren har medgivet. Der er bl.a. fastsat en udeladelse for en sådan deklaration for visse fødevarer i artikel 16 i forordning nr. 1169/2011. I overensstemmelse med denne forordnings artikel 32, stk. 2 og 4, er det desuden ikke obligatorisk at angive sukkermængden som en procentdel af referenceindtag; denne kan ligeledes angives pr. 100 g. Selv om en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger, som der skal henvises til (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, Teekanne, C-195/14, Sml., EU:C:2015:361, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis), ved, at man ikke skal indtage for meget sukker, kan denne dog på grund af de omhandlede sundhedsanprisninger blive foranlediget til at indtage mere sukker, så meget desto mere som de pågældende produkter ifølge EFSA's videnskabelige udtalelse, for at kunne bære de omhandlede sundhedsanprisninger, skal være en betydelig glukosekilde (jf. præmis 55 og 58 ovenfor). For så vidt angår sagsøgerens produkter skal det i øvrigt konstateres, at indtag af en klassisk pakning, som består af 8 tabletter, der har en samlet vægt på 48 gram (jf. præmis 1 ovenfor), allerede giver mere end halvdelen af den sukkermængde, der er fastsat som referenceindtag i del B i bilag XIII til forordning nr. 1169/2011 for en voksen gennemsnitsperson.

61 For det tredje skal det bemærkes, at for så vidt som sagsøgeren har henvist til godkendelsen af to andre anprisninger vedrørende drikkevarer, der indeholder glukose, vedrører sagsøgerens argumentation i det væsentlige en påstået tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, og den vil således blive behandlet inden for rammerne af det tredje anbringende (jf. præmis 113 og 114 nedenfor).

62 Det tredje led skal følgelig forkastes.

Om det fjerde led vedrørende en fejl med hensyn til vurderingen af de omhandlede sundhedsanprisninger som værende tvetydige eller vildledende

63 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt som den har fundet, at de omhandlede sundhedsanprisninger var tvetydige eller vildledende som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006. Sidstnævnte bestemmelse har til formål at forhindre, at forbrugerne ikke bliver ofre for vildledende sundhedsanprisninger. Det eneste spørgsmål, der opstår i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse, er, om den konkrete henvisning til sundheden, der indgår i den omhandlede sundhedsanprisning, udgør en vildledning over for forbrugerne. Den påståede modsigelse, som Kommissionen har nævnt, er således irrelevant i forbindelse med anvendelsen af artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at sagsøgeren ikke er forpligtet til at gøre opmærksom på ukendte anbefalinger, som myndighederne har udstedt. Undladelse af at nævne en anbefaling kan således heller ikke udgøre en vildledning.

64 Det skal bemærkes, at Kommissionen ifølge 14. betragtning til den anfægtede forordning har konstateret, at en sundhedsanprisning, der udgør en opfordring til at indtage sukkerarter, som myndighederne på nationalt og internationalt plan ellers på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefaler forbrugerne at begrænse indtaget af, ikke var i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006, der fastsætter, at anprisningerne hverken må være tvetydige eller vildledende.

65 I henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006, der fremgår af denne forordnings kapitel II om de generelle principper, må ernærings- og sundhedsanprisninger med forbehold af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om

reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29) og Rådets direktiv 84/450/EØF af 10. september 1984 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om vildledende reklame (EFT L 250, s. 17) ikke være usande, tvetydige eller vildledende.

66 Hvad angår fortolkningen af ordene »tvetydige eller vildledende« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006 er det allerede blevet udtalt, at en anprisning vedrørende en alkoholholdig drikkevare, idet det antages, at den isoleret set er materielt korrekt, som viser sig at være ufuldstændig, og som udelukkende fremhæver en bestemt kvalitet ved det omhandlede produkt samtidig med, at den fortier de farer, som er forbundet med indtagelsen af dette produkt, er tvetydig eller endda vildledende (dom Deutsches Weintor, nævnt i præmis 55 ovenfor, EU:C:2012:526, præmis 50-52). Som det følger af 16. betragtning til forordning nr. 1924/2006, skal der ved behandlingen af spørgsmålet, om en anprisning er vildledende eller ej, henvises til den formodede forventning i forhold til denne angivelse hos en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger (jf. i denne retning dom Teekanne, nævnt i præmis 60 ovenfor, EU:C:2015:361, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

67 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den gavnlige virkning for energistofskiftet er beskrevet korrekt i de omhandlede sundhedsanprisninger, således som Kommissionen har konstateret i 14. betragtning til den anfægtede forordning. Det følger imidlertid af undersøgelsen af det andet led i nærværende anbringende (jf. præmis 36-51 ovenfor), at sagsøgeren ikke har bevist, at det var med urette, at Kommissionen konstaterede, at myndighederne på nationalt og internationalt plan anbefalede at begrænse indtaget af sukker på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning, og at anvendelsen af en sundhedsanprisning, der opfordrede til indtag af glukose, følgelig var uforenelig med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper. Det er desuden allerede blevet anført (jf. præmis 60 ovenfor), at anvendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger kunne opfordre en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger til at indtage mere sukker på trods af den omstændighed, at det på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning var anbefalet at begrænse indtaget af sukkerarter.

68 Det følger heraf, at de omhandlede sundhedsanprisninger fremhæver en særlig kvalitet, der kan forbedre energistofskiftet, samtidig med, at de, uafhængigt af energistofskiftets gode funktion, fortier det forhold, at farer, der er forbundet med indtagelse af mere sukker, på ingen måde fjernes eller begrænses i øvrigt. Ved alene at fremhæve de gavnlige virkninger for energistofskiftet opfordrer de omhandlede sundhedsanprisninger til indtagelse af sukker og forøger i sidste ende de risici for forbrugernes sundhed, der er forbundet med et overforbrug af sukker. Henset til det ovenstående skal det lægges til grund, at de omhandlede sundhedsanprisninger er ufuldstændige og således tvetydige eller vildledende, også selv om de givne oplysninger eventuelt er sandfærdige (jf. i denne retning generaladvokat Mischos forslag til afgørelse Gut Springenheide og Tusky, C-210/96, Sml., EU:C:1998:102, punkt 86-90, og generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Neptune Distribution, C-157/14, Sml., EU:C:2015:460, punkt 52).

69 Det er rigtigt, at Domstolen i dom Deutsches Weintor, nævnt i præmis 55 ovenfor (EU:C:2012:526, præmis 50-52), undersøgte den tvetydige og vildledende karakter af en sundhedsanprisning af en alkoholholdig drikkevare, med hensyn til hvilken indtagelse i sig selv for enhver person indebærer iboende farer, mens indtag af en vis mængde sukker ikke indebærer risici for enhver enkelt person. Som det allerede er blevet konstateret (jf. præmis 44 ovenfor), har glukose en betydning for den menneskelige ernæring. Det skal imidlertid bemærkes, at hvis de omhandlede sundhedsanprisninger blev godkendt, kunne de i overensstemmelse med de betingelser, der finder anvendelse på dem, bruges af enhver leder af en fødevarevirksomhed, hvis brugen af dem ikke var begrænset i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 21 i forordning nr. 1924/2006 om databeskyttelse (jf. præmis 50 ovenfor). Som det følger af EFSA's videnskabelige udtalelser om de omhandlede ansøgninger, henviser de hævdede virkninger uden at der sondres, til glukoses medvirken til energistofskiftet for alle fysisk aktive mennesker (jf. præmis 57 ovenfor). Selv om det er rigtigt, at målgruppen for tre af de fem sundhedsanprisninger, som sagsøgeren har ansøgt om, består af aktive

mænd og kvinder med godt helbred, og som er udholdenhedstrænede (jf. præmis 3 ovenfor), forholder det sig ikke desto mindre således, at sundhedsanprisninger vedrørende glukose som sådan også kan bruges til produkter på basis af glukose til den brede befolkning. Inden for rammerne af undersøgelsen af de omhandlede sundhedsanprisningers tvetydige og vildledende karakter er der således anledning til at henvise til gennemsnitsforbrugeren, således som det også fremgår af 16. betragtning til forordning nr. 1924/2006. Da gennemsnitsforbrugeren ifølge de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper skal begrænse sit indtag af sukker, har Kommissionen ikke begået en fejl ved at konstatere, at de omhandlede sundhedsanprisninger, der alene fremhæver de gavnlige virkninger for energistofskiftet samtidig med, at de fortier de farer, der er forbundet med indtag af mere sukker, var tvetydige og vildledende.

70 Det skal endvidere yderligere konstateres, at brugen af de omhandlede sundhedsanprisninger i lyset af lovgivers konstateringer, der fremgår af tiende betragtning til forordning nr. 1924/2006 (jf. præmis 55 ovenfor), kunne foranledige den relevante forbruger til at tro, at der alene er en årsagssammenhæng mellem indtag af glukose og energistofskiftets funktion, mens der også er en sådan sammenhæng mellem andre kulhydrater og energistofskiftets funktion.

71 Hvad endelig angår sagsøgerens argument om, at sagsøgeren ikke kendte anbefalingerne fra myndighederne på nationalt og internationalt plan vedrørende begrænsningen af indtagelse af sukker på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning, skal det bemærkes, at spørgsmålet, om sagsøgeren kendte de pågældende anbefalinger, ikke spiller nogen rolle for konstateringen af, om de omhandlede sundhedsanprisninger viser sig at være tvetydige og vildledende (jf. i denne retning dom af 10.9.2009, Severi, C-446/07, Sml., EU:C:2009:530, præmis 62). Som det allerede er blevet konstateret (jf. præmis 66 ovenfor), skal der henvises til den formodede forventning i forhold til den omhandlede angivelse hos en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger. Konstateringen af, at der foreligger en vildledende karakter som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1924/2006, afhænger ikke af spørgsmålet, hvorvidt sagsøgeren har handlet med kendskab til denne karakter eller endda forsætligt.

72 Det fjerde led skal følgelig forkastes.

Om det femte led vedrørende en manglende undersøgelse af særlige anvendelsesbetingelser eller supplerende erklæringer eller advarsler

73 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006, for så vidt som den har tilsidesat sin forpligtelse til at undersøge, om de omhandlede sundhedsanprisninger kunne godkendes på særlige anvendelsesbetingelser eller ledsages af supplerende erklæringer eller advarsler. Det fremgår hverken af den anfægtede forordning, hvilke særlige anvendelsesbetingelser, der kunne være taget i betragtning, eller hvilke supplerende erklæringer eller advarsler, der kunne have gjort signalet mindre forvirrende for forbrugeren. Ifølge sagsøgeren ville en tilføjelse af en obligatorisk angivelse med henblik på at gøre opmærksom på de internationale myndigheders anbefaling om at begrænse eller overvåge sukkerforbruget have været tilstrækkelig til at forhindre, at signalet blev forvirrende for forbrugeren, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Som det er tilfældet i forbindelse med andre sundhedsanprisninger, ville Kommissionen ligeledes have kunnet kræve, at sagsøgeren tilføjede en oplysning om, at en forøgelse af indtaget af sukker kunne udgøre risici for sundheden, for at undgå den påståede risiko for forveksling.

74 Hvad for det første angår den argumentation, hvorefter Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse til at undersøge, om de omhandlede sundhedsanprisninger kunne godkendes på særlige anvendelsesbetingelser eller ledsages af supplerende erklæringer eller advarsler, kan denne argumentation ikke tiltrædes. Kommissionen har nemlig i 14. betragtning til den anfægtede forordning anført, at selv hvis de omhandlede sundhedsanprisninger kun blev godkendt på særlige anvendelsesbetingelser og/eller blev ledsaget af supplerende erklæringer eller advarsler, ville dette ikke

være tilstrækkeligt til at afhjælpe forvirringen blandt forbrugerne, og disse anprisninger burde derfor ikke godkendes. Kommissionen har følgelig undersøgt muligheden for at godkende de omhandlede sundhedsanprisninger på særlige anvendelsesbetingelser eller ledsaget af supplerende erklæringer eller advarsler.

75 Hvad i denne henseende angår sagsøgerens argument, hvorefter det hverken fremgik af den anfægtede forordning, hvilke særlige anvendelsesbetingelser der kunne være taget i betragtning, eller hvilke supplerende erklæringer eller advarsler der havde kunnet gøre signalet mindre forvirrende for forbrugeren, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det på retlig tilstrækkelig måde fremgår af 14. betragtning til den anfægtede forordning, at det ifølge Kommissionen ikke var muligt at formulere særlige anvendelsesbetingelser eller supplerende erklæringer eller advarsler således, at det i tilstrækkeligt omfang blev undgået, at forbrugerene blev vildledt.

76 Hvad for det andet angår sagsøgerens argumentation, hvorefter Kommissionen fejlagtigt fandt, at de omhandlede sundhedsanprisninger ikke kunne godkendes på særlige anvendelsesbetingelser og/eller ledsaget af supplerende erklæringer eller advarsler, vedrører dette argument i det væsentlige overholdelsen af proportionalitetsprincippet, og det vil derfor blive undersøgt inden for rammerne af det andet anbringende (jf. præmis 87-91 nedenfor). For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i en række tilfælde har underlagt godkendelsen af sundhedsanprisninger vedrørende fødevarer visse betingelser såsom obligatoriske advarsler, skal det fastslås, at Kommissionen ikke har anfægtet dette forhold, men at det er irrelevant for undersøgelsen af spørgsmålet, om Kommissionen fejlagtigt har fundet, at de omhandlede sundhedsanprisninger særligt vedrørende glukose ikke kunne godkendes på særlige anvendelsesbetingelser og/eller ledsaget af supplerende erklæringer eller advarsler.

77 Henset til det ovenstående skal det femte led og følgelig det første anbringende i sin helhed forkastes.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

78 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte proportionalitetsprincippet, da den vedtog den anfægtede forordning. Ifølge sagsøgeren var afgørelsen om afvisning hverken passende eller nødvendig for at nå formålet med forordning nr. 1924/2006, dvs. anvendelsen af sundhedsanprisninger, der er tilstrækkeligt videnskabeligt bevist. I tilfælde af et absolut reklameforbud skal der foretages en streng kontrol af proportionaliteten under hensyntagen til det forhold, at forordning nr. 1924/2006 fastsætter, at der kun rent undtagelsesvist skal ske afvisning af ansøgninger af ikke-videnskabelige grunde og dette med tunge begrundelser. Reglen er at bringe godkendelsesafgørelsen på linje med resultatet af den ekstremt lange og omkostningskrævende videnskabelige kontrolprocedure. Ifølge sagsøgeren burde de omhandlede sundhedsanprisninger i det mindste have været godkendt ledsaget af begrænsede betingelser eller af bemærkninger som mindre indgribende midler. Kommissionen kunne desuden have ændret eller suppleret de ansøgte sundhedsanprisningers formulering inden for rammerne af sin skønsbeføjelse, således at den påståede vildledning var blevet undgået samtidig med, at indholdet blev bevaret. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af selskabets rettigheder som angivet i artikel 6 og 16 i den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Ifølge sagsøgeren er afgørelsen om afvisning ligeledes i strid med formålet med forordning nr. 1924/2006, hvorefter forbrugerbeskyttelsen mod vildledende anprisninger skal sikres derved, at der alene anvendes sundhedsanprisninger, der videnskabeligt set er tilstrækkeligt begrundede. Endelig er Kommissionens afgørelse uforholdsmæssig, fordi den udgør en hindring for, at forbrugerne underrettes om ubestridelige oplysninger om indholdet.

79 Det skal bemærkes, at proportionalitetsprincippet indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre, end hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilstræbes med den omhandlede lovgivning, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge

mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 9.3.2006, Zuid-Hollandse Milieufederatie og Natuur en Milieu, C-174/05, Sml., EU:C:2006:170, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

80 Hvad for det første angår domstolskontrollen af de betingelser, der er nævnt i ovenstående præmis, skal det bemærkes, at Kommissionen i medfør af artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006 ud over under hensyntagen til EFSA's afgørelse skulle træffe afgørelse under hensyntagen til relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag. Som det allerede er blevet konstateret (jf. præmis 30 ovenfor), må det anerkendes, at Kommissionen har en bred skønsbeføjelse på et område, der indebærer, at den skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter, og som kræver, at den foretager komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning domme Alliance for Natural Health m.fl., nævnt i præmis 30 ovenfor, EU:C:2005:449, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og Health Food Manufacturers' Association m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 30 ovenfor, EU:T:2015:375, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

81 Det følger også af retspraksis, at den skønsbeføjelse, som de kompetente myndigheder har ved afgørelsen af, hvor den rette balance mellem ytringsfriheden og formålet om beskyttelsen af sundheden befinder sig, varierer for hvert enkelt af de formål, der gør det lovligt at begrænse denne ret, og i forhold til de omhandlede aktiviteters karakter (dom af 12.12.2006, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, C-380/03, Sml., EU:C:2006:772, præmis 155; jf. ligeledes dom af 2.4.2009, Damgaard, C-421/07, Sml., EU:C:2009:222, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis). I medfør af denne retspraksis må det også anerkendes, at Kommissionen har en bred skønsbeføjelse særligt ved erhvervsmæssig brug af ytringsfriheden, især i angivelser af reklamemæssig karakter (jf. i denne retning generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse Neptune Distribution, nævnt i præmis 68 ovenfor, EU:C:2015:460, punkt 55).

82 Hvad i denne henseende angår sagsøgerens argumentation, hvorefter der er anledning til at foretage en streng kontrol af proportionaliteten i tilfælde af et absolut reklameforbud, er det ganske vist rigtigt, at det i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006 er forbudt at anvende sundhedsanprisninger, medmindre de opfylder de generelle krav i denne forordnings kapitel II og de særlige krav i den nævnte forordnings kapitel IV og er godkendt i henhold til den nævnte forordning og medtaget på listerne over anprisninger, der er tilladt i henhold til samme forordnings artikel 13 og 14. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, udgør indførelsen ved forordning nr. 1924/2006 af princippet om forbud mod disse sundhedsanprisninger med mulighed for at udstede en tilladelse, ikke et absolut reklameforbud. Der findes i øvrigt allerede sundhedsanprisninger, som sagsøgeren kan anvende. Navnlig fastsætter Kommissionens forordning (EU) nr. 432/2012 af 16. maj 2012 om fastlæggelse af en liste over andre tilladte sundhedsanprisninger af fødevarer end dem, der henviser til en reduceret risiko for sygdom og til børns udvikling og sundhed (EUT L 136. s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) 2015/7 af 6. januar 2015 (EUT L 3, s. 3), godkendte sundhedsanprisninger vedrørende kulhydrat- og elektrolytopløsninger og kulhydraters virkning på genetablering af en normal muskelfunktion efter hård træning.

83 Hvad i denne sammenhæng angår sagsøgerens henvisning til artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 2000/13 og til dom af 15. juli 2004, Douwe Egberts (C-239/02, Sml., EU:C:2004:445) skal det bemærkes, at Domstolen i præmis 36 i denne dom konstaterede, at artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2000/13 indeholdt et forbud mod enhver angivelse vedrørende menneskelige sygdomme, uanset om de kan vildlede forbrugeren eller ej, og mod angivelser, som, selv om de ikke indeholder nogen henvisninger til menneskelige sygdomme, men derimod eksempelvis til sundheden, dog er vildledende. Domstolen har ligeledes i den nævnte dom Douwe Egberts (EU:C:2004:445, præmis 43) udtalt, at et fuldstændigt forbud mod at anføre visse oplysninger om slankning eller lægelige anbefalinger på mærkningen af levnedsmidler uden i det enkelte tilfælde at undersøge, hvorvidt de faktisk kan vildlede køberen, ville

føre til, at levnedsmidler, der bærer sådanne oplysninger, ikke frit kan markedsføres i en medlemsstat, selv i de tilfælde, hvor oplysningerne ikke ville være vildledende. Eftersom det i det foreliggende tilfælde netop er blevet konstateret, at de omhandlede sundhedsanprisninger var tvetydige og vildledende, gør sagsøgerens argument vedrørende artikel 2, stk. 1, litra b), i direktiv 2000/13 og den ovennævnte dom Douwe Egberts (EU:C:2004:445) det ikke muligt at konkludere, at der havde været anledning til at foretage en mere dybdegående kontrol af proportionaliteten end den, der er nævnt i præmis 80 ovenfor.

84 Det bemærkes endvidere, at det – i modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende – selv om det er rigtigt, at det ifølge 17. betragtning til forordning nr. 1924/2006 er den videnskabelige dokumentation, der primært bør tages i betragtning ved anvendelsen af ernærings- og sundhedsanprisninger, ikke desto mindre forholder sig således, at den samme forordning ikke kun sjældent og undtagelsesvis fastsætter en afvisning af ansøgninger af ikke-videnskabelige grunde, hvilket bl.a. følger af denne forordnings artikel 18, stk. 4. Det er nemlig allerede blevet konstateret (jf. præmis 25 ovenfor), at det følger af denne bestemmelse, at Kommissionen, når den træffer afgørelse om en ansøgning om sundhedsanprisning, skal tage hensyn til tre elementer, nemlig for det første den videnskabelige vurdering, som fremgår af EFSA's udtalelse, for det andet relevante bestemmelser i EU-lovgivningen og for det tredje andre rimelige forhold af relevans for den pågældende sag.

85 Hvad for det andet angår de formål, der forfølges med den anfægtede forordning, skal det konstateres, at sidstnævnte har artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006 som retsgrundlag. Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i og 1. og 36. betragtning til forordning nr. 1924/2006, at formålet med sidstnævnte er at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten for så vidt angår ernærings- og sundhedsanprisninger, samtidig med, at der sikres et højt niveau af forbrugerbeskyttelse. Som det fremgår af 1. og 18. betragtning til forordning nr. 1924/2006, er sundhedsbeskyttelse et af hovedformålene med denne forordning (dom Deutsches Weintor, nævnt ovenfor i præmis 55, EU:C:2012:526, præmis 45). Ifølge 9. betragtning til samme forordning skal de ved forordningen fastsatte principper sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, give forbrugeren de fornødne oplysninger til at kunne foretage et valg med fuldt kendskab til oplysninger om produktet samt skabe lige konkurrencevilkår for fødevarebranchen. 16. betragtning til forordning nr. 1924/2006 fastsætter, at det er vigtigt, at anprisninger af fødevarer kan forstås af forbrugerne, og at alle forbrugere bør beskyttes imod vildledende anprisninger. I denne sammenhæng er det netop for at beskytte forbrugerne mod tvetydige eller vildledende sundhedsanprisninger, at Kommissionen har afvist at godkende de omhandlede sundhedsanprisninger, således som det følger af 14. betragtning til den anfægtede forordning.

86 For det tredje skal det bemærkes, at sagsøgerens argumentation ikke beviser, at den anfægtede forordning er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til disse mål.

87 Hvad for det første angår sagsøgerens argumentation, hvorefter de omhandlede sundhedsanprisninger i det mindste burde have været godkendt ledsaget af begrænsede betingelser eller af bemærkninger som mindre indgribende midler, skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har bevist, at Kommissionen i 14. betragtning til den anfægtede forordning fejlagtigt fandt, at dette ikke var muligt, fordi de omhandlede sundhedsanprisningers signal ikke desto mindre var forvirrende for forbrugeren, og følgelig, at disse anprisninger ikke skulle godkendes. Som Kommissionen har anført, vil en godkendelse af de omhandlede sundhedsanprisninger, der opfordrer til indtagelse af sukker, i kombination med en obligatorisk bemærkning, der i det væsentlige opfordrer til at begrænse indtagelse af sukker eller til at overvåge mængderne af indtaget sukker, sende forbrugerne et modsætningsfyldt og forvirrende signal. En bemærkning om kvantitative lofter eller advarsler på et produkt, der er en betydningsfuld sukkerkilde, og som samtidig bærer en sundhedsanprisning, der tillægger dette produkt et positivt image, idet dette produkt således af forbrugerne opfattes som ernæringsmæssigt, fysiologisk eller på anden måde sundhedsmæssigt fordelagtig, vil i sig selv være modsætningsfyldt og ikke af en sådan art, at de kan sikre overholdelsen af de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper, der skal begrænse indtaget af sukker.

88 Hvad særligt angår sagsøgerens argument, hvorefter det tilkommer Kommissionen at bevise, at der i det foreliggende tilfælde ikke findes nogen betingelse, erklæring eller advarsel, der kunne sikre en tilstrækkelig forbrugerbeskyttelse, skal det endvidere bemærkes, at sagsøgeren i henhold til artikel 18, stk. 2, tredje punktum, i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med denne forordnings artikel 15, stk. 3, litra f), i sine ansøgninger ville have kunnet lade indgå et forslag om særlige betingelser for anvendelse, hvilket sagsøgeren dog ikke har gjort.

89 Det skal for det andet bemærkes, at i det omfang, sagsøgeren har henvist til Domstolens praksis (dom af 24.11.1993, Keck og Mithouard, C-267/91 og C-268/91, Sml., EU:C:1993:905, og af 9.2.1999, van der Laan, C-383/97, Sml., EU:C:1999:64, samt dom Douwe Egberts, nævnt i præmis 83 ovenfor, EU:C:2004:445), hvori det er blevet udtalt, at forbrugerbeskyttelsen, når der er tale om et nationalt reklameforbud, kan være tilstrækkeligt sikret ved en passende forpligtelse til mærkning, såsom en etikettering, der sikrer gennemsigtigheden af de tilbud, der gives til forbrugerne, kan sagsøgerens argumentation heller ikke tiltrædes.

90 Denne retspraksis vedrører nemlig ikke-harmoniserede nationale foranstaltninger. I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at den anfægtede forordning har artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 1924/2006 som retsgrundlag, Sidstnævnte forordning er for sit vedkommende støttet på artikel 95 EF, hvorefter lovgiver vedtager de foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. Det skal i denne henseende fremhæves, at artikel 168, stk. 1, første afsnit, TEUF fastsætter, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter, og at artikel 95, stk. 3, EF og artikel 114, stk. 3, TEUF udtrykkeligt kræver et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed ved gennemførte harmoniseringsforanstaltninger (jf. dom Alliance for Natural Health m.fl., nævnt i præmis 30 ovenfor, EU:C:2005:449, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

91 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen, da den anvendte sin skønsbeføjelse, burde have omformuleret ordlyden af forslaget til de omhandlede sundhedsanprisninger. Ifølge sagsøgeren ville det blot have været nødvendigt at opretholde anprisningens kerne vedrørende sundheden, henset til dens videnskabelige grundlag. I denne henseende skal det for det første bemærkes, at sagsøgeren ikke har nævnt nogen formulering af ordlyden af de omhandlede sundhedsanprisninger, som Kommissionen burde have undersøgt. For det andet var det ifølge 14. betragtning til den anfægtede forordning netop det iboende indhold af de omhandlede sundhedsanprisninger, der ikke var forenelige med de almindeligt anerkendte ernærings- og sundhedsprincipper. Sagsøgerens argumentation skal således forkastes.

92 Hvad for det fjerde angår sagsøgerens argumentation om, at den anfægtede forordning udgør et indgreb i de friheder, der er sikret ved artikel 6 og 16 i chartret om grundlæggende rettigheder om ret til frihed og sikkerhed og om frihed til at oprette og drive egen virksomhed, bemærkes, at sagsøgeren har begrænset sig til blot abstrakt at opregne tilsidesættelsen af de nævnte bestemmelser inden for rammerne af nærværende anbringende. En tilsidesættelse af artikel 6 og 16 i chartret om grundlæggende rettigheder udgør imidlertid et selvstændigt anbringende og er uafhængigt af nærværende anbringende, der vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. I henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i henhold til artikel 53, stk. 1, i samme statut og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement af 2. maj 1991 finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, skal stævningen bl.a. indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Den skal derfor indeholde udtrykkelige angivelser af de grunde, som søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i Domstolens statut og procesreglementet (jf. dom af 30.4.2014, Hagenmeyer og Hahn mod Kommissionen, T-17/12, Sml., EU:T:2014:234, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis). Det følger heraf, at sagsøgerens argument om en tilsidesættelse af artikel 6 og 16 i chartret om grundlæggende rettigheder skal afvises, da det ikke kan realitetsbehandles.

93 Under alle omstændigheder skal det bemærkes, at selv om det er rigtigt, at forbuddet mod de omhandlede sundhedsanprisninger medfører visse restriktioner for sagsøgerens erhvervsmæssige virksomhed på et bestemt område, overholdes disse friheder imidlertid på væsentlige områder. Den anfægtede forordning forbyder nemlig langt fra fremstillingen og markedsføringen af sagsøgerens produkter eller reklame for disse produkter, idet den begrænser sig til i medfør af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1924/2006 at fastsætte regler for mærkningen, præsentationen af de omhandlede fødevarer og reklamen for disse med det formål at beskytte den offentlige sundhed, der udgør et mål af almen interesse, der kan begrunde en restriktion af en grundlæggende frihed (jf. dom Deutsches Weintor, nævnt i præmis 55 ovenfor, EU:C:2012:526, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis). Afvisningen af at godkende de omhandlede sundhedsanprisninger berører således på ingen måde selve substansen i de friheder, der er anerkendt ved artikel 6 og 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, og skal anses for at være i overensstemmelse med kravet om at forene de her omhandlede forskellige grundlæggende rettigheder og at sikre den rette afvejning af dem (jf. i denne retning dom Deutsches Weintor, nævnt i præmis 55 ovenfor, EU:C:2012:526, præmis 56-59).

94 I det omfang sagsøgeren har gjort gældende, at afvisningen af sagsøgerens ansøgning var uforholdsmæssig, fordi sagsøgeren blev hindret i at underrette forbrugerne om ubestridelige oplysninger om indholdet vedrørende fysisk og muskulær aktivitet, skal det bemærkes, at det følger af niende betragtning til forordning nr. 1924/2006, at de ved sidstnævnte fastsatte principper skal sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, give forbrugeren de fornødne oplysninger til at kunne foretage et valg med fuldt kendskab til oplysninger om produktet samt skabe lige konkurrencevilkår for fødevarebranchen. Det er imidlertid allerede blevet konstateret dels, at de omhandlede sundhedsanprisninger kun giver ufuldstændige oplysninger, der netop ikke giver en almindeligt oplyst, rimeligt opmærksom og velunderrettet gennemsnitsforbruger mulighed for at foretage valg med fuldt kendskab til oplysninger om produktet, dels, at der allerede er blevet godkendt en sundhedsanprisning vedrørende kulhydraters virkning på genetablering af en normal muskelfunktion efter hård træning (jf. præmis 82 ovenfor). Sagsøgerens argumentation skal således forkastes.

95 For så vidt som sagsøgeren i replikken har henvist til den informationsfrihed, der er anerkendt ved artikel 11 i chartret om grundlæggende rettigheder, skal det bemærkes for det første, at en tilsidesættelse af denne bestemmelse ikke er blevet gjort gældende i stævningen, og at et anbringende vedrørende en sådan tilsidesættelse derfor, da der ikke foreligger en begrundelse for en fremlæggelse i replikken, skal afvises fra realitetsbehandlingen i medfør af artikel 48, stk. 2, i procesreglementet af 2. maj 1991. For det andet afhænger forbrugerens mulighed for at opnå oplysninger om glukosens virkninger ikke af anvendelsen af de sundhedsanprisninger, der er genstand for nærværende sag.

96 Hvad for det sjette angår sagsøgerens argumentation, hvorefter afvisningen af at godkende de omhandlede sundhedsanprisninger ikke var passende, fordi den ikke bidrog til at begrænse indtag af sukker, er det allerede blevet konstateret (jf. præmis 55 ovenfor), at fødevarer, der blev markedsført med anprisninger, af forbrugerne kunne opfattes som ernæringsmæssigt, fysiologisk eller på anden måde sundhedsmæssigt fordelagtige i forhold til andre produkter, hvor der ikke var tilsat sådanne næringsstoffer og andre stoffer. Dette kan tilskynde forbrugerne til at foretage valg, der direkte påvirker deres samlede indtag af enkeltnæringsstoffer eller andre stoffer på en måde, der er i modstrid med den videnskabelige rådgivning. Denne argumentation kan således ikke tiltrædes.

97 Det andet anbringende skal følgelig forkastes.

Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

98 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved at afvise de omhandlede sundhedsanprisninger har tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen allerede godkendt tilsvarende anprisninger vedrørende vitaminer og mineralsaltes bidrag til energistofskiftet uden angivelse af kvantitative lofter eller advarsler. Kommissionen har desuden godkendt forskellige

anprisninger, der henviser til fødevarer, med hensyn til hvilke et overforbrug frarådes, såsom kød og fisk, fructose, lactulose og olivenolie-polyphenoler. Den har endvidere opført to sundhedsanprisninger vedrørende kulhydrat- og elektrolytopløsninger og en anden anprisning vedrørende kulhydrater på listen over tilladte sundhedsanprisninger. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har godkendt to sundhedsanprisninger for glucomannan (konjac-mannan), selv om indtag af denne fødevare kan fremkalde kvælning fulgt af en pludselig død.

99 Det følger af fast retspraksis, at ligebehandlingsprincippet i henhold til fast retspraksis kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. domme Alliance for Natural Health m.fl., nævnt i præmis 30 ovenfor, EU:C:2005:449, præmis 115 og den deri nævnte retspraksis, og Health Food Manufacturers' Association m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 30 ovenfor, EU:T:2015:375, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

100 Hvad for det første angår anprisninger vedrørende vitaminer og mineralsaltes bidrag til energistofskiftet, er det rigtigt, som sagsøgeren har anført, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012, der indeholder listen over tilladte sundhedsanprisninger, uden at fastlægge betingelserne for anvendelse af fødevaren eller restriktioner for denne anvendelse eller at kræve supplerende erklæringer eller advarsler har godkendt sundhedsanprisninger vedrørende det forhold, at pantothensyre, biotin, calcium, kobber, jern, jod, magnesium, mangan, niacin, phosphor, ribloflavin (vitamin B2), thiamin, vitamin B6, vitamin B12 og vitamin C bidrager til et normalt energistofskifte.

101 Sagsøgeren har imidlertid ikke bevist, i hvilket omfang godkendelsen af sundhedsanprisninger vedrørende disse vitaminer og mineraler er ensartede i det foreliggende tilfælde. Den omstændighed alene, at sundhedsanprisningen i de to tilfælde vedrører et stofs bidrag til det normale energistofskifte, er ikke tilstrækkelig i de denne henseende. Som Kommissionen har anført, er glukose et andet næringsstof end vitaminer og mineraler. Mens det kan antages, at en normal afbalanceret kost kun giver vitaminer og mineraler i begrænset omfang, er glukose efter sin art et basisstof, der er indeholdt i et stort antal fødevarer, og det optages af organismen efter opdelingen af kulhydrater. For så vidt som sagsøgeren har anført, at et overforbrug af vitaminer og mineraler i visse tilfælde kan have skadelige virkninger for sundheden, har sagsøgeren på ingen måde præciseret disse tilfælde og har således ikke bevist, at der foreligger en ensartet situation i det foreliggende tilfælde.

102 Hvad i øvrigt angår sagsøgerens argument, hvorefter de godkendte sundhedsanprisninger vedrørende vitaminer og mineraler ligeledes anvendes til fødevarer, der indeholder sukker, er det tilstrækkeligt at bemærke, at disse anprisninger ikke vedrører virkninger af sukker, således at der ikke foreligger en ensartet situation i det foreliggende tilfælde.

103 Hvad herefter angår sagsøgerens argumentation vedrørende godkendelsen af forskellige anprisninger, der henviser til fødevarer, med hensyn til hvilke et overforbrug frarådes, har sagsøgeren for det første gjort gældende, at Kommissionen har godkendt en sundhedsanprisning vedrørende kød og fisk, selv om det generelt anerkendes, at forbrugerne i Unionen indtager for meget kød, og at de ikke skal spise det på daglig basis.

104 I denne henseende skal det bemærkes, at Kommissionen i henhold til bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt den sundhedsanprisning, hvorefter kød/fisk bidrager til at forbedre optagelsen af jern, når det spises sammen med andre fødevarer, der indeholder jern. Denne anprisning må kun anvendes for fødevarer, der indeholder mindst 50 gram kød eller fisk i en enkelt kvantificeret portion. For at anprisningen skal kunne anvendes, skal forbrugerne informeres om, at den gavnlige effekt opnås ved indtagelse af 50 gram kød eller fisk sammen med en fødevare/fødevarer indeholdende ikke-hæmjern.

105 Med sin argumentation har sagsøgeren ikke bevist, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Sagsøgeren har nemlig for det første på ingen måde underbygget det anførte om, at der foreligger anbefalinger, der generelt anbefaler ikke at spise for meget kød eller fisk. Selv om sagsøgeren i replikken henviser til undersøgelser, skal det konstateres, at disse ikke er blevet fremlagt. For det andet skal det konstateres, at mens glukose er et næringsstof, er kød og fisk, der er omfattet af den godkendte sundhedsanprisning, således som Kommissionen har anført, fødevarer, der er ernæringsrige, og følgelig helt anderledes end glukose. Henset til det ovenstående foreligger der ikke en ensartet situation i det foreliggende tilfælde.

106 Hvad for det andet angår sagsøgerens argumentation vedrørende fructose skal det konstateres, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt sundhedsanprisningen, hvorefter indtagelse af fødevarer, der indeholder fructose, fører til en lavere stigning i blodsukkerniveauet i forhold til fødevarer, der indeholder saccharose eller glukose. For at denne anprisning skal kunne anvendes, skal glukose og/eller saccharose være erstattet af fructose i fødevarer og drikkevarer sødet med sukker, således at reduktionen af indholdet af glukose og/eller saccharose i disse fødevarer eller drikkevarer er på mindst 30%.

107 Denne argumentation beviser ikke, at der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. Som Kommissionen har anført, henviser den godkendte sundhedsanprisning vedrørende fructose til erstatning af glukose og/eller saccharose med fructose for at begrænse stigningen i blodsukkerniveauet. Eftersom der er tale om at erstatte et sukker med et andet, hvis virkning er at begrænse blodsukkerniveauet, er der ikke nogen generelt højere risiko for indtagelse af sukker på grund af godkendelsen af denne anprisning. Der foreligger således ikke en ensartet situation i det foreliggende tilfælde.

108 Hvad for det tredje angår sagsøgerens argumentation vedrørende lactulose, skal det konstateres, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt sundhedsanprisningen, hvorefter lactulose bidrager til en øget passagehastighed i tarmkanalen. Denne anprisning må kun anvendes for fødevarer, der indeholder 10 gram lactulose i en enkelt kvantificeret portion. For at anprisningen skal kunne anvendes, skal forbrugerne informeres om, at den gavnlige effekt opnås ved indtagelse (på én gang) af 10 gram lactulose om dagen.

109 Denne argumentation beviser heller ikke, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Som Kommissionen har anført, henviser sundhedsanprisningen vedrørende lactulose til den afførende effekt af dette syntetiske disaccharid indtaget i begrænset mængde. Denne anprisning er kun tilladt for en præcis dosis af lactulose, der er nødvendig for at opnå denne virkning, som forbrugerne også skal informeres om. Henset til denne afførende effekt, der opnås selv ved et indtag af en begrænset mængde lactulose, foreligger der ikke en ensartet situation i det foreliggende tilfælde.

110 Hvad for det fjerde angår sagsøgerens argumentation vedrørende olivenolie-polyphenoler skal det fastslås, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt sundhedsanprisningen, hvorefter olivenolie-polyphenoler bidrager til at beskytte fedtstoffer i blodet mod oxidativt stress. Denne anprisning må kun anvendes for olivenolie, der indeholder mindst 5 milligram hydroxytyrosol og derivater heraf (f.eks. oleuropein-kompleks og tyrosol) pr. 20 gram olivenolie. For at anprisningen skal kunne anvendes, skal forbrugerne informeres om, at den gavnlige effekt opnås ved et dagligt indtag på 20 gram olivenolie.

111 Sagsøgerens argumentation beviser ikke, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet, derved at den uden objektiv begrundelse har behandlet ensartede situationer forskelligt. Sagsøgeren har nemlig for det første på ingen måde bevist, at det på grundlag af almindeligt anerkendt videnskabelig rådgivning anbefales at begrænse indtaget af olivenolie-polyphenoler, som det er tilfældet for indtag af sukker. For det andet er det ganske vist rigtigt, som sagsøgeren har anført, at

mængden på 20 gram olivenolie udgør ca. 30% af referencemængden for det samlede indtag af fedt som omhandlet del B i bilag XIII til forordning nr. 1169/2011, som er på 70 gram. Et sådant argument kan imidlertid ikke bevise, at der foreligger ensartede situationer i det foreliggende tilfælde.

112 For det tredje har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat ligebehandlingsprincippet ved at optage to sundhedsanprisninger vedrørende kulhydrat- og elektrolytopløsninger og en anden anprisning vedrørende kulhydrater på listen over tilladte sundhedsanprisninger.

113 Hvad for det første angår de to sundhedsanprisninger vedrørende kulhydrat- og elektrolytopløsninger, skal det konstateres, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt sundhedsanprisningen, hvorefter kulhydrat-elektrolyt-opløsninger bidrager til at vedligeholde præstationen under længerevarende udholdenhedstræning, og sundhedsanprisningen, hvorefter disse opløsninger øger optagelsen af vand under fysisk træning. For at kunne bære disse anprisninger skal kulhydrat-elektrolyt-opløsningerne indeholde 80-350 kilokalorier pr. liter fra kulhydrater, og mindst 75% af energien skal komme fra kulhydrater, der giver en høj glykæmisk respons, såsom glukose, glukosepolymerer og saccharose. Disse drikkevarer skal desuden indeholde mellem 20 millimol pr. liter (460 milligram pr. liter) og 50 millimol pr. liter (1 150 milligram pr. liter) natrium og have en osmolalitet på mellem 200 og 330 millimol pr. kilogram vand.

114 I denne henseende skal det for det første konstateres, at de to godkendte sundhedsanprisninger ikke vedrører glukose som sådan, men kulhydrat-elektrolyt-opløsninger, som er særlige produkter, der anvendes i forbindelse med længerevarende udholdenhedstræning og fysisk træning. For det andet skal det bemærkes, at selv om det er rigtigt, at målgruppen for tre af de fem sundhedsanprisninger, som sagsøgeren har ansøgt om, består af aktive mænd og kvinder med godt helbred, og som er udholdenhedstrænede (jf. præmis 3 ovenfor), forholder det sig ikke desto mindre således, at sundhedsanprisninger vedrørende glukose som sådan, der er blevet godkendt af Kommissionen, også kan bruges af enhver leder af en fødevarevirksomhed til produkter på basis af glukose til den brede befolkning, i overensstemmelse med artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006. I denne henseende skal det konstateres, at det følger af sagsøgerens reklame vedrørende sagsøgerens produkter, som Kommissionen har fremlagt, at børn og elever også indgår i målgruppen. Det skal i øvrigt bemærkes, at sagsøgeren kan anvende de to godkendte sundhedsanprisninger til sine produkter, hvis betingelserne for anvendelse er opfyldt. Henset til det ovenstående kan der ikke konstateres en forskelsbehandling af ensartede situationer. Sagsøgerens argumentation skal således forkastes.

115 Hvad for det andet angår sundhedsanprisningen vedrørende kulhydrater skal det bemærkes, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt sundhedsanprisningen, hvorefter kulhydrater bidrager til genetablering af en normal muskelfunktion (sammentrækning) efter højintensiv og/eller langvarig fysisk træning, der medfører muskeltræthed og udtømning af glycogendepoterne i skeletmuskulatur. Anprisningen må kun anvendes for fødevarer, der giver kulhydrater, som nedbrydes i menneskets stofskifte (med undtagelse af polyoler). Forbrugerne informeres om, at den gavnlige effekt opnås ved et indtag af kulhydrater, fra alle kilder, på 4 gram pr. kilogram legemsvægt, i doser, inden for de første 4 timer og ikke senere end 6 timer efter højintensiv og/eller langvarig fysisk træning, der medfører muskeltræthed og udtømning af glycogendepoterne i skeletmuskulatur. Anprisningen må kun anvendes for fødevarer, der er bestemt til voksne, som har udøvet højintensiv og/eller langvarig fysisk træning, der medfører muskeltræthed og udtømning af glycogendepoterne i skeletmuskulatur.

116 Selv om det er rigtigt, som sagsøgeren har anført, at glukose er et kulhydrat, forholder det sig ikke desto mindre således, at de sundhedsanprisninger, som sagsøgeren har ansøgt om, henviser til det normale energistofskifte under fysisk træning, uden at intensiteten eller varigheden af denne træning specificeres, eller de særlige fysiologiske processer for stofskiftet ved sport beskrives, i modsætning til, hvad der er tilfældet for så vidt angår den godkendte sundhedsanprisning vedrørende kulhydraterne. Som det allerede er blevet konstateret (jf. præmis 88 ovenfor), ville sagsøgeren i sin ansøgning om godkendelse have kunnet foreslå særlige betingelser for anvendelse for de ansøgte

sundhedsanprisninger, hvilket sagsøgeren dog ikke har gjort. Det skal endvidere bemærkes, at sagsøgeren kan anvende denne godkendte sundhedsanprisning til sine varer, hvis betingelserne for anvendelse er opfyldt. Det følger heraf, at det ikke kan konkluderes, at Kommissionen har tilsidesat princippet om ligebehandling, da der ikke foreligger ensartede situationer.

117 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har godkendt to sundhedsanprisninger for glucomannan (konjac-mannan), selv om indtag af denne fødevare kan fremkalde kvælning fulgt af en pludselig død.

118 Det skal konstateres, at Kommissionen ifølge bilaget til forordning nr. 432/2012 har godkendt sundhedsanprisningen, hvorefter glucomannan (konjac-mannan) bidrager til at vedligeholde et normalt kolesterolniveau i blodet og sundhedsanprisningen, hvorefter glucomannan (konjac-mannan) bidrager til vægttab, når det indtages som en del af en energireduceret kost. Det er rigtigt, at anvendelsen af disse sundhedsanprisninger kun er blevet godkendt af Kommissionen sammen med en advarsel om kvælningsrisiko for personer med synkebesvær eller ved indtagelse uden samtidig indtagelse af tilstrækkelige mængder væske. Det tilrådes at indtage stoffet sammen med rigelige mængder vand for at sikre, at stoffet når ned i mavesækken. Eftersom det fremgår af en udtalelse fra EFSA vedrørende dette stof, at sidstnævnte ikke findes naturligt i fødevarer, men er et fødevaretilsætningsstof, der anvendes som emulgator og fortykningsmiddel, og det også indtages i form af kosttilskud, hvilket sagsøgeren ikke har anfægtet, kan det ikke konstateres, at det foreligger en forskelsbehandling af ensartede situationer.

119 For det femte skal sagsøgerens argumentation, der er blevet fremført under retsmødet, om et udkast til forordning vedrørende koffein forkastes. For det første har sagsøgeren nemlig ikke bevist, at dette udkast er blevet vedtaget af Kommissionen. For det andet har sagsøgeren på ingen måde, idet dette udkast ikke er blevet fremlagt, bevist, at der foreligger en ensartet situation i det foreliggende tilfælde.

120 Endelig skal det bemærkes, at det følger af 12. betragtning til forordning nr. 432/2012, at Kommissionen har afvist at godkende en anprisning vedrørende virkningerne af fedtstoffer på en normal optagelse af fedtopløselige vitaminer og en anden anprisning vedrørende virkningerne af natrium på vedligeholdelse af en normal muskelfunktion i det væsentlige af de samme grunde som dem, der er anført i 14. betragtning til den anfægtede forordning for de sundhedsanprisninger, som sagsøgeren har ansøgt om. Hvad angår Kommissionens behandling af sukker skal det i øvrigt konstateres, at det fremgår af bilaget til forordning nr. 432/2012, at der kun er blevet godkendt en sundhedsanprisning vedrørende kulhydrater ledsaget af særlige anvendelsesbetingelser, der begrænser anvendelsen deraf til fødevarer, der er i overensstemmelse med ernæringsanprisningerne »lavt sukkerindhold« eller »uden tilsat sukker« på listen i bilaget til forordning nr. 1924/2006. I denne henseende skal det konstateres, at det fremgår af 18. betragtning til forordning nr. 432/2012, at hverken Europa-Parlamentet eller Rådet, dvs. de institutioner, der har vedtaget forordning nr. 1924/2006, har modsat sig foranstaltningerne i forordning nr. 432/2012.

121 Det tredje anbringende skal følgelig forkastes.

Det fjerde anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten

122 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har opfyldt sin begrundelsespligt tilstrækkeligt. Den anfægtede forordning præciserer ikke de argumenter, som er indeholdt i de bemærkninger, der er fremlagt af sagsøgeren eller af BSNA, og heller ikke, i hvilken form Kommissionen har taget dem i betragtning. Den rent formelle afvisning kunne godt tyde på, at Kommissionen ikke har taget hensyn til dem. Det fremgår heller ikke af den anfægtede forordning, at Kommissionen har sondret mellem de forskellige målgrupper af personer. Ifølge sagsøgeren viser den anfægtede forordning snarere, at Kommissionen på utilstrækkelig måde uden for sammenhængen har undersøgt de bemærkninger, som sagsøgeren og BSNA er fremkommet med. Den mangelfulde begrundelse af den anfægtede forordning

gør det ikke muligt at forstå, hvordan Kommissionen har behandlet de argumenter, der fremgår af disse bemærkninger. Kommissionen har heller ikke forklaret grunden til, at godkendelsen af de omhandlede sundhedsanprisninger ledsaget enten af særlige betingelser eller supplerende erklæringer eller advarsler ikke kunne udgøre en mindre indgribende foranstaltning.

123 Det bemærkes, at den af artikel 296, stk. 2, TEUF påkrævede begrundelse ifølge fast retspraksis skal tilpasses den pågældende retsakt, og den udstedende institutions begrundelse skal fremgå klart og utvetydigt heraf, således at eventuelt interesserede kan få kendskab til begrundelsen for en forholdsregel, og de kompetente domstole kan udøve kontrol hermed. Kravet om begrundelse skal bedømmes i forhold til omstændighederne i sagen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Navnlig er Kommissionen ikke forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de interesserede har fremført for den; den behøver kun at redegøre for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende med henblik på afgørelsens opbygning (jf. dom Hagenmeyer og Hahn mod Kommissionen, nævnt i præmis 92 ovenfor, EU:T:2014:234, præmis 173 og den deri nævnte retspraksis).

124 Hvad for det første angår sagsøgerens argumentation, hvorefter den anfægtede forordning ikke præciserer de argumenter, der er indeholdt i de bemærkninger, der er fremlagt af sagsøgeren eller af BSNA, og heller ikke, i hvilken form Kommissionen har taget dem i betragtning, skal det bemærkes, at det i 17. betragtning til den anfægtede forordning er anført, at de bemærkninger fra sagsøgeren og medlemmer af offentligheden, som Kommissionen har modtaget i overensstemmelse med artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 1924/2006, er taget i betragtning ved fastsættelsen af foranstaltningerne i den anfægtede forordning. Denne begrundelse opfylder de betingelser, der er opstillet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 123 ovenfor. Det følger nemlig af denne retspraksis, at Kommissionen ikke var forpligtet til at tage stilling til alle de argumenter, som de interesserede havde fremført for den, idet Kommissionen kun behøvede at redegøre for de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der har været afgørende med henblik på afgørelsens opbygning (jf. i denne retning dom Hagenmeyer og Hahn mod Kommissionen, nævnt i præmis 92 ovenfor, EU:T:2014:234, præmis 179). I den foreliggende sag fremgår begrundelserne for afvisningen af de omhandlede sundhedsanprisninger af 4.-14. betragtning til den anfægtede forordning, hvori der er redegjort for sagsøgerens ansøgninger, EFSA's konklusioner vedrørende de forskellige omhandlede sundhedsanprisninger samt betragtningerne om risikohåndteringen, på grund af hvilke godkendelserne i sidste ende ikke blev givet til trods for EFSA's positive udtalelser. Denne begrundelse gjorde det muligt for sagsøgeren at få kendskab til begrundelserne for den vedtagne foranstaltning og for Retten at udøve sin kontrol.

125 Hvad for det andet angår sagsøgerens argumentation, hvorefter Kommissionen på utilstrækkelig måde uden for sammenhængen har undersøgt de bemærkninger, som sagsøgeren og BSNA er fremkommet med, skal det bemærkes, at spørgsmålet om begrundelsespligten må holdes adskilt fra spørgsmålet om rigtigheden af den anfægtede retsakts begrundelse. Argumentet om, at sagsøgerens og de interesserede tredjemænds bemærkninger ikke er blevet undersøgt tilstrækkeligt, angår den anfægtede forordnings materielle lovlighed og kan således ikke begrunde en tilsidesættelse af begrundelsespligten (jf. i denne retning dom Hagenmeyer og Hahn mod Kommissionen, nævnt i præmis 92 ovenfor, EU:T:2014:234, præmis 181 og den deri nævnte retspraksis). Under alle omstændigheder gør det forhold, at Kommissionen fandt, at sagsøgerens bemærkninger var af videnskabelig art, og det forhold, at den derfor sendte sagsøgerens bemærkninger til EFSA med henblik på stillingtagen (jf. præmis 9 ovenfor), mens den ikke sendte EFSA de bemærkninger, som BSNA havde indgivet, det – da der ikke foreligger nogen relevante oplysninger, der kan støtte sagsøgerens argumentation – muligt at konkludere, at Kommissionen har undersøgt alle de bemærkninger, der var modtaget i henhold til artikel 16, stk. 6, i forordning nr. 1924/2006, på tilstrækkelig måde.

126 For det tredje skal det bemærkes, at i det omfang sagsøgeren har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af begrundelsespligten, for så vidt som det ikke følger af den anfægtede forordning, at Kommissionen har sondret mellem de forskellige målgrupper af personer, skal sagsøgerens argumentation ligeledes forkastes. For det første henviser 5., 7., 9., 11. og 13. betragtning til den anfægtede forordning til EFSA's videnskabelige udtalelser vedrørende de omhandlede sundhedsanprisninger, hvilke udtalelser tager hensyn til den målgruppe, som sagsøgeren har anført, for hver af de ansøgte sundhedsanprisninger. For det andet følger det af 14. betragtning til den anfægtede forordning, at de forskellige målgrupper, som sagsøgeren har nævnt i sine ansøgninger om godkendelse af de omhandlede sundhedsanprisninger, ikke har været afgørende for opbygningen af Kommissionens afgørelse om afvisning.

127 Sagsøgeren har for det fjerde gjort gældende, at Kommissionen ikke har forklaret, hvorfor en godkendelse af de omhandlede sundhedsanprisninger ledsaget af særlige betingelser, supplerende erklæringer eller advarsler ikke havde kunnet udgøre en mindre indgribende foranstaltning. Denne argumentation skal ligeledes forkastes. Det fremgår nemlig på retlig tilstrækkelig måde af 14. betragtning til den anfægtede forordning, at det var Kommissionens opfattelse, at såfremt de sundhedsanprisninger, som sagsøgeren havde ansøgt om, blev godkendt, ville dette have sendt et modsætningsfyldt, forvirrende signal til forbrugerne.

128 Det fjerde anbringende skal følgelig forkastes.

129 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

130 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren i det foreliggende tilfælde har tabt sagen, bør det pålægges sagsøgeren at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Dextro Energy GmbH & Co. KG betaler sagens omkostninger.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 2016.

Underskrifter