



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

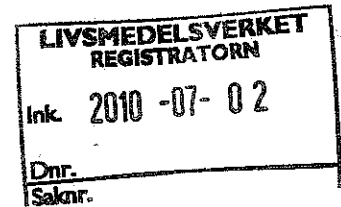
DOM
2010-06-30
Meddelad i
Uppsala

Mål nr
3453-10, 3454-10
Enhet 1

KLAGANDE

Findus Sverige AB, 556006-4361

Ombud: Advokat David Klose
Moll Wendén Advokatbyrå AB
Stortorget 8
211 34 Malmö



MOTPART

Livsmedelsverket
Box 622
751 26 Uppsala

ÖVERKLAGADE BESLUT

Livsmedelsverkets två beslut den 16 mars 2010,
dnr 1404/2010 och 1405/2010

SAKEN

Märkning av livsmedel enligt livsmedelslagen (2006:804), LML, och
Livsmedelsverkets föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel
(LIVSFS 2004:27)

DOMSLUT

Förvaltningsrätten upphäver beslutet 1404/2010 i de delar som avser
märkning av livsmedel med texten "Endast naturliga färgämnen".

Förvaltningsrätten ändrar i övrigt de överklagade besluten endast på så sätt
att den tidpunkt, inom vilken de angivna åtgärderna ska ha vidtagits, änd-
ras till senast sex månader från dagen för förvaltningsrättens dom.

Dok.Id 8535

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1853 751 48 Uppsala	Kungsgatan 49	018-16 73 00 E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se	018-16 73 43	måndag – fredag 08:30-12:00 13:00-16:30

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Livsmedelsverket beslutade den 16 mars 2010, diariernr 1404/2010, att förelägga Findus AB, anläggning 206 (556006-4361) (Findus) med stöd av 22 § LML samt artikel 54 förordningen nr 882/2004 att snarast, dock senast den 16 september 2010, upphöra med märkning med "utan onödiga tillsatser", "utan tillsatta konserveringsmedel", "utan transfetter" och "endast naturliga färgämnen" på de produkter som produceras på Findus anläggning i Bjuv. Livsmedelsverket beslutade även att förbjuda Findus, samma anläggning som ovan, att släppa ut produkter på marknaden märkta med "utan onödiga tillsatser", "utan tillsatta konserveringsmedel", "utan transfetter" och "endast naturliga färgämnen" efter den 16 september 2010. Slutligen beslutade Livsmedelsverket, diariernr 1405/2010, att med stöd av 22 § LML samt artikel 54, punkten 1 och 2, förordning nr 882/2004 förbjuda Findus, samma anläggning som ovan, att släppa ut produkten "Kökens utvalda Indian tikka masala" på marknaden med märkningen "utan smakförstärkare" från och med den 16 september 2010. Besluten gäller omedelbart även om de överklagas.

Som skäl för besluten angavs i huvudsak följande. Märkningen "*onödiga tillsatser*" är vilseledande då konsumenten inte kan bedöma vad onödiga tillsatser är. Märkningen "*utan konserveringsmedel*" är vilseledande då frysta produkter i regel inte innehåller konserveringsmedel och Findus inte nyligen har ändrat receptet. Enligt verkets vägledning till LIVSFS 2004:27 gäller följande. "Det är vilseledande att påstå att ett livsmedel är "fritt från.." eller "utan.." om alla liknande livsmedel har sådana egenskaper. Det innebär, att uttrycken inte får användas för ett ämne som normalt inte finns i en viss typ av livsmedel, inte heller om användningen av en tillsats inte är tillåten eller för att ange avsaknad av kontaminanter." Märkningen "*endast naturliga färgämnen*". De i broschyren beskrivna ingredienserna (karamelliserat socker, gurkmeja, paprikapulver) är inte klassade som färgämnen enligt tillsatsföreskrifterna. Om ingredienserna förändras så att de

kan användas (t.ex. genom att ta bort aromämnet från paprikapulver för att använda resten som färgämne) måste de godkännas enligt 15 § tillsatsförordningen (2007:15). Märkningen är alltså irrelevant och vilseledande. Enligt 5 § i verkets föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel (LIVSFS 2004:27) får inte märkningen vara sådan att den kan vilseleda köparen. Av ingrediensförteckningen till produkten "*Kökens utvalda Indian tikka masala*" framgår att smakförstärkare inte ingår i produkten. Utgångspunkten är att företag ska märka sina produkter med det som produkterna innehåller. Ett undantag kan vara om ett företag ändrar receptur i en känd produkt. I dessa lägen kan märkning med "nu utan XXX" vara motiverad under en övergångsperiod. Sex månader är en rimlig övergångsperiod för att säkerställa att alla konsumenter förstår att produkternas sammansättning har förändrats.

Findus överklagar besluten och yrkar att domstolen ska upphäva besluten i sin helhet. I andra hand yrkar Findus att domstolen upphäver beslutet 1404/2010 såvitt avser märkningen "utan onödiga tillsatser" och texten "endast naturliga färgämnen" samt att domstolen i övriga delar – samt för det fall upphävande inte sker – ändrar beslutet på så sätt att Findus medges en tidsfrist om tolv månader, från det att beslutet vunnit laga kraft, för att genomföra de förändringar som beslutet innebär. Beträffande beslutet dnr 1405/2010 yrkar Findus i andra hand att det ska ändras på så sätt att Findus medges en tidsfrist om tolv månader, från det att beslutet vunnit laga kraft, för att genomföra de förändringar som beslutet innebär.

Till stöd för överklagandena anför Findus i huvudsak följande. Besluten riktar sig till "Findus AB (...) (556006-4361). Findus AB har emellertid organisationsnummer 556571-2709 och det organisationsnummer som omfattas av beslutet tillhör Findus Sverige. Det råder således en otydlighet i beslutens ordalydelse. Det är Findus Sverige AB:s postadress som angivits i besluten. Det är dock Findus AB, anläggning nr 206 (556006-4361),

som förelagts att upphöra med märkningen. Mot bakgrund av att livsmedelslagstiftningen är straffsanktionerad (eller vitessanktionerad) måste ett beslut vara korrekt och tydligt utformat. Även om nu aktuella beslut inte meddelats vid äventyr av vite måste minst samma höga krav ställas på de nu aktuella besluten.

Ett förbud som det aktuella beslutet (dnr 1404/2010) ska rikta sig mot en märkning, produkt eller produktförpackning som innehåller ett vilseledande innehåll. Beslutet är dock inte kopplat till eller identifierar någon särskild produkt som kan sägas vilseleda en köpare. Genom beslutet förbjuds Findus istället att oavsett produkt eller sammanhang, använda sig av de i beslutet angivna texterna för all framtid. Beslutet går således långt utanför den befogenhet Livsmedelsverket har och torde i princip utgöra en nullitet. Det strider under alla omständigheter mot proportionalitetsprincipen. Det går inte att överblicka rättsverkningarna av beslutet vilket i sig är grund nog för att upphäva det. Vad Livsmedelsverket anfört om att beslutet "tar sikte på det produktsortiment som kunde överblickas vid Bjuvanläggningen vid tiden för beslutet" vittnar om okunskap om sortimentet samt utgör en förenkling av myndighetens arbete på bekostnad av Findus rättsäkerhet. Att Livsmedelsverket vid ett senare tillfälle kan komma att bedöma frågan på nytt är irrelevant.

Som en konsekvens av den ökade debatten om tillsatser och konserveringsmedel i livsmedel har Findus vidtagit ett synnerligen omfattande arbete i syfte att förbättra sitt produktsortiment och höja konsumenters generella kunskap om livsmedelsingredienser, tillsatser och konserveringsmedel. I synnerhet har segmentet frysta färdigrätter påverkats av den debatt som varit och alltjämt är aktuell. Ambitionen är att öka förtroendet för produktsegmentet samt kunskapen om livsmedelstillsatser och konserveringsmetoder. Konsumentundersökningar visar att mer än hälften av befolkningen oroar sig för att maten innehåller tillsatser. Fryst färdigmat och

frysta enportionsrätter förknippas näst efter godis med flest tillsatser. Hela 74 % tror att frysta enportionsrätter innehåller mycket tillsatser. En stor del av konsumenterna har ändrat sin konsumtion till följd av debatten kring tillsatser. De märkningsuppgifter som Livsmedelsverket förbjudit Findus att använda genom besluten är del av en informationskampanj, som haft till syfte att höja konsumenternas kunskap om fryst färdigmat i allmänhet och Findus förnyade produktsortiment, samt i viss utsträckning att komma till rätta med rådande missuppfattningar. Sannolikt kommer Findus och branschens ansträngningar att ge resultat i form av ökad kunskap om frysta varor i allmänhet och frysta färdigrätter i synnerhet. I nuläget är det emellertid angeläget att konsumenter får möjlighet att tillgodogöra sig informationen om de förändringar som genomförts under en överskådlig tid framöver. Det är inte fråga om ett recept som förändrats, utan en hel bransch som genomgått en stor omställning i syfte att möta konsumenternas krav och i viss mån oro och informera om produkternas innehåll. Från konsumenthåll efterfrågas och uppskattas i nuläget information om vad som inte ingår i en viss produkt. Det är angeläget att konsumenten får denna information som även regelverket, om än som ett undantag från huvudregeln, medger livsmedelsaktörer att använda sig av när så är befogat.

Utan onödiga tillsatser

Onödiga tillsatser är vad livsmedelsdebatten har kommit att handla om. Låt vara att man inte kan identifiera vilka tillsatser som omfattas av begreppet "onödiga tillsatser", vilket beror på att begreppet är relativt och varierar från produkt till produkt. Uppfattningen bland konsumenter är att livsmedelsbranschen använt sig av för många "onödiga tillsatser". Det innebär att konsumenter förstår vad som avses med märkningen "Utan onödiga tillsatser". Konsumenten är intresserad av att veta om tillverkaren har ansträngt sig att använda råvaror och ingredienser som konsumenten uppfattar som motiverade att använda i livsmedel, i stället för att använda smakförstärkare och andra tillsatser "i onödan". Olika förespråkare i debatten använder

sig av uttrycket. I sammanhanget måste det beaktas att regelverket för livsmedel och livsmedelstillsatser är synnerligen komplext. Det kan inte förväntas att konsumenterna har insikt i den lagstiftningstekniska skillnaden mellan till exempel "ingrediens" och "tillsats". Komplexiteten gör det svårare för konsumenterna att tillgodogöra sig regelverket - vilket i viss mån kan bidra till att missuppfattningar uppstår. Utan att för den skull vilseleda, finns ett behov av att förenkla den information som förmedlas samt utgå från de föreställningar och den kunskapsnivå som konsumenterna har. I nu aktuellt fall är det inte fråga om att Findus vilseleder konsumenterna. Konsumenterna är i stor utsträckning vilseledda i fråga om innehållet i frysta färdigrätter. Konsumenterna har på grund av den debatt som pågått i samhället inte bara bildat sig en uppfattning, utan i viss mån en missuppfattning, som handlar om tillsatser, konserveringsmedel, smakförstärkare m.m.

Om uttrycket "Utan onödiga tillsatser" tas ur sitt sammanhang, kan det liksom de flesta uttryck, vara vilseledande. På Findus produktförpackningar är så dock inte fallet. Vid bedömningen av om en märkningsuppgift är vilseledande måste en helhetsbedömning göras. Uppgiften måste således ses i det sammanhang den påträffas av genomsnittskonsumenten. På baksidan av produktförpackningen förklarar Findus tydligt sitt förändringsarbete samt vad som avses med märkningen "Utan onödiga tillsatser". Findus redovisar i anslutning till detta vilket innehåll produkten har. I sitt sammanhang är märkningen "Utan onödiga tillsatser" inte vilseledande; varken på fram- eller baksida eller sammantaget. Findus har kommunicerat de omfattande förändringarna i fråga om receptur och märkningssymboler via flera kommunikationskanaler, såsom den tryckta programförklaringen, hemsidan findus.se, pressmeddelanden, PR-aktiviteter och annat marknadsföringsmaterial. Av programförklaringen framgår tydligt vad Findus märkning innebär. För att konsumenterna tydligt ska uppmärksamma Findus generella förändringsarbete har Findus valt att kommunicera förändringarna även på sina produktförpackningar. De genom beslutet förbjuda

uttrycken förekommer dock inte isolerat eller lösryckt på produktförpackningarna. I stället är de en del av den information som konsumenten får genom att läsa på produktförpackningen. Ett exempel på detta är att Findus på produktförpackningens baksida under rubriken "Iskalla fakta" bland annat förklarar vad en livsmedelstillsats är, samt tydliggör vad som avses med "Utan onödiga tillsatser".

Findus produktsortiment har genomgått en stor förändringsprocess, som alltså är pågående och resulterar i nya recept för att uppnå nollvisionen om att utesluta tillsatser. Utan onödiga tillsatser syftar på denna förändring, som är viktig att kommunicera. Mot bakgrund av att det inte bara är ett enskilt recept som förändras är det angeläget att Findus kunder och övriga konsumenter får god tid på sig att ta till sig förändringen, som dessutom sker löpande. Findus har ändrat samtliga recept för enportionsrätter, som från och med vecka 14 är rensade från onödiga tillsatser. De flesta av produkterna är numera helt fria från tillsatser. Vissa av produkterna innehåller en eller två tillsatser för att garantera produkternas säkerhet eller för att exempelvis såsen som medföljer produkten ska hålla ihop vid uppvärmning. Med märkningen "Utan onödiga tillsatser" tydliggör Findus att vissa tillsatser trots allt är nödvändiga - men att Findus inte slentrianmässigt använder sig av tillsatser i stället för ingredienser. Detta är viktig och positiv information för konsumenten - förmedlad på ett nyanserat sätt som inte vilseleder. Budskapet når fram utan att uppfattas som vilseledande.

Det är högst motiverat att under en längre övergångsperiod, som inte enbart är kopplad till förändringen av receptur för en enskild produkt, behålla den aktuella märkningen när en hel produktserie - och en hel bransch - är i sin kanske största förändringsfas hittills. Det är angeläget att konsumenter under tillräckligt lång tid får information om att Findus aktivt och löpande arbetar med de frågor som konsumenterna finner högst angelägna. Så sent som vecka 14 under 2010 kom flera produkter med nya recept ut i handeln.

Utan tillsatta konserveringsmedel

Märkningen kan under inga omständigheter anses vilseledande per se, på så sätt som beslutet formulerats. I det sammanhang Findus märkning "Utan tillsatta konserveringsmedel" förekommer är märkningen inte heller vilseledande. Att frysmetoden i sig är en konserveringsmetod är en sanning som kommit i skymundan i den debatt om tillsatser som varit och alltjämt råder. 6 av 10 konsumenter tror felaktigt att frysta färdigrätter och fryst färdigmat innehåller mycket konserveringsmedel. Det är sannolikt en konsekvens av att det komplexa regelverket kring tillsatser gör det mycket svårt för konsumenten att skilja på olika tillsatser. Konsumenten tycks uppfatta just konserveringsmedel som den kanske mest förekommande, men också minst önskvärda tillsatsen. Av denna anledning har Findus sett det befogat att poängtera att frysta livsmedel inte innehåller tillsatta konserveringsmedel. Detta är information som är viktig för konsumenten att känna till, för att inte på felaktiga grunder känna misstro till vissa produkter.

Om man ser till det sammanhang Findus använder sig av märkningen framgår tydligt vad som avses. Märkningen är förenad med en vedertagen symbol för djupfrost (en liten froststjärna). På förpackningens baksida, där Findus nya märkning utförligt förklaras, framgår även följande text i direkt anslutning till den aktuella märkningsuppgiften: "Att frysa in är ett naturligt sätt att bevara maten, därför behöver vi inte tillsätta några konserveringsmedel. Av produktförpackningen framgår med all önskvärd tydlighet vad Findus menar med märkningen. Man ger inte sken av att Findus produkter är bättre än andra frysta produkter. Den omständigheten att uttrycket "utan tillsatta konserveringsmedel" i andra sammanhang bedömts generellt vilseledande, medför inte att uttrycket i ett visst sammanhang enbart därför är vilseledande. Det är mycket sällan som det saknar betydelse vad som i övrigt framhålls eller inte framhålls på en förpackning. Kompletterande information kan tydliggöra ett påstående som lösryckt kan vara svårtolkat - såsom i nu aktuellt fall.

Endast naturliga färgämnen

Texten ”Endast naturliga färgämnen” är inte vilseledande per se. Texten har vidare aldrig förekommit på någon av Findus produktförpackningar och utgör således inte märkning av livsmedel. I de sammanhang Findus i informationssyfte använt sig av texten är den inte heller vilseledande. Texten kan under inga omständigheter anses generellt vilseledande. Livsmedelsverket har överskridit sina befogenheter genom att meddela ett generellt förbud för Findus att använda sig av uttrycket ”Endast naturliga färgämnen” i en viss produktionsanläggning – helt frikopplat från någon produkt.

Utan smakförstärkare

Märkningen används för att informera om att produktens sammansättning har förändrats. I de fall ett företag ändrar sin receptur i en känd produkt finns anledning att tydligt ange att en förändring skett, för att konsumenterna ska ha möjlighet att uppmärksamma den vidtagna förändringen.

För nu aktuella produkter finns det ett behov av att särskilt informera om att Findus har tagit till sig av den kritik som riktats mot dess produkter och att produktsortimentet numera generellt sett inte innehåller så mycket tillsatser som konsumenterna bringats uppfattning om att de gör. Findus vill säkerställa att alla konsumenterna förstår att produktens sammansättning har ändrats. Mot bakgrund av dels den rådande situationen i livsmedelsbranschen, dels Findus omfattande förändringsarbete anser Findus att det föreligger starka skäl att tillåta Findus att använda sig av uttrycket ”Utan smakförstärkare” under en längre övergångsperiod än vanligt. Även om konsumenterna måhända inte alltid vet exakt vad som är tillsats och ingrediens så bidrar märkningen ”Utan smakförstärkare” till en exemplifiering av en onödig tillsats som borttagits. På baksidan av produktförpackningen redovisar Findus tydligt vad som avses med den nya märkningen samt arbetet

med att förändra recepturen på sitt produktsortiment på ett sätt som innebär att flera tillsatser, såsom smakförstärkare, inte längre används.

Findus har, mot bakgrund av Livsmedelsverkets synpunkter på märkningen, inte varit främmande för att genomföra förändringar i sin märkning. Findus har konsekvent anfört att sådana förändringar måste få genomföras på ett sätt som inte innebär alltför stor olägenhet för Findus. Findus blev överraskat av Livsmedelsverkets beslut dnr 1404/2010. Verket tycks ha bortsett från den dialog Findus fört med myndigheten.

För det fall förvaltningsrätten i någon utsträckning skulle anse att besluten inte ska upphävas måste de ändras på ett sätt som innebär att Findus får möjlighet att rätta sig efter desamma utan att åsamkas alltför stor skada. Av den anledningen måste besluten ändras på så sätt att sista datum för uppfyllande av besluten kopplas till det datum då besluten, eller domar varigenom beslutens innehåll fastställs, vinner laga kraft. De nu aktuella märkningstexterna/texterna innebär på intet sätt någon fara för konsumenters liv och hälsa, eller annan trängande fara eller olägenhet. Findus har bäst uppfattning om hur lång tid det tar att rent faktiskt genomföra de omfattande förändringar som Livsmedelsverkets två beslut kräver. Alla konsumenter måste uppfatta förändringen och Findus ska hinna genomföra en förpackningsförändring på ett enhetligt sätt. Mot bakgrund av att det inte bara är ett enstaka recept som förändras är det angeläget att Findus kunder och övriga konsumenter får god tid på sig att ta till sig förändringen, som dessutom sker löpande.

Om Livsmedelsverkets två beslut upprätthålls kommer de konkurrensmässiga konsekvenserna att bli mycket tydliga. Findus produkter (i vart fall de som kommer från Bjuvanläggningen), kommer inte att få släppas ut på marknaden från den 16 september i år medan övriga branschaktörers förpackningar kommer att finnas kvar. Dessa innehåller också märkningarna

Utan onödiga tillsatser, Utan smakförstärkare, Utan konstgjorda färgämnen, fri från transfetter m.m. En direkt skada av Livsmedelsverkets beslut kommer självklart bli förlorade försäljningsintäkter, liksom kostnader i miljonklassen för att genomföra de akutåtgärder ur märknings synpunkt som beslutet kommer att innebära.

Inköpsfrekvensen, d.v.s. det antal gånger per år som en produktgrupp köps i snitt, är relevant vid bedömningen av hur lång tid som behövs för att konsumenterna ska ha möjlighet att uppmärksamma en förändring. Inköpsfrekvensen är 4,3 för Findus färdiga enportionsrätter och 2,9 för Findus färdiga flerportionsrätter. Den minoritet konsumenter som köper enportionsrätter ofta blir naturligtvis varse om produktförändringar relativt omgående. Däremot riskerar sällanköpare, som utgör det stora flertalet konsumenter som ändå köper produkten med viss regelbundenhet, att helt missa information om förändringar som endast får kommuniceras under en sexmånadersperiod. Om man vill förmedla en produktförändring till en större del än den minoritet konsumenter som "alltid" köper färdigrätter måste man således räkna med att det kan ta längre tid än sex månader. För andra produktkategorier kan naturligtvis en sexmånadersperiod vara tillräcklig för att större delen av marknaden ska hinna uppfatta förändringen.

Det finns ingen rimlig möjlighet för Findus att på ett genomtänkt och konsekvent sätt hinna genomföra de mycket omfattande förändringar som skulle krävas för att ändra åtminstone ett 70-tal produktförpackningar på den korta tid som beslutet medger. Det är inte bara fråga om att ta bort enstaka märkningar eller sätta på en klisterlapp över förbjuden text. Det är fråga om att göra om hela informationsmaterialet för och formgivningen av det frysta färdigrättssortimentet. Detta får även konsekvenser för Findus övriga, förhållandevis stora, produktsortiment, eftersom Findus information och nollvision gällande tillsatser inte uteslutande rör fryst färdigmat. Generellt kan sägas att eftersom Findus vinnlagt sig om att tydligt informera

ra om sin märkning förekommer den liksom text därom på flera ställen på respektive produktförpackning. Findus måste få möjlighet att utforma en helt ny förpackningsmärkning till alla de produkter som produceras i Bjuv och på andra anläggningar. Findus måste kunna kommunicera enhetlig och konsekvent information på sina olika förpackningar - oavsett produktionsort och produkt.

Livsmedelsverket vidhåller besluten och anför i huvudsak följande. Verket bekräftar att dess båda beslut riktar sig mot Findus Sverige AB, som också angetts som beslutets adressat och vars organisationsnummer (556006-4361) angetts i besluten.

Märkningen "*utan transfetter*" är otillåten enligt EU-förordningen om närings- och hälsopåståenden. Det är helt klart att de aktuella uttrycken verkligen är vilseledande för konsumenterna. Findus användning av uttrycket "*utan smakförstärkare*" blir vilseledande för konsumenterna, om det används i märkningen under mer än en kortare övergångstid. Det är ett mycket viktigt konsumentintresse och därmed samhällsintresse att märkning av livsmedel ska vara korrekt, relevant och lättillgänglig för konsumenten i köpögonblicket. Märkningen ska absolut inte vara förvirrande eller vilseledande. Det är ett ansvar för kontrollmyndigheterna att övervaka detta och att ingripa mot avvikelser som inte genast rättas. Det kan inte accepteras att ett företag sätter produkter på marknaden, vilka har vilseledande märkning, och sedan hänvisar till kostnader och konkurrensnackdelar som skäl för att få fortsätta med märkningen under lång tid. Verket har i sina beslut gett utrymme för en övergångstid om på hela sex månader, vilket måste bedömas som generöst. Beträffande beslutet dnr 1404/2010 fick Findus redan cirka tre månader före beslutet del av verkets ståndpunkt att märkningen inte kunde godtas.

Eftersom det i kommunikationen med Findus blev klart att företaget i vart fall inte avsåg att efterkomma alla anmärkningar inom sådan tid som verket bedömde motiverat, var det nödvändigt att ingripa med föreläggande respektive förbud avseende märkningen. Före besluten angav Findus att företaget avsåg att upphöra med de olika märkningarna senast den 31 december, alternativt snarast respektive efter en rimlig övergångstid på minst 12 månader. I processen har Findus framställt yrkanden som innebär betydligt längre övergångstider.

Livsmedelsverket uppfattar beslutet med dnr 1404/2010 så att det naturligen tar sikte på det produktsortiment som kunde överblickas vid Bjuvanläggningen vid tiden för beslutet. Om någon produkt senare skulle komma fram, som på något sätt dramatiskt skilde sig från dittillsvarande sortiment så att de nu förbjudna märkningarna kom i helt annan dager, skulle verket ta förnyad ställning.

Regler om märkning av livsmedel och reglernas tolkning och tillämpning måste vara stabila över tid. Lagstiftningen om märkning av livsmedel utgår från att dessa märks med vad de innehåller, och det ska till alldeles särskilda skäl för att det ska anses som relevant och korrekt att ange vad de inte innehåller. När det gäller uttrycket "*utan onödiga tillsatser*" förklaras inte i märkningen - och torde inte heller kunna förklaras - vilka relevanta tillsatser som produkten i fråga inte innehåller och varför var och en av dessa skulle vara onödig. I texten på förpackningarna sägs bara i allmänna termer att de tillsatser som används finns där av säkerhetsskäl eller därför att de har ett mervärde. Detta är bedömningsfrågor, och särskilt är "mervärde" något utpräglat subjektivt. Kriterierna för dessa bedömningar, som är Findus egna, redovisas inte i märkningen. När det gäller uttrycket "*utan tillsatta konserveringsmedel*" är det ostridigt att frysta produkter normalt inte tillsätts konserveringsmedel. Lagstiftaren har för sådana fall tagit ställning till att det då inte får framhållas att produkten inte innehåller ämnet i fråga.

Sådan märkning har generellt bedömts som vilseledande för konsumenten. Det saknar därmed betydelse vad som i övrigt framhålls eller inte framhålls i denna fråga på förpackningen. När det gäller "*endast naturliga färgämnen*" bedömde verket att det var motiverat att låta beslutet omfatta även detta uttryck, med hänsyn till att uttrycket hade använts i samma "Programförklaring" som de andra uttrycken i fråga och med hänsyn till hur uttrycket hade förklarats där. När det gäller uttrycket "*utan transfetter*" har Findus inte särskilt argumenterat mot beslutet i den delen.

Vad beträffar produkten *Kökens utvalda Indian tikka masala* (dnr 1405/10) finns här en omständighet som särskilt motiverar att en "utan-märkning" används, nämligen en receptförändring. Denna kan dock bara motivera märkningen under en övergångstid under vilken konsumenterna ska bli medvetna om förändringen. Därefter upphör det särskilda motivet för undantaget från huvudprincipen. Livsmedelsverket har bedömt att sex månader är en rimlig tid både för att förmedla budskapet till konsumenterna och för att fasa ut märkningen.

Förvaltningsrätten har den 26 april 2010 avslagit Findus yrkande om inhibition.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser

I artikel 54 punkten 1 och 2 EG-förordning 882/2004, om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd, anges bl.a. följande.

1. Om den behöriga myndigheten konstaterar bristande efterlevnad, ska den vidta åtgärder för att se till att företagaren avhjälper situationen. När den behöriga myndigheten beslutar vilken åtgärd som ska vidtas ska den ta hänsyn till den bristande efterlevnadens art och om företagaren tidigare visat prov på bristande efterlevnad.

2. Åtgärderna ska i tillämpliga fall omfatta följande:

a) Föreskriva sanering eller andra åtgärder som anses vara nödvändiga för att se till att livsmedel är säkra eller att livsmedelslagstiftningen följs.

- b) Begränsa eller förbjuda utsläppande på marknaden av livsmedel.
- c) Övervaka och, vid behov, beordra att livsmedel återkallas, dras tillbaka från marknaden och/eller destrueras.
- d) Ge tillstånd till att livsmedel används för andra ändamål än dem som de ursprungligen var avsedda för.
- e) Tillfälligt avbryta driften av eller stänga hela eller delar av det berörda företaget under en lämplig tidsperiod.
- f) Tillfälligt eller permanent återkalla anläggningens godkännande.
- g) Åtgärder som avses i artikel 19 för sändningar från tredjeländer.
- h) Andra åtgärder som den behöriga myndigheten anser vara motiverade.

I artikel 2 punkten 2 EU-förordningen om närings- och hälsopåståenden om livsmedel anges bl.a. följande.

Följande definitioner ska också gälla:

1. påstående: varje budskap eller framställning som inte är obligatorisk enligt gemenskapens eller medlemsstaternas lagstiftning, inbegripet framställningar bestående av bilder, grafik eller symboler, oavsett form, och som anger, låter förstå eller antyder att ett livsmedel har särskilda egenskaper.
2. näringsämne: protein, kolhydrater, fett, kostfibrer, natrium, vitaminer och mineralämnen som anges i bilagan till direktiv 90/496/EEG samt ämnen som hör till eller utgör beståndsdelar av en av dessa kategorier.
3. annat ämne: ett ämne som inte är ett näringsämne men som har näringsmässiga eller fysiologiska effekter.
4. näringspåstående: varje påstående som anger, låter förstå eller antyder att ett livsmedel har särskilda gynnsamma näringsmässiga egenskaper på grund av
 - b) de näringsämnen eller andra ämnen det
 - i) innehåller,
 - ii) innehåller i mindre eller större omfattning, eller
 - iii) inte innehåller.

I artikel 8 punkten 1 samma förordning anges att näringspåståenden ska tillåtas endast om de är förtecknade i bilagan till förordningen och uppfyller villkoren i denna förordning.

I 10 § punkten 1 LML anges följande. Utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen är det förbjudet att på marknaden släppa ut livsmedel som inte uppfyller krav och villkor som har föreskrivits eller beslutats med stöd av 6 § 2, d.v.s. om märkning och presentation av livsmedel.

I 22 § LML anges följande. Utöver vad som följer av de EG-bestämmelser som kompletteras av lagen eller vad som särskilt anges i 18 § får en kontrollmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de

EG-bestämmelser som kompletteras av lagen och de beslut som har meddelats med stöd av EG-bestämmelserna ska följas.

I 5 § Livsmedelsverkets föreskrifter om märkning och presentation av livsmedel (LIVSFS 2004:27) anges följande. Märkningen och dess närmare utformning får inte

a) vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, särskilt

– om vad som är utmärkande för livsmedlet och i synnerhet dess beskaffenhet, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst samt tillverknings- eller produktionsmetod,

– genom att tillskriva livsmedlet verkningar eller egenskaper som det inte har, eller

– genom att antyda att livsmedlet har speciella egenskaper då i själva verket alla liknande livsmedel har sådana egenskaper, eller

b) tillskriva livsmedel egenskaper som innebär att de förebygger, behandlar eller botar någon sjukdom hos människor eller antyda sådana egenskaper, såvida inte annat framgår av föreskrifter om naturligt mineralvatten eller om livsmedel för särskilda näringsändamål.

Utredningen i målet

I beslutet med diarienumr 1404/2010 anges som bakgrund bl.a. följande.

Livsmedelsverket har handlagt två ärenden angående felaktig märkning hos Findus. Företaget informerades om detta den 16 december 2009. Den 15 januari 2010 diskuterades märkningen vid ett möte mellan Findus och Livsmedelsverket. Den 9 februari 2010 formulerade Livsmedelsverket ett ställningstagande angående den felaktiga märkningen. Av skrivelse från Findus med kommentarer till ställningstagandet, inkommen den 8 mars 2010, framgår att Findus avser att behålla märkningen ”utan onödiga tillsatser” under en övergångsperiod på tolv månader och att Findus beslutat att upphöra med märkningen ”utan konserveringsmedel” och ”utan transfetter”. Vidare framgår av skrivelsen att Findus inte avser att märka med ”endast naturliga färgämnen”. Findus uppger att märkningen av produkterna med ”utan konserveringsmedel” och ”utan transfetter” kommer att förändras senast den 31 december 2010. Den 15 mars 2010 underrättades företaget muntligt om innehållet i beslutet 1404/2010.

I skrivelsen Livsmedelsverkets ställningstagande kring Findus märkning den 5 februari 2010 anges bl.a. följande. Märkningen ”utan transfetter” är ett näringspåstående som inte är tillåtet, eftersom det inte finns upptaget i bilagan till förordning 1924/2006 om närings- och hälsopåståenden om livsmedel.

Förvaltningsrättens bedömning

Förvaltningsrätten har inledningsvis att ta ställning till Findus påstående om att de överklagade besluten är otydliga beträffande vilket företag de riktar sig till. I beslutet anges att Findus AB föreläggs respektive förbjuds att vidta angivna åtgärder. Livsmedelsverket har sedermera bekräftat att besluten är riktade emot Findus Sverige AB. Förvaltningsrätten konstaterar att det är Findus Sverige AB som anges som postadressat för beslutet och vars organisationsnummer anges i besluten. Det är således klart att besluten riktar sig till Findus Sverige AB. Det saknas anledning att ställa lika höga krav beträffande tydlighet för denna typ av beslut som om det vore förenat med vite. Förvaltningsrätten anser således att besluten inte ska upphävas på den anförda grunden.

Findus har även anfört att beslutet med dnr 1404/2010 inte är kopplat till någon särskild produkt eller tidsperiod och därför utgör en nullitet eller ett överskridande av Livsmedelsverkets befogenheter. Förvaltningsrätten konstaterar att det är producenten som väljer på vilket sätt ett livsmedel ska märkas. Livsmedelsmyndigheterna har sedan att bedöma huruvida märkningen är i överensstämmelse med föreskrivna krav. Livsmedelsverket har som central förvaltningsmyndighet en skyldighet att ingripa mot handlingar som verket anser vara regelvidriga. Av utredningen i målet framgår att Livsmedelsverkets åtgärder avser det livsmedelssortiment som produceras vid en viss anläggning. Förvaltningsrätten konstaterar att beslutet enligt ordalydelsen gäller alla produkter som produceras i angiven anläggning i Bjuv. Förvaltningsrätten anser att beslutet är tillräckligt tydligt beträffande

vilka produkter som omfattas och kan komma att omfattas. Det står klart vilken prestation som krävs av Findus. Beslutet kan på intet sätt bedömas som en nullitet. Beslutet avser vidare det produktsortiment som produceras vid anläggningen. Vid angivna förhållanden kan beslutet inte anses strida mot proportionalitetsprincipen. Vid ett förändrat produktsortiment är det naturligt att tillsynsmyndigheten har att överväga eventuella effekter av beslutet. Vad Findus anfört kan inte medföra att beslutet ska upphävas.

Förvaltningsrätten har nu att pröva om de aktuella märkningarna är vilseledande.

Märkningen "Utan onödiga tillsatser"

Enligt LIVSFS 2004:27 ska färdigförpackade livsmedel märkas med en ingrediensförteckning. Utgångspunkten är därför att upplysningar om vad en produkt inte innehåller generellt är irrelevanta. Det kan förvisso, med tanke på den av Findus refererade debatten om livsmedel, vara av visst intresse för konsumenterna att uppmärksammas på vad en produkt inte innehåller. Märkningen får dock inte vara vilseledande. Som Livsmedelsverket anfört förklaras inte på de aktuella produktförpackningarna vilka relevanta tillsatser som produkten ifråga inte innehåller och varför var och en av dem skulle vara onödig. Förklaringen på förpackningarnas baksidor om märkningen bygger på subjektiva bedömningar om vad som utgör säkerhetsskäl och, i synnerhet, ett mervärde. Det ligger i sakens natur att producenter och konsumenter kan ha motstridiga uppfattningar om vad som utgör ett säkerhetsskäl respektive mervärde. Märkningen "utan onödiga tillsatser" skulle på ett avgörande sätt kunna vilseleda köparen om vad som är utmärkande för livsmedlet och i synnerhet dess sammansättning.

Märkningen "Utan tillsatta konserveringsmedel"

I målet är ostridigt att frysning är en konserveringsmetod i sig och att det därför är sällsynt med konserveringsmedel i frysta produkter. Även om

många konsumenter kanske saknar kunskap om detta, riskerar märkningen att på ett avgörande sätt ge köparen uppfattningen att produkterna ifråga har speciella egenskaper då i själva verket alla liknande livsmedel har sådana egenskaper. Märkningen är därmed irrelevant. Findus ger visserligen mer nyanserad information på baksidan, men märkningen på framsidan ger i sig ett klart intryck av att produkten avviker från liknande varor i detta avseende. Det torde vidare vara främst märkningen på framsidan av förpackningen som den genomsnittlige konsumenten tar del av. Märkningen "utan tillsatta konserveringsmedel" skulle därför på ett avgörande sätt kunna vilseleda köparen om produkterna ifråga.

Märkningen "Utan transfetter"

Märkningen "utan transfetter" utgör, enligt artikel 2 i EU-förordningen om närings- och hälsopåståenden om livsmedel, ett näringspåstående då märkningen låter antyda att produkten ifråga har särskilda gynnsamma näringsmässiga egenskaper på grund av de näringsämnen, transfetter, som det inte innehåller. Märkningen "utan transfetter" ger konsumenten intryck av att transfetter ofta förekommer i den aktuella typen av produkter. Enligt artikel 8 samma förordning ska näringspåståenden tillåtas endast om de anges i bilagan till förordningen och uppfyller villkoren i denna förordning. Då uttrycket "utan transfetter" inte finns med i bilagan, utgör märkningen ett otillåtet näringspåstående.

Märkningen "Endast naturliga färgämnen"

I målet är ostridigt att Findus inte märkt någon produktförpackning med "Endast naturliga färgämnen" och att uttrycket endast förekommer i företagets s.k. programförklaring. Det har inte framkommit att programförklaringen finns i anslutning till Findus produkter i livsmedelsbutikerna. Det är således inte fråga om vare sig presentation eller märkning av livsmedel i den mening som avses i LIVSFS 2004:27. Verkets föreskrift är därmed inte tillämplig på märkningen i fråga. Det är inte visat att Findus i denna

del brutit mot några märkningsregler. Det kan heller inte anses som befogat att i preventivt syfte förelägga om upphörande med, respektive förbjuda, en viss märkning. Beslutet ska därför upphävas i denna del.

Märkningen "utan smakförstärkare"

I målet är ostridigt att Findus ändrat receptur i produkten och därmed slutat använda smakförstärkare i produkten "Indian tikka masala". Förvaltningsrätten delar Livsmedelsverkets bedömning att det i sådana lägen kan vara motiverat under en övergångsperiod att använda en märkning av typen "nu utan XXX", eftersom det finns sakliga skäl till sådan märkning.

Den fråga som domstolen då har att pröva är om det är rimligt med sex månader som övergångsperiod. Det saknas anledning att ifrågasätta vad Findus anfört om att typen av produkt, som för många är ett sällanköp, medför att en längre övergångstid behövs för att uppmärksamma konsumenterna om förändringen. Vidare innebär märkningen med "utan smakförstärkare" ingen fara för konsumenters liv och hälsa eller annan trängande fara eller olägenhet. Mot bakgrund av dessa omständigheter ska beslutet med dnr 1405/2010 ändras på så sätt att förbudet ska iakttas senast sex månader från förvaltningsrättens dom.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att Findus brutit i efterlevnaden av gällande regler beträffande märkningarna "utan onödiga tillsatser", "utan tillsatta konserveringsmedel" och "utan transfetter". Nästa fråga är om Livsmedelsverket haft fog för att förelägga respektive förbjuda Findus att vidta åtgärder beträffande de brister som föreligger enligt Förvaltningsrätten.

Enligt artikel 54 i EG-förordningen ska kontrollmyndigheten, om den konstaterar bristande efterlevnad, vidta åtgärder för att se till att företagaren avhjälp situationen. I valet av åtgärd ska hänsyn tas bl.a. till den bristande efterlevnadens art. I 22 § livsmedelslagen anges som krav för föreläg-

gande eller förbud att sådant beslut behövs. Det ska således finnas en viss proportionalitet mellan överträdelsen och den åtgärd som vidtas. Det framgår av utredningen i målet att Livsmedelsverket har fört en dialog med Findus, men att det i vart fall inte gått att enas om den tid inom vilken ändringarna ska ha vidtagits. Livsmedelsverket har således haft fog för att gå vidare med föreläggande och förbud.

Det är angeläget att så snart som möjligt tillgodose konsumenternas intresse av att produkter märks på ett sätt som inte är vilseledande. I målet är dock inte fråga om sådana brister som innebär fara för konsumenters liv och hälsa eller annan trängande fara eller olägenhet. Förvaltningsrätten anser att Findus måste ges skälig tid för att vidta de angivna åtgärderna. Åtgärderna ska vidtas senast sex månader från dagen för förvaltningsrättens dom.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga DV 3109/1A



Per-Erik Nistér

rådman

I avgörandet har även deltagit nämndemännen Ove Lundberg, Bengt Lundegårdh och Sonja Melinder. Målet har handlagts av Kristina Lorentzson.

