

Handläggare
Kristine Fornander
Telefon: 08-508 28 817

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-11-17 p. 12

**Yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm i mål
nr 16741-14 gällande överklagande av
föreläggande mot Arla Foods AB om åtgärder av
märkningsbrister enligt livsmedelslagen**

Förvaltningens förslag till beslut

1. Yrka att förvaltningsrätten avslår överklagandet i den del som nu prövas och att domstolen fastställer miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut från den 3 juni 2013, i kvarvarande delar och förbjuder Arla Foods AB att använda begreppet ”aktiva bakterier”.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens talan i målet
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Daniel Selin
Avdelningschef

Sammanfattning

I september 2012 anmälde Livsmedelsverket till nämnden att Arla Foods AB (Arla) i sin produktserie Arla Wellness använt otillåtna och felaktigt utformade hälsopåståenden. Med anledning av anmälan utfördes en kontroll av produkterna avseende användandet av hälsopåståenden. Arla genomförde därefter en del förändringar

av sin märkning, dock kvarstod somliga brister varför bolaget har förelagts att vidta åtgärder.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens har genom beslut den 3 juni 2013 förelagt Arla Foods AB att för produktgruppen Arla Wellness;

1. Upphöra med hälsopåståenden kopplade till produktnamn,
2. skriva godkända hälsopåståenden direkt i anslutning till det ospecifika påståendet och att
3. inte marknadsföra bakterier som goda eller aktiva.

Arla överklagade nämndens beslut till länsstyrelsen och därefter till förvaltningsrätten.

1 Upphöra med hälsopåståenden kopplade till produktnamn

Arla använde hälsopåstående påståendet ”Arla Wellness Immune” ett hälsopåstående utan att det förenades med ett av EU godkänt sk specifikt påstående.

Arla har numera korrigerat märkningen genom texten ”Med sitt höga innehåll av vitamin D kan Arla Wellness stötta ditt immunsystem”. Det ospecifika påståendet ”Arla Wellness Immune” har således specificerats i tillräcklig utsträckning.

Punkt 1 är därför inte längre föremål för prövning

2 Skriva godkända hälsopåståenden direkt i anslutning till det ospecifika påståendet

Arla Foods AB använde produktnamnet Arla Wellness Balance och hänvisade inte i omedelbar anslutning till produktnamnet till ett av EU godkänt hälsopåstående. Istället skrev man att Arla Wellness Balance – håller magen i balans.

Med hänsyn härtill och att påståendet getts en tydligare grafisk utformning och att Livsmedelsverket ändrat uppfattning i frågan och anser nu att godkända hälsopåståenden nu kan skrivas ”i närheten” av ett ospecifikt påstående har förvaltningen medgett att beslutet i den delen upphävs.

Punkt 2 är därför inte längre föremål för prövning

3 Att inte marknadsföra bakterier som goda eller aktiva

Punkt 3, dvs den delen av nämndens föreläggande som gäller aktiva bakteriekulturer, det vill säga att Arla inte får marknadsföra bakteriekulturer som ”goda” eller ”aktiva” upphävdes inte av Länsstyrelsen.

Arla överklagade till förvaltningsrätten och begärde att ärendet skulle vilandeförklaras tillsvidare i avvaktan på en prövning rörande probiotika från ett italienskt företag. Förvaltningsrätten har emellertid beslutat att avslå yrkandet om vilandeförklaring eftersom det var säkert när ett avgörande inom EU skulle kunna komma.

Arla har förklarat att man inte kommer att påstå att ”bakterier är goda”. Det som återstår att pröva är därför endast om nämnden haft rätta att förbjuda Arla Foods att använda begreppet ”aktiva bakterier”

Miljöförvaltningen vidhåller sin uppfattning och anser att domstolen skall avslå Arlas överklagande. Uttrycket utgör ett hälsopåstående på det sätt som åsyftas i förordning (EG) nr 1924/2006 eftersom det ger konsumenten intrycket av att produkten har en positiv inverkan på hälsan och det är därmed ett ospecifikt hälsopåstående.

Eftersom det inte finns något av EU godkänt hälsopåstående för probiotika, som de aktiva bakterierna utgör, är det motsatsvis inte tillåtet att använda uttrycket ”aktiva bakterier”.

I det fortsatta yttrandet kommer de två första punkterna inte att beröras ytterligare.

Bakgrund

För att göra livsmedel mer attraktiva att köpa för konsumenter så används ofta hälsopåståenden på förpackningar eller vid marknadsföring. För att inte vilseleda konsumenter finns det bestämmelser om att det som påstås måste vara korrekt och lätt att tolka.

Enligt Europaparlamentet och Rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälso-
påståenden om livsmedel är hälsopåståenden förbjudna att använda om de inte godkänts och finns publicerade i en rättsakt.

Processen för att få ett hälsopåstående godkänt går ut på att ett företag skickar in en ansökan tillsammans med vetenskapligt underlag som går till EFSA (European Food Safety Authority). EFSA bedömer sen om det vetenskapliga underlaget för det specifika ämnet är tillräckligt underbyggt för att det ansökta hälsopåståndet ska kunna godkännas. Själva godkännande-processen ansvarar sen EU-kommissionen för som publicerar resultatet i en rättsakt.

I Kommissionens förordning (EU) nr 432/2012 av den 16 maj 2012 om fastställande av en förteckning över andra godkända hälsopåståenden om livsmedel än sådana som avser minskad sjukdomsrisk och barns utveckling och hälsa anges löpande de hälsopåståenden som blir godkända.

Godkännandeprocessen för hälsopåståenden är ständigt pågående och därför finns ett register ("EU register of Nutrition and Health Claims") på EU-kommissionens hemsida som listar de påståenden som är godkända, avslagna eller är under prövning.

De påståenden som genomgått godkännandeprocessen kallas för specifika påståenden och bestämmelser för dessa finns i artikel 13 i förordning 1924/2006. Ett specifikt påstående handlar om ett ämne och den specifika gynnsamma hälsoeffekt som uppnås om man får i sig tillräcklig mängd av ämnet. Exempel på ett sådant påstående är "Järn bidrar till att minska trötthet och utmattning".

Hälsopåståenden kan också vara ospecifika enligt artikel 10.3 i förordning 1924/2006, det vill säga de hänvisar till en icke specificerad gynnsam effekt för hälsan; exempelvis "gör dig piggare". Ett sådant påstående får endast anges om det kopplas ihop med och skrivs i anslutning till ett specifikt påstående som blivit godkänt såsom följande: "Produkten X gör dig piggare eftersom den innehåller järn som bidrar till att minska trötthet och utmattning".

Den 17 september 2012 fick miljöförvaltningen in ett klagomål från Livsmedelsverket gällande utformningen av märkningen på Arla Foods AB (Arlas) produktserie Arla Wellness. Klagomålet gällde i första hand användandet av icke tillåtna och felaktigt utformade hälsopåståenden. Miljöförvaltningen valde ut några av de produkter som då fanns i Arla Wellness-seriens sortiment. Bland annat granskades olika mjölkdrycker. För samtliga av dessa produkter fanns ospecifika hälsopåståenden direkt kopplade till produktnamnen såsom "Balance mjölkdryck Håller magen i balans", "Immune mjölkdryck för ditt immunsystem" och Bone Health mjölkdryck för starka ben".

Enligt miljöförvaltningen är påståendet att mjölkdrycken "håller magen i balans" ett hälsopåstående. Detsamma gäller Immune. Ordet immun förknippas lätt till ett bra immunförsvar. Det är således ett hälsopåstående. Själva produktnamnen "Balance" respektive "Immune" innefattar i sig hälsopåståenden, dvs. konsumenten kan bibringas uppfattningen att produkten har en

positiv hälsopåverkan. Sådana påståenden är inte tillåtna om de inte åtföljs av ett särskilt hälsopåstående som har godkänts av EU. Vid granskningen konstaterade miljöförvaltningen att sådana specifika hälsopåståenden saknades i anslutning till de ospecifika hälsopåståenden som var kopplade till produktnamn.

Immune mjölkdryck bedömdes också ha ospecifika hälsopåståenden i form av uttryck som ”med aktiva bakteriekulturer” och ”innehåller miljarder goda bakterier”. Inga specifika hälsopåståenden finns ännu godkända för bakteriekulturer.

Som anförts beslöt Miljö- och hälsoskyddsnämnden på grund av detta den 3 juni 2013 (bilaga 1) att förelägga Arla Foods AB (Arla) att för produktgruppen Arla Wellness:

1. Upphöra med hälsopåståenden kopplade till produktnamn
2. Skriva godkända hälsopåståenden direkt i anslutning till det ospecifika påståendet och,
3. Inte marknadsföra bakterier som goda eller aktiva

Arla överklagade miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen upphävde – som nämnts - den 13 juni 2014 delar av nämndens beslut. Den delen av nämndens föreläggande som gäller att Arla inte får marknadsföra bakteriekulturer som ”goda” eller ”aktiva” upphävdes inte.

Länsstyrelsen hänvisar i sitt beslut till att Livsmedelsverket i sin vägledning framför att ”hälsopåståenden inte får vara produkt-specifika, det vill säga de får inte avse en specifik produkt. Inga påståenden under artikel 10, 13 och 14 får vara produktspecifika”.

Arla har överklagat länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten (bilaga 3)

Förvaltningens synpunkter

Arla har delvis medgivit punkten tre i föreläggandet, att inte använda uttrycket ”goda bakterier”.

Det som kvarstår att pröva är därmed den andra delen av punkten tre i föreläggandet, att inte marknadsföra bakterier som aktiva. Nedan redogörs för miljöförvaltningens bestridande av Arlas yrkande i denna del. Inledningsvis redovisas nämndens föreläggande följt av länsstyrelsens bedömning, Arlas invändningar och slutligen förvaltningens synpunkter.

Miljö och hälsoskyddsnämndens föreläggande

Arla Foods föreläggs att för produktgruppen Arla Wellness inte marknadsföra bakterier som goda eller aktiva.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ansåg att uttryck så som ”med aktiva bakteriekulturer” och ”innehåller miljarder goda bakterier” ger konsumenten en bild av att bakterierna kan ha en positiv inverkan på hälsan. Sådana påståenden får endast göras om de kopplas till ett godkänt påstående och det saknas godkända påståenden för den här typen av bakterier.

Länsstyrelsens bedömning

Arla medgav att inte använda uttrycket ”goda bakterier” varför länsstyrelsens prövning endast omfattade föreläggandet i den del det avser ”aktiva bakterier”.

Länsstyrelsen instämde i nämndens uppfattning att uttrycket ”aktiva bakterier” ger konsumenten en bild av att bakterierna kan ha en positiv inverkan på hälsan och att det därmed får uppfattas som ett ospecifikt hälsopåstående. Eftersom det inte finns något godkänt hälsopåstående som uttrycket kan hänföras till ansåg länsstyrelsen att det inte är tillåtet att använda uttrycket aktiva bakterier. Nämnden hade därför fog för föreläggandet och överklagandet avslogs i denna delen.

Arlas invändningar

Arla har i huvudsak anfört följande. Arla kommer att upphöra att använda sig av begreppet goda bakterier.

Avseende ordet aktiva är anser Arla att detta inte ett hälsopåstående utan en konsumentupplysning. Arla ser som sitt ansvar att informera om att produkter innehåller aktiva organismer eftersom konsumenterna kan basera sitt produktval på detta (vissa vill konsumera sådana produkter andra inte). Arla hänvisar även till ett avgörande från Tyskland där domstolen kommit fram till att ett angivande av ”probiotika” eller ”prebiotika” i sig inte kunde anses utgöra ett hälsopåstående. Eftersom probiotika avser just aktiva bakterier måste samma synsätt enligt Arla anläggas vid bedömningen om aktiva bakterier.

Arla anför sammanfattningsvis att det inte finns något hinder för att använda sig av uttryck innehållande begreppet ”aktiva bakterier” och nämndens föreläggande ska därför upphävas.

Miljöförvaltningens synpunkter

Enligt artikel 10.3 i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel får hänvisningar till en allmän, icke specificerad gynnsam effekt av näringsämnet eller livsmedlet för allmän hälsa eller hälsorelaterat välbefinnande göras endast om det åtföljs av ett bestämt hälsopåstående som ingår i de förteckningar som föreskrivs i artikel 13 eller 14 i förordningen.

Av artikel 2 punkt 5 i förordningen framgår följande definition gäller för *hälsopåstående*: varje påstående som anger, låter förstå eller antyder att det finns ett samband mellan en kategori av livsmedel, ett livsmedel eller en av dess beståndsdelar och hälsa.

Miljöförvaltningen vidhåller att uttrycket ”aktiva bakterier” utgör ett hälsopåstående på det sätt som åsyftas i förordningen eftersom det ger konsumenten intrycket av att det är en positiv inverkan på hälsan och att det därmed uppfattas som ett ospecifikt hälso-påstående.

I kommissionens förordning (EU) nr 432/2012 av den 16 maj 2012 om fastställande av en förteckning över andra godkända hälsopåståenden om livsmedel än sådana som avser minskad sjukdomsrisk och barns utveckling och hälsa anges löpande de hälsopåståenden som blir godkända. Godkännandeprocessen för hälsopåståenden är ständigt pågående och därför finns ett register (”EU register of Nutrition and Health Claims”) på EU-kommissionens hemsida som listar de påståenden som är godkända, avslagna eller är under prövning.

Eftersom det inte finns något godkänt hälsopåstående för probiotika, som de aktiva bakterierna utgör, är det motsatsvis inte tillåtet att använda uttrycket ”aktiva bakterier”. Arla har inte heller gjort gällande att det använt något godkänt specificerat hälso-påstående i anslutning till uttrycket aktiva bakterier. De har inte heller påstått att det skulle finnas något av EU godkänt påstående som skulle kunna användas i anslutning till det ospecificerade påståendet ”aktiva” bakterier.

Arla har endast gjort gällande att uttrycket inte är ett hälsopåstående utan blott en sakupplysning till konsumenten att produkten innehåller aktiv yogurt kultur.

Miljöförvaltningen har dock stöd för sin bedömning att begreppet ”aktiva bakterier” är ett hälsopåstående i Livsmedelsverkets Vägledning om Näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel Förordning (EG) nr 1924/2006 (fastställd 2013-07-10), där Livsmedelsverket gör tolkningen att uttryck som ”med aktiva bakteriekulturer” används för att beskriva att ingående bakteriekulturer har positiva hälsoeffekter. Därigenom är uttrycket ett icke specifikt hälsopåstående som saknar ett tillhörande godkänt hälsopåstående, och är därmed otillåtet.

Även om Arla avsett något annat, skall uttrycket aktiva bakterier tolkas objektivt. Det avgörande är hur konsumenten kan uppfatta uttrycket. Med stöd av Livsmedelsverket anförd och övriga omständigheter anser förvaltningen det är utrett att begreppet ”aktiva bakterier” är ett hälsopåstående. Arlas yrkande skall därför avslås.

Slut

Bilagor

1. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut Föreläggande om åtgärder av märkningsbrister, 2013-06-03.
2. Länsstyrelsens överklagade beslut, beteckning 281-22005-2013, 2014-06-13.
3. Arlas överklagande av länsstyrelsens beslut till förvaltningsrätten
4. Miljö- och hälsoskyddsnämndens tidigare yttrande till Förvaltningsrätten i Stockholm gällande överklagande av föreläggande mot Arla Foods AB om åtgärder av märkningsbrister enligt livsmedelslagstiftningen, MHN 2014-09-23, § 8.
5. Bild på förpackningarna som beslutet avser.