Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 16. juli 2020[1]

Sag C-485/18

Groupe Lactalis
mod
Premier ministre,
Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Ministre de l'Économie et des Finances

(anmodning om præjudiciel afgørelse fra Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 1169/2011 – fødevareinformation til forbrugerne – obligatorisk angivelse af oprindelsesland – artikel 26 – harmoniseringens omfang – artikel 3 – nationale foranstaltninger, der stiller krav om angivelse af supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer – betingelser – national foranstaltning, der for mælk stiller krav om obligatorisk oprindelsesangivelse i form af angivelsen land, EU eller uden for EU«

I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 26 og 39 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne[2].

2. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem selskabet Groupe Lactalis og den franske Premier Ministre (premierministeren), Garde des Sceaux, ministre de la Justice (justitsministeren), Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (landbrugs- og fødevareministeren) og ministre de l'Économie et des Finances (økonomi- og finansministeren) vedrørende lovligheden af décret nº 2016-1137 du 19 août 2016 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient (dekret 2016-1137 af 19.8.2016 om oprindelsesangivelse for mælk samt mælk og kød anvendt som ingrediens) (JORF 2016, nr. 194, tekst nr. 18) (herefter »det anfægtede dekret«). For så vidt angår mælk har dekretet haft den virkning, at producenter er forpligtede til at angive mælkens oprindelse ved mærkning af produktet.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT 2011, L 304, s. 18).

3. Det kommer måske ikke som nogen overraskelse, at mærkningen af produkters oprindelsesland har været blandt de mest omstridte forhold vedrørende det indre marked. Sådanne mærkningsbestemmelser er ganske ofte blot en skjult metode til at sikre, at nationale produkter foretrækkes [3]. Der er dog tilfælde, hvor der er en klar og anerkendt forbindelse mellem den relevante fødevares herkomst og dens kvalitet. Den blotte eksistens af Rådets forordning (EØF) nr. 2081/92 af 14. juli 1992 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og levnedsmidler [4] er på sin vis bevis for dette. Det egentlige spørgsmål i den foreliggende sag er, hvorvidt en national foranstaltning, der stiller et sådant krav for så vidt angår mælk, kan begrundes i henhold til EU-retten. Af de grunde, som jeg vil anføre nedenfor, er det imidlertid min opfattelse, at dette ikke er tilfældet i en sag som den, der verserer for den forelæggende ret.

4. Forud for behandlingen af disse spørgsmål er det dog nødvendigt først at gennemgå de relevante retsforskrifter.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning (EU) nr. 1169/2011

5. I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 har forordningen til formål at sikre »et højt niveau for beskyttelsen af forbrugerne i relation til fødevareinformation, idet der tages hensyn til forskellene i forbrugernes opfattelse og deres informationsbehov, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende«.

6. Forordningens artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Fødevareinformation har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og interesser ved at give endelige forbrugere grundlag for at træffe informerede valg og anvende fødevarer på sikker vis, navnlig ud fra sundhedsmæssige, økonomiske, miljømæssige, sociale og etiske betragtninger.

2. Fødevareinformationslovgivningen har til formål at opnå fri bevægelighed i Unionen for fødevarer, der er lovligt produceret og markedsført, idet der, når det er relevant, tages hensyn til behovet for at beskytte producenternes legitime interesser og at fremme produktionen af kvalitetsprodukter.

[…]«

7. Artikel 9, stk. 1, litra i), i forordning nr. 1169/2011, der har overskriften »Liste over obligatoriske angivelser«, fastsætter:

»1. På de betingelser, der er fastsat i artikel 10-35, og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i dette kapitel, er det obligatorisk at angive følgende oplysninger:

[…]

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

3 – Jf. f.eks. dom af 17.6.1981, Kommissionen mod Irland (113/80, EU:C:1981:139).

4 – EFT 1992, L 208, s. 1.

[…]«

8. Forordningens artikel 10 med overskriften »Supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer« bestemmer:

»1. Foruden de oplysninger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, foreskrives der i bilag III supplerende obligatoriske oplysninger for specifikke typer eller kategorier af fødevarer.

2. For at sikre forbrugeroplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer og tage hensyn til tekniske fremskridt, den videnskabelige udvikling, beskyttelse af forbrugernes sundhed eller sikker brug af en fødevare kan Kommissionen eventuelt ændre bilag III ved hjælp af delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 51.

[…]«

9. Artikel 26 i forordning nr. 1169/2011, der har overskriften »Oprindelsesland eller herkomststed«, foreskriver:

»1. Denne artikel finder anvendelse, medmindre andre mærkningsbestemmelser er fastsat i særlige EU-bestemmelser, især Rådets forordning (EF) nr. 509/2006 af 20. marts 2006 om garanterede traditionelle specialiteter i forbindelse med landbrugsprodukter og fødevarer og Rådets forordning (EF) nr. 510/2006 af 20. marts 2006 om beskyttelse af geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser for landbrugsprodukter og fødevarer.

2. Angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er obligatorisk:

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

b) for kød, der omfattes af den kombinerede nomenklatur (KN) under de koder, som er nævnt i bilag XI. Anvendelsen af dette litra forudsætter vedtagelsen af de i stk. 8 anførte gennemførelsesbestemmelser.

3. Hvis fødevarens oprindelsesland eller herkomststed er anført og ikke er det samme som den primære ingrediens':

a) den pågældende primære ingrediens' oprindelsesland eller herkomststed anføres ligeledes, eller

b) den primære ingrediens' oprindelsesland eller herkomststed opgives som værende et andet end fødevarens.

Anvendelsen af dette punkt forudsætter vedtagelsen af de i stk. 8 anførte gennemførelsesretsakter.

4. Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet inden for fem år efter datoen for anvendelsen af stk. 2, litra b), for at evaluere den obligatoriske angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for varer, der er anført i nævnte litra.

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

a) andre typer kød end oksekød og de i stk. 2, litra b), nævnte typer

b) mælk

c) mælk anvendt som ingrediens i mejeriprodukter

d) uforarbejdede fødevarer

e) fødevarer bestående af én enkelt ingrediens

f) ingredienser, der udgør mere end 50% af en fødevare.

[…]

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

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

8. Senest 13. december 2013 skal Kommissionen, efter at der er foretaget konsekvensanalyser, vedtage gennemførelsesretsakter vedrørende anvendelsen af nærværende artikels stk. 2, litra b), og anvendelsen af nærværende artikels stk. 3. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 48, stk. 2.

[…]«

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

11. Artikel 38, der har overskriften »Nationale foranstaltninger«, har følgende ordlyd:

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

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

12. Artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 med overskriften »Nationale foranstaltninger vedrørende supplerende obligatoriske oplysninger« fastsætter:

»1. Som supplement til de obligatoriske oplysninger, jf. artikel 9, stk. 1, og artikel 10, kan medlemsstaterne efter proceduren i artikel 45 vedtage foranstaltninger indeholdende krav om supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer, der er begrundet i mindst et af følgende:

a) beskyttelse af folkesundheden

b) beskyttelse af forbrugerne

c) bekæmpelse af svig

d) beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret samt angivelser af herkomststed, kontrollerede oprindelsesbetegnelser og bekæmpelse af illoyal konkurrence.

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

B. Fransk ret

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

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

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

1° mælk

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

[…]

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

15. Dekretets artikel 3 foreskriver:

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

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

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

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

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

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

16. Det anfægtede dekrets artikel 4, sidste afsnit, bestemmer:

»[…]

Ved anvendelsen af artikel 2 og 3 kan angivelsen af landenavne, når oprindelsesangivelsen indebærer, at der skal ske angivelse af flere af Den Europæiske Unions medlemsstater og ingen ikke-medlemsstater i Den Europæiske Union, eller hvor oprindelsen ikke bestemmes, erstattes af angivelsen »EU eller uden for EU«.«

17. Dekretets artikel 6 fastsætter:

»Produkter, der er lovligt fremstillet eller markedsført i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller i et tredjeland, er ikke omfattet af dekretets bestemmelser.«

18. Décret nº 2018-1239 du 24 décembre 2018 relatif à l'indication de l'origine du lait et du lait et des viandes utilisés en tant qu'ingrédient (dekret 2018-1239 af 24.12.2018 om oprindelsesangivelse for mælk samt mælk og kød anvendt som ingrediens) (JORF 2018, nr. 298, tekst nr. 70) forlængede anvendelsen af det anfægtede dekret indtil den 31. marts 2020.

19. Europa-Kommissionen blev i henhold til artikel 45 i forordning nr. 1169/2011 underrettet om både dette dekret og det anfægtede dekret, inden de trådte i kraft. Kommissionen afgav ingen negative udtalelser om de to dekreter i henhold til artikel 45, stk. 3, i forordning nr. 1169/2011 [5].

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

20. Ved stævning registreret den 24. oktober 2016 har Lactalis anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) med påstand om annullation af det anfægtede dekret. Til støtte for denne påstand har Lactalis bl.a. fremsat to anbringender om, at dekretet tilsidesætter artikel 26, 38 og 39 i forordning nr. 1169/2011. Den forelæggende ret har fastslået, at der først kan træffes afgørelse vedrørende de to anbringender, når den rette fortolkning af visse bestemmelser i denne forordning er fastlagt, hvilket frembyder visse vanskeligheder.

21. På baggrund heraf har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011, der bl.a. bestemmer, at Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk og mælk anvendt som ingrediens i mejeriprodukter, anses for specifikt at have harmoniseret dette spørgsmål som omhandlet i forordningens artikel 38, stk. 1, og er den til hinder for medlemsstaternes beføjelse til at vedtage foranstaltninger indeholdende krav om supplerende obligatoriske oplysninger på grundlag af denne forordnings artikel 39?

2) I tilfælde af, at de nationale foranstaltninger er begrundet i hensynet til beskyttelse af forbrugerne i henhold til artikel 39, stk. 1, skal de to kriterier, der er fastsat i denne artikels stk. 2, og som vedrører dels kravet om en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst, dels dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi, da sammenholdes, og forholder det sig navnlig således, at vurderingen af, om

5 – Både Lactalis og Kommissionen har dog anført, at det udkast til det anfægtede dekret, der blev meddelt Kommissionen, ikke var identisk med den endelige version.

forbindelsen er dokumenteret, kan baseres på rent subjektive forhold vedrørende den værdi, som de fleste forbrugere knytter til forbindelsen mellem en fødevares kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst?

3) For så vidt som fødevarens kvaliteter synes at kunne udstrækkes til samtlige de forhold, der bidrager til fødevarens kvalitet, skal der da tages hensyn til de omstændigheder, der vedrører fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse af fødevaren under transporten, når det skal vurderes, om der foreligger en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst i forbindelse med anvendelsen af artikel 39, stk. 2?

4) Forudsætter vurderingen af de betingelser, der er fastsat i artikel 39, at en fødevares kvaliteter skal anses for at være særegne på grund af dens oprindelse eller herkomst eller for at være garanteret som følge af denne oprindelse eller denne herkomst, og kan angivelsen af oprindelse eller herkomst i sidstnævnte tilfælde, uanset harmoniseringen af de sundheds- og miljønormer, der gælder inden for Den Europæiske Union, angives mere præcist end en angivelse i form af »EU« eller »uden for EU«?«

IV. Bedømmelse

A. Om det første spørgsmål

22. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, hvorvidt artikel 26 i forordning nr. 1169/2011, der bl.a. bestemmer, at Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk og mælk anvendt som ingrediens i mejeriprodukter, skal fortolkes således, at bestemmelsen specifikt har harmoniseret reglerne vedrørende angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for mælk anvendt som et endeligt produkt eller som en ingrediens, og hvorvidt bestemmelsen forhindrer en medlemsstat i at gøre denne angivelse obligatorisk i henhold til forordningens artikel 39.

23. Det skal indledningsvis nævnes, at Kommissionens forpligtelse i henhold til artikel 26, stk. 5, i forordning nr. 1169/2011 til at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for mælk for det første ikke foregriber spørgsmålet om, hvorvidt denne forordning har harmoniseret reglerne vedrørende angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for mælk. Den eneste konklusion, der kan drages af en sådan forpligtelse, er faktisk, at denne angivelse ikke i øjeblikket er obligatorisk i henhold til EU-retten.

24. For det andet bør det også fremhæves, at Unionens vedtagelse af retsakter på et område med delt kompetence nødvendigvis indebærer en vis harmonisering af national lovgivning, hvorved medlemsstaternes nationale beføjelser indskrænkes i henhold til artikel 2, stk. 2, TEUF. En sådan harmonisering omfatter dog måske kun minimumsstandarder eller vedrører kun visse forhold på det pågældende område, hvorved medlemsstaterne fortsat kan udnytte deres beføjelser vedrørende øvrige forhold på området til vedtagelse af specifikke foranstaltninger.

25. Med hensyn til den harmonisering, der er foretaget gennem forordning nr. 1169/2011 vedrørende angivelse af fødevarers oprindelsesland eller herkomststed, skal det erindres, at forordningens artikel 9 indeholder en liste over obligatoriske angivelser, som lederne af fødevarevirksomheder er forpligtede til at angive på fødevarers etiketter. Ud over denne liste indeholder artikel 10 en liste over supplerende obligatoriske oplysninger, der skal angives, men kun for specifikke typer eller kategorier af fødevarer [6].

6 – I denne forbindelse følger det af de eksempler, der angives i bilag III til forordning nr. 1169/2011, hvortil artikel 10 henviser, at betegnelsen »specifikke typer eller kategorier af fødevarer« skal fortolkes således, at den omfatter produktionsmetoder og fødevarers sammensætning.

26. Blandt de angivelser, der er obligatoriske uanset typer eller kategorier af fødevarer, nævnes i artikel 9, stk. 1, litra i), i forordning nr. 1169/2011 en fødevares oprindelsesland eller herkomstland, men det gælder udelukkende, hvor en sådan obligatorisk angivelse er fastsat i forordningens artikel 26.

27. Angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er i henhold til artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 obligatorisk i følgende to tilfælde:

– i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til fødevarens egentlige oprindelsesland eller herkomststed, navnlig hvis de oplysninger, der ledsager fødevaren, eller etiketten som helhed ellers ville antyde, at fødevaren har et andet oprindelsesland eller herkomststed [7]

– for kød, der omfattes af den kombinerede nomenklatur (KN) under de koder, som er nævnt i bilag XI, dvs. fersk, kølet eller frosset kød af svin, får, geder eller fjerkræ henhørende under pos. 0105.

28. Selv om denne bestemmelse ikke præciserer, hvorvidt den harmoniserer den nationale lovgivning vedrørende obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed, kaster den *sammenhæng*, hvori den indgår, lys over dens anvendelsesområde. I denne forbindelse skal der henvises til, at forordning nr. 1169/2011 indeholder et kapitel VI, der specifikt vedrører nationale foranstaltninger.

29. Forordningens artikel 38, stk. 2, som er indeholdt i dette kapitel, bestemmer ganske vist, at »med forbehold af artikel 39 kan medlemsstaterne vedtage nationale foranstaltninger vedrørende spørgsmål, der ikke specifikt harmoniseres i denne forordning, forudsat at de ikke forbyder, hindrer eller begrænser den frie bevægelighed for varer, som er i overensstemmelse med denne forordning«. Derimod foreskriver artikel 38, stk. 1, dog, at »for så vidt angår spørgsmål, der specifikt harmoniseres i denne forordning, må medlemsstaterne ikke vedtage eller opretholde nationale foranstaltninger, medmindre dette tillades i EU-retten«. Selv om den præcise betydning af udtrykket »med forbehold af artikel 39« i denne sammenhæng måske ikke er ganske klar, er det min opfattelse, at de bestemmelser, der henvises til i artikel 39 (dvs. de bestemmelser, der regulerer obligatoriske oplysninger på levnedsmidlers etiketter), ikke påvirkes af artikel 38, stk. 2 [8].

30. Det følger derfor heraf, at artikel 38, der tjener som introduktion til kapitel VI, blot medgiver, at visse bestemmelser kun delvist harmoniserer, mens andre bestemmelser fuldstændigt harmoniserer, angivelser i forbindelse med mærkning af levnedsmidler og fastsætter konsekvenserne for hver enkelt situation. De fortolkningsvanskeligheder, der således opstår, skyldes, at artikel 38 ikke præciserer, hvilke bestemmelser der henhører under hver af de to forskellige situationer.

31. Bestemmelserne i artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 er derimod efter min opfattelse klare. Denne artikels stk. 1 foreskriver da også udtrykkeligt, at medlemsstaterne under visse omstændigheder kan vedtage foranstaltninger, der stiller krav om angivelse af supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer. Fortolkes denne bestemmelse således, at den ikke anses for fuldstændigt at harmonisere de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan vedtage yderligere obligatoriske bestemmelser, vil det være ensbetydende med, at der vil kunne vedtages nationale

7 – Jf. denne forordnings artikel 26, stk. 2, litra a). Artikel 26, stk. 3, i forordning nr. 1169/2011 foreskriver, at hvis fødevarens oprindelsesland eller herkomststed er anført og ikke er det samme som den primære ingrediens', skal den primære ingrediens' oprindelsesland eller herkomststed ligeledes anføres eller opgives som værende et andet end fødevarens. Anvendelsesområdet for denne bestemmelse er fastsat i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/775 af 28.5.2018 om regler for anvendelsen af artikel 26, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne for så vidt angår reglerne for angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for den primære ingrediens i en fødevare (EUT 2018, L 131, s. 8). Da sidstnævnte dog er en lavere rangerende retskilde, kan den ikke tages i betragtning i forhold til spørgsmålet om fortolkning af anvendelsesområdet for artikel 26.

8 – Det er min opfattelse, at udtrykket ganske enkelt skal forstås som en angivelse af, at medlemsstaterne, uanset at de situationer, der henvises til i artikel 39, ligger inden for et harmoniseret område, ikke desto mindre kan vedtage nationale foranstaltninger, hvis de er i overensstemmelse med de betingelser, der er indeholdt i bestemmelsen.

foranstaltninger, der vil gå forud for artikel 39 og dermed fuldstændig hindre denne bestemmelses effektive virkning. Forordning nr. 1169/2011 må derfor nødvendigvis fortolkes således, at den er til hinder for, at medlemsstaterne indfører obligatoriske oplysninger ved at påberåbe sig deres egen helt selvstændige nationale kompetence.

32. Denne konklusion bekræftes af *formålene* for forordning nr. 1169/2011. Af sjette og niende betragtning til forordning nr. 1169/2011 fremgår nemlig, at et af målene for denne forordning ganske enkelt var en kodifikation af eksisterende lovgivning, der stammede fra 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 [9]. Eftersom dette direktivs artikel 3, stk. 1, foreskrev, at »[m]ærkning af levnedsmidler [med de i bestemmelsen nævnte oplysninger] *skal* […] *kun omfatte følgende obligatoriske oplysninger*« [10], kan det udledes af betragtningerne, at forordning nr. 1169/2011 i hvert fald har bevaret princippet om, at medlemsstaterne ikke længere besidder en fuldstændig selvstændig kompetence til at træffe afgørelse om, hvilke oplysninger der skal være obligatoriske.

33. I henhold til 13. og 14. betragtning til forordning nr. 1169/2011 har forordningen tillige navnlig til formål at fastsætte »fælles definitioner, principper, krav og procedurer, så der opstilles klare rammer og et fælles grundlag for Unionens og medlemsstaternes foranstaltninger vedrørende fødevareinformation […] [med henblik på at anlægge] en *samlet* […] synsvinkel i forhold til oplysninger til forbrugerne om de fødevarer, de indtager« [11]. Anvendelsen af adjektivet »samlet« er ganske sigende.

34. Alt dette er efter min opfattelse tilstrækkeligt til at vise, at både den kontekst, hvori artikel 26 indgår, og formålet med artiklen viser, at forordning nr. 1169/2011 har harmoniseret medlemsstaternes nationale lovgivning vedrørende obligatoriske oplysninger. Denne harmonisering er dog ikke udtømmende, da det er muligt for medlemsstaterne at vedtage supplerende obligatoriske oplysninger, men *udelukkende* i overensstemmelse med betingelserne i forordningen [12].

35. For så vidt angår den obligatoriske angivelse af oprindelsesland eller herkomststed følger det af artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, sammenholdt med denne forordning artikel 9, der fastsætter de situationer, hvor lederne af fødevarevirksomheder skal angive denne oplysning på fødevarers etiketter, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at der er foretaget harmonisering i hvert fald af de betingelser, hvorunder visse oplysninger kan gøres obligatoriske. Medlemsstaterne har dermed mistet deres nationale lovgivningskompetence vedrørende sådanne angivelser i

9 – EFT 2000, L 109, s. 29.

10 – Min fremhævelse. Listen over oplysninger i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2000/13 er med få tilføjelser den samme som den, der er indeholdt i artikel 9 i forordning nr. 1169/2011.

11 – Min fremhævelse.

12 – En passant skal det bemærkes, at forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fødevareinformation til forbrugerne, KOM(2008) 40 endelig, synes at bekræfte, at forordning nr. 1169/2011 har til formål at harmonisere de betingelser, hvorunder visse oplysninger kan gøres obligatoriske. Forslaget angav da også, at »ikke-harmoniserede regler ville hæmme det indre marked, medføre dårlig information og reducere forbrugerbeskyttelsesniveauet. De eksisterede regler har vist deres værd ved at tillade varernes frie bevægelighed og sikre forbrugerbeskyttelse« (s. 6). Ophævelse af de »harmoniserede regler« blev derfor ikke anset for at være en brugbar fremgangsmåde. Derimod blev det angivet, at »[h]verken den obligatoriske eller den frivillige angivelse af en fødevares oprindelsesland eller herkomststed i reklameøjemed må vildlede forbrugeren, og den bør være baseret på harmoniserede kriterier« (s. 8). På denne baggrund angives, at »[f]orslaget indebærer en harmonisering af de retlige rammer for de horisontale bestemmelser om fødevaremærkning og bidrager dermed til forbrugerbeskyttelsen ved at sikre, at forbrugerne modtager relevante oplysninger, der kan sætte dem i stand til at træffe kvalificerede, sikre, sunde og bæredygtige valg« (s. 10).

overensstemmelse med de gældende retningslinjer [13]. Forordningens artikel 39 fører dog en del af den kompetence, der er foregrebet, tilbage i henhold til artikel 2, stk. 2, TEUF ved at *tildele* medlemsstaterne kompetence til at vedtage deres egne obligatoriske angivelser i overensstemmelse med betingelserne i denne forordning [14].

36. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af det argument, som nogle procesdeltagere har fremført i hovedsagen, hvorefter den harmonisering, der er foretaget ved forordning nr. 1169/2011, ikke vedrører angivelsen af oprindelsesland eller herkomststed, da en sådan angivelse er nødvendig for at sikre fødevarers og deres ingrediensers sporbarhed. Foruden den omstændighed, at jeg ikke kan se noget grundlag for argumentet i ordlyden af forordning nr. 1169/2011, er behovet for at sikre fødevarers sporbarhed da heller ikke i sig selv uforeneligt med undladelsen af en obligatorisk angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for fødevarer. Artikel 3, stk. 15, i forordningen om generel fødevarelovgivning [15] definerer da også sporbarhed som »muligheden for at kunne spore og følge en fødevare, et foder, et dyr, der anvendes i fødevareproduktionen, eller et stof, der er bestemt til, eller som kan forventes at blive tilsat en fødevare eller et foder gennem alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled«. Sporbarhed kræver derfor ikke, at oprindelsesland eller herkomststed nævnes eksplicit på etiketten, da den f.eks. kan opnås gennem en identifikationskode [16].

37. Da mælk ikke udtrykkeligt er undtaget fra harmoniseringen i forordning nr. 1169/2011, må forordningen anses for at omfatte angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk. Ganske vist bestemmer artikel 26, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1169/2011, at angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er obligatorisk i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til fødevarens egentlige oprindelsesland eller herkomststed. Denne bestemmelse kan dog ikke, som foreslået af nogle parter, fortolkes således, at den giver medlemsstaterne ret til i alle sammenhænge at kræve angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for så vidt angår mælk. Forordningen bemyndiger da heller ikke medlemsstaterne til at vedtage generelle undtagelsesforanstaltninger. Den præciserer derimod, at lederne af fødevarevirksomheder er forpligtede til at angive oprindelsesland eller herkomststed for fødevarer i de tilfælde, hvor undladelse af at give denne oplysning ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til fødevarens egentlige oprindelsesland eller herkomststed [17]. Det kan tillige udledes af artikel 26, stk. 5 og 7, i forordning nr. 1169/2011, hvorefter Kommissionen skal undersøge gennemførligheden af indførelsen af en obligatorisk oprindelsesangivelse for mælk, at lederne af fødevarevirksomheder ikke for øjeblikket er forpligtede til at foretage en sådan angivelse med undtagelse af det tilfælde, der angives i artikel 26, stk. 2, litra a) [18].

13 – Da forordning nr. 1169/2011 harmoniser nationale bestemmelser vedrørende obligatoriske oplysninger og i artikel 45 indeholder bestemmelser om en specifik procedure, når medlemsstaterne ønsker at fastsætte krav om andre obligatoriske oplysninger, er det min opfattelse, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 764/2008 af 9.7.2008 om procedurer for anvendelsen af visse nationale tekniske forskrifter på produkter, der markedsføres lovligt i en anden medlemsstat, og om ophævelse af beslutning nr. 3052/95/EF (EUT 2008, L 218, s. 21) ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

14 – Det forhold, at forordning nr. 1169/2011 harmoniserer området for obligatoriske oplysninger, mens medlemsstaterne overlades muligheden for at fastsætte krav om andre obligatoriske oplysninger, synes i øvrigt at være i overensstemmelse med ordlyden i forordningens artikel 1, stk. 2, der angiver, at »[forordningen] *fastsætter midler* til at sikre forbrugernes ret til information og procedurer for fødevareinformation, idet der tages hensyn til behovet for, at der er tilstrækkelig fleksibilitet til at reagere over for den fremtidige udvikling og nye oplysningskrav.« Min fremhævelse.

15 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28.1.2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT 2002, L 31, s. 1).

16 – Jf. tillige artikel 18, stk. 2, i forordningen om generel fødevarelovgivning.

17 – Det er korrekt, at artikel 26, stk. 2, litra a), anvender ordet »navnlig« for at præcisere, at angivelsen af oprindelsesland er obligatorisk, »hvis de oplysninger, der ledsager fødevaren, eller etiketten som helhed ellers ville antyde, at fødevaren har et andet oprindelsesland eller herkomststed«, hvilket medfører, at bestemmelsens anvendelsesområde ikke er begrænset til den situation, hvor den information, der følger med fødevaren, eller etiketten er misvisende. Det er dog ikke min opfattelse, at man deraf kan udlede, at en sådan angivelse tillige er obligatorisk, når der ikke foreligger risiko for forvirring. Jeg forstår snarere behovet for at anvende ordet »navnlig« på den måde, at den misvisende information kan vedrøre fødevaren eller etiketten, men ikke udelukkende disse. Visse varemærker kan f.eks. også forårsage en sådan forvirring.

18 – Jf. tillige det sidste punktum i 32. betragtning til forordning nr. 1169/2011.

38. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at den forelæggende rets første præjudicielle spørgsmål besvares som følger: Artikel 26 i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at den indebærer harmonisering af de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan gøre angivelse af oprindelsesland eller herkomststed obligatorisk for så vidt angår mælk anvendt som et endeligt produkt eller som en ingrediens. Bestemmelsen hindrer dog ikke medlemsstaterne i at gøre angivelsen obligatorisk i henhold til denne forordnings artikel 39, hvor det er begrundet i hensyn som beskyttelse af den offentlige sundhed, forbrugernes rettigheder, bekæmpelsen af svig eller forebyggelsen af illoyal konkurrence, når betingelserne i henhold til bestemmelsen er opfyldt.

B. Om det andet spørgsmål

39. Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål i det væsentlige oplyst, hvorvidt det i tilfælde af, at en foranstaltning indeholdende krav om angivelse af oprindelsesland eller herkomststed er begrundet i henhold til artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, forholder sig således, at de to kriterier, der er fastsat i artiklens stk. 2, skal sammenholdes, og navnlig hvorvidt det forholder sig således, at vurderingen af det første kriterium, dvs. vurderingen af, om der foreligger en »dokumenteret forbindelse«, kan baseres på rent subjektive forhold vedrørende betydningen af den forbindelse, som de fleste forbrugere vil antage mellem fødevarens kvalitet og dens oprindelsesland eller herkomststed.

40. I henhold til artikel 39, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011 kan medlemsstaterne fastsætte krav om obligatoriske oplysninger ud over de oplysninger, der henvises til i forordningens artikel 9, stk. 1, og artikel 10, i overensstemmelse med kravene i denne bestemmelse. Bestemmelsen fastsætter følgende tre betingelser for vedtagelse af nationale foranstaltninger, der indeholder krav om sådanne supplerende oplysninger:

– For det første må de obligatoriske oplysninger udelukkende vedrøre specifikke typer eller kategorier af fødevarer.

– For det andet skal vedtagelsen kunne begrundes i mindst et af de hensyn, der er angivet i artikel 39, stk. 1, herunder behovet for beskyttelse af forbrugerne.

– For det tredje skal den nationale foranstaltning, der indeholder kravet, være i overensstemmelse med den procedure, der er fastsat i forordningens artikel 45.

41. Endelig præciserer artikel 39, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1169/2011 for så vidt angår obligatoriske oplysninger vedrørende angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for fødevarer, at »[m]edlemsstaterne [kun] kan indføre [krav om en sådan angivelse], hvis forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst er dokumenteret«, og i bestemmelsens andet punktum, at »[n]år medlemsstaterne meddeler Kommissionen sådanne foranstaltninger, fremlægger de dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi«.

42. Ud over disse tre betingelser, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 39, stk. 1, skal enhver national foranstaltning indeholdende krav om oplysninger tillige være i overensstemmelse med de generelle principper vedrørende fødevareinformation, der er indeholdt i forordningens kapitel II, og med de generelle EU-retlige principper.

43. Ingen af betragtningerne til forordningen vedrører artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011. Allerede bestemmelsens struktur antyder dog, at den fastsætter to særskilte kriterier. Selv om det kan godtages, at visse dele af ordlyden af bestemmelsen eller den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, såvel som visse af forordningens mål, kunne understøtte det synspunkt, at vurderingen af,

hvorvidt der foreligger en »dokumenteret forbindelse«, kunne baseres på rent subjektive forhold for så vidt angår betydningen af den forbindelse, som de fleste forbrugere vil antage mellem fødevarens kvalitet og dens oprindelsesland eller herkomststed, er det min opfattelse, at en mere korrekt fortolkning af denne bestemmelse er, at den udelukkende henviser til objektive faktorer.

44. Enhver anden konklusion ville i sidste ende bane vejen for en indirekte genindførelse af nationale regler for fødevareprodukter, der var udformet med henblik på at appellere til rent nationalistiske – endog chauvinistiske – instinkter fra forbrugernes side. Da et af formålene med oprettelsen af det indre marked har været at udrydde sådanne regler (hvor det er muligt), er det vanskeligt at forestille sig, at EU-lovgiver havde til hensigt at tillade en genindførelse af disse ad omveje i kraft af artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011. Det er på denne baggrund, at bestemmelsens ordlyd alligevel skal vurderes.

45. For det første kan begrebet »kvalitet« henvise til en række egenskaber og karakteristika ved et produkt, hvorved forbrugernes forventninger kan indfries [19]. For det andet kan henvisningen i artikel 39, stk. 2, andet punktum, i forordning nr. 1169/2011 til kravet om fremlæggelse af dokumentation for de fleste forbrugeres holdning, når medlemsstaterne meddeler en sådan foranstaltning til Kommissionen, tyde på, at bestemmelsen udelukkende fastsætter tidspunktet, hvor dokumentation skal fremlægges. For det tredje foreskriver forordning nr. 1169/2011 gentagne gange, at forbrugerne skal modtage hensigtsmæssig information, der gør dem i stand til at træffe »informerede valg«, herunder om miljømæssige og etiske forhold [20]. Det fremgår navnlig af artikel 4, stk. 2, at »[n]år behovet for obligatorisk fødevareinformation vurderes, og for at gøre det muligt for forbrugere at træffe informerede valg, tages der hensyn til et udbredt behov hos de fleste forbrugere for bestemte oplysninger, som de tillægger stor værdi, eller til almindeligt anerkendte fordele for forbrugeren« [21].

46. For mit vedkommende er jeg imidlertid af den opfattelse, som jeg netop har fastslået, at en omhyggelig analyse af forordningen viser, at EU-lovgivers formål med formuleringen af første punktum netop var at udelukke muligheden for, at vedtagelsen af konkrete foranstaltninger med krav om angivelse af oprindelse *udelukkende* kunne baseres på rent subjektive overvejelser.

47. Når det anvendes i pluralis, defineres begrebet »kvalitet« oftest gennem en henvisning til det relevante produkts iboende karakteristika eller egenskaber [22]. Det er her værd at bemærke, at begrebet, der anvendes i den franske version af artikel 39, stk. 2, ikke er »qualités«, men »propriétés« (egenskaber), hvilket tydeligvis henviser til den kvalitet eller egenskab, der anses for en karakteristisk eller iboende del af noget. Første punktum i artikel 39, stk. 2, præciserer tillige, at forbindelsen, der skal eksistere mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst, skal »dokumenteres«, hvorved det underforstået lægges til grund, at denne kvalitet kan vurderes objektivt [23]. Endelig kan det udledes af artikel 1, stk. 1, og artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011, at målene for forordning nr. 1169/2011 ikke blot er at sikre en høj grad af forbrugerbeskyttelse, men også at sikre den frie bevægelighed for levnedsmidler. Selv hvis den anvendes uden sondring mellem nationale og importerede fødevarer, vil den obligatoriske angivelse af oprindelse eller herkomststed dog sandsynligvis være til skade for de frie varebevægelser og måske i videre grad end nogen anden

19 – ISO's 9000:2000 standard definerer f.eks. »kvalitet« som grad af et sæt iboende karakteristikas opfyldelse af krav.

20 – Jf. artikel 3, stk. 1, og fjerde betragtning.

21 – Jf. artikel 4, stk. 2, og i denne retning 16. til 18. betragtning. Da bestemmelsen fastsætter et generelt princip i fødevarelovgivningen, anser jeg det for at være rettet til medlemsstaterne, når de anvender artikel 39, såvel som til Kommissionen, når den anvender den kompetence, som EU-lovgiver har delegeret til den ved artikel 10, stk. 2, med henblik på at foretage ændringer af listen over supplerende obligatoriske oplysninger.

22 – Begrebet kan dermed forstås som en henvisning til de fysiske, ernæringsmæssige, organoleptiske og i særdeleshed smagsrelaterede egenskaber ved levnedsmidler.

23 – Artikel 4, stk. 2, er indeholdt i kapitel II i forordning nr. 1169/2011, der, som titlen angiver, indeholder generelle principper vedrørende fødevareinformation. Da bestemmelsen foreskriver et generelt princip vedrørende fødevareinformation, kan den regel, som den fastsætter, være underlagt undtagelser.

form for ikke-diskriminerende oplysning[24]. Som Domstolen rent faktisk fastslog forud for vedtagelsen af denne bestemmelse, er formålet med reglerne, »at forbrugerne skal kunne skelne mellem indenlandsk fremstillede og importerede varer, hvilket kan medføre, at de på grund af en eventuel modvilje mod visse udenlandske varer undlader at købe disse«[25].

48. Alt dette medfører, at artikel 39, stk. 2, dermed kan betragtes som en fastsættelse af supplerende betingelser for vedtagelsen af foranstaltninger indeholdende krav om angivelse af oprindelse eller herkomststed. Formålet med denne bestemmelse er da også at sikre en passende afvejning mellem de to formål, der forfølges med forordning nr. 1169/2011, hvorefter der for det første skal sørges for, at forbrugerne modtager hensigtsmæssig information, der sætter dem i stand til at foretage sikre, sunde og bæredygtige valg på et sagligt grundlag, og for det andet for, at den frie bevægelighed for varer sikres. Disse betingelser har til formål at begrænse de begrundelser, der kan fremsættes til støtte for en sådan foranstaltning og at sikre en tættere forbindelse mellem de to[26].

49. For nu at vende tilbage til bestemmelserne i artikel 39 følger det samtidig, at artikel 39, stk. 1, anfører almene hensyn, der kan begrunde nationale foranstaltninger indeholdende supplerende, specifikke krav for en specifik kategori af levnedsmidler. For så vidt angår angivelser vedrørende oprindelse fastsætter artikel 39, stk. 2, dog to mere restriktive betingelser, nemlig for det første, at forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst er dokumenteret, og, for det andet, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi[27].

50. Henset til ordlyden af, strukturen i og det specifikke formål med artikel 39, stk. 2, er jeg derfor af den opfattelse, at det første og det andet kriterium er særskilte og kumulative[28]. Særligt kravet om en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst kan ikke opfyldes alene gennem en henvisning til rent subjektive forhold vedrørende den betydning, som de fleste forbrugere knytter til denne egenskab.

51. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den italienske regerings argumenter, hvorefter artikel 39, stk. 2, hvis bestemmelsen skulle fortolkes, som om den indeholder to særskilte betingelser, ville være uden effektiv virkning (*effet utile*), hvilket i særdeleshed ville skyldes, at de eneste nationale foranstaltninger, der kunne opfylde disse to betingelser, ville være i strid med den udtømmende harmonisering, der er opnået gennem forordning nr. 1151/2012[29].

24 – For så vidt som nationale foranstaltninger, der stiller krav om angivelse af information om varers oprindelse eller herkomststed, finder anvendelse uden forskel på alle varer, medfører de ikke direkte forskelsbehandling, men kan anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion. Jf. i denne retning dom af 25.4.1985, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (207/83, EU:C:1985:161, præmis 17). I den foreliggende sag finder det anfægtede dekret ikke anvendelse på produkter, der er forarbejdet uden for Unionen. Domstolen har dog truffet afgørelse om, at »anvendelsen af […] nationale foranstaltning[er]« vil, »selv om [de] kun omfatter nationale producenter […] også kunne have betydning for de frie varebevægelser mellem medlemsstater«, da de tilskynder nationale forarbejdningsvirksomheder til at købe lokalt producerede varer, som i dette tilfælde mælk. Jf. i denne retning dom af 7.5.1997, Pistre m.fl. (C-321/94 til C-324/94, EU:C:1997:229, præmis 45).

25 – Dom af 25.4.1985, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (207/83, EU:C:1985:161, præmis 17).

26 – Mens artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 f.eks. foreskriver, at medlemsstaterne, når de vurderer behovet for obligatorisk fødevareinformation, kun forventes at tage hensyn til enten et udbredt behov hos de fleste forbrugere for bestemte oplysninger, som de tillægger stor værdi, eller til almindeligt anerkendte fordele for forbrugeren i det særlige tilfælde, hvor den obligatoriske oplysning vedrører oprindelse eller herkomststed, skal medlemsstaterne også fremlægge dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi.

27 – Disse to betingelser har nærmere bestemt til formål at hindre, at nationale foranstaltninger indeholdende krav om angivelse af oprindelse eller herkomststed baseres på forbrugernes fordomme vedrørende antagne kvaliteter af visse fødevareprodukter fra visse lande, og indirekte at udelukke medlemsstaterne fra at kunne anvende nogen af levnedsmidlernes egenskaber som et påskud til at kræve angivelse af oprindelse.

28 – Disse to kriterier skal ganske vist sammenholdes, men udelukkende i den forstand, at det ikke er enhver kvalitet med dokumenteret forbindelse til fødevarens oprindelse eller herkomststed, der kan begrunde den obligatoriske angivelse af oprindelsesland eller herkomststed for fødevarer, men udelukkende de kvaliteter, der har betydning for forbrugerne.

29 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1151/2012 af 21.11.2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer (EUT 2012, L 343, s. 1).

52. Når artikel 39, stk. 2, fortolkes således, at der ikke alene er krav om en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst, men også om, at de fleste forbrugere tillægger en sådan information stor værdi, kan bestemmelsens anvendelsesområde ganske vist synes forholdsvist begrænset. Da bestemmelsen dog udelukkende finder anvendelse på foranstaltninger indeholdende krav om angivelse af oprindelsesland eller herkomststed, synes det logisk, at bestemmelsen skal fortolkes således, at den har et begrænset anvendelsesområde. I modsætning til det argument, der er fremført af visse parter, fratager en fortolkning, hvorefter bestemmelsen fastsætter to særskilte betingelser, dog ikke artiklen dens effektive virkning (*effet utile*). Selv om barren er sat meget højt, er den ikke umulig at komme over.

53. Med hensyn til den harmonisering, der er opnået gennem forordning nr. 1151/2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer, er sidstnævnte ikke til hinder for vedtagelsen af foranstaltninger med krav om angivelse af oprindelse og herkomststed. Selv om forordningen fastsætter en ensartet og udtømmende ordning til beskyttelse af kvalificerede geografiske angivelser, der anvendes som betegnelse for produkter, hvor der er en særlig forbindelse mellem deres kvalitet og oprindelse[30], omfatter harmoniseringen udelukkende anvendelse af visse navne som produktbetegnelser[31]. Det er ikke tilfældet vedrørende den obligatoriske angivelse af oprindelse eller herkomststed.

54. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at den forelæggende rets andet præjudicielle spørgsmål besvares som følger: Artikel 39, stk. 2, skal fortolkes således, at bestemmelsen opstiller to særskilte kriterier. Anvendelsen af det første kriterium vedrørende en dokumenteret forbindelse kan dermed ikke baseres på en rent subjektiv vurdering vedrørende betydningen af den sammenhæng, som de fleste forbrugere vil antage mellem fødevarens kvalitet og dens oprindelse eller herkomststed. Artikel 39, stk. 2, kræver derimod, at de relevante levnedsmidler, der stammer fra forskellige lande eller herkomststeder, har visse objektive kvaliteter eller egenskaber, der adskiller dem fra tilsvarende levnedsmidler med en anden oprindelse.

C. Om det tredje spørgsmål

55. Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål oplyst, om artikel 39, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 skal fortolkes således, at der kan tages hensyn til de omstændigheder, der vedrører fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse af fødevaren under transporten, når det skal vurderes, om der foreligger en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomst i forbindelse med anvendelsen af artikel 39, stk. 2.

1. Formaliteten

56. Det fremgår ikke umiddelbart af sagsakterne, at de franske myndigheder henviste til omstændigheder vedrørende mælks modstandsdygtighed over for transport som begrundelse for det anfægtede dekret, da det blev meddelt Kommissionen inden vedtagelsen. Den franske regering har tillige i sit skriftlige indlæg givet udtryk for en anden begrundelse, nemlig den, at dekretet blev vedtaget »med henblik på at imødekomme et stærkt ønske fra forbrugerne om mærkning af mælk […] efter skandaler som den svigagtige anvendelse af hestekød frem for oksekød«, og at »forpligtelsen til at angive oprindelse ville forbedre åbenhed og sporbarhed inden for fødevarekæden, hvorved fødevaresvig kunne bekæmpes mere effektivt, og forbrugertilliden kunne genskabes«.

30 – Jf. i denne henseende dom af 8.9.2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, præmis 114).

31 – Jf. analogt dom af 8.5.2014, Assica og Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, præmis 29-31).

57. Det skal dog bemærkes, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål, som forelægges for Domstolen, er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål [32].

58. I den foreliggende sag synes den forelæggende ret ikke at udelukke muligheden for, at den nationale lovgiver kan have inddraget overvejelser vedrørende mælks modstandsdygtighed over for transport, da dekretet blev vedtaget. Da Domstolen ikke har kompetence til at fortolke national lov – og dermed afgøre, hvorvidt de mål, der forfølges med det anfægtede dekret, faktisk er de mål, der antages i det præjudicielle spørgsmål – er det min opfattelse, at spørgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

2. Om realiteten

59. I lyset af min konklusion vedrørende det andet forelagte spørgsmål skal det allerførst erindres, at artikel 39, stk. 2, opstiller to kriterier for medlemsstaters vedtagelse af en national foranstaltning indeholdende krav om angivelse af fødevarens oprindelse eller herkomststed. I henhold til det første kriterium kan en sådan angivelse alene vedtages, hvis der er en dokumenteret forbindelse mellem fødevarens kvalitet og dens oprindelse eller herkomststed.

60. Hvad angår begrebet »kvalitet« henviser betegnelsen som tidligere angivet til en genstands karakteristika, såsom i agronomi til de fysiske, ernæringsmæssige, organoleptiske og i særdeleshed smagsrelaterede egenskaber ved levnedsmidler.

61. Eftersom artikel 39, stk. 2, anvender udtrykket »visse kvaliteter« uden en nærmere angivelse af, hvad disse karakteristika kan bestå af, er det min opfattelse, at bestemmelsen finder anvendelse i alle tilfælde, hvor en forbindelse mellem nogen af levnedsmidlets egenskaber og dets oprindelse eller herkomststed kan identificeres. I denne sammenhæng kan fødevarens modstandsdygtighed over for transport anses for en af fødevarens kvaliteter [33].

62. Med henblik på at opfylde det første kriterium i artikel 39, stk. 2, skal der dog være en forbindelse til den kvalitet, der er angivet af den forelæggende ret i spørgsmålet, dvs. mellem på den ene side *fødevarens modstandsdygtighed over for transport* og på den anden side dens oprindelse eller herkomststed. For så vidt angår det sidstnævnte kriterium er en sådan kvalitet generelt ikke specifik for dens oprindelse. Eksempelvis kan den produktionsteknik, der anvendes ved dyrkning af visse specifikke frugter eller grøntsager, eventuelt have indflydelse på deres modstandsdygtighed over for transport. Hvad angår mælk afhænger dens modstandsdygtighed over for transport, hvorved dens kvalitet ikke forringes, dog ikke, i hvert fald under moderne omstændigheder, af produktionsstedet. Man kan derfor antage – i særdeleshed, da det modsatte ikke er bevist – at mælk, der er produceret i Frankrig, og mælk, der er produceret i Belgien, har den samme modstandsdygtighed over for transport. Andre af fødevarens kvaliteter, herunder for det første smagen, kan ganske vist blive påvirket af transporten. Da denne transport tager kortere eller længere tid afhængig af levnedsmidlets oprindelse, kan der derfor være en forbindelse mellem oprindelse og visse af levnedsmidlets kvaliteter. En

32 – Jf. f.eks. dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25).

33 – Selv om der findes delvist harmoniserede sundheds- og sikkerhedsstandarder på europæisk niveau (bevarelse af kølekæden osv.), der har til formål at sikre visse egenskaber under transport, har ikke alle levnedsmidler samme modstandsdygtighed over for transport.

opfyldelse af det første kriterium i artikel 39 – dvs. at der skal være en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomststed – kræver dog stadig dokumentation for, at transport af et specifikt levnedsmiddel indebærer objektiv risiko for forringelse af visse af dettes kvaliteter.

63. Hvad angår mælk skal ændringen, henset til det andet kriterium, påvirke visse af dens kvaliteter, som de fleste forbrugere tillægger værdi.

64. Når medlemsstaterne handler inden for rammerne af EU-retten [34], og når de dermed anvender artikel 39 i forordning nr. 1169/2011, er de tillige forpligtede til ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse at iagttage de almindelige principper i EU-retten, herunder proportionalitetsprincippet. Dette indebærer, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan vedtage, skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det ønskede mål, og at de ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opfylde dette mål. Det medfører navnlig, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges [35]. Endelig skal det bemærkes, at en national lovgivning navnlig kun er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det påberåbte formål, hvis den faktisk forfølger formålet hermed på en konsekvent og systematisk måde [36].

65. Selv om det er anerkendt, at visse af mælkens kvaliteter kan blive påvirket af transport, synes det, for så vidt angår mælk, kun at være tilfældet, når den er »frisk« (enten rå eller pasteuriseret). Da det fremgår af sagsakterne, at det anfægtede dekret finder anvendelse uden forskel på alle typer af mælk, både »frisk mælk« og »UHT-mælk«, går det tilsyneladende videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå det tilsigtede mål, der er anført af den forelæggende ret.

66. Hvis det ikke desto mindre kan dokumenteres *videnskabeligt*, at visse af mælkens, endog UHT-mælkens, kvaliteter, hvad enten de er fysiske, ernæringsmæssige, organoleptiske eller smagsrelaterede, efter al sandsynlighed ændres under transport, og hvis forbrugerne tillægger disse specifikke kvaliteter værdi – som forklaret under prøvelsen af det andet præjudicielle spørgsmål – kan der tages hensyn til overvejelserne vedrørende modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse under transporten.

67. Det er selvfølgelig korrekt for så vidt angår »frisk« mælk, at spørgsmålet om, hvorvidt varen er frisk – hvilket i varierende grad afhænger af den pågældende type af mælk – hænger sammen med den strækning, som mælken er fragtet fra produktion til marked [37]. Jeg kan dog ikke undgå at bemærke i denne sammenhæng, at artikel 3, punkt III, i det anfægtede dekret foreskriver, at for så vidt angår mælk, der er produceret i enhver anden medlemsstat end Frankrig, kan oprindelse angives som »oprindelse: EU«. Artikel 3, punkt IV, fastsætter derimod, at i tilfælde, hvor mælk eller mælk anvendt som ingrediens i mejeriprodukter er blevet indsamlet, pakket eller forarbejdet i en enkelt eller flere stater, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union, kan angivelsen anføres i form af: »oprindelse: uden for EU«.

34 – Jf. i denne retning dom af 1.12.2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, præmis 105 og 106).

35 – Jf. f.eks. dom af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 165 og den deri nævnte retspraksis).

36 – Jf. f.eks. dom af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, præmis 52).

37 – Det kan konstateres, at angivelsen af oprindelsesland eller herkomststed ikke nødvendigvis er den mest præcise måde at informere forbrugerne om den strækning, som mælken er fragtet fra produktion til marked. Hvis man f.eks. tager udgangspunkt i mælk, der er importeret fra Belgien til Frankrig, kan afstanden mellem produktionsområdet og forbrugsstedet eller stedet, hvor den i øvrigt anvendes, være kortere end i tilfælde, hvor mælken er produceret andre steder i Frankrig. Et krav om, at emballagen angiver sådanne oplysninger har dog den fordel, at det er simpelt at gennemføre og sandsynligvis billigere for lederne af fødevarevirksomheder end noget alternativ, såsom en oplysning, der er mere direkte knyttet til den strækning, som mælken er fragtet, da den strækning kan variere i henhold til distributionsnettet.

68. For så vidt som de alternative angivelser i henhold til disse bestemmelser er – »Frankrig«, »EU« eller »uden for EU« – hvilket er for upræcist til, at forbrugerne – endog indirekte – kan vurdere den strækning, som mælken er fragtet, synes det anfægtede dekret ikke at være i overensstemmelse med det mål, som den franske regering har påberåbt som begrundelse, nemlig ønsket om at informere forbrugerne om risikoen for forringelse af mælken under transporten.

69. Det kan særligt anføres, at dekretet ikke i sin nuværende form består proportionalitetstesten, da det ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af målet om at informere forbrugerne om den mulige forbindelse mellem længere transport af mælk og mælkens kvaliteter på en konsekvent og systematisk måde [38]. Dette gælder så meget desto mere, da mejeriprodukter, der er lovligt produceret i en anden medlemsstat, i henhold til dekretets artikel 6 ikke er omfattet af dekretets bestemmelser. Dette medfører, at f.eks. ost, der er produceret i Italien med tysk mælk og efterfølgende er markedsført i Frankrig, ikke ville være omfattet.

70. Da Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF imidlertid ikke har kompetence til at anvende EU-regler på et konkret tilfælde – og i forlængelse heraf at bedømme gyldigheden af en national bestemmelse efter denne regel – tilkommer det endvidere alene den forelæggende ret i lyset af alle yderligere forklaringer fra den franske regering at fastslå, om de fire betingelser, der er nævnt i punkt 64 i dette forslag til afgørelse, er opfyldt.

71. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 39, stk. 2, skal fortolkes således, at overvejelser vedrørende fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse under transporten kan inddrages i vurderingen af, hvorvidt der er en dokumenteret forbindelse mellem visse af denne fødevares kvaliteter og dens oprindelse eller herkomststed ved anvendelsen af artikel 39, stk. 2, hvis det for det første er konstateret, at mælk kan blive fordærvet under transport, for det andet, at denne forandring sandsynligvis påvirker visse af de af mælkens kvaliteter, som de fleste forbrugere tillægger værdi, for det tredje, at et sådant krav er enklere at gennemføre end nogen anden foranstaltning, som kunne have været mere direkte knyttet til strækningen eller tidsforbruget i forbindelse med transporten af mælk, og, for det fjerde, at den nationale foranstaltning forfølger målet om information til forbrugerne om risikoen for levnedsmidlernes kvaliteter ved transport på en konsekvent og systematisk måde.

D. Om det fjerde spørgsmål

72. Den forelæggende ret ønsker med det fjerde spørgsmål oplyst, hvorvidt vurderingen af de kriterier, der er fastsat i artikel 39 i forordning nr. 1169/2011, forudsætter, at en fødevares kvaliteter skal anses for at være særegne som følge af dens oprindelse eller for at være garanteret som følge af denne oprindelse, og hvorvidt angivelsen af oprindelse eller herkomst i sidstnævnte tilfælde bør være mere præcis end en angivelse i form af »EU« eller »uden for EU«, uanset harmoniseringen af de sundheds- og miljøstandarder, der gælder inden for Den Europæiske Union.

73. I denne henseende fastsætter artikel 39, stk. 2, som forklaret ovenfor under svaret på det andet spørgsmål to særskilte kriterier vedrørende for det første en dokumenteret forbindelse mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse eller herkomststed, og for det andet kravet om, at medlemsstaterne skal fremlægge dokumentation for, at de fleste forbrugere tillægger en sådan oplysning stor værdi.

38 – Jf. f.eks. dom af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, præmis 52).

74. Da forbindelsen mellem visse af fødevarens kvaliteter og dens oprindelse skal »dokumenteres«, forudsætter det første kriterium, at levnedsmidler med en bestemt oprindelse sædvanligvis har visse kvaliteter, der er særlige for den oprindelse. I henhold til ordlyden af artikel 39, stk. 2, er der dog hverken krav om, at disse kvaliteter skal være særegne i den forstand, at de er særlige for et enkelt land, eller at den medlemsstat, der fastsætter krav om en sådan angivelse, er et af de lande, hvor levnedsmidlerne besidder sådanne kvaliteter.

75. For at en sådan foranstaltning kan anses for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, som det i det væsentlige fremgår af artikel 39, stk. 2, andet punktum, skal de fleste forbrugere ikke blot tillægge de særlige kvaliteter, der besiddes af fødevarer fra visse lande eller områder, afgørende værdi, men forbrugerne skal også være i stand til at forbinde disse kvaliteter med visse lande eller steder. Ellers ville angivelse af oprindelsesland eller -sted ikke opfylde sit formål, der, som angivet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011, er at give forbrugerne et grundlag, hvorpå de kan træffe informerede valg.

76. For så vidt angår den påkrævede sikkerhed for, at disse særlige kvaliteter besiddes af levnedsmidler fra et specifikt land eller herkomststed, finder jeg det tilstrækkeligt, når det er konstateret, at der er en forbindelse mellem de særlige produktionsbetingelser, herunder i særdeleshed de tekniske eller klimatiske forhold, der er kendetegnende for det relevante land, og disse kvaliteter. Det er derfor min opfattelse, at kvaliteterne af en fødevare fra en specifik gruppe af lande eller fra specifikke geografiske områder kan være særlige som følge af deres oprindelse uden nødvendigvis at være garanterede som følge af denne oprindelse.

77. Da disse kvaliteter kan være forårsaget af forhold som klima, jordbundens egenskaber eller gældende produktionsstandarder, kan angivelsen af oprindelse eller herkomststed være mere præcis end en angivelse i form af »EU« eller »uden for EU«, uanset harmoniseringen af de sundheds- og miljøstandarder, der gælder inden for Den Europæiske Union.

78. Selv når disse kvaliteter beror på gældende produktionsstandarder, kan harmonisering, som i den foreliggende sag, efterlade en vis skønsmargen til medlemsstaterne til at vedtage særlige foranstaltninger. Denne harmonisering er heller ikke nødvendigvis fuldstændig, således som det foreliggende spørgsmål antyder, men dækker måske blot forhold vedrørende sundhed og miljø, mens de gældende nationale standarder kan forfølge andre mål, såsom sikkerhed for fødevarens særligt høje kvalitet. For at anspore et »kapløb om at forbedre kvaliteten« bør forbrugerne være i stand til at identificere oprindelsen for en fødevare, som er af en kvalitet, som de tillægger væsentlig betydning, når det er godtgjort, at visse medlemsstater anvender højere produktionsstandarder.

79. Når de særlige kvaliteter ved et levnedsmiddel beror på klimatiske forhold, jordbunden eller gældende produktionsstandarder, kan en medlemsstat i henhold til artikel 39, stk. 2, gøre det obligatorisk at angive oprindelsen med henblik på at give de forbrugere, der er interesserede i sådanne forhold, grundlag for at træffe informerede valg. Hvis det dog viser sig, at de kvaliteter af fødevaren, som forbrugerne efterspørger, må anses for at være garanterede gennem anvendelsen af fuldstændigt harmoniserede produktionsstandarder i Unionen, kan en medlemsstat ikke fastsætte krav om andet end angivelsen i form af »EU/uden for EU«. En mere præcis angivelse ville da nødvendigvis være uden betydning og dermed i strid med proportionalitetsprincippet gå ud over, hvad der er nødvendigt.

80. For så vidt angår mælk, selv om spørgsmålet ikke decideret vedrører denne fødevare, er jeg ikke ganske overbevist om, at den harmonisering, der er foretaget gennem EU-retten, fuldt ud tager højde for alle betingelser vedrørende mælkeproduktion, der bl.a. afhænger af det foder, som køerne får, og af køernes overordnede velfærd. Jeg bemærker f.eks., at forordning nr. 178/2002, som Lactalis støtter sine indlæg på, alene, som angivet i forordningens artikel 1, stk. 2, fastsætter nogle almene principper, som

medlemsstaterne skal overholde. Artikel 1, stk. 1, i direktiv 98/58/EF[39] præciserer tilsvarende, at sidstnævnte udelukkende fastsætter mindstekrav for beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål[40]. Andre retlige instrumenter, såsom forordning (EF) nr. 853/2004[41], giver medlemsstaterne mulighed for at indføre undtagelsesforanstaltninger[42]. Kommissionen har tillige bekræftet i retsmødet, at reglerne for mælkeproduktion ikke er fuldstændigt harmoniserede.

81. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at det fjerde spørgsmål bør besvares således, at artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 alene bestemmer, at kvaliteterne af fødevarer, der stammer fra en særlig gruppe lande eller geografiske områder, kan anses for særlige som følge af deres oprindelse, uden at disse kvaliteter nødvendigvis kan anses for garanterede som følge af denne oprindelse. Bestemmelsen hindrer ikke nødvendigvis en medlemsstat i at fastsætte krav om en supplerende obligatorisk angivelse, der er mere præcis, vedrørende produktionssted end blot en angivelse i form af »EU«/»uden for EU«, uanset harmoniseringen af de sundheds- og miljøstandarder, der gælder inden for Den Europæiske Union.

Forslag til afgørelse

82. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) forelagte spørgsmål på følgende måde:

»1) Artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne skal fortolkes således, at den harmoniserer de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan gøre angivelse af oprindelsesland eller herkomststed obligatorisk for så vidt angår mælk anvendt som et endeligt produkt eller som en ingrediens. Bestemmelsen hindrer dog ikke medlemsstaterne i at gøre angivelsen obligatorisk i henhold til denne forordnings artikel 39, når dette er begrundet i hensyn til beskyttelse af folkesundheden, beskyttelse af forbrugerne, bekæmpelse af svig eller bekæmpelse af illoyal konkurrence, og når betingelserne i henhold til bestemmelsen er opfyldt.

2) Artikel 39, stk. 2, skal fortolkes således, at bestemmelsen opstiller to særskilte kriterier. Vurderingen af det første kriterium vedrørende en dokumenteret forbindelse kan dermed ikke baseres på subjektive forhold vedrørende betydningen af den sammenhæng, som de fleste forbrugere vil antage mellem fødevarens kvalitet og dens oprindelse eller herkomststed, men kræver, at de relevante levnedsmidler, der stammer fra bestemte lande eller herkomststeder, har visse objektive kvaliteter eller egenskaber, der adskiller dem fra tilsvarende levnedsmidler med en anden oprindelse.

3) Artikel 39, stk. 2, skal fortolkes således, at overvejelser vedrørende fødevarens modstandsdygtighed over for transport og risikoen for forringelse under transporten kan inddrages i vurderingen af, hvorvidt der er en dokumenteret forbindelse mellem visse af denne fødevares kvaliteter og dens oprindelse eller herkomststed ved anvendelsen af artikel 39, stk. 2, hvis det for det første er konstateret, at mælk kan blive fordærvet under transport, for det andet, at denne forandring sandsynligvis påvirker visse af de af mælkens kvaliteter, som de fleste forbrugere tillægger værdi, for det tredje, at et sådant krav er enklere at gennemføre end nogen anden foranstaltning, som kunne have været mere direkte knyttet til strækningen eller tidsforbruget i forbindelse med

39 – Rådets direktiv af 20.7.1998 om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål (EFT 1998, L 221, s. 23).

40 – Disse regler har efter min opfattelse således til formål at garantere, at de levnedsmidler, der markedsføres inden for Unionen, har visse minimumskvaliteter frem for identiske kvaliteter.

41 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 29.4.2004 om særlige hygiejnebestemmelser for animalske fødevarer (EUT 2004, L 139, s. 55, berigtiget i EUT 2004, L 226, s. 22).

42 – Jf. artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 853/2004.

transporten af mælk, og, for det fjerde, at den nationale foranstaltning forfølger målet om information til forbrugerne om risikoen for levnedsmidlernes kvaliteter ved transport på en konsekvent og systematisk måde.

4) Artikel 39 i forordning nr. 1169/2011 bestemmer alene, at kvaliteterne af fødevarer, der stammer fra en særlig gruppe lande eller geografiske områder, kan anses for særlige som følge af deres oprindelse, uden at disse kvaliteter nødvendigvis kan anses for garanterede som følge af denne oprindelse. Bestemmelsen hindrer ikke nødvendigvis en medlemsstat i at fastsætte krav om en supplerende obligatorisk angivelse, der er mere præcis, vedrørende produktionssted end blot en angivelse i form af »EU«/»uden for EU«, uanset harmoniseringen af de sundheds- og miljøstandarder, der gælder inden for Den Europæiske Union.«