

NOTAT



MINISTERIET FOR
FAMILIE- OG
FORBRUGERANLIGGENDER

6. marts 2007
J.nr.: 4487
Kontor/initialer:
/KFJE/JUS

Notat om indførelse af en national ordning for obligatorisk ernæringsmærkning af alle fødevarer

1. Baggrund

Den 20. februar 2007 førstebehandlede Folketinget forslag til folketingsbeslutning om ernæringsmærkning af alle fødevarer, der sælges i Danmark.¹

I forslaget opfordrer Folketinget regeringen til at sikre, at der indføres en obligatorisk ernæringsmærkning af alle fødevarer, der sælges i Danmark med udgangspunkt i de principper, som er foreslået af familie- og forbrugerministeren i ministerens oplæg vedrørende en ny (frivillig) ernæringsmærkning i Danmark. I bemærkningerne til beslutningsforslaget er det anført, at forslaget om en obligatorisk ernæringsmærkning for alle fødevarer, der sælges i Danmark stilles i lyset af, at familie- og forbrugerministerens forslag er blevet afvist af de relevante aktører i branchen. Derfor pålægges familie- og forbrugerministeren i medfør af B 79 at tage initiativ til at gennemføre en obligatorisk ernæringsmærkningsordning.

I forbindelse med behandlingen af beslutningsforslag B 79 er det i medierne alternativt blevet foreslået, at der indføres en ordning for ernæringsmærkning af fødevarer, som skal være obligatorisk for danske producenter, men frivillig for udenlandske producenter.

På denne baggrund redegør Familie- og Forbrugerministeriet nedenfor for spørgsmålet om, hvorvidt den frivillige ernæringsmærkningsordning, der forventes lanceret af familie- og forbrugerministeren i april 2007, kan gøres obligatorisk. Herefter ville fødevarer, der sælges i Danmark af producenten skulle mærkes enten med et "spis mindst"-, "spis mindre"- eller "spis mest"-mærke. Kriterierne for denne kategorisering fremgår af et bilag til den bekendtgørelse, som er udfærdiget (men endnu ikke udstedt) til brug for ernæringsmærkningsordningen.²

¹ Forslag til folketingsbeslutning om ernæringsmærkning af alle fødevarer, der sælges i Danmark. Forslaget blev fremsat den 23. januar 2007 af Per Clausen (EL), Line Barfod (EL), Rune Lund (EL) og Frank Aaen (EL).

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer indeholder bestemmelser der finder anvendelse på frivillige nationale ernæringsanprisningsordninger. I forordningens artikel 28, stk. 4, om overgangsforanstaltninger er fastsat følgende: "For ernæringsanprisninger i form af pikto-grammer, grafik eller symboler, som overholder de generelle principper i denne forordning, og som ikke er optaget i bilaget og anvendes i overensstemmelse med specifikke betingelser og kriterier, der er udmøntet i nationale bestemmelser eller regler, gælder følgende: a) medlemsstaterne giver senest den 31. januar 2008 Kommissionen meddelelse om sådanne ernæringsanprisninger samt de gældende nationale bestemmelser eller regler, ledsaget af de videnskabelige data, der støtter disse be-

Endelig redegør notatet for mulighederne for at indføre en alternativ ordning for ernæringsmærkning af fødevarer, som skal være obligatorisk for danske producenter, men frivillig for udenlandske producenter.

2. Retsgrundlaget

2.1. Mærkningsdirektivet

Der er ikke i EU-retten fastsat regler om obligatoriske ernæringsmærkningsordninger.³

Området for mærkning af fødevarer er imidlertid harmoniseret ved det såkaldte mærkningsdirektiv.⁴

Mærkningsdirektivet vedrører mærkning af levnedsmidler, der er bestemt til i uforandret stand at leveres til den endelige forbruger, samt visse aspekter i forbindelse med præsentationsmåde og reklame for sådanne levnedsmidler, jf. direktivets art. 1, stk. 1. Direktivet finder ligeledes anvendelse på levnedsmidler, der er bestemt til at leveres til restauranter, hospitaler, marketenderier og andre lignende etablissementer, jf. direktivets art. 1, stk. 2.

Efter direktivets art. 1, stk. 3, forstås ved "mærkning": Angivelser, oplysninger, fabriks- eller varemærker 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.

Efter direktivets artikel 2 må mærkning ikke vildlede køberen. Artikel 3, stk. 1, fastsætter, hvilke obligatoriske oplysninger, som mærkning af levnedsmidler (kun) skal indeholde. Det drejer sig om følgende 10 specifikt opregnede obligatoriske oplysninger:⁵

- 1) Varebetegnelse
- 2) Ingrediensliste
- 3) Mængden af visse ingredienser eller kategorier af ingredienser, jf. direktivets art. 7

stemmelser eller regler. b) Kommissionen vedtager efter proceduren i artikel 25, stk. 2, en beslutning om anvendelsen af sådanne ernæringsanprisninger." – Til trods for, at der er tale om totalharmonisering, jf. afsnit 3.2, giver denne bestemmelse således medlemsstaterne mulighed for i en overgangsperiode at fastsætte regler om branchens anvendelse af frivillige ordninger.

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer finder efter artikel 2, stk. 2, nr. 1, alene anvendelse på frivillige nationale ernæringsanprisningsordninger og regulerer således ikke spørgsmålet om muligheden for at indføre en obligatorisk national ordning. Forordningen supplerer (jf. betragtning nr. 3 i forordningens præambel) de generelle principper i det såkaldte mærkningsdirektiv.

4 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. Direktivet er vedtaget i medfør af EF-traktatens art. 95. Mærkningsdirektivet anvender betegnelsen "levnedsmidler". I dette notat anvendes betegnelserne fødevarer og levnedsmidler synonymt.

5 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 er den bedst egnede, for så vidt som den skaber færrest hindringer for den fri samhandel, jf. betragtning nr. 8 i mærkningsdirektivet. Det er derfor nødvendigt at opstille en liste over de angivelser, der principielt skal forekomme i mærkningen af alle levnedsmidler, jf. betragtning nr. 9 i mærkningsdirektivet.

- 4) For færdigpakkede levnedsmidler: Nettoindhold
- 5) Dato for mindste holdbarhed, eller for visse levnedsmidler, som i mikrobiologisk henseende er meget letfordærlige, sidste anvendelsesdato
- 6) Særlige opbevarings- og anvendelsesforskrifter
- 7) Navn eller firmanavn og adresse på fabrikanten eller pakkevirksohmheden eller på en forhandler, der er etableret inden for Fællesskabet. Medlemsstaterne har dog for så vidt angår smør fremstillet på deres område lov til kun at kræve angivelse af fabrikanten, pakkevirksohmheden eller forhandleren. Med forbehold af de i direktivets art. 24 omhandlede oplysninger meddeler medlemsstaterne Kommissionen og de øvrige medlemsstater enhver foranstaltning, der træffes i medfør af andet afsnit
- 8) 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
- 9) Brugsanvisning i de tilfælde, hvor det pågældende levnedsmiddel ikke vil kunne anvendes på rette måde, såfremt en sådan ikke findes
- 10) For drikkevarer, der indeholder mere end 1,2 volumenprocent alkohol, angivelse af det virkelige alkoholindhold udtrykt i volumen

Videre fremgår det af art. 4, stk. 1, at ved fællesskabsbestemmelser, som finder anvendelse på bestemte levnedsmidler, men ikke på levnedsmidler generelt, kan bestemmelserne i art. 3, stk. 1, nr. 2 og 5, undtagelsesvis fraviges, når forbrugeroplysningen ikke lider derved. Efter art. 4, stk. 2, kan der ved fællesskabsbestemmelser, som finder anvendelse på bestemte levnedsmidler, men ikke på levnedsmidler generelt, foreskrives flere obligatoriske oplysninger end dem, der er opregnet i art. 3. Såfremt der ikke foreligger sådanne bestemmelser, kan medlemsstaterne foreskrive sådanne oplysninger i overensstemmelse med notifikationsproceduren i art. 19. Det følger således af art. 4, at supplerende obligatoriske oplysninger kan vedtages både i EU-regi og (efter en i direktivet fastsat notifikationsprocedure) i nationalt regi, men kun på konkrete varegrupper og ikke på levnedsmidler generelt. Art. 4 finder således kun anvendelse på særskilte specifikke fødevarer og kan ikke anvendes i forhold til en generel ernæringsmærkningsordning.

Efter mærkningsdirektivets art. 18, stk. 1, kan medlemsstaterne ikke ved anvendelse af ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, som opstiller regler for mærkning af og præsentationsmåde for bestemte levnedsmidler eller levnedsmidler i almindelighed, forbyde handel med levnedsmidler, som er i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i mærkningsdirektivet (en såkaldt frihandelsklausul). Frihandelsklausulen i mærkningsdirektivets art. 18, stk. 1, finder efter art. 18, stk. 2, ikke anvendelse på ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, der er begrundet i hensyn til beskyttelse af den offentlige sundhed, bekæmpelse af bedrageri og beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Medlemsstaterne har således mulighed for at anvende ikke-harmoniserede nationale bestemmelser, som forbyder handel med levnedsmidler, der er i overensstemmelse med mærkningsdirektivet, når de er begrundet med hjemmel i direktivets artikel 18, stk. 2, "uden at det er nødvendigt at vurdere dem i forhold til [EF-Traktatens artikel 28 og artikel 30]", jf. præmis 39 EF-Domstolens dom af 15. juli 2004, sag C-239/02, Douwe Egberts.

For så vidt angår beskyttelsen af den offentlige sundhed, jf. mærkningsdirektivets artikel 18, stk. 2, følger det af EF-Domstolens praksis, at Domstolen foretager en prøvelse af, om der rent faktisk kan konstateres en sundhedsrisiko i en bestemt situation, ligesom Domstolen med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet prøver, om de nationale foranstaltninger går videre end nødvendigt, jf. præmis 40 og 41 i førnævnte dom.

3. Vurdering og konklusion

3.1. Mærkningsdirektivet harmoniserer medlemsstaternes nationale mærkningsregler vedrørende både importerede levnedsmidler og nationalt fremstillede fødevarer, der sælges på hjemmemarkedet

Direktivet harmoniserer medlemsstaternes regler om mærkning af levnedsmidler, der omsættes i medlemsstaterne. Det gælder, uanset om der er tale om levnedsmidler, der er importeret, eller om der er tale om levnedsmidler af national oprindelse.

Dette fremgår dels af, at det i præamblen til direktivet er anført, at formålet med direktivet er ”udarbejdelse af generelle og horisontale fællesskabsregler, der gælder for alle levnedsmidler, som bringes i omsætning”⁶, dels af, at det bl.a. i direktivets artikel 3, stk. 2, klart er forudsat, at direktivet finder anvendelse på nationale levnedsmidler, idet bestemmelsen indeholder en undtagelsesmulighed for sådanne varer. Domstolen har endvidere i den førnævnte dom i præmis 57 bekræftet, at national lovgivning om mærkning ”der er i strid med direktiv 2000/13...hverken kan anvendes på importerede levnedsmidler eller levnedsmidler af national oprindelse”

3.2. Mærkningsdirektivet er udtryk for totalharmonisering

Det følger af EF-Domstolens faste praksis, at såfremt et direktiv, der – som mærkningsdirektivet – er vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 95, indeholder en såkaldt frihandelsklausul og en såkaldt beskyttelsesklausul, således som tilfældet er i direktivets artikel 18, stk. 1 og 2, er medlemsstaten afskåret fra at fastsætte strengere regler (medmindre dette er særligt hjemlet i en undtagelsesbestemmelse). Dette indebærer, at staten ikke kan påberåbe sig varetagelsen af de beskyttelsesværdige hensyn, der er anført i EF-Traktatens artikel 30, eller som følger af Domstolens såkaldte Cassis de Dijon-praksis om tvingende almene hensyn.

Mærkningsdirektivet er således udtryk for en totalharmonisering af området for mærkning af fødevarer.

Undtagelsesmulighederne i direktivets artikel 18, stk. 2, udgør således en udtømmende opregning af de hensyn, der inden for direktivets område kan begrunde strengere nationale regler. Domstolen har i den førnævnte dom, præmis 34, bekræftet dette:

”Med hensyn til mærkning afgrænses den kompetence, der således er overladt medlemsstaterne af direktivet selv, idet de hensyn, der kan begrunde anvendelsen af ikke-harmoniserede bestemmelser, som forbyder handel med levnedsmid-

⁶ Jf. direktivets 4. præambulære betragtning.

ler, der er i overensstemmelse med direktivet, **udtømmende** er opregnet i artikel 18, stk. 2.” (Fremhævelse tilføjet).

3.3. Vil der kunne indføres en obligatorisk mærkningsordning?

Det følger af det, der er anført i pkt. 3.2, at det ikke er muligt at fastsætte yderligere generelle krav til mærkning af fødevarer, end de 10 krav, der fremgår af mærkningsdirektivets art. 3, stk. 1. Denne bestemmelse giver ikke hjemmel til at stille krav om mærkning med angivelse af, om de enkelte levnedsmidler falder i den kategori, der efter forslaget skal mærkes med et ”spis mindst”-, ”spis mindre”- eller ”spis mest”-mærke.

Da bestemmelsen i direktivets art. 4 som nævnt kun kan anvendes i tilfælde af supplerende obligatoriske oplysninger i relation til **konkrete** varegrupper, er lovligheden af den i beslutningsforslag B 79 foreslåede generelle danske ernæringsmærkningsordning afhængig af, om denne kan hjemles i beskyttelsesklausulen i mærkningsdirektivets art. 18, stk. 2. I den forbindelse er det udelukkende hensynet til beskyttelsen af den offentlige sundhed, der kan have relevans.

Det følger imidlertid af EF-Domstolens praksis vedrørende mærkningsdirektivets art. 18, stk. 2, at de nationale foranstaltninger i givet fald ikke må gå videre end nødvendigt, dvs. være i overensstemmelse med det EU-retlige proportionalitetsprincip, præmis 40 i den førnævnte dom.

Der kan ikke antages at være en reel sundhedsrisiko ved at spise de fødevarer, der falder under kategorien ”spis mindst” eller ”spis mindre” i den (frivillige) ernæringsmærkningsordning, som er beskrevet ovenfor under pkt. 1, da disse varer kan sælges lovligt. Formålet med ernæringsmærkningen er derimod at påvirke anvendelsen af disse fødevarer.

Selv om det måtte antages, at en national ordning for obligatorisk ernæringsmærkning for en række produkters vedkommende kunne være begrundet i hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed, ville en sådan ordning ikke være i overensstemmelse med det EU-retlige proportionalitetsprincip. Baggrunden herfor er, at en så vidtgående ordning – der altså skulle omfatte alle fødevarer – ikke kan antages at være nødvendig for at beskytte den offentlige sundhed.

Det følger endvidere af EF-Domstolens praksis om EF-Traktatens artikel 28-30 vedrørende proportionalitetsprincippet, at en påstand om, at der består en reel sundhedsrisiko for forbrugerne, ikke kan være baseret på generelle betragtninger, men skal begrundes med relevante videnskabelige undersøgelser.⁷

⁷ Jf. EF-Domstolens dom af 5. februar 2004 i sag 95/01 John Greenham, præmis 42-43, og EF-Domstolens dom af 23. september 2003 i sag 192/01 Kommissionen mod Danmark, præmis 48-49. Det følger heraf, at restriktioner i varernes frie bevægelighed under påberåbelse af sundhedshensyn kun er lovlige, hvis den reelle påståede risiko for folkesundheden forekommer tilstrækkeligt godtgjort på grundlag af de seneste videnskabelige data, der er til rådighed på tidspunktet for vedtagelsen af restriktionen. Endvidere følger det af EF-Domstolens praksis, at evalueringen af risikoen ikke kan støttes på rent hypotetiske overvejelser.

En obligatorisk dansk ernæringsmærkningsordning af alle fødevarer, der sælges i Danmark, kan således ikke antages at kunne begrundes i de særlige beskyttelsesværdige hensyn, som er opregnet i beskyttelsesklausulen i mærkningsdirektivets art. 18, stk. 2, idet Danmark ikke kan godtgøre, at der findes en reel sundhedsrisiko ved indtagelse af fødevarer, der ikke er mærket i henhold til ernæringsmærkningsordningen.

En dansk obligatorisk ernæringsmærkningsordning for alle fødevarer, der sælges i Danmark, vil derfor være i strid med mærkningsdirektivet og dermed EU-retten.

3.4. Særligt om ernæringsmærkning, der kun er obligatorisk for danske producenter

Som nævnt under pkt. 3.1, må det antages, at mærkningsdirektivet også gælder for nationalt fremstillede fødevarer, der sælges på hjemmemarkedet.

Det følger heraf, at det, der er anført under pkt. 3.3 gælder lige fuldt i relation til en mærkningsordning, der alene er obligatorisk i forhold til fødevarer, der er produceret og markedsføres her i landet.

Selv om der således ikke efter EU-reglerne er mulighed for at indføre en national ordning for obligatorisk ernæringsmærkning af alle fødevarer eller at indføre en alternativ ordning for ernæringsmærkning af fødevarer, som skal være obligatorisk for danske producenter, men frivillig for udenlandske producenter, er der imidlertid efter EU-reglerne mulighed for at have en **frivillig** ernæringsmærkning i Danmark, jf. herom ovenfor under pkt. 1. om familie- og forbrugerministerens initiativ herom.