Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
GERARD HOGAN
föredraget den 16 juli 2020 [1]

Mål C-485/18

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

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike))

"Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 1169/2011 – Livsmedelsinformation till konsumenterna – Obligatorisk uppgift om ursprungsland – Artikel 26 – Harmoniseringens räckvidd – Artikel 3 – Nationella åtgärder enligt vilka det krävs en ytterligare obligatorisk uppgift för vissa typer eller kategorier av livsmedel – Villkor – Nationell åtgärd för att införa obligatorisk uppgift om nationellt, europeiskt eller icke-europeiskt ursprung för mjölk"

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 26 och 39 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna. [2]

2. Denna begäran har framställts i sambandmed en tvist mellan Société Groupe Lactalis och Frankrikes premiärminister, Frankrikes justitieminister, Frankrikes jordbruks- och livsmedelsminister samt Frankrikes ekonomi- och finansminister rörande lagenligheten av dekret nr 2016-1137 av den 19 augusti 2016 om angivelse av ursprung för mjölk och mjölk och kött som används som ingredienser (Jorf 2016, nr 194, text nr 18) (det angripna dekretet). Den verkan som detta dekret har är vad mjölk beträffar att producenterna måste ange mjölkens ursprung i märkningen av produkten.

3. Det är kanske inte förvånande att angivelsen av ursprungsland för produkter har varit en av den inre marknadens mest omtvistade delar. Mycket ofta är sådana märkningskrav endast en förtäckt metod för att se till att inhemska produkter ges företräde. [3] Det förekommer dock att det finns ett tydligt och fastställt samband mellan det berörda livsmedlets härkomst och dess kvalitet. Själva existensen av rådets förordning (EEG) nr 2081/92 av den 14 juli 1992 om skydd för geografiska och

1 Originalspråk: engelska.

2 och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, 2011, s. 18).

3 Se, exempelvis, dom av den 17 juni 1981, kommissionen/Irland (113/80, EU:C:1981:139).

ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel är på sitt sätt bevis härpå.[4] Den egentliga frågan i förevarande mål är huruvida en nationell åtgärd genom vilken ett sådant krav införs i fråga om mjölk kan motiveras i enlighet med EU-lagstiftningen. Av de skäl som jag kommer att redovisa anser jag emellertid inte – i den situation som omfattas av målet i den hänskjutande domstolen – att så är fallet.

4. Innan dessa frågor kan behandlas är det nödvändigt att först redogöra för de relevanta rättsliga bestämmelserna.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 1169/2011

5. I enlighet med artikel 1.1 i förordning nr 1169/2011 syftar förordningen till att ge ”en grund för säkerställande av en hög konsumentskyddsnivå när det gäller livsmedelsinformation, med beaktande av att konsumenterna uppfattar information olika och har olika behov av information, samtidigt som den säkerställer att den inre marknaden fungerar smidigt”.

6. I artikel 3.1 och 3.2 i förordningen föreskrivs följande:

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

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

…”

7. Enligt artikel 9.1 i förordning nr 1169/2011, med rubriken ”Förteckning över obligatoriska uppgifter”, gäller följande:

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

…

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

…”

4 EGT L 208, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 43 P, s. 153–159.

8. I förordningens artikel 10 med rubriken ”Ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel” anges följande:

”1. Förutom de uppgifter som anges i artikel 9.1 i fastställs ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel i bilaga III.

2. I syfte att säkerställa konsumentinformation för vissa typer eller kategorier av livsmedel och att hänsyn tas till tekniska framsteg, vetenskaplig utveckling, skyddet av konsumenthälsan eller säker användning av ett livsmedel, får kommissionen ändra bilaga III genom delegerade akter i enlighet med artikel 51.

…”

9. I artikel 26 i förordning nr 1169/2011, med rubriken ”Ursprungsland eller härkomstplats”, anges följande:

”1. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar de märkningskrav som föreskrivs i särskilda unionsbestämmelser, särskilt rådets förordning (EG) nr 509/2006 av den 20 mars 2006 om garanterade traditionella specialiteter av jordbruksprodukter och livsmedel och rådets förordning (EG) nr 510/2006 av den 20 mars 2006 om skydd av geografiska beteckningar och ursprungsbeteckningar för jordbruksprodukter och livsmedel.

2. Uppgift om ursprungsland eller härkomstplats ska vara obligatorisk

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

b) för kött med de KN-nummer som förtecknas i bilaga XI; tillämpning av detta led förutsätter att de tillämpningsföreskrifter som avses i punkt 8 antas.

3. Om ursprungsland eller härkomstplats för ett livsmedel anges men inte är samma som ursprungslandet eller härkomstplatsen för den primära ingrediensen

a) ska uppgift om ursprungsland eller härkomstplats anges även för den primära ingrediensen i fråga, eller

b) ska det anges att ursprungslandet eller härkomstplatsen för den primära ingrediensen inte är samma som ursprungslandet eller härkomstplatsen för livsmedlet.

Tillämpning av denna punkt förutsätter att de tillämpningsföreskrifter som avses i punkt 8 antas.

4. Inom fem år från den dag då punkt 2 b ska börja tillämpas, ska kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för de produkter som avses i den punkten.

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

a) Andra slag av kött än nötkött och de som avses i punkt 2 b.

b) Mjölk.

c) Mjölk som ingår som ingrediens i mejeriprodukter.

d) Obearbetade livsmedel.

e) Livsmedel med en enda ingrediens.

f) Ingredienser som utgör mer än 50 % av ett livsmedel.

…

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

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

8. Senast den 13 december 2013 ska kommissionen, efter konsekvensbedömningar, anta genomförandeakter avseende tillämpningen av punkt 2 b i den här artikeln och tillämpningen av punkt 3 i den här artikeln. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 48.2.

…”

10. Kapitel VI, med rubriken ”Nationella åtgärder”, innehåller bland annat artiklarna 38 och 39.

11. Artikel 38 har rubriken ”Nationella åtgärder” och där stadgas följande:

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

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

12. I artikel 39 i förordning nr 1169/2011, som har rubriken ”Nationella åtgärder om ytterligare obligatoriska uppgifter”, föreskrivs följande:

”1. Utöver de obligatoriska uppgifter som avses i artiklarna 9.1 och 10 får medlemsstaterna, i enlighet med förfarandet i artikel 45, anta åtgärder enligt vilka det krävs ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel, om det motiveras av minst ett av nedanstående skäl:

a) Skydd av folkhälsan.

b) Skydd av konsumenterna.

c) Förebyggande av bedrägeri.

d) Skydd av industriella och kommersiella äganderätter, uppgifter om ursprung och registrerade ursprungsbeteckningar samt förebyggande av illojal konkurrens.

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

B. Fransk rätt

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

14. I artikel 1 i dekretet har punkt I följande lydelse:

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

1. Mjölk.

2. Mjölk använd som ingrediens i de mjölkprodukter som anges i förteckningen i bilagan

…

I märkningen av färdigförpackade livsmedel ska ursprunget i fråga om ingredienser enligt punkterna 1–3 anges. Om dessa ingredienser dock procentuellt befinner sig under ett tröskelvärde uttryckt i sammantagen vikt av de ingredienser som används i det färdigförpackade livsmedlet ska inte märkningen av sådana livsmedel omfattas av bestämmelserna i detta dekret.”

15. I artikel 3 i dekretet anges följande:

”I. Den angivelse av ursprung för mjölk och mjölk som används som ingrediens i mjölkprodukter enligt artikel 1 ska innehålla följande uppgifter:

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

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

II. Genom undantag från punkt I kan uppgiften om ursprung vara ’Ursprung” (namnet på landet)’, om mjölken eller mjölk som används som ingrediens i mjölkprodukter har insamlats, förpackats eller bearbetats i samma land.

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

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

16. I den sista punkten i artikel 4 i det angripna dekretet anges följande:

”…

Vid tillämpning av punkt I i artiklarna 2 och 3 kan angivelsen av namnen på dessa länder ersättas med angivelsen 'EU' eller 'Utanför EU', om uppgiften om ursprung medför angivelse av mer än en medlemsstat i Europeiska unionen och stater som inte är medlemmar av Europeiska unionen eller om ursprunget inte har fastställts."

17. I artikel 6 i dekretet anges följande:

"Produkter som tillverkas eller saluförs på lagligt sätt i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller i ett tredjeland omfattas inte av bestämmelserna i detta dekret."

18. Den 24 december 2018 förlängdes genom dekret nr 2018–1239 om angivelse av ursprung för mjölk och mjölk och kött som används som ingredienser (Jorf 2018, nr 298, text nr 70) tillämpningen av det angripna dekretet till att gälla till den 31 mars 2020.

19. Både det dekretet och det angripna dekretet anmäldes innan de trädde i kraft till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 45 i förordning nr 1169/2011. Kommissionen avgav inget negativt yttrande enligt artikel 45.3 i förordning 1169/2011 för någotdera av dekreten. [5]

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

20. Genom ansökan som registrerades den 24 oktober 2016 väckte Lactalis talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) och begärde att det angripna dekretet skulle upphävas. Till stöd för detta yrkande anförde Lactalis bland annat två grunder i vilka det gjordes gällande att dekretet stred mot artiklarna 26, 38 och 39 i förordning nr 1169/2011. Den hänskjutande domstolen har ansett att det för ett avgörande utifrån dessa båda grunder först måste fastställas hur vissa bestämmelser i förordningen, vilka innebär vissa svårigheter, ska tolkas.

21. Under dessa omständigheter beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Ska artikel 26 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011, enligt vilken kommissionen ska överlämna rapporter till Europaparlamentet och rådet om obligatorisk uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som används som ingrediens, uttryckligen anses ha harmoniserat denna fråga i den mening som avses i artikel 38.1 i nämnda förordning, och utgör den ett hinder mot möjligheten för medlemsstaterna att anta åtgärder enligt vilka det krävs ytterligare obligatoriska uppgifter på grundval av artikel 39 i förordningen?

2) För det fall att de nationella åtgärderna är motiverade av hänsyn till skyddet av konsumenter enligt artikel 39.1, ska de två kriterier som avses i artikel 39.2 angående dels ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, dels belägg för att en majoritet av konsumenterna anser att denna uppgift är mycket viktig, läsas tillsammans och kan särskilt bedömningen av ett bevisat samband grundas enbart på sådana subjektiva omständigheter som har betydelse för att flertalet konsumenter ska kunna förknippa kvaliteter hos livsmedlet med dess ursprung eller härkomst?

5 Både Lactalis och kommissionen hävdar emellertid att det utkast till det angripna dekretet som anmäldes till kommissionen inte var identiskt med den slutliga versionen.

3) Under förutsättning att kvaliteter hos livsmedlet verkar kunna omfatta alla komponenter som innefattas i livsmedelskvaliteten, kan aspekter hänförliga till livsmedlets motståndskraft vid transporter och risk för förstörelse under en transport beaktas vid bedömningen av huruvida det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, vid tillämpningen av artikel 39.2?

4) Innebär bedömningen av de omständigheter som uppställs i artikel 39 att kvaliteter hos livsmedlet kan betraktas som unika på grund av dess ursprung eller härkomst eller som garantier för ursprunget eller härkomsten och, i det sistnämnda fallet, kan uppgifter om ursprung eller härkomst, utan att det utesluter harmonisering av miljö- och hälsobestämmelser som är tillämpliga inom Europeiska unionen, vara mer specifik än angivelsen 'EU' eller 'Utanför EU'."

IV. Bedömning

A. Den första frågan

22. Med sin första fråga vill den hänskjutande domstolen veta huruvida artikel 26 i förordning nr 1169/2011, där det bland annat föreskrivs att kommissionen ska överlämna rapporter till Europaparlamentet och rådet om obligatorisk uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk och mjölk som används som ingrediens, ska tolkas så, att den specifikt har harmoniserat bestämmelserna rörande uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk som används som slutprodukt eller som ingrediens, samt huruvida den bestämmelsen hindrar en medlemsstat från att göra denna angivelse obligatorisk med stöd av artikel 39 i förordningen.

23. Det bör redan från början noteras att det förhållandet att kommissionen enligt artikel 26.5 i förordning nr 1169/2011 ska överlämna rapporter till Europaparlamentet och rådet om obligatorisk uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk inte kan påverka bedömningen av huruvida bestämmelserna i fråga om uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk har harmoniserats genom denna förordning. Den enda slutsats som kan dras av en sådan skyldighet är helt visst att den angivelsen i nuläget inte är obligatorisk enligt EU-lagstiftningen.

24. Det kan vidare framhållas att unionens antagande av en lagstiftningsakt inom ett område där det råder delad befogenhet med nödvändighet innebär en viss harmonisering av den nationella lagstiftningen och därmed löser medlemsstaterna från deras nationella befogenheter enligt artikel 2.2 FEUF. En sådan harmonisering kan dock innebära att det endast anges miniminormer eller att harmoniseringen endast omfattar vissa aspekter av det angivna området, varför medlemsstaterna i fråga om de övriga aspekterna av detta område fortsatt kan åberopa sin egen behörighet att besluta om särskilda åtgärder.

25. I fråga om den harmonisering som uppnås genom förordning nr 1169/2011 med avseende på uppgiften om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats bör det noteras att det i förordningens artikel 9 fastställs en förteckning över obligatoriska uppgifter som näringsidkarna måste ange på livsmedelsetiketter. Utöver denna förteckning anges i artikel 10 en förteckning över ytterligare obligatoriska uppgifter som ska anges i fråga om vissa typer eller kategorier av livsmedel.[6]

26. Bland de uppgifter som är obligatoriska oavsett vilka typer eller kategorier som berörs anges i artikel 9.1 i) i förordning nr 1169/2011 ursprungsland eller härkomstplats, men endast om en sådan angivelse är obligatorisk i enlighet med artikel 26 i förordningen.

6 Det framgår därvid av de situationer som anges i bilaga III till förordning nr 1169/2011, till vilken det hänvisas i artikel 10, att begreppet vissa typer eller kategorier av livsmedel måste tolkas så, att produktionsmetoder och livsmedlens sammansättning ingår.

27. Enligt artikel 26.2 i förordning nr 1169/2011 är uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats obligatorisk i två fall, nämligen

– i de fall där underlåtenhet att lämna denna uppgift skulle kunna vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprungsland eller härkomstplats, i synnerhet om den information som åtföljer livsmedlet eller etiketten som helhet annars skulle antyda att livsmedlet har ett annat ursprungsland eller en annan härkomstplats,[7] och

– för kött med de KN-nummer som förtecknas i bilaga XI, det vill säga färskt, kylt eller fryst griskött, fårkött, getkött eller fågelkött under rubriken 0105.

28. Trots att det i denna bestämmelse inte anges om den harmoniserar den nationella lagstiftningen i fråga om obligatorisk uppgift om ursprungsland eller härkomstplats belyser dock det *sammanhang* där denna bestämmelse införts vilken räckvidd den har. Det kan i detta hänseende noteras att förordning nr 1169/2011 innehåller ett kapitel VI som är särskilt ägnat åt nationella åtgärder.

29. Visserligen stadgas det i artikel 38.2 i förordningen, vilket ingår i nämnda kapitel, att medlemsstaterna ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av artikel 39 får … anta nationella åtgärder på de områden som inte specifikt harmoniseras genom denna förordning, såvida de inte förbjuder, hindrar eller begränsar den fria rörligheten för varor som är förenliga med denna förordning”. I artikel 38.1 anges emellertid i motsats till detta att ”[m]edlemsstaterna [inte] får … anta eller bibehålla nationella åtgärder på de områden som specifikt harmoniseras genom denna förordning om detta inte är tillåtet i unionsrätten”. Trots att den exakta betydelsen av formuleringen ”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 39” i detta sammanhang kanske inte är helt klar, anser jag att de bestämmelser som det hänvisas till i artikel 39 (nämligen de som reglerar de obligatoriska uppgifterna på livsmedlens etiketter) inte påverkas av artikel 38.2.[8]

30. Av detta följer därför att det i artikel 38, som fungerar som inledning till kapitel VI, enbart anges att uppgifterna vad avser märkning av livsmedel harmoniseras endast delvis genom vissa bestämmelser men fullständigt genom andra bestämmelser, och förklarar vad som följer av respektive förhållande. Det tolkningsproblem som detta medför beror på att det i artikel 38 inte anges vilka bestämmelser som faller inom den ena eller den andra av de båda situationerna.

31. Bestämmelserna i artikel 39 i förordning nr 1169/2011 tycks däremot vara avgörande. I punkt 1 i denna anges det uttryckligen att medlemsstaterna på vissa villkor får anta åtgärder enligt vilka det krävs ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel. En tolkning av denna bestämmelse på så sätt att den inte innebär en fullständig harmonisering av de villkor som gäller för att medlemsstaterna ska få anta ytterligare obligatoriska uppgifter skulle i själva verket göra det möjligt att tillåta antagandet av nationella åtgärder som har företräde framför artikel 39 och som därmed helt undergräver den *effet utile* som den bestämmelsen har. Härav följer att förordning nr 1169/2011 med nödvändighet måste tolkas så, att den hindrar medlemsstaterna från att införa obligatoriska uppgifter på grundval av sina egna helt autonoma nationella befogenheter.

7 Se förordningens artikel 26.2 a. I artikel 26.3 i förordning nr 1169/2011 anges att om ursprungsland eller härkomstplats för ett livsmedel anges men inte är samma som ursprungslandet eller härkomstplatsen för den primära ingrediensen ska uppgift om ursprungsland eller härkomstplats anges även för den primära ingrediensen i fråga, eller ska det anges att ursprungslandet eller härkomstplatsen inte är samma som för livsmedlet i fråga. Räckvidden för denna bestämmelse har preciserats i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/775 av den 28 maj 2018 om bestämmelser för tillämpningen av artikel 26.3 i förordning nr 1169/2011 (EUT L 131, 2018, s. 8). Då denna är av lägre rang kan den emellertid inte beaktas vid tolkningen av räckvidden för artikel 26.

8 Enligt min uppfattning bör denna formulering tolkas så, att det endast anges att medlemsstaterna får anta nationella åtgärder om dessa uppfyller villkoren i den bestämmelsen trots det förhållandet att de situationer som anges i artikel 39 befinner sig inom ett område som harmoniserats.

32. Denna bedömning bekräftas av de *mål* som eftersträvas med förordning nr. 1169/2011. I skälen 6 och 9 i denna förordning anges att ett syfte med förordningen bara är att konsolidera befintlig lagstiftning, vilken är resultatet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel.[9] Eftersom det i artikel 3.1 i det direktivet anges att ”*endast* [de uppgifter som anges i den bestämmelsen *ska vara*] *obligatoriska* vid märkning av livsmedel”[10] kan det av de nämnda skälen härledas att åtminstone principen att medlemsstaterna inte längre har en rent autonom behörighet att besluta vilka uppgifter som ska vara obligatoriska upprätthålls i förordning nr 1169/2011.

33. I enlighet med skälen 13 och 14 i förordning nr 1169/2011 är dessutom syftet med förordningen framför allt att fastställa ”gemensamma definitioner, principer, krav och förfaranden för att skapa en tydlig ram och en gemensam grund för unionsåtgärder och nationella åtgärder i fråga om livsmedelsinformation … [för att på] ett *allsidigt* … sätt kunna tillhandahålla konsumenterna information om de livsmedel som de konsumerar”.[11] Användningen av adjektivet ”allsidigt” är helt explicit.

34. Jag finner att nämnda förhållanden sammantaget är tillräckliga för att belysa att såväl sammanhanget som målen med artikel 26 visar att förordning nr 1169/2011 har harmoniserat medlemsstaternas nationella lagstiftning i fråga om obligatoriska uppgifter. Denna harmonisering är emellertid inte heltäckande eftersom det står medlemsstaterna fritt att anta ytterligare obligatoriska uppgifter, dock *endast* på de villkor som fastställs i förordningen.[12]

35. Eftersom det i artikel 26.2 i förordning nr 1169/2011 anges i vilka fall som livsmedelsföretagare i enlighet med artikel 9 i förordningen måste ange den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats på livsmedelsetiketter, ska den bestämmelsen i enlighet härmed tolkas så, att den åtminstone har harmoniserat på vilka villkor vissa uppgifter kan göras obligatoriska. Medlemsstaterna är därmed lösta från sin nationella befogenhet att lagstifta om sådana angivelser i enlighet med sina egna arrangemang.[13] Genom artikel 39 i denna förordning delegeras emellertid en del av den befogenhet som upphört genom artikel 2.2 FEUF tillbaka *genom att* medlemsstaterna *tilldelas* befogenhet att anta sina egna obligatoriska angivelser, under förutsättning att dessa uppfyller de villkor som anges i den bestämmelsen.[14]

9 EGT L 109, 2000, s. 29.

10 Min kursivering. Förteckningen över uppgifter i artikel 3.1 i direktiv 2000/13 är med enstaka tillägg densamma som den i artikel 9 i förordning nr 1169/2011.

11 Min kursivering.

12 Det kan i förbigående noteras att det i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, KOM(2008) 40 slutlig, förefaller bekräftas att förordning nr 1169/2011 syftar till att harmonisera villkoren för att vissa uppgifter ska göras obligatoriska. Det angavs i förslaget att ”[i]cke-harmoniserade bestämmelser skulle försvaga den inre marknaden, leda till dålig information och försämra konsumentskyddet” och att ”[d]e befintliga bestämmelserna har visat sig fungera bra i fråga om fri rörlighet för varor och konsumentskydd” (sidan 6). Därför betraktades inte ett upphävande av de ”harmoniserade bestämmelserna” som ett framkomligt förhållningssätt. Däremot får varken ”obligatoriska eller frivilliga uppgifter om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstort som ett marknadsföringsverktyg … vilseleda konsumenterna och bör grundas på harmoniserade kriterier” (sidan 8). I enlighet med detta harmoniseras ”[g]enom förslaget … regelverket för de horisontella bestämmelserna om livsmedelsmärkning och förslaget bidrar därför till konsumentskyddet genom att säkerställa att konsumenterna får lämplig information som gör det möjligt för dem att göra välgrundade, säkra, hälsosamma och hållbara val” (sidan 10).

13 Eftersom nationella bestämmelser om obligatoriska uppgifter harmoniseras genom förordning nr 1169/2011 och det, i artikel 45, anges ett särskilt förfarande om en medlemsstat önskar införa andra obligatoriska uppgifter anser jag att Europaparlamentets och rådets förordning (EC) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG (EUT L 218, 2008, s. 21) inte är tillämplig i detta fall.

14 Att de obligatoriska uppgifterna harmoniseras genom förordning nr 1169/2011 samtidigt som medlemsstaterna ges möjlighet att föreskriva andra obligatoriska uppgifter tycks också motsvara lydelsen i artikel 1.2 i förordningen, där följande anges: ”I förordningen *fastställs metoder* som ska säkerställa konsumenternas rätt till information och förfaranden för tillhandahållande av livsmedelsinformation, med beaktande av behovet av tillräcklig flexibilitet för att kunna reagera på framtida utveckling och nya informationskrav.” Min kursivering.

36. Denna slutsats påverkas inte av det argument som anförts av vissa parter i det nationella målet, att den harmonisering som införts genom förordning nr 1169/2011 inte berör uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats, eftersom en sådan angivelse krävs för att se till att livsmedel och deras ingredienser är spårbara. Utöver det förhållandet att jag inte ser någon grund för ett sådant argument i lydelsen av förordning nr 1169/2011 är inte behovet av att sörja för spårbarhet för livsmedelsprodukter i sig oförenligt med frånvaron av den obligatoriska uppgiften om livsmedlens ursprungsland eller härkomstplats. Enligt artikel 3.15 i förordningen om allmän livsmedelslagstiftning[15] ska med spårbarhet förstås möjlighet att spåra och följa livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur eller ämnen som är avsedda att eller kan förväntas ingå i ett livsmedel eller ett foder genom alla stadier i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan. För spårbarhet krävs det således ingen uttrycklig angivelse av ursprungsland eller härkomstplats på etiketten, eftersom den kan uppnås med hjälp av exempelvis en kod för identifiering.[16]

37. Eftersom mjölk inte explicit undantas från den harmonisering som införs genom förordning nr 1169/2011 ska denna anses omfatta uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk. I artikel 26.2 a i förordning nr 1169/2011 föreskrivs visserligen att uppgift om ursprungsland eller härkomstplats ska vara obligatorisk i de fall underlåtenhet att lämna denna uppgift skulle kunna vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprungsland eller härkomstplats. Den bestämmelsen kan emellertid inte tolkas så, vilket vissa parter menar, att den ger medlemsstaterna rätt att under alla förhållanden kräva uppgift om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk. Bestämmelsen bemyndigar inte medlemsstaterna att anta generella avvikande åtgärder. I stället anges det genom denna att livsmedelsföretagare måste ange livsmedlets ursprungsland eller härkomstplats om underlåtenhet att ange detta kan vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets verkliga ursprungsland eller härkomstplats.[17] Det kan dessutom av artikel 26.5 och 26.7 i förordning nr 1169/2011, enligt vilken kommissionen måste undersöka om det är genomförbart att införa en obligatorisk uppgift om ursprung för mjölk, härledas att livsmedelsföretagarna för närvarande inte är skyldiga att införa denna angivelse, utom i det fall som anges i artikel 26.2 a.[18]

38. Mot denna bakgrund föreslår jag att den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 26 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att bestämmelsen har harmoniserat på vilka villkor medlemsstaterna får göra uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk som används som slutprodukt eller som ingrediens obligatorisk. Den bestämmelsen hindrar dock inte medlemsstaterna från att göra denna angivelse obligatorisk på grundval av artikel 39 i förordningen om detta motiveras av överväganden som skydd av folkhälsan, konsumenternas rättigheter, förebyggande av bedrägeri, förhindrande av illojal konkurrens samt i fall där de förhållanden som anges i den bestämmelsen är uppfyllda.

15 Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1).

16 Se även artikel 18.2 i förordningen om allmän livsmedelslagstiftning.

17 Visserligen används i artikel 26.2 a orden ”i synnerhet” för att ange att uppgiften om ursprungsland är obligatorisk ”om den information som åtföljer livsmedlet eller etiketten som helhet annars skulle antyda att livsmedlet har ett annat ursprungsland eller en annan härkomstplats”, vilket innebär att räckvidden för bestämmelsen inte är begränsad till den situation där den information som åtföljer livsmedlet eller etiketten är vilseledande. Jag anser dock inte att det av detta kan härledas att en sådan uppgift även är obligatorisk i avsaknad av varje risk för förväxling. Jag tolkar i stället behovet av att använda orden ”i synnerhet” så, att den vilseledande informationen kan kopplas till livsmedlet eller etiketten, men inte bara så. Exempelvis kan även varumärken medföra sådan oklarhet.

18 Se även den sista meningen i skäl 32 i förordning nr 1169/2011.

B. Den andra frågan

39. Med sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen i sak veta huruvida de båda kriterier som anges i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 bör läsas tillsammans när en åtgärd enligt vilken det krävs uppgift om ursprungsland eller härkomstplats är motiverad i enlighet med artikel 39.1 i nämnda förordning, eller huruvida i synnerhet bedömningen av det första kriteriet, nämligen förekomsten av ”ett bevisat samband”, får grundas enbart på subjektiva omständigheter som rör vikten av det samband som flertalet konsumenter kan fastställa mellan livsmedlets kvaliteter och dess ursprung eller härkomst.

40. Enligt artikel 39.1 i förordning nr 1169/2011 får medlemsstaterna kräva obligatoriska uppgifter utöver dem som anges i artiklarna 9.1 och 10 i förordningen under förutsättning att de krav som anges i denna bestämmelse är uppfyllda. I bestämmelsen fastställs tre villkor för att nationella åtgärder ska få antas genom vilka dessa ytterligare uppgifter införs, nämligen att,

– för det första, de obligatoriska uppgifterna endast får avse vissa särskilda typer eller kategorier av livsmedel,

– detta, för det andra, kan motiveras av åtminstone ett av de skäl som förtecknas i artikel 39.1, varvid ett av dem är behovet att skydda konsumenterna,

– för det tredje, de nationella åtgärder enligt vilka detta krävs ska överensstämma med det förfarande som anges i artikel 45 i förordningen.

41. Om, slutligen, de obligatoriska uppgifterna gäller uppgiften om livsmedlens ursprungsland eller härkomstplats, anges det i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 i första meningen att ”[m]edlemsstaterna får … införa åtgärder rörande obligatorisk uppgift om livsmedels ursprungsland eller härkomstplats, endast om det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst”. I den andra meningen anges följande: ”När medlemsstaterna anmäler dessa åtgärder till kommissionen ska de lägga fram belägg för att flertalet konsumenter anser att denna uppgift är mycket viktig.”

42. Utöver dessa tre villkor, vilka uttryckligen anges i artikel 39.1, måste också alla nationella åtgärder enligt vilka det krävs uppgifter vara förenliga med de allmänna principerna i fråga om livsmedelsinformation i kapitel II i förordningen samt med de allmänna principerna inom unionslagstiftningen.

43. Det finns inget skäl i förordningen som hänför sig till bestämmelsen i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011. Redan det sätt på vilket bestämmelsen är strukturerad antyder dock att det i den fastställs två olika kriterier. Trots att man skulle kunna godta att vissa inslag i bestämmelsens ordalydelse eller sammanhang, samt vissa syften som eftersträvas med förordningen kan ge stöd för åsikten att förekomsten av ”ett bevisat samband” kan grundas på subjektiva omständigheter som rör vikten av det samband som flertalet konsumenter kan fastställa mellan livsmedlets kvaliteter och dess ursprung eller härkomst, anser jag att den bästa tolkningen av denna bestämmelse är att den avser rent objektiva faktorer.

44. Varje annan slutsats skulle slutligen bana väg för ett indirekt återinförande av sådana nationella bestämmelser i fråga om livsmedelsprodukter som var utformade för att appellera till rent nationalistiska – och till och med chauvinistiska – instinkter hos konsumenterna. Eftersom ett av målen med den inre marknaden har varit att (där så är möjligt) undanröja sådana bestämmelser är det svårt att tro att unionslagstiftningen var avsedd att tillåta att dessa indirekt återinförs genom den mekanism som anges i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011. Mot denna bakgrund kan vi likväl undersöka språkbruket i nämnda bestämmelse.

45. För det första kan ordet ”kvalitet” avse en uppsättning egenskaper och kännetecken hos en produkt som gör det möjligt för konsumenterna att få sina förväntningar uppfyllda.[19] För det andra kan hänvisningen i andra meningen i artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 till åsikten hos flertalet konsumenter som det belägg som ska tillhandahållas om en medlemsstat anmäler en sådan åtgärd till kommissionen tyda på att det i denna bestämmelse enbart anges den tidpunkt vid vilken belägg måste tillhandahållas. För det tredje anges det på flera ställen i förordning nr 1169/2011 att konsumenterna ska få lämplig information som gör det möjligt för dem att göra ”informerade val”, vilket inbegriper val av miljörelaterad eller etisk art.[20] Framför allt anges det i artikel 4.2 att ”[n]är behovet av obligatorisk livsmedelsinformation övervägs, och för att göra det möjligt för konsumenter att göra informerade val, ska hänsyn tas till ett utbrett behov hos en majoritet av konsumenterna av vissa uppgifter som de anser vara mycket viktiga, eller till allmänt erkända fördelar för konsumenten”.[21]

46. Jag finner dock här att en ingående analys av förordningen visar att unionslagstiftarens avsikt med formuleringen av den första meningen var, så som jag förklarat ovan, just att utesluta möjligheten att särskilda åtgärder enligt vilka det krävs uppgift om ursprungsplats kan antas *uteslutande* på grundval av rent subjektiva överväganden.

47. Definitionen av ordet kvalitet i plural avser normalt den berörda produktens inneboende kännetecken eller egenskaper.[22] Det är här intressant att notera att det ord som används i den franska språkversionen av artikel 39.2 inte är ”qualités” utan ”propriétés” (egenskaper), vilket tydligt och klart avser kvaliteten eller en egenskap som betraktas som karakteristisk eller en konstitutiv del av något. Dessutom anges det i den första meningen i artikel 39.2, i fråga om det samband som måste finnas mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och livsmedlets ursprung eller härkomst att detta måste ”bevisas”, vilket leder vidare till det implicita antagandet att dessa kvaliteter kan fastställas på ett objektivt sätt.[23] Slutligen framgår det av artiklarna 1.1 och 3.2 i förordning nr 1169/2011 att de mål som eftersträvas med denna förordning inte bara är att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå utan också att sörja för att den fria rörligheten iakttas i fråga om livsmedel. Även om den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats ändå tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade livsmedel är det sannolikt att den kan skada den fria rörligheten för varor, kanske ännu mer än någon annan form av icke-diskriminerande uppgifter.[24] Som domstolen förklarat innan förordningen antogs, ger sådana krav ”konsumenterna möjlighet att skilja mellan inhemska och importerade varor vilket kan medföra att de på grund av eventuella fördomar mot utländska produkter avstår från att köpa sådana”.[25]

48. Ovanstående innebär att artikel 39.2 därför bör tolkas så, att det där fastställs ytterligare villkor för antagandet av åtgärder enligt vilka det krävs uppgift om ursprungsland eller härkomstplats. Syftet med denna bestämmelse är helt visst att säkerställa rätt balans mellan de båda målen som eftersträvas genom förordning nr 1169/2011 att, för det första, säkerställa att konsumenterna får lämplig

19 Exempelvis definieras ”kvalitet” i ISO 9000:2000 standard i vilken grad en uppsättning inneboende egenskaper hos ett objekt uppfyller krav.

20 Se artikel 3.1 och skäl 4.

21 Se artikel 4.2 och, för detta ändamål, skälen 16–18. Eftersom det i denna bestämmelse fastställs en allmän princip för lagstiftningen om livsmedel, tolkar jag den som riktad till medlemsstaterna, när dessa tillämpar artikel 39, samt till kommissionen, när denna använder den befogenhet som av unionslagstiftaren delegeras till denna i artikel 10.2 för att ändra förteckningen över ytterligare obligatoriska uppgifter.

22 Ordet kan i enlighet härmed tolkas som en hänvisning till livsmedlets fysiska, näringsmässiga, organoleptiska samt, i synnerhet, smakrelaterade egenskaper.

23 Artikel 4.2 återfinns i kapitel II i förordning nr 1169/2011, som, så som dess titel anger, tar upp de allmänna principerna i fråga om livsmedelsinformation. Eftersom det i denna bestämmelse fastställs en allmän princip i fråga om livsmedelsinformation kan den regel som därmed införs vara föremål för undantag.

24 Eftersom de nationella åtgärder som ålägger en skyldighet att tillhandahålla information om varors ursprung eller härkomst gäller för alla varor utan åtskillnad, utgör dessa inte en direkt diskriminering utan är åtgärder som kan ha en verkan som är likvärdig med en kvantitativ restriktion. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 1985, kommissionen/Förenade kungariket (207/83, EU:C:1985:161, punkt 17). I förevarande mål gäller inte det angripna dekretet varor som bearbetas utanför unionen. Emellertid har domstolen slagit fast att ”[t]illämpningen av en nationell bestämmelse kan nämligen även medföra verkningar för den fria rörligheten av varor … även om bestämmelsen endast var tillämplig på inhemska producenter”, eftersom den uppmuntrar till köp av inhemska bearbetningsföretag för lokalt producerade varor, i detta fall mjölk. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 maj 1997, Pistre m.fl. (C-321/94–C-324/94, EU:C:1997:229, punkt 45).

25 Dom av den 25 april 1985, kommissionen/Förenade kungariket (207/83, EU:C:1985:161, punkt 17).

information som gör det möjligt för dem att fatta väl underbyggda, säkra, hälsosamma och långsiktigt hållbara beslut och, för det andra, att säkerställa att den fria rörligheten respekteras med avseende på livsmedel. Dessa villkor är avsedda att begränsa de motiveringar som kan anföras till stöd för en sådan åtgärd och ålägga ett striktare proportionalitetssamband mellan de båda syftena. [26]

49. För att nu återvända till bestämmelserna i artikel 39 följer i tur och ordning att det i artikel 39.1 anges de skäl av allmänt intresse, som kan motivera nationella åtgärder genom vilka ett krav om ytterligare uppgifter införs för en viss kategori av livsmedel. Vad gäller angivelser rörande ursprungsplatsen införs dock genom artikel 39.2 två mer restriktiva villkor, nämligen, för det första, förekomsten av ett fastställt samband mellan vissa kvaliteter hos det berörda livsmedlet och dess ursprung eller härkomst och, för det andra, den omständigheten att flertalet konsumenter anser att denna uppgift är mycket viktig. [27]

50. Med beaktande av ordalydelsen, strukturen och det särskilda mål som eftersträvas med artikel 39.2 anser jag att de båda kriterierna är åtskilda och kumulativa. [28] I synnerhet kan inte kravet om ett bevisat samband mellan livsmedlets kvaliteter och dess ursprung eller härkomst tillgodoses enbart genom en hänvisning till rent objektiva omständigheter rörande vikten av det samband som flertalet konsumenter tillmäter denna egenskap.

51. Denna slutsats ifrågasätts inte av de argument som anförts av den italienska regeringen att, om artikel 39.2 ska tolkas så, att det i den fastställs två skilda villkor skulle denna bestämmelse förlora sin ändamålsenliga verkan (*effet utile*), framför allt på grund av att de enda nationella åtgärder som skulle kunna uppfylla dessa två villkor kommer att stöta på hinder i form av den heltäckande harmonisering som uppnås genom förordning nr 1151/2012. [29]

52. Genom att tolka artikel 39.2 på så sätt, att det enligt den inte endast krävs att det måste föreligga ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, utan också att flertalet konsumenter anser att denna uppgift är mycket viktig, kan räckvidden för den bestämmelsen förvisso förefalla ganska begränsad. Eftersom nämnda bestämmelse endast gäller åtgärder enligt vilka det krävs uppgift om ursprungsland eller härkomstplats förefaller det dock vara logiskt att denna bestämmelse ska tolkas så, att dess räckvidd är begränsad. I motsats till de argument som anförts av vissa parter, innebär inte en tolkning av denna bestämmelse som att denna uppställer tvås åtskilda villkor, att denna artikel förlorar någon form av ändamålsenlig verkan (*effet utile*). Ribban är inte oöverstiglig, trots att den har satts högt.

53. Den harmonisering som åstadkoms genom förordning nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel hindrar inte att det beslutas om åtgärder enligt vilka det krävs uppgift om ursprungsland eller härkomstplats. Trots att det i förordningen fastställs ett enhetligt och heltäckande system för skydd för kvalificerade ursprungsbeteckningar som används för att beteckna

26 Medan det till exempel i artikel 4.2 i förordning nr 1169/2011 anges att medlemsstaterna, då dessa överväger behovet av obligatorisk livsmedelsinformation, endast ska ta hänsyn till ett utbrett behov hos en majoritet av konsumenterna av vissa uppgifter som de anser vara mycket viktiga eller till allmänt erkända fördelar för konsumenten, och i det särskilda fall där den obligatoriska informationen avser ursprungsland eller härkomstplats måste medlemsstaterna också bevisa att en majoritet av konsumenterna anser det vara mycket viktigt att denna uppgift lämnas.

27 Mer exakt syftar dessa båda villkor till att förhindra att nationella åtgärder enligt vilka det krävs uppgift om ursprungsland är grundade på konsumenternas fördomar i fråga om de påstådda kvaliteterna hos vissa livsmedelsprodukter från vissa länder och till att underförstått utesluta möjligheten för en medlemsstat att använda någon egenskap hos livsmedlen som förevändning för att kräva uppgift om ursprungsland.

28 Dessa båda kriterier måste visserligen läsas och tolkas tillsammans men endast i så måtto att inte vilken kvalitet som helst för vilken det finns ett bevisat samband med livsmedlets ursprung eller härkomst kan motivera en obligatorisk uppgift om livsmedlets ursprungsland eller härkomstplats, utan endast sådana som är av betydelse för konsumenterna.

29 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1151/2012 av den 21 november 2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel (EUT L 343, 2012, s. 1).

produkter i fråga om vilka det finns ett särskilt samband mellan deras kvaliteter och deras geografiska ursprung,[30] omfattar denna harmonisering endast användning av vissa namn för att beteckna produkter.[31] Så är inte fallet i fråga om den obligatoriska uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats.

54. Med beaktande av ovanstående föreslår jag att den andra frågan ska besvaras på så sätt, att artikel 39.2 bör tolkas så, att det i den anges två olika kriterier. Utifrån detta kan inte bedömningen av det första kriteriet, vilket gäller förekomsten av ett bevisat samband, grundas på en rent subjektiv värdering av vikten av den koppling som flertalet konsumenter kan fastställa mellan livsmedlets kvaliteter och dess ursprung eller härkomst. I artikel 39.2 krävs det i stället att de berörda livsmedel som kommer från vissa länder eller härkomstplatser har vissa objektiva kvaliteter eller egenskaper som skiljer dem från samma livsmedel med annat ursprung.

C. Den tredje frågan

55. Med sin tredje fråga vill den hänskjutande domstolen veta om artikel 39.2 i förordning nr 1169/2011 ska tolkas så, att aspekter hänförliga till livsmedlets motståndskraft vid transporter och risk för förstörelse under en transport kan beaktas vid bedömningen av huruvida det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, med tillämpning av artikel 39.2?

1. Huruvida begäran om yttrande kan prövas i sak

56. Det framgår inte redan av den dossier som överlämnats till domstolen att de franska myndigheterna hade angett aspekter hänförliga till mjölkens motståndskraft vid transporter i syfte att motivera det angripna dekretet när detta anmäldes till kommissionen innan det antogs. Dessutom har den franska regeringen i sin skriftliga inlaga redovisat annan förklaring, nämligen att dekretet hade antagits ”för att tillmötesgå de starka förväntningar som framförts av konsumenterna för märkning av mjölk … efter skandaler som den rörande hästkött som på bedrägligt sätt använts i stället för nötkött” samt ”skyldigheten att ange ursprung kommer att förbättra insynen och spårbarheten i livsmedelskedjan i syfte att på mer effektivt sätt bekämpa livsmedelsbedrägeri och återställa konsumenternas förtroende”.

57. Det bör dock observeras att frågor som hänskjutits till domstolen för förhandsavgörande presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen eller giltighetsprövningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den.[32]

58. I förevarande fall tycks den hänskjutande domstolen inte utesluta möjligheten att aspekter hänförliga till mjölkens motståndskraft vid transporter kan ha beaktats av den nationella lagstiftande församlingen då denna antog dekretet. Eftersom EU-domstolen inte har behörighet att tolka nationell lagstiftning – och därmed inte heller att fastställa om de syften som eftersträvas med det angripna dekretet faktiskt är de som åsyftas i den fråga som ställs –, anser jag att frågan bör kan upptas till sakprövning.

30 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, EU:C:2009:521, punkt 114).

31 Se, analogt, dom av den 8 maj 2014, Assica och Kraft Foods Italia (C-35/13, EU:C:2014:306, punkterna 29–31).

32 Se, exempelvis, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25).

2. Prövning i sak

59. Med anledning av mitt förslag till avgörande av den andra hänskjutna frågan bör det redan från början erinras om att det i artikel 39.2 fastställs två kriterier för antagande av en nationell åtgärd där en medlemsstat kräver att det ska lämnas uppgift om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats. Enligt det första kriteriet kan det endast beslutas om en sådan angivelse om det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst.

60. Vad avser begreppet kvaliteter avser detta ord, vilket redan har påpekats, egenskaper inom agronomin såsom ett livsmedels fysiska, näringsmässiga, organoleptiska samt, i synnerhet, smakrelaterade egenskaper.

61. Eftersom uttrycket vissa kvaliteter används i artikel 39.2 utan att det anges vad dessa egenskaper består i, anser jag att denna bestämmelse avser samtliga fall där det kan fastställas ett samband mellan någon av ett livsmedels egenskaper och dess ursprung eller härkomst. Härvid kan livsmedlets motståndskraft vid transporter betraktas som en av livsmedlets kvaliteter. [33]

62. För att det första kriteriet i artikel 39.2 ska vara uppfyllt måste det emellertid finnas ett samband mellan den kvalitet som den hänskjutande domstolen tar upp i sin fråga, nämligen livsmedlets motståndskraft vid transport, å ena sidan, och dess ursprung eller härkomst, å den andra. Vad beträffar det senare kriteriet är en sådan kvalitet i allmänhet inte specifik för dess ursprung. I fråga om exempelvis vissa frukter eller grönsaker kan sålunda den produktionsteknik som används vid odlingen eventuellt påverka varornas förmåga att klara transporter. Mjölkens förmåga att klara transporter på sådant sätt att kvaliteten inte äventyras varierar åtminstone under moderna förhållanden inte beroende på produktionsplatsen. Man skulle i enlighet med detta, och i brist på något belägg för motsatsen, helt klart kunna anta att mjölk som producerats i Frankrike eller mjölk som producerats i Belgien har samma förmåga att klara transporter.

63. Andra kvaliteter hos livsmedlet, till att börja med smaken, kan visserligen påverkas av transporten. Eftersom sådan transport tar kortare eller längre tid beroende på livsmedlets ursprung kan det finnas ett samband mellan dess ursprung och några av dess kvaliteter. För att uppfylla det första kriteriet i artikel 39, nämligen att det ska finnas ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, måste det dock alltjämt fastställas att transporterna av ett visst livsmedel medför objektiva risker för förstörelse av vissa kvaliteter hos livsmedlet. I fråga om mjölk följer av det andra kriteriet att förändringen måste påverka vissa av dess kvaliteter som flertalet konsumenter anser vara viktiga.

64. Det krävs dessutom av medlemsstaterna att de, när de agerar inom tillämpningsområdet för unionslagstiftningen [34] och därmed vid genomförandet av artikel 39 i förordning nr 1169/2011, ska iaktta de allmänna principerna inom EU-lagstiftningen, inbegripet proportionalitetsprincipen. Härav följer att de bestämmelser som medlemsstaterna kan anta ska vara ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, och de får inte vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå nämnda mål. Detta innebär i synnerhet att man vid valet mellan flera lämpliga åtgärder måste välja den minst ingripande. [35] Det bör slutligen påpekas att nationell lagstiftning endast är ägnad att uppnå det åberopade målet om den verkligen avspeglar en strävan att på ett konsekvent och systematiskt sätt uppnå detta mål. [36]

33 Trots att det finns hygieniska normer och säkerhetsnormer som är delvis harmoniserade på europeisk nivå (upprätthållandet av kylkedjan m.m.), vilka syftar till att bevara vissa av livsmedlens egenskaper under transport, har inte alla livsmedel samma beständighet vid transport.

34 Se, i detta avseende, dom av den 1 december 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, punkterna 105 och 106).

35 Se, exempelvis, dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 165 och där angiven rättspraxis).

36 Se, exempelvis, dom av den 14 november 2018, Memoria, Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 52).

65. Även om det kan godtas att vissa kvaliteter hos mjölk kan påverkas av transporter, tycks detta endast gälla ”färsk” mjölk (opastöriserad eller pastöriserad). Eftersom det av handlingarna framgår att det angripna dekretet utan åtskillnad är tillämpligt på alla slag av mjölk, både ”färskmjölk” och ”UHT-mjölk” går dekretet längre än vad som krävs för att uppnå det mål som den hänskjutande domstolen redovisat.

66. Om det dock vetenskapligt kan fastställas att vissa kvaliteter hos mjölk, och även hos UHT-mjölk, vare sig dessa är fysiska, näringsmässiga, organoleptiska eller smakrelaterade, sannolikt kan förändras genom dess transporter, och om konsumenterna fäster vikt vid dessa särskilda kvaliteter kan – så som det förklarats vid prövningen av den andra frågan - övervägandena i fråga om ett livsmedels motståndskraft vid transporter och risken för förstörelse under transiteringen innefattas i bedömningen.

67. Visserligen är i fråga om ”färsk” mjölk naturligtvis frågan om färskheten i sig – i högre eller lägre grad avhängig av vilket slag av mjölk det gäller – kopplad till den sträcka som mjölken färdas från produktion till marknad.[37] Jag kan emellertid inte låta bli att i sammanhanget påpeka att uppgiften om ursprung av mjölk som producerats i en annan medlemsstat än Frankrike enligt artikel 3-III i det angripna dekretet kan vara ”Ursprung: EU”. Å andra sidan anges det i artikel 3-IV att uppgiften om ursprung kan formuleras ”Ursprung: utanför EU” i fråga om mjölk eller mjölk som används som ingrediens i mjölkprodukter har insamlats, förpackats eller bearbetats i en eller flera stater som inte är medlemmar i EU.

68. Eftersom de alternativ som anges i dessa bestämmelser – Frankrike”, ”EU” eller ”Utanför EU” – inte är tillräckligt exakta för att konsumenterna – ens indirekt – ska kunna bedöma den sträcka som mjölken transporterats, tycks det som om det angripna dekretet står i strid med det syfte som den franska regeringen angett för dess berättigande, nämligen en önskan att informera konsumenterna om risken för att mjölken ska fördärvas under transiteringen.

69. Mer exakt kan det anses att dekretet i dess nuvarande lydelse inte uppfyller proportionalitetskriterierna då att det inte uppnår syftet att på ett enhetligt och systematiskt sätt informera konsumenterna om ett möjligt samband mellan längre transport av mjölk och kvaliteten hos den mjölken.[38] Detta framgår särskilt av att mejeriprodukter som produceras lagligt i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 6 i dekretet inte omfattas av bestämmelserna i dekretet. I så fall skulle exempelvis ost som tillverkas i Italien av tysk mjölk och sedan saluförs i Frankrike inte beröras.

70. Då EU-domstolen emellertid inte har behörighet enligt artikel 267 FEUF att tillämpa en bestämmelse i EU-lagstiftningen på ett särskilt mål – och, utvidgat, att bedöma giltigheten av en nationell lag med hänvisning till en sådan bestämmelse –, ankommer det uteslutande på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av eventuella ytterligare förklaringar som framförts av den franska regeringen fastställa om de fyra villkor som anges i punkt 64 i detta förslag till avgörande är uppfyllda.

71. Under dessa förhållanden föreslår jag att den tredje frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 39.2 ska tolkas så, att den innebär att överväganden i samband med ett livsmedels motståndskraft vid transporter och risken för förstörelse under transiteringen vid tillämpningen av artikel 39.2 kan innefattas i bedömningen av huruvida det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, om det, för det första, är fastställt att

37 Man kan tänka sig att uppgiften om ursprungsland eller ursprungsplats inte med nödvändighet är det mest korrekta sättet att informera konsumenterna om den sträcka som mjölken färdas från produktion till marknad. Om man till exempel tar mjölk som importeras från Belgien till Frankrike kan avståndet mellan produktions- och konsumtionsplats eller platsen för vidare användning i vissa fall vara kortare än i fråga om mjölk som produceras på annat håll i Frankrike. Ett krav om att det på förpackningen ska lämnas de uppgifter som här berörs har emellertid fördelen att den är enkel att tillämpa och förmodligen mindre kostsam för företagarna än något annat alternativ, så som en uppgift som är mer direkt relaterad till den sträcka mjölken färdas, eftersom sträckan kan variera beroende på distributionsvägen.

38 Se, exempelvis, dom av den 14 november 2018, Memoria, Dall’Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 52).

mjölk kan fördärvas under transporten, för det andra att ändringar sannolikt kan påverka vissa kvaliteter hos mjölk som flertalet konsumenter anser vara mycket viktiga samt, för det tredje, om ett sådant krav är lättare att tillämpa än varje annan åtgärd som skulle kunna vara mer direkt relaterad till den sträcka som tillryggaläggs eller den tid det tar att transportera mjölken, och, för det fjärde, om det är syftet att informera konsumenterna om risker för livsmedlets kvaliteter i samband med transporter därav som eftersträvas med den nationella åtgärden på ett enhetligt och systematiskt sätt.

D. Den fjärde frågan

72. Med sin fjärde fråga vill den hänskjutande domstolen veta om bedömningen av de kriterier som anges i artikel 39 i förordning nr 1169/2011 förutsätter att livsmedlet betraktas som unikt på grund av dess ursprung eller som garanterat på grund av det ursprunget och, i det senare fallet, om uppgiften om ursprung eller härkomst kan vara mer exakt än angivelsen ”EU” eller ”Utanför EU” utan hinder av den harmonisering av hälsonormer och miljönormer som är tillämplig inom Europeiska unionen.

73. Som det har förklarats ovan i svaret på den andra frågan fastställs härvid i artikel 39.2 två olika kriterier gällande dels förekomsten av ett bevisat samband mellan vissa egenskaper hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, dels att medlemsstaterna måste styrka att flertalet konsumenter anser att denna uppgift är mycket viktig.

74. Eftersom sambandet mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung måste vara ”bevisat”, innebär det första kriteriet att det krävs att livsmedel av ett visst ursprung normalt har vissa kvaliteter som är specifika för deras ursprung. I enlighet med ordalydelsen i artikel 39.2 krävs det emellertid inte att dessa kvaliteter ska vara unika i så måtto att de är unika för ett särskilt land och det är heller inte nödvändigt att den medlemsstat som kräver angivelse ska vara ett av de länder i vilka livsmedlen har sådana kvaliteter.

75. För att den berörda åtgärden ska vara förenlig med proportionalitetsprincipen måste emellertid, så som det i sak anges i den andra meningen i artikel 39.2, flertalet konsumenter inte endast fästa stor vikt vid de särskilda kvaliteterna hos livsmedel från vissa länder eller platser utan de ska också kunna förknippa dessa kvaliteter med vissa länder eller platser. Uppgiften om ursprungsland eller ursprungsplats skulle annars inte fylla sin funktion enligt artikel 3.1 i förordning nr 1169/2011, att ge konsumenterna möjlighet att fatta ett informerat beslut.

76. I fråga om den grad av visshet som måste gälla i fråga om förekomsten av de särskilda kvaliteterna hos livsmedel som kommer från ett visst land eller en viss härkomstplats, finner jag att det är tillräckligt att det är fastställt att de särskilda produktionsförhållandena, i synnerhet tekniska eller klimatmässiga förhållanden som generellt gäller i det berörda landet, har koppling till dessa kvaliteter. I enlighet härmed anser jag att kvaliteterna hos livsmedel som kommer från en viss grupp av länder eller geografiska områden kan vara specifika på grund av deras ursprung utan att de nödvändigtvis är garanterade på grund av det ursprunget.

77. Eftersom dessa kvaliteter kan bero på faktorer som klimat eller jordmån, eller de produktionsnormer som tillämpas, kan uppgiften om ursprung eller härkomst vara mer exakt än angivelsen ”EU” eller ”Utanför EU” utan hinder av den harmonisering av hälsonormer och miljörelaterade normer som är tillämplig inom Europeiska unionen.

78. Även om kvaliteterna härrör från den tillämpliga produktionsnormen ger harmoniseringen, som i förevarande fall, medlemsstaterna viss handlingsfrihet att anta särskilda åtgärder. Denna harmonisering är nämligen eventuellt inte fullständig, så som det antyds i denna fråga, utan kan omfatta endast hälso- och miljöaspekter, medan de nationella normer som tillämpas kan ha andra

syften, så som att säkerställa ett visst mått av hög kvalitet hos livsmedlet. I syfte att främja ”en kapplöpning mot toppen” bör konsumenterna ha möjlighet att identifiera ursprunget avseende ett livsmedel som har en sådan kvalitet som de anser har ett betydande värde när det är fastställt att vissa medlemsstater tillämpar högre produktionsnormer.

79. När de särskilda kvaliteterna hos livsmedel är förknippade med klimatfaktorer eller jordmån eller de produktionsnormer som tillämpas får en medlemsstat på grundval av artikel 39.2 göra angivelse av ursprungsland obligatorisk i syfte att ge konsumenter som är intresserade av dessa egenskaper möjlighet att göra ett informerat val. Om det visar sig att de kvaliteter hos livsmedlet som konsumenterna efterfrågar garanteras av att man inom unionen tillämpar fullt harmoniserade produktionsnormer får emellertid en medlemsstat inte kräva något annat än angivelsen ”EU” eller ”Utanför EU”. En mer exakt angivelse skulle med nödvändighet sakna mening och därmed gå utöver vad som är nödvändigt, i strid med vad som krävs enligt proportionalitetsprincipen.

80. I fråga om mjölk är jag – även om frågan inte specifikt hänför sig till detta livsmedel – inte helt övertygad om att man genom den harmonisering som införts genom unionslagstiftningen till fullo beaktar samtliga förutsättningar vid mjölkproduktion, vilka bland annat är avhängiga av det foder som korna får samt deras allmänna välbefinnande. Jag noterar exempelvis att det i förordning nr 178/2002, på vilken Lactalis grundar sina iakttagelser, endast, så som det förklaras i artikel 1.2 i den förordningen, anges vissa allmänna principer som medlemsstaterna måste följa. Likaså anges det i artikel 1.1 i direktiv 98/58/EG [39] att det i direktivet endast fastställs miniminormer för skydd av djur som hålls för animalieproduktion. [40] Andra rättsakter, såsom förordning (EG) nr 853/2004, [41] ger medlemsstaterna möjlighet att anta avvikande åtgärder. [42] Vid utfrågningen bekräftade kommissionen att reglerna för mjölkproduktion inte var till fullo harmoniserade.

81. Med beaktande av ovanstående finner jag att den fjärde frågan bör besvaras så, att enligt artikel 39 i förordning nr 1169/2011 krävs det endast att kvaliteterna hos livsmedel som kommer från en viss grupp länder eller geografiska områden kan vara specifika på grund av sitt ursprung utan att dessa kvaliteter med nödvändighet är garanterade på grund av ursprunget. Den bestämmelsen hindrar inte nödvändigtvis en medlemsstat från att utan hinder av den harmonisering av hälsonormer och miljörelaterade normer som är tillämplig inom Europeiska unionen införa en ytterligare obligatorisk angivelse av produktionsplatsen som är mer exakt än endast angivelsen ”EU” eller ”Utanför EU”.

Förslag till avgörande

82. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska lämna följande svar på de frågor som ställts av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike):

1) Artikel 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna ska tolkas så, att bestämmelsen har harmoniserat de villkor under vilka medlemsstaterna får göra uppgiften om ursprungsland eller härkomstplats för mjölk som används som slutprodukt eller som ingrediens obligatorisk har harmoniserats genom denna. Den bestämmelsen hindrar dem dock inte från att göra denna angivelse obligatorisk på grundval av artikel 39 i förordningen samt i fall där de förhållanden som anges i den bestämmelsen är uppfyllda.

39 Rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av djur som hålls för animalieproduktion (EGT L 221, 1998, s. 23).

40 I enlighet med detta tolkar jag dessa bestämmelser såsom syftande till att garantera att livsmedel som saluförs inom unionen är av viss lägsta kvalitet men inte av identisk kvalitet.

41 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung. (EUT L 139, 2004, s. 55, och rättelse i EUT L 226, 2004, s. 22).

42 Se artikel 10.3) i förordning nr 853/2004.

2) Artikel 39.2 ska tolkas så, att det i den anges två olika kriterier. Utifrån detta kan inte bedömningen av det första kriteriet, vilket gäller förekomsten av ett bevisat samband, grundas på subjektiva faktorer i fråga om vikten av den koppling som flertalet konsumenter kan göra mellan livsmedlets kvaliteter och dess ursprung eller härkomst, utan det krävs i stället i artikel 39.2 att de berörda livsmedel som kommer från vissa länder eller härkomstplatser har vissa objektiva kvaliteter eller egenskaper som skiljer dem från samma livsmedel med annat ursprung.

3) Artikel 39.2 ska tolkas så, att den innebär att överväganden i samband med ett livsmedels motståndskraft vid transporter och risken för förstörelse under transiteringen vid tillämpningen av artikel 39.2 kan innefattas i bedömningen av huruvida det finns ett bevisat samband mellan vissa kvaliteter hos livsmedlet och dess ursprung eller härkomst, om det, för det första, är fastställt att mjölk kan fördärvas under transporten och, för det andra, att ändringar sannolikt kan påverka vissa kvaliteter hos mjölk som flertalet konsumenter anser vara mycket viktiga samt, för det tredje, om ett sådant krav är lättare att tillämpa än varje annan åtgärd som skulle kunna vara mer direkt relaterad till den sträcka som tillryggaläggs eller den tid det tar att transportera mjölken.

4) Enligt artikel 39 i förordning nr 1169/2011 krävs det endast att kvaliteterna hos livsmedel som kommer från en viss grupp länder eller geografiska områden kan vara specifika på grund av deras ursprung utan att dessa kvaliteter med nödvändighet är garanterade på grund av ursprunget. Den bestämmelsen hindrar inte nödvändigtvis en medlemsstat från att utan hinder av den harmonisering av hälsonormer och miljörelaterade normer som är tillämplig inom Europeiska unionen införa en ytterligare obligatorisk angivelse av produktionsplatsen som är mer exakt än endast angivelsen ”EU” eller ”Utanför EU”.