Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 5. april 2016*

Sag C-113/15

Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG
mod
Landeshauptstadt München

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern, Tyskland))

»Direktiv 2001/110/EF — artikel 2, stk. 4 — angivelse af det eller de oprindelseslande, hvor honningen er høstet — direktiv 2000/13/EF — artikel 1, stk. 3, litra b) — betydningen af »færdigpakket levnedsmiddel« — hvorvidt oprindelseslandet skal angives på portionspakninger med honning, som sælges i kartoner til etablissementer og efterfølgende sælges i portionspakninger eller inkluderes i købte måltider — artikel 13, stk. 4 — omfanget af undtagelsen for små emballager — forordning (EU) nr. 1169/2011 — artikel 2, stk. 2, litra e) — betydningen af »færdigpakket fødevare« — artikel 16, stk. 2 — omfanget af undtagelsen for små emballager«

1. Denne sag vedrører mærkningen af portionspakninger med honning, som pakkes og sælges i en karton, hvis mærkat angiver oprindelseslandet for honningen. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern) har i det væsentlige anmodet Domstolen om at oplyse, om oprindelseslandet for honningen i henhold til EU-retten også skal angives på hver portionspakning, der efterfølgende sælges separat eller inkluderes i et købt måltid. Dette spørgsmål er opstået i forbindelse med en retssag anlagt af en virksomhed, som producerer og aftapper honning (Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG, herefter »Breitsamer«), mod Landeshauptstadt München (byen München). Breitsamer blev i 2012 pålagt en bøde, fordi virksomheden i første halvår 2011 havde markedsført honning, hvor oprindelseslandet ikke var anført på portionspakningen.

EU-retten

Mærkning af levnedsmidler: direktiv 2000/13 og forordning nr. 1169/2011

2. Direktiv 2000/13/EF** (herefter »direktivet om mærkning af levnedsmidler«) konsoliderede den tidligere lovgivning om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler***. Formålet med dette direktiv var udarbejdelse af generelle EU-regler, der skulle gælde for alle levnedsmidler, som blev

* Originalsprog: engelsk.

** Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.3.2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 596/2009 af 18.6.2009 (EUT L 188, s. 14). Direktivet om mærkning af levnedsmidler er nu ophævet ved forordning (EU) nr. 1169/2011, jf. punkt 11-23 nedenfor.

*** Første betragtning.

bragt i omsætning****. Særlige regler, som kun omhandlede visse bestemte levnedsmidler, blev fastlagt inden for rammerne af særskilte bestemmelser, der skulle gælde for disse varer*****. Alle regler vedrørende mærkning af levnedsmidler skulle først og fremmest opfylde kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne******. En detaljeret mærkning, der angiver produktets eksakte art og beskaffenhed, gør det muligt for forbrugeren at foretage sit valg med fuldt kendskab til produktet og blev anset for den bedst egnede, for så vidt som den skabte færrest hindringer for den frie samhandel*******.

3. I henhold til artikel 1, stk. 1, vedrørte direktivet om mærkning af levnedsmidler bl.a. mærkning af levnedsmidler, der er bestemt til i uforandret stand at leveres til den endelige forbruger. Artikel 1, stk. 2, udvidede direktivets anvendelsesområde til levnedsmidler, der var bestemt til at leveres til restauranter, hospitaler, marketenderier og andre lignende etablissementer (under ét defineret som »etablissementer« i direktivet).

4. I artikel 1, stk. 3, litra a), defineredes »mærkning« som »angivelser, oplysninger, fabriks- eller varemærker, billeder eller symboler, som vedrører et levnedsmiddel, og som er anført på emballager, dokumenter, skilte, etiketter eller halsetiketter af enhver art, der ledsager eller henviser til dette levnedsmiddel«. I artikel 1, stk. 3, litra b), defineredes »færdigpakket levnedsmiddel« som »den salgsenhed, som er bestemt til salg i uforandret stand til den endelige forbruger og til etablissementer, og som består af et levnedsmiddel samt den emballage, hvori det er pakket, inden det udbydes til salg, hvad enten denne emballage omslutter varen helt eller delvis, men dog på en sådan måde, at indholdet ikke kan ændres, uden at emballagen åbnes eller ændres«.

5. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), måtte mærkningen ikke være af en sådan art, at den kunne vildlede køberen, især med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed, herunder dets oprindelsessted. I henhold til artikel 2, stk. 3, litra a), gjaldt denne regel ligeledes levnedsmidlers præsentationsmåde og især levnedsmidlernes eller emballagens form eller udseende, det materiale, der anvendtes til emballage, den måde, hvorpå levnedsmidlerne var arrangeret, samt de forhold, hvorunder de blev udstillet.

6. Artikel 3, stk. 1, bestemte, at »[m]ærkning af levnedsmidler skal på de betingelser og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i artikel 4-17, kun omfatte følgende obligatoriske oplysninger [anført i nr. 1)-10)]«********. Artikel 3, stk. 1, nr. 8) havde følgende ordlyd: »angivelse af det sted, hvor levnedsmidlet har oprindelse eller kommer fra, i de tilfælde, hvor undladelse heraf ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til levnedsmidlets virkelige oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet egentlig kommer fra«.

7. I henhold til artikel 4, stk. 2, kunne der ved EU-retlige bestemmelser, som fandt anvendelse på bestemte levnedsmidler, foreskrives flere obligatoriske oplysninger end dem, der var opregnet i artikel 3. Såfremt der ikke forelå sådanne EU-retlige bestemmelser, kunne medlemsstaterne foreskrive sådanne oplysninger i overensstemmelse med proceduren i artikel 19*********.

**** Fjerde betragtning.

***** Femte betragtning.

****** Sjette betragtning.

******* Ottende betragtning.

******** Jf. også niende betragtning. De øvrige oplysninger omfattede varebetegnelse [nr. 1)], ingrediensliste [nr. 2)], mængden af visse ingredienser eller kategorier af ingredienser [nr. 3)], nettoindhold [nr. 4)], dato for mindste holdbarhed eller sidste anvendelsesdato [nr. 5)], særlige opbevarings- og anvendelsesforskrifter [nr. 6)], navn eller firmanavn og adresse på fabrikanten eller pakkevirksomheden eller på en forhandler [nr. 7)], brugsanvisning [nr. 9)] og (hvis relevant) angivelse af det virkelige alkoholindhold [nr. 10)].

********* Detaljerne i denne procedure er ikke relevante for denne sag.

8. I henhold til artikel 13, stk. 1, litra a), skulle de i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, omhandlede oplysninger være anført på færdigpakningen eller på en vedhæftet etiket. Uanset dette krav og med forbehold af EU-retlige bestemmelser vedrørende angivelsen af nominelle mængder var det i henhold til artikel 13, stk. 1, litra b), hvis de færdigpakkede levnedsmidler var »[…] bestemt for den endelige forbruger, men markedsføres i et tidligere handelsled end salg til denne, og hvis [salget] i dette handelsled [...] ikke sker til et etablissement [første led] [eller] […] bestemt til levering til etablissementer, hvor de skal tilberedes, bearbejdes, deles eller snittes [andet led]« tilstrækkeligt, at disse oplysninger kun blev anført i handelsdokumenterne for disse levnedsmidler, når disse dokumenter, der indeholdt samtlige oplysninger vedrørende mærkningen, med sikkerhed enten ledsagede de pågældende levnedsmidler eller var blevet fremsendt før leveringen eller samtidig med denne*********.

9. Artikel 13, stk. 4, fastlagde omstændigheder, hvorunder færre obligatoriske oplysninger skulle angives. Kun de oplysninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, nr. 1), 4) og 5)**********, skulle angives i forbindelse med »[…] emballager eller beholdere, hvis største yderflade har et flademål på under 10 cm^2 […]«.

10. Artikel 14, første afsnit, bestemte: »For levnedsmidler, der udbydes til den endelige forbruger og til etablissementer uden at være færdigpakkede, eller for levnedsmidler, der pakkes på salgsstedet på anmodning af køberen eller er færdigpakkede med henblik på øjeblikkeligt salg, fastsætter medlemsstaterne de nærmere regler for angivelse af de i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, omhandlede oplysninger.« I henhold til artikel 14, andet afsnit, kunne medlemsstaterne bestemme, at disse oplysninger eller nogle af dem ikke var obligatoriske, når blot oplysningen til køber blev tilgodeset.

11. Forordning (EU) nr. 1169/2011********** ophævede bl.a. direktivet om mærkning af levnedsmidler med virkning fra den 13. december 2014**********.

12. I henhold til tredje betragtning til forordning nr. 1169/2011 bør der – for at opnå et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og garantere deres ret til information – sikres hensigtsmæssig forbrugeroplysning om de fødevarer, de indtager. I ottende betragtning anføres, at de generelle mærkningskrav er suppleret med en række bestemmelser, der gælder for alle fødevarer under særlige omstændigheder eller for bestemte fødevarekategorier, og at der desuden findes en række særregler, der gælder for specifikke fødevarer. I henhold til 17. betragtning bør den primære begrundelse for at kræve obligatorisk fødevareinformation være ønsket om at sætte forbrugerne i stand til at identificere en fødevare og anvende den på passende vis og at træffe valg, der passer til deres individuelle kostbehov. I 20. betragtning anføres, at lovgivningen om fødevareinformation bør omfatte forbud mod at vildlede forbrugerne, navnlig hvad angår fødevarens karakteristika, virkninger eller egenskaber. For at være effektivt skal dette forbud også omfatte reklame og præsentationsmåde for fødevarer. 22. betragtning omhandler behovet for at opstille en liste over alle obligatoriske oplysninger, der principielt skal gives for alle fødevarer bestemt til den endelige forbruger og storkøkkener. Denne liste bør fortsat omfatte de oplysninger, der allerede kræves i henhold til gældende EU-lovgivning, idet det generelt opfattes som et værdifuldt regelsæt for forbrugeroplysning. I 32. betragtning nævnes, at obligatoriske oprindelsesbestemmelser er blevet udviklet på basis af »vertikale tilgange«, f.eks. for honning, og der henvises i denne forbindelse til Rådets direktiv 2001/110/EF********** (herefter »honningdirektivet«).

********* Jf. også 15. betragtning.

********** Disse oplysninger var (som nævnt): varebetegnelse [nr. 1)], nettoindhold for færdigpakkede levnedsmidler [nr. 4)], dato for mindste holdbarhed eller for visse levnedsmidler sidste anvendelsesdato [nr. 5)].

********** Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 25.10.2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, direktiv 2000/13, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF og Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004 (EUT L 304 af 22.11.2011, s. 18).

********** Jf. 6. og 11. betragtning samt artikel 53, stk. 1, og artikel 55.

********** Rådets direktiv af 20.12.2001 om honning (EFT L 410, s. 47).

13. I henhold til artikel 1, stk. 2, fastsætter forordning nr. 1169/2011 »[…] midler til at sikre forbrugernes ret til information og procedurer for fødevareinformation […]«. I henhold til artikel 1, stk. 3, finder forordningen anvendelse på »[…] ledere af fødevarevirksomheder i alle led i fødevarekæden, hvor deres aktiviteter vedrører fødevareinformation til forbrugerne«, og »[…] alle fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger, herunder fødevarer, der leveres af storkøkkener, og fødevarer bestemt til levering til storkøkkener«. Artikel 1, stk. 4, bestemmer, at forordningen finder anvendelse, medmindre andre mærkningsbestemmelser er fastsat i særlige EU-retlige bestemmelser om bestemte fødevarer.

14. Ved »markedsføring« forstås »besiddelse af fødevarer […] med henblik på salg, herunder udbydelse til salg eller anden overførsel, som finder sted mod eller uden vederlag, herunder selve salget og distributionen og selve den overførsel, der sker på andre måder« [artikel 2, stk. 1, litra a)] **********. Ved »obligatorisk fødevareinformation« forstås »de oplysninger, som den endelige forbruger skal have i medfør af EU-bestemmelserne« [artikel 2, stk. 2, litra c)]. »Færdigpakket fødevare« svarer til »færdigpakket levnedsmiddel« i direktivet om mærkning af levnedsmidler: Definitionen heraf i artikel 2, stk. 2, litra e), svarer til definitionen i artikel 1, stk. 3, litra b), i sidstnævnte direktiv (selv om artikel 2, stk. 2, litra e), henviser til »fødevare« og »storkøkkener« i stedet for »levnedsmiddel« og »etablissementer«). Definition af »færdigpakket fødevare« omfatter ikke fødevarer, der pakkes på salgsstedet på anmodning af forbrugeren eller er færdigpakkede med henblik på direkte salg [artikel 2, stk. 2, litra e)]. I henhold til artikel 2, stk. 3, henviser en fødevares oprindelsesland til en fødevares oprindelse som fastsat i overensstemmelse med artikel 23-26 i forordning (EØF) nr. 2913/92 **********.

15. Artikel 3, stk. 1, bestemmer, at »[f]ødevareinformation 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 […]«.

16. Det grundlæggende krav, som er fastsat i artikel 6, er, at alle fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger eller til storkøkkener, skal ledsages af fødevareinformation i overensstemmelse med denne forordning.

17. Artikel 8 har overskriften »Ansvarsfordeling«. Stk. 6 vedrører oplysninger om ikke-færdigpakkede fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger. Med hensyn til denne fødevarekategori skal ledere af fødevarevirksomheder i de virksomheder, som er under deres ledelse, sikre, at sådanne oplysninger videregives til den leder af en fødevarevirksomhed, der modtager fødevaren, således at der om fornødent kan gives den obligatoriske fødevareinformation til den endelige forbruger.

18. I henhold til artikel 9, stk. 1, litra i), er det, hvor dette er fastsat i artikel 26 **********, obligatorisk at angive oprindelsesland eller herkomstland (på de betingelser, der er fastsat i artikel 10-35, og med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i kapitel IV om obligatorisk fødevareinformation.

19. For færdigpakkede fødevarers vedkommende skal obligatorisk fødevareinformation i henhold til artikel 12, stk. 2, angives direkte på emballagen eller på en vedhæftet etiket.

********** Dette er definitionen i artikel 3, nr. 8), i 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 L 31, s. 1), hvortil artikel 2, stk. 1, litra a), henviser.

********** Rådets forordning af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1), som ændret. I artikel 23-26 defineres varers ikke-præferenceoprindelse.

********** Jf. punkt 21 nedenfor.

20. Artikel 16, stk. 2, bestemmer for så vidt angår emballager eller beholdere, hvis største yderflade har et flademål på under 10 cm^2, at det kun er obligatorisk at anføre de oplysninger, der er nævnt i artikel 9, stk. 1, litra a), c), e) og f)**********, på emballagen eller på etiketten. De oplysninger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra b)**********, skal gives på andre måder eller stilles til rådighed på anmodning af forbrugeren. I 39. betragtning forklares, at formålet med undtagelsen er at undgå unødvendige byrder for ledere af fødevarevirksomheder, og at undtagelsen finder anvendelse, medmindre sådanne oplysninger kræves i henhold til anden EU-lovgivning.

21. Artikel 26 fastlægger detaljerede bestemmelser om bl.a. angivelsen af fødevarens oprindelsesland eller herkomststed. Artikel 26, stk. 1, bestemmer, at artiklen finder anvendelse, medmindre andre mærkningsbestemmelser er fastsat i særlige EU-retlige bestemmelser. I henhold til artikel 26, stk. 2, litra a), er angivelse af oprindelsesland eller herkomststed obligatorisk »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«**********.

22. For fødevarer, der udbydes til den endelige forbruger og til storkøkkener uden at være færdigpakkede, eller for fødevarer, der pakkes på salgsstedet på anmodning af køberen eller er færdigpakkede med henblik på direkte salg, bestemmer artikel 44, stk. 1, at a) angivelse af oplysningerne i artikel 9, stk. 1, litra c), er obligatorisk, og b) angivelse af andre oplysninger omhandlet i artikel 9 og 10********** ikke er obligatorisk, medmindre medlemsstaterne vedtager nationale foranstaltninger, der kræver, at nogle af eller alle disse oplysninger eller elementer af disse oplysninger skal angives. I henhold til artikel 44, stk. 2, kan medlemsstaterne vedtage nationale foranstaltninger for, hvordan de i artikel 44, stk. 1, omhandlede oplysninger eller elementer af disse oplysninger skal gøres tilgængelige, herunder i givet fald deres udtryks- og præsentationsform.

23. Artikel 54 fastsætter overgangsforanstaltninger. I henhold til artikel 54, stk. 1, første afsnit, kan fødevarer, der er markedsført eller mærket inden den 13. december 2014, og som ikke opfylder kravene i forordning nr. 1169/2011, markedsføres, indtil fødevarelagrene er opbrugt.

Fremstilling og markedsføring af honning: honningdirektivet

24. Honningdirektivet er en omarbejdelse af direktiv 74/409/EØF**********, der har til formål at gøre bestemmelserne om betingelserne for fremstilling og markedsføring af honning mere tilgængelige og at tilpasse sidstnævnte direktiv til den almindelige EU-lovgivning, som gælder for levnedsmidler, navnlig bestemmelserne om mærkning**********. I femte betragtning anføres, at de generelle bestemmelser om mærkning af levnedsmidler, der er fastsat i direktivet om mærkning af levnedsmidler, bør anvendes på visse betingelser. På grund af den nære forbindelse mellem honnings kvalitet og oprindelse er det et uomgængeligt krav, at der gives fyldestgørende oplysninger om oprindelsen, så forbrugeren ikke vildledes om produktets kvalitet. På grund af de særlige forbrugerinteresser, der er forbundet med honnings geografiske kendetegn, samt hensynet til fuld åbenhed herom, er det nødvendigt, at det oprindelsesland, hvor honningen er høstet, fremgår af mærkningen.

********** Nemlig varebetegnelsen for fødevaren [litra a)], visse ingredienser eller tekniske hjælpestoffer [litra c)], nettomængden af fødevaren [litra e)] og datoen for mindste holdbarhed eller sidste anvendelsesdato [litra f)].

********** Dvs. ingredienslisten.

********** Jf. også 29. betragtning.

********** Artikel 10 vedrører supplerende obligatoriske oplysninger om specifikke typer eller kategorier af fødevarer og er ikke relevant for denne sag.

********** Rådets direktiv af 22.7.1974 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning vedrørende honning (EFT L 221, s. 10).

********** Fjerde betragtning.

25. Artikel 1 bestemmer, at honningdirektivet gælder for de i bilag I (»Navne, produktbetegnelser og definitioner«) definerede produkter. Disse produkter skal opfylde kravene i bilag II (»Honnings kendetegn og sammensætning«).

26. Artikel 2 bekræfter, at direktivet om mærkning af levnedsmidler finder anvendelse på de i honningdirektivets bilag I nævnte produkter med forbehold af en række angivne undtagelser. I artikel 2, stk. 4, litra a), fastlægges den betingelse, at »[d]et eller de oprindelseslande, hvor honningen er høstet, skal angives på etiketten«. Artikel 2, stk. 4, litra), bestemmer også, at »[…] angivelsen af oprindelsesland, hvis honningen stammer fra flere medlemsstater eller tredjelande, i givet fald erstattes af […]: »blanding af honning fra EF«, »blanding af honning fra lande uden for EF« [eller] »blanding af honning fra lande i og uden for EF««. Artikel 2, stk. 4, litra b), bestemmer, at de oplysninger, der skal gives i henhold til artikel 2, stk. 4, litra a), for så vidt angår direktivet om mærkning af levnedsmidler, især artikel 13, 14, 16 og 17, betragtes som angivelser i henhold til artikel 3 i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

27. Honningdirektivet blev ændret ved direktiv 2014/63/EU**********, som trådte i kraft den 23. juni 2014, dvs. efter at de omtvistede portionspakninger med honning blev bragt i omsætning. I henhold til artikel 2, stk. 1 og 2, i direktiv 2014/63 var medlemsstaternes frist for at sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme artikel 1, stk. 1, 2 og 6 (»Ændringer«), samt artikel 3 (»Overgangsforanstaltninger«) i direktiv 2014/63 den 24. juni 2015. I henhold til artikel 3 kan produkter, der er bragt i omsætning eller mærket i overensstemmelse med direktiv 2001/110/EF inden den 24. juni 2015, fortsat markedsføres, indtil lagrene er opbrugt**********. Med hensyn til angivelse af oprindelsesland tilpasser direktiv 2014/63 under alle omstændigheder blot honningdirektivet til Lissabontraktatens ikrafttræden ved at erstatte henvisningen til »EF« i honningdirektivets artikel 2, stk. 4, litra a), med en henvisning til »EU«**********.

Tysk ret

28. Ved »færdigpakning« forstås i henhold til § 42, stk. 1, i lov om markedsføring og levering af måleudstyr på markedet, dets anvendelse og kalibrering samt om færdigpakninger (Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen) af 25. juli 2013 emballager af enhver art, som pakkes uden køberens nærværelse og lukkes uden køberens nærværelse, idet mængden af det indeholdte produkt ikke kan ændres uden at åbne eller tydeligt ændre emballagen. Ifølge den nationale ret betragtes salgsenheden som et afgørende element i såvel »færdigpakningen« som i det »færdigpakkede levnedsmiddel« både i EU-retten og i national ret.

29. I henhold til § 1, stk. 1, i bekendtgørelse om mærkning af levnedsmidler (Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung)********** finder forordningen anvendelse på mærkningen af færdigpakkede levnedsmidler, som er bestemt til salg til forbrugere. Restauranter, marketenderier og kommercielle storkøkkener sidestilles med »forbrugere«, for så vidt som fødevarer fortæres på deres salgssteder.

********** Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 15.5.2014 om ændring af direktiv 2001/110/EF om honning (EUT L 164, s. 1).

********** Jf. artikel 2, stk. 1, samt 11. og 12. betragtning.

********** Jf. artikel 1, stk. 1, og sjette betragtning.

********** Den forelæggende ret henviser til den version, der blev offentliggjort den 15.12.1999 (BGBl 1999 I, s. 2464) og senest ændret ved artikel 2 i bekendtgørelse af 25.2.2014 (BGBl 2014 I, s. 218).

30. § 3, stk. 4, i honningbekendtgørelsen (Honigverordnung) af 16. januar 2014, som i henhold til den forelæggende ret svarer til honningdirektivets artikel 2, stk. 4, litra a), bestemmer, at foruden oplysningerne i henhold til bekendtgørelsen om mærkning af levnedsmidler (Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung) skal mærkningen af de i bilag 1 (som fastsætter definitioner og handelsbetegnelser for honning og ifølge den forelæggende ret omfatter det omtvistede produkt) anførte produkter indeholde oplysninger om det eller de oprindelseslande, hvor honningen er høstet. For honning, der er høstet i flere oprindelseslande, og for så vidt som honningen er høstet dér, er betegnelserne a) »blanding af honning fra EF«, b) »blanding af honning fra lande uden for EF« og c) »blanding af honning fra lande i og uden for EF« mulige.

31. I henhold til § 3, stk. 3, første punktum i bekendtgørelsen om mærkning af levnedsmidler – som i henhold til honningbekendtgørelsens § 3, stk. 5, også finder anvendelse på de oplysninger, der skal angives på etiketten i henhold til honningbekendtgørelsens § 3, stk. 4 – skal oplysningerne anføres på emballagen eller på en vedhæftet etiket på et tydeligt synligt sted, på tysk, i et let forståeligt sprog, tydeligt læseligt og permanent. Honningbekendtgørelsens § 4, stk. 3, forbyder markedsføringen af produkter, der ikke opfylder de obligatoriske krav i honningbekendtgørelsens § 3, stk. 4.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de forelagte spørgsmål

32. Breitsamer markedsfører bl.a. produktet »Breitsamer Imkergold«. Dette produkt består af 120 portionspakninger med 20 g af samme honning med påsvejset aluminiumslåg. På portionspakningernes etiketter eller emballage er oprindelseslandet for honningen ikke anført. De 120 portionspakninger befinder sig i én karton. Etiketten på hver karton indeholder de nødvendige oplysninger, herunder oprindelseslandet for honningen.

33. Den 30. oktober 2012 pålagde byen München direktøren for Breitsamer en bøde, fordi virksomheden havde markedsført portionspakninger med honning, hvor oprindelseslandet ikke var anført på emballagen eller etiketten. Den 5. november 2012 indgav Breitsamer en administrativ klage over denne bøde til byen München. Samme dag anlagde Breitsamer et anerkendelsessøgsmål ved Verwaltungsgericht München (forvaltningsdomstolen i München) med påstand om, at angivelse af oprindelsesland ikke var påkrævet, fordi portionspakningerne ikke var bestemt til at blive solgt særskilt på markedet og derfor ikke var færdigpakkede levnedsmidler. Efter Breitsamers anmodning udsatte byen München den verserende forvaltningssag. Den 25. september 2013 forkastede Verwaltungsgericht München (forvaltningsdomstolen i München) Breitsamers anerkendelsessøgsmål. Breitsamer appellerede denne dom til den forelæggende ret.

34. På denne baggrund har den forelæggende ret anmodet Domstolen om oplysning vedrørende følgende spørgsmål:

»1) Er portionspakninger med honning, som er emballeret samlet i en karton, der indeholder samtlige mærkningselementer – inklusive angivelse af oprindelseslandet – og som ikke er bestemt til salg som sådanne portionspakninger enkeltvis til den endelige forbruger og til etablissementer, et »færdigpakket levnedsmiddel« som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra b), i [direktivet om mærkning af levnedsmidler] eller en »færdigpakket fødevare« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra e), i forordning nr. 1169/2011, som er omfattet af den tilhørende mærkningspligt, eller er sådanne portionspakninger med honning ikke mærkningspligtige færdigpakkede fødevarer/levnedsmidler, da de ikke udgør en salgsenhed?

2) Vil spørgsmålet skulle besvares anderledes, hvis disse portionspakninger i etablissementer ikke kun sælges i færdige retter, som betales samlet, men også sælges enkeltvis?«

35. Breitsamer, den offentlige anklager for delstaten Bayern (Landesanwaltschaft Bayern), byen München og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige bemærkninger og har deltaget i retsmødet den 28. januar 2016.

Analyse

Indledende betragtninger

36. Med sine to spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om oprindelseslandet for honning i henhold til EU-retten skal angives på portionspakninger med honning, som er emballeret og sælges samlet i en karton til storkøkkener/etablissementer, når de efterfølgende sælges separat til den endelige forbruger af honning eller inkluderes i et købt måltid. Af forelæggelsesafgørelsen og af de indgivne skriftlige indlæg og på trods af formuleringen af det første spørgsmål er det efter min mening ikke klart, om de i hovedsagen omtvistede portionspakninger med honning i sidste ende blev solgt (og fortsat sælges) separat til deres endelige forbrugere. Dette skal under alle omstændigheder afgøres af den kompetente nationale ret. Om de omtvistede omstændigheder er omfattet af det første eller det andet spørgsmål, er desuden ikke væsentligt for min analyse af begge spørgsmål. Besvarelsen af hvert spørgsmål kræver efter min opfattelse, at den faktiske begrundelse for det andet spørgsmål tages i betragtning.

37. Den forelæggende ret ønsker en afklaring af mærkningskravene for honning i henhold til både direktivet om mærkning af levnedsmidler og forordning nr. 1169/2011. Parterne er enige om, at direktivet om mærkning af levnedsmidler fandt anvendelse, da den anfægtede bøde blev pålagt**********. Det er følgelig dette direktiv, og ikke forordning nr. 1169/2011, som er relevant for udfaldet af Breitsamers klage**********. Breitsamer har med sit søgsmål, som førte til nærværende forelæggelse, imidlertid nedlagt påstand om en anerkendelse af, at markedsføringen af portionspakninger med honning, der er *emballeret samlet i en karton*, ikke er underlagt kravet om, at oprindelseslandet skal angives på hver portionspakning. Den forelæggende ret har bemærket, at Breitsamer har til hensigt at fortsætte sin praksis (hvis dette er lovligt). Forordning nr. 1169/2011 (herunder dens overgangsbestemmelser**********) er relevant for Breitsamers aktiviteter fra og med den 13. december 2014. Jeg vil derfor behandle de forelagte spørgsmål på grundlag af såvel direktivet om mærkning af levnedsmidler som forordning nr. 1169/2011.

Honningdirektivet og direktivet om mærkning af levnedsmidler

38. Den forelæggende ret har forklaret, at den omtvistede honning er omfattet af honningdirektivets bilag I**********. Direktivet om mærkning af levnedsmidler gælder for denne honning på visse betingelser**********. Begge direktiver finder således anvendelse, om end honningdirektivet fastsætter mere specifikke regler i forhold, der er omhandlet i begge direktiver.

********** Direktivet om mærkning af levnedsmidler blev ophævet med virkning fra den 13.12.2014, jf. artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 1169/2011.

********** Jf. punkt 33 ovenfor.

********** Jf. navnlig artikel 54, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1169/2011.

********** Jf. honningdirektivets artikel 1.

********** Jf. honningdirektivets artikel 2. Jf. også artikel 4, stk. 2, i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

39. Honningdirektivet besvarer isoleret set ikke den forelæggende rets spørgsmål. Mens honningdirektivet kræver, at oprindelseslandet eller -landene for honningen angives på etiketten, og fastlægger bestemmelser for, hvad denne angivelse skal omfatte **********, angiver det ikke, på hvilket specifikt produkt eller i hvilket handelsled denne etiket skal vedhæftes. Fastlagde direktivet om mærkning af levnedsmidler, for så vidt som det horisontalt fandt anvendelse på alle markedsførte levnedsmidler **********, sådanne detaljerede krav?

40. Det gjorde det efter min opfattelse.

41. Direktivet om mærkning af levnedsmidler vedrørte mærkning af levnedsmidler, »der er bestemt til i uforandret stand at leveres til den endelige forbruger«, og af levnedsmidler, »der er bestemt til at leveres til […] etablissementer« **********. Mærkningskravene varierede, afhængigt af om levnedsmidlerne var færdigpakkede eller ej. Hvis levnedsmidler var pakkede forud for salget, fandt visse obligatoriske mærkningskrav anvendelse **********. Hvis de ikke var færdigpakkede, blev pakket på salgsstedet på anmodning af køberen eller var færdigpakkede med henblik på øjeblikkeligt salg, skulle medlemsstaterne fastsætte de nærmere regler for angivelse af de i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, omhandlede oplysninger og kunne bestemme, at disse oplysninger eller nogle af dem ikke var obligatoriske, når blot oplysningen til køber blev tilgodeset **********.

42. Hvis de omtvistede portionspakninger med honning var færdigpakkede levnedsmidler, skulle deres emballage eller etiket følgelig være forsynet med »[a]ngivelse af det sted, hvor levnedsmidlet har oprindelse eller kommer fra, i de tilfælde, hvor undladelse heraf ville kunne vildlede forbrugeren med hensyn til levnedsmidlets virkelige oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet egentlig kommer fra« **********. Mens artikel 3, stk. 1, nr. 8), i direktivet om mærkning af levnedsmidler således fastlagde, at dette krav i princippet var betinget, var denne betingelse efter min opfattelse automatisk opfyldt, når levnedsmidlet var honning. Det skyldes, at lovgiver udtrykkeligt i honningdirektivet har accepteret, at det er et uomgængeligt krav, at der gives fyldestgørende oplysninger om oprindelsen, så forbrugeren ikke vildledes om produktets kvalitet (som hænger tæt sammen med honningens oprindelse) **********. Angivelse af oprindelsen på etiketten er derfor i princippet et ubetinget krav i henhold til honningdirektivet **********.

43. Parterne er enige om, at de omtvistede portionspakninger med honning er omfattet af det andet og det tredje element i definitionen af »færdigpakket« honning i direktivet om mærkning af levnedsmidler **********. Det fremgår, at honningen er pakket i en lille beholder med påsvejset aluminiumslåg, at låget skal åbnes for at ændre dets indhold, og at honningen blev pakket på denne måde, inden den blev udbudt til salg (enten separat eller som en del af en karton med portionspakninger). Når en enkelt portionspakning med honning endelig nåede det handelsled, hvor den skulle fortæres, var honningen pakket på denne måde. I det foregående handelsled var denne honning pakket sammen med andre lignende portionspakninger med honning i en karton.

********** Jf. honningdirektivets artikel 2, stk. 4, litra a).

********** Jf. fjerde betragtning til direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Artikel 1, stk. 1 og 2, i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Artikel 2, artikel 4, stk. 2, og artikel 13, stk. 1, litra a), i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Artikel 14 i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Artikel 1, stk. 3, litra b), artikel 3, stk. 1, nr. 8), og artikel 13, stk. 1, litra a), i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Femte betragtning til honningdirektivet.

********** Honningdirektivets artikel 2, stk. 4, litra a).

********** Artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

44. Parterne er primært uenige om, hvorvidt en portionspakning med honning, når den leveres af et etablissement til den endelige forbruger i et købt måltid, skal mærkes med oplysninger om oprindelseslandet for honningen. Dette er genstanden for den forelæggende rets første spørgsmål. Breitsamer og Kommissionen har gjort gældende, at sådanne portionspakninger ikke er omfattet af definitionen af et færdigpakket levnedsmiddel. Den offentlige anklager for delstaten Bayern og byen München har gjort gældende, at de er omfattet af definitionen.

45. Jeg er enig i sidstnævnte synspunkt.

46. Dele af teksten i (visse sprogversioner af) artikel 1, stk. 3, litra b), og andre bestemmelser i direktivet om mærkning af levnedsmidler, kan, når de læses isoleret, ganske vist understøtte en snævrere fortolkning, hvorefter kun portionspakninger, der præsenteres i deres pakkede form til salg til forbrugeren, er »salgsenhed[er], som er bestemt til salg i uforandret stand til den endelige forbruger«, og derfor skal klassificeres som »færdigpakkede levnedsmidler«.

47. Mens nogle sprogversioner af artikel 1, stk. 3, litra b), bruger det neutrale udtryk »single item« (som eksempelvis den engelske og den polske sprogversion), anvender andre sprogversioner (herunder den tyske, den spanske, den franske, den nederlandske og den italienske) et udtryk, der på engelsk kan oversættes til »sales item« [»salgsenhed«]. Sidstnævnte udtryk svarer også til den betydning, som udtrykket »single item« er tillagt af en arbejdsgruppe (bestående af eksperter fra medlemsstaterne), som Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugere har nedsat. Denne arbejdsgruppe har i et dokument uden formel retskraft tilkendegivet, at »[…] portionsbægre (f.eks. marmelade, honning og sennep), som storkøkkenerne serverer for deres gæster som en del af et måltid, ikke bør betragtes som salgsenheder« ********** og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler. Hvis udtrykket »single item« læses således, er anvendelsesområdet for artikel 1, stk. 3, litra b), begrænset til én enhed af et levnedsmiddel pakket forud for dets salg, som udbydes til salg i uforandret stand til den endelige forbruger, dvs. forbrugeren i det sidste handelsled, som derefter kan vælge, om vedkommende vil købe og i sidste ende indtage det pågældende levnedsmiddel.

48. Til støtte for en snæver fortolkning kan det også anføres, at lovgiver ved i artikel 14 at fastlægge de mærkningskrav vedrørende levnedsmidler, som *ikke* er færdigpakkede som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra b), henviste til levnedsmidler, der udbydes til salg, nemlig »levnedsmidler, der udbydes til salg til den endelige forbruger«, »levnedsmidler, der pakkes på salgsstedet« (og dermed ikke forud for salget) og levnedsmidler, der er »færdigpakkede med henblik på øjeblikkeligt salg«. I andre dele af direktivet om mærkning af levnedsmidler henvistes der også til »køberen« snarere end »forbrugeren« **********. Mens artikel 5, stk. 1, omhandlede den varebetegnelse, hvorunder levnedsmidlet blev »solgt«, var der ingen særskilt bestemmelse, der fandt anvendelse på det navn, hvorunder levnedsmidler blev leveret til forbrugeren, eller som gjorde artikel 5, stk. 1, gældende under sådanne omstændigheder.

********** »Spørgsmål og svar vedrørende anvendelsen af forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne«. Dette dokument besvarer en række spørgsmål vedrørende anvendelsen af forordning nr. 1169/2011 [definitionen af »færdigpakket fødevare« i dette dokument bruger samme ordlyd som artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler, jf. punkt 14 ovenfor og punkt 71 nedenfor]. På dokumentets forside bekræftes det, at det har »[…] ingen formel retskraft, og i tilfælde af tvister vil det endelige ansvar for fortolkning af lovgivningen ligge hos EU-Domstolen«. En dansk version af dette dokument findes på adressen: http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_da.pdf

********** Jf. eksempelvis artikel 2, stk. 1, litra a), og i artikel 14, andet afsnit, i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

49. Desuden måtte kun oplysninger om hovedbestanddele i henhold til direktivet anføres på den yderste emballage i handelsled *forud for* salget til den endelige forbruger**********. Når sådanne levnedsmidler blev markedsført i et handelsled *forud for salget* til den endelige forbruger, og der ikke var tale om salg til et etablissement i dette handelsled, var der *ikke* behov for at anføre levnedsmidlets oprindelse på emballagen eller på en vedhæftet etiket. I henhold til artikel 13, stk. 1, litra b), var det tilstrækkeligt, hvis disse oplysninger kun blev anført i handelsdokumenterne for disse levnedsmidler (på visse betingelser). Længere oppe i forsyningskæden, forud for salget til den endelige forbruger eller et etablissement, fandt artikel 13, stk. 1, litra a), derfor ikke anvendelse på det, der ellers var levnedsmidler som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra b). (Mens dette bekræfter, at artikel 13, stk. 1, litra a), netop omhandlede mindst portionspakninger med honning, der blev solgt separat til den endelige forbruger eller et etablissement**********, betyder det efter min opfattelse ikke nødvendigvis, at artikel 13, stk. 1, litra a), ikke omhandler levnedsmidler – som de omtvistede – længere nede i forsyningskæden.)

50. Endelig anførtes, i det mindste i den engelske sprogversion, af oprindelige direktiv om mærkning af levnedsmidler (direktiv 79/112/EØF), at dets anvendelsesområde var begrænset til levnedsmidler, der var *bestemt* til den endelige forbruger**********. Dette kan også anvendes som argument for en snæver fortolkning.

51. Disse argumenter understøtter efter min opfattelse reelt konklusionen om, at definitionen i artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler i det mindste omhandlede portionspakninger med honning som de her omhandlede, hvis eller når de sælges separat (det andet forelagte spørgsmål). Andre dele af artikel 1, stk. 3, litra b), og direktivet om mærkning af levnedsmidler generelt samt dette direktivs formål og almindelige opbygning bekræfter efter min vurdering denne konklusion og viser, at det første spørgsmål også skal besvares bekræftende.

52. Det forhold, at nogle sprogversioner af artikel 1, stk. 3, litra b), af direktivet om mærkning af levnedsmidler bruger udtrykket »sales item« i stedet for »single item«, kan ikke være afgørende. Da EU-retten skal anvendes og fortolkes ensartet, er det fast retspraksis, at den skal fortolkes i overensstemmelse med såvel ophavsmandens virkelige vilje som det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene**********. Når der er uoverensstemmelse mellem sprogversionerne, skal den pågældende bestemmelse derfor fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med det regelsæt, hvori den indgår**********.

53. I henhold til direktivet om mærkning af levnedsmidler bestod et færdigpakket levnedsmiddel af en salgsenhed, der blev *præsenteret* som sådan for den endelige forbruger. Denne fortolkning er i overensstemmelse med almindelig sund fornuft. Sammenholdt med artikel 1, stk. 1, som definerede det generelle anvendelsesområde for direktivet om mærkning af levnedsmidler, fremgår det tydeligt, at det første element i artikel 1, stk. 3, litra b), skulle fortolkes således, at der henvistes til en (form for) »levering« af levnedsmidler til den endelige forbruger. Dette ville have omfattet både levering af en portionspakning med levnedsmiddel med henblik på at udbyde det til salg til den endelige forbruger

********** Jf. artikel 13, stk. 1, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler og 15. betragtning til samme direktiv.

********** Jeg vil her indskyde, at jeg finder det grundlæggende usandsynligt at antage, at et etablissement/storkøkken normalt ville købe portionspakninger med honning, der var solgt separat, én for én. Det forekommer mere plausibelt at antage, at det ville købe en »storkøkkenpakke«, der indeholdt flere portionspakninger, og som blev solgt samlet til en lavere pris pr. enhed.

********** Femte betragtning til Rådets direktiv af 18.12.1978 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler bestemt til den endelige forbruger samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT 1979 L 33, s. 1).

********** Jf. eksempelvis dom Internetportal und Marketing (C-569/08, EU:C:2010:311, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

********** Jf. eksempelvis dom M m.fl. (C-340/08, EU:C:2010:232, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

og levering af portionspakningen med levnedsmidlet til den endelige forbruger som en del af et købt måltid. Mens definitionen af et »færdigpakket levnedsmiddel« i artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler krævede, at levnedsmidlet var pakket forud for dets salg, kunne salget samtidig have været til den endelige forbruger eller etablissementet. Levnedsmidlet skulle pakkes på en sådan måde, at det kunne sælges i uforandret stand. Denne del af definitionen krævede ikke, at salget skulle være til den endelige forbruger. Levnedsmidlet kunne således være pakket forud for dets salg som en enkelt pakning eller som en del af en samlet pakke med levnedsmidler til et etablissement og derefter præsenteret for den endelige forbruger ved slutningen af forsyningskæden som en portionspakning med levnedsmiddel som en del af et købt måltid.

54. Denne fortolkning af udtrykket »den salgsenhed, som er bestemt til salg i uforandret stand« sikrer, at alle sprogversioner af artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler tillægges samme betydning. Det garanterer, at udtrykket »bestemt til salg« ikke alene læses som »salg« og forhindrer samtidig, at ordet »salg« i visse sprogversioner fratages dets betydning. Det skyldes, at betaling er involveret, når en forbruger køber et måltid. Den betalte pris dækker alle de varer og tjenesteydelser, der indgår i leveringen af det pågældende måltid. Den omfatter dermed betaling for de forskellige dele af dette måltid, herunder i givet fald portionspakninger med honning som de omtvistede.

55. Den fortolkning, jeg foreslår, bidrager også til at opfylde målene i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

56. Direktivet om mærkning af levnedsmidler havde til formål at forhindre begrænsninger for produkters frie bevægelighed og ulige konkurrencevilkår og at indføre generelle bestemmelser for alle levnedsmidler, som bringes i omsætning**********. Sådanne begrænsninger kunne efter min opfattelse opstå, så længe et (pakket) levnedsmiddel var på markedet og tilgængeligt for overdragelse, herunder i det sidste handelsled, hvor det blev distribueret til en forbruger som en del af leveringen af et måltid (som typisk involverer levering af både tjenesteydelser og varer**********). Så længe det (pakkede) levnedsmiddel var på markedet, var der således en interesse i at tilnærme medlemsstaternes regler vedrørende mærkningen af dette produkt. I den situation, der beskrives i det første spørgsmål, blev det pakkede levnedsmiddel sidst udbudt til salg, da det blev købt af etablissementet. Det endelige salg bevirkede – efter min opfattelse – imidlertid ikke, at levnedsmidlet blev fjernet fra markedet**********. Tværtimod: Dets efterfølgende levering (som en del af forbrugerens køb af et måltid) til forbrugeren udgjorde en form for distribution mod betaling og var således en form for markedsføring af produktet. I retsmødet har Kommissionen erklæret sig enig i sidstnævnte fortolkning (trods dens holdning til det første spørgsmål).

********** Anden og fjerde betragtning til direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Jf. (vedrørende merværdiafgift) dom Bog m.fl. (C-497/09, C-499/09, C-501/09 og C-502/09, EU:C:2011:135, præmis 64-81) for en illustration af de forskellige tjenesteydelser og varer, der indgår i sådanne transaktioner.

********** Det forekommer atter usandsynligt at antage, at et etablissement/storkøkken, der har brug for store mængder honning med henblik på at producerer en færdigret (eksempelvis en kage), ville købe en karton med 120 portionspakninger og åbne hver pakning i stedet for at købe en spand med honning til storkøkkener. Det økonomiske rationale for at købe kartonen med 120 portionspakninger er snarere, at etablissementet derved sparer de arbejdsomkostninger, der er forbundet med at opdele honningen i portioner. Og de enkelte portioner præsenteres for den endelige forbruger i uforandret stand.

57. Direktivet om mærkning af levnedsmidler omhandlede også kravet om at oplyse og beskytte forbrugerne********** ved at give oplysninger (herunder om oprindelseslandet for levnedsmidlet), som gjorde det muligt for forbrugeren at foretage sit valg med fuldt kendskab til de kendsgerninger om produktet, der vurderes at være relevante for dette valg. En detaljeret mærkning vurderedes også at være et nyttigt instrument, fordi det skabte færrest hindringer for den frie handel**********.

58. Levnedsmidler indkøbes hovedsagelig med henblik på indtagelse. Forbrugerens interesse sidst i forsyningskæden i at få obligatoriske og andre oplysninger om levnedsmidlet er lige relevant for begge beslutninger (dvs. at købe og at indtage levnedsmidlet). Denne interesse forsvinder ikke, blot fordi hans valg er begrænset til, om han vil indtage et bestemt levnedsmiddel, der leveres som en del af et købt måltid (den situation, der er omhandlet i det første forelagte spørgsmål). Hans interesse i fuld gennemsigtighed for så vidt angår levnedsmidlets væsentlige karakteristika adskiller sig ganske vist kun lidt fra den situation, hvor han kan vælge at købe (eller ikke at købe) dette levnedsmiddel separat med henblik på at indtage det.

59. Jeg vil endelig bemærke, at min fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler ikke gør det mere besværligt eller umuligt at overholde dette direktiv. I et vist omfang forhindrer det endda, at der skal etableres dobbelte produktlinjer. Det er korrekt, at fabrikanter efter en snæver fortolkning af artikel 1, stk. 3, litra b), kunne have valgt det højeste niveau af forbrugerbeskyttelse ved at mærke alle portionspakninger med de obligatoriske oplysninger, uanset om pakningerne var bestemt til individuelle forbrugere, der købte en portionspakning separat, eller ej. Fabrikanter kunne imidlertid have truffet en forretningsbeslutning om at etablere dobbelte produktlinjer (en for portioner med de nødvendige oplysninger på etiketten og en anden for de samme portioner uden disse oplysninger)********** og skulle under alle omstændigheder have mærket den anden type produkt (for eksempelvis »ikke til videresalg«**********) med henblik på at adskille leveringen af de to kategorier af produkter. Under sådanne omstændigheder ville der være opstået særlige omkostninger i forskellige handelsled med henblik på at holde de to forsyningslinjer adskilte.

60. Jeg konkluderer derfor, at portionspakninger med honning, som består af honning, der er pakket (inden den udbydes til salg) i en beholder med påsvejset aluminiumslåg, som skal åbnes, hvis indholdet skal ændres, som pakkes og sælges til etablissementer i en karton, hvis etiket angiver oprindelseslandet for honning, er »færdigpakkede levnedsmidler« som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler. Dette er også tilfældet, når sådanne portionspakninger leveres til den endelige forbruger som en del af et købt måltid i stedet for at blive solgt som portionspakninger til endelige forbrugere eller i stedet for at blive leveret enkeltvis til etablissementer.

61. Det følger heraf, at oprindelseslandet eller -landene for honning med forbehold af gældende undtagelser skal angives på sådanne portionspakningers etiketter eller emballage.

62. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse indeholder efter min opfattelse ingen oplysninger om, at undtagelserne finder anvendelse.

********** Jf. sjette betragtning til direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** Jf. ottende betragtning til direktivet om mærkning af levnedsmidler.

********** En sådan beslutning kunne eksempelvis træffes i forbindelse med en forretningsbeslutning om at fylde portionsbeholderne til de to forskellige forsyningslinjer med honning fra forskellige kilder og dermed muligvis af forskellig kvalitet/værdi.

********** I retsmødet omhandlede en stor del af forhandlingerne faktisk nødvendigheden af at anvende en sådan etiket for at kunne udøve friheden til *ikke* at vedhæfte en anden etiket med oplysning om oprindelseslandet for levnedsmidlet.

63. De omstændigheder, der er beskrevet af den forelæggende ret, omfatter ikke færdigpakkende portioner med honning, der befandt sig i et handelsled, som lå forud for salget til den endelige forbruger, og som (endnu) ikke involverede etablissementer. De etablissementer, hvortil de blev leveret i medfør af deres indhold til de formål, der er beskrevet i artikel 13, stk. 1, litra b) (dvs. *andre* formål end levering af portioner i uforandret stand til den endelige forbruger), er heller ikke omhandlet. Der er derfor efter min vurdering intet grundlag for at anvende artikel 13, stk. 1, litra b).

64. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anført, at spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede portionspakninger med honning var »færdigpakket honning« muligvis ikke er relevant, da oprindelsen for fødevarer i henhold til artikel 13, stk. 4, i direktivet om mærkning af levnedsmidler ikke skal anføres på emballager eller beholdere, hvis største yderflade har et flademål på under 10 cm^2 (herefter »små beholdere«).

65. Den forelæggende ret har ikke nævnt denne undtagelse. Den har heller ikke beskrevet relevante faktiske omstændigheder i denne forbindelse. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet var parterne imidlertid enige om, at undtagelsen ikke kunne finde anvendelse, da de beholdere, som Breitsamer anvendte til sine portionspakninger, var større end små beholdere. På denne baggrund vil jeg kun meget kort behandle forholdet mellem honningdirektivets artikel 2, stk. 4, og artikel 13, stk. 4, i direktivet om mærkning af levnedsmidler.

66. Umiddelbart kan direktivet om mærkning af levnedsmidler ikke fortolkes således, at det pålægger et krav om, at oprindelseslandet skal anføres på portionspakninger, der er pakket i små beholdere, uanset de omstændigheder, hvorunder de sælges eller leveres til den endelige forbruger, og dermed uanset definitionen af et færdigpakket levnedsmiddel. En sådan fortolkning forudsætter, at artikel 13, stk. 4, anvendes, sammenholdt med honningdirektivet, som ikke indeholder undtagelser til kravet om angivelse af oprindelseslandet. Direktivet om mærkning af levnedsmidler gælder for honning på de betingelser, der er fastsat i (artikel 2 i) honningdirektivet**********. Kravene i de to direktiver fandt således anvendelse samtidig med forbehold af de mere specifikke regler i honningdirektivet. Artikel 2, stk. 4, litra a), i sidstnævnte fastlægger i tilsyneladende absolutte udtryk kravet om, at det eller de oprindelseslande, hvor honningen er høstet, skal angives på etiketten.

67. Honningdirektivets artikel 2, stk. 4, litra a), angiver imidlertid ikke, hvilke (honning-)produkter denne etiket (med de krævede oplysninger) skal vedhæftes**********. Artikel 2, stk. 4, litra b), bekræfter, at kravene i direktivet om mærkning af levnedsmidler (herunder direktivets artikel 13) regulerer dette spørgsmål *uden* at gøre denne anvendelse betinget af, at artikel 13, stk. 4, i direktivet om mærkning af levnedsmidler ikke finder anvendelse. Det følger heraf (omend indirekte efter min vurdering), at undtagelsen i artikel 13, stk. 4, i direktivet om mærkning af levnedsmidler, som afspejlede EU-lovgivers anerkendelse af, at det i praksis var umuligt at anføre mere end meget begrænsede oplysninger på små beholdere (uanset hvilket levnedsmiddel, de indeholder), i princippet fandt anvendelse.

Honningdirektivet og forordning nr. 1169/2011

68. Skal de to spørgsmål besvares anderledes, når honningdirektivet sammenholdes med forordning nr. 1169/2011?

69. Det skal de efter min opfattelse ikke.

********** Femte betragtning til honningdirektivet.
********** Jf. punkt 39 ovenfor.

70. Forordning nr. 1169/2011 vedrører nu honningdirektivet og gælder sammen med honningdirektivet på tilsvarende måde som direktivet om mærkning af levnedsmidler. Forordningen fastlægger regler, som gælder for alle fødevarer, herunder regler, der kræver, at oprindelseslandet anføres på emballagen eller på en vedhæftet etiket**********, som suppleres af specifikke regler, der gælder for specifikke fødevarer**********. Forordningen gælder således uanset mærkningskrav, der er fastsat i sådanne andre regler**********.

71. Ordlyden af forordning nr. 1169/2011, som definerer »færdigpakket fødevare« på samme måde, som artikel 1, stk. 3, litra b), i direktivet om mærkning af levnedsmidler tidligere definerede »færdigpakket levnedsmiddel«**********, understøtter ikke desto mindre generelt i højere grad et bekræftende svar på det første spørgsmål. Det primære formål med forordning nr. 1169/2011 er at garantere, at de endelige forbrugere sikres hensigtsmæssig forbrugeroplysning om *de fødevarer, de indtager*, og kan *anvende* en fødevare på passende vis og kan træffe valg, der passer til deres individuelle kostbehov**********. Forordningen gælder for alle fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger, herunder fødevarer, der leveres af storkøkkener**********. Alle fødevarer, der er bestemt til den endelige forbruger, skal ledsages af fødevareinformation i overensstemmelse med forordningen**********. I modsætning til direktivet om mærkning af levnedsmidler definerer forordning nr. 1169/2011 desuden begrebet »markedsføring«**********. Denne definition henviser ikke alene til salget af fødevarer, men dækker også andre former for overdragelse og distribution. Mens artikel 8, stk. 6, forpligter ledere af fødevarevirksomheder til at sikre, at obligatoriske oplysninger i de krævede tilfælde gives til den endelige forbruger, forudsætter denne bestemmelse endelig, at den pågældende fødevare *ikke* er færdigpakket. Jeg kan derfor ikke acceptere, at en fødevare ikke bør klassificeres som en »færdigpakket fødevare«, fordi en leder af en fødevarevirksomhed skal give obligatorisk fødevareinformation til den endelige forbruger.

72. Forordning nr. 1169/2011 bekræfter således, at oprindelseslandet for honning normalt skal anføres på portionspakningers emballage eller etiket, herunder sådanne, der leveres til en forbruger som en del af et købt måltid. Forordning nr. 1169/2011 omfatter dog, ligesom direktivet om mærkning af levnedsmidler, intet krav om, oprindelseslandet for et levnedsmiddel skal anføres på små beholdere. Undtagelsen i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1169/2011 er udtrykt i næsten samme vendinger som den tidligere undtagelse i artikel 13, stk. 4, i direktivet om mærkning af levnedsmidler. Selv om listen over obligatoriske oplysninger i førstnævnte er lidt længere, omhandler artikel 16, stk. 2, ikke et krav om anførelse af oprindelseslandet [dvs. artikel 9, stk. 1, litra i)] på sådanne emballager eller beholdere. Lige som tidligere finder undtagelsen for små beholdere derfor i dag stadig anvendelse på honning pakket i sådanne beholdere.

********** Jf. artikel 9, stk. 1, litra i), artikel 12, stk. 2, og artikel 26 i forordning nr. 1169/2011.

********** Jf. navnlig 6., 8. og 22. betragtning til forordning nr. 1169/2011.

********** Artikel 1, stk. 4, i forordning nr. 1169/2011. Jf. også 32. betragtning.

********** Artikel 2, stk. 2, litra e), i forordning nr. 1169/2011.

********** Jf. 3. og 17. betragtning til forordning nr. 1169/2011 og samme forretnings artikel 3, stk. 1.

********** Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1169/2011 og 22. betragtning til samme forordning.

********** Artikel 6 i forordning nr. 1169/2011.

********** Artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1169/2011.

Forslag til afgørelse

73. I lyset af alle de foregående betragtninger mener jeg, at Domstolen bør besvare anmodningen om en præjudiciel afgørelse fra Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern) som følger:

»Portionspakninger med honning, som består af honning, der er pakket (inden den udbydes til salg) i en beholder, som har et flademål på over 10 cm^2, med påsvejset aluminiumslåg, som skal åbnes, hvis indholdet skal ændres, som pakkes og sælges til etablissementer eller storkøkkener i en karton, hvis etiket angiver oprindelseslandet for honning, er »færdigpakkede levnedsmidler« som omhandlet i artikel 1, stk. 3, litra b), i 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 og »færdigpakkede fødevarer« som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 om fødevareinformation til forbrugerne, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 og (EF) nr. 1925/2006 og om ophævelse af Kommissionens direktiv 87/250/EØF, Rådets direktiv 90/496/EØF, Kommissionens direktiv 1999/10/EF, direktiv 2000/13, Kommissionens direktiv 2002/67/EF og 2008/5/EF samt Kommissionens forordning (EF) nr. 608/2004. Dette er også tilfældet, når sådanne portionspakninger leveres eller sælges til den endelige forbruger som en del af et købt måltid i stedet for at blive solgt som portionspakninger til endelige forbrugere eller i stedet for at blive leveret enkeltvis til etablissementer eller storkøkkener. Med forbehold af gældende undtagelser skal oprindelseslandet eller -landene for honning derfor angives på sådanne portionspakningers etiketter eller emballage i overensstemmelse med artikel 2, stk. 4, litra a), i Rådets direktiv 2001/110/EF af 20. december 2001 om honning, artikel 1, stk. 3, litra b), artikel 3, stk. 1, nr. 8), og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2000/13 samt artikel 2, stk. 2, litra e), artikel 9, stk. 1, litra i), artikel 12, stk. 2, og artikel 26, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1169/2011.«