

7. januar 2021
Sagsnr.: 18/01858 (33122)
SOJAAN

AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET

STADFÆSTELSE af indskærpelse i sag om vildledende mærkning af børnemadsprodukter i Frederiksberg Kommune

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter mærkningsforordningens artikel 7, stk. 1, litra a,¹ jf. fødevarelovens § 58 a, stk. 1.²

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fødevarestyrelsens indskærpelse af 24. november 2017 om, at fødevareinformation ikke må være af en sådan art, at den vildleder, især med hensyn til fødevarens beskaffenhed og især dens art, identitet, egenskaber og sammensætning.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.³

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

MILJØ- OG
FØDEVAREKLAGENÆVNET
Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00
CVR-nr. 37795526
EAN-nr. 5798000026070
nh@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011 om fødevareinformation til forbrugerne.

² Lovbekendtgørelse nr. 999 af 2. juli 2018 om fødevarer.

³ Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Indskærpelsen er den 18. december 2017 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af virksomheden, der er repræsenteret ved advokat.

Klager har navnlig anført, at

- produkterne er omfattet af kategorien kiks og tvebakker i forordning 609/2013,⁴
- produkterne har været markedsført i flere år i hele EU uden anmærkninger,
- Fødevarestyrelsen har misligholdt sin vejledningsforpligtelse, og
- indskærpelsen er utilstrækkeligt begrundet.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.2.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 22. december 2017 truffet afgørelse om afslag på at tillægge klagen opsættende virkning.

2. Sagens oplysninger

2.1 Den påklagede indskærpelse

Fødevarestyrelsen har ved et kontrolbesøg den 24. november 2017 konstateret, at klager har markedsført produkterne F 1

, F 2 , F 3

og F 4 som børnemad. Styrelsen har endvidere konstateret, at produkterne var mærket som egnet fra henholdsvis syv og otte måneder, samt at produkterne ikke var omfattet af definitionen på et børnemadsprodukt.

Det fremgår af kontrolrapporten, der blev udfyldt under kontrolbesøget, at klager til de konstaterede forhold har bemærket følgende:

”Ingredienserne i vores produkter lever op til de strenge krav til børnemad.”

Fødevarestyrelsen har under kontrolbesøget mundtligt indskærpet, at fødevareinformation ikke må være af en sådan art, at den vildleder, især med hensyn til fødevarens beskaffenhed og især dens art, identitet, egenskaber og sammensætning. Indskærpelsen med klagevejledning fremgår ligeledes af kontrolrapporten.

Indskærpelsen medførte gebyrbelagt, opfølgende kontrol.

Klager har i forbindelse med klagen af 18. december 2017 efterspurgt en begrundelse for indskærpelsen. På denne baggrund har Fødevarestyrelsen

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 609/2013 af 12. juni 2013 om fødevarer bestemt til spædbørn og småbørn, fødevarer til særlige medicinske formål og kostenstatning til vægtkontrol.

den 10. januar 2018 fremsendt en uddybende begrundelse for indskærpelsen. Det fremgår heraf, at indskærpelsen er givet i medfør af mærkningsforordningens artikel 7, stk. 1, litra a. Styrelsen har desuden henvist til artikel 1, stk. 1, litra b, og artikel 2, stk. 2, litra a, litra b, litra e og litra f, i forordning 609/2013. Endvidere har styrelsen henvist til § 4, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 765 af 22. juni 2016 om forarbejdede fødevarer baseret på cerealier og babymad til spædbørn og småbørn.

I forlængelse heraf har Fødevarestyrelsen oplyst, at der ikke findes en juridisk definition på kiks og tvebakker i fødevarelovgivningen. Ifølge styrelsen er der ved kiks, efter en almindelig sproglig forståelse, tale om et fladt, rundt eller firkantet stykke bagværk, der bages af groft eller fint mel og uden hævemiddel. Styrelsen har også angivet, at der ved tvebakker forstås en halv bolle, der er tørret i ovnen, til den er helt sprød. Efter styrelsens vurdering kan puffedes majsprodukter ikke betragtes som kiks eller tvebakker, idet disse ikke er bagte eller tørrede. Til støtte herfor har styrelsen angivet, at der i artikel 2, stk. 2, litra e, ikke er åbnet op for, at der kan være andre typer af forarbejdede fødevarer baseret på cerealier end de nævnte, hvorfor listen er udtømmende.

Fødevarestyrelsen har på denne baggrund vurderet, at produkterne er markedsført som særligt egnede til børn fra syv og otte måneder, men uden at være omfattet af forordningens definition på babymad eller forarbejdede fødevarer baseret på cerealier. Efter styrelsens vurdering er dette vildledende, idet forbrugerne herved kan få indtrykket af, at produkterne har særlige egenskaber, som gør dem særligt egnede til den angivne aldersgruppe. Ligeledes er det styrelsens vurdering, at produkterne derved kommer til at fremstå som fødevarer, der er underlagt de særlige regler i forordning 609/2013 og bekendtgørelse nr. 765 af 22. juni 2016 og derfor skal leve op til særlige krav.

2.2 Klagens indhold

Indledningsvis har klager anført, at der ikke på kontrolrapporten er henvist til det hjemmelsgrundlag, som Fødevarestyrelsen har fundet overtrådt. Klager har på denne baggrund anført, at indskærpelsen bygger på et ufuldstændigt og mangelfuldt juridisk grundlag og derfor er uden retsvirkning ud fra de forvaltningsretlige principper.

Klager har i forlængelse heraf henvist til direktivets artikel 1, hvoraf definitionen af børnemad fremgår. Ifølge klager er produkterne i sagen omfattet af kategorien på kiks og tvebakker i direktivets artikel 1, stk. 2, litra a, pkt. iv. Hertil har klager oplyst, at produkterne er produceret i overensstemmelse med de generelle krav til sammensætning og pesticidrester i direktivet og under iagttagelse af reglerne i forordning 1831/2003. Ifølge klager er produkterne derfor i overensstemmelse med fødevarelovgivningen. Klager har desuden påpeget, at der i henhold til direktivets artikel 8 er krav om angivelse af det alderstrin, fra hvilket produktet kan anvendes.

Endvidere har klager bemærket, at produkter omfattet af kategorien tvebakker og kiks ligeledes skal leve op til sammensætningskravene i direktivets bilag 1, samt at lovgivningen ikke yderligere præciserer, hvad der forstås ved tvebakker og kiks. Klager har henvist til, at der ikke efter direktivet er krav om mærkning med varebetegnelsen kiks for at være omfattet af kategorien. Ligeledes har klager påpeget, at udseendet på en kiks ikke er defineret nærmere i EU-lovgivningen eller ved domstolspraksis. På denne baggrund har klager stillet sig uforstående over for, at produkterne ikke skulle være omfattet af den pågældende kategori grundet udformningen som hjerter, ringe eller sticks.

Klager har yderligere anført, at Fødevarestyrelsen med afgørelsen sætter uretmæssige begrænsninger for produktudvikling inden for børnemadskategorien for produkter, der er ernæringsmæssigt velegnede til småbørn. Hertil har klager oplyst, at produkterne ikke er nye på markedet, men har været markedsført i 14 år i EU, herunder to år i Danmark, og at der ikke tidligere har været indvendinger til produkternes markedsføring.

Derudover har klager bemærket, at reglerne på området er under revision, samt at reglerne i direktivet gælder indtil dette er sket. Klager er uforstående over for Fødevarestyrelsens sanktion, når der afventes nye regler på området, og klager mener derfor, at indskærpelsen mangler en saglig begrundelse.

I forlængelse heraf har klager bemærket, at Fødevarestyrelsen er forpligtet til at yde vejledning i forbindelse med kontrol. Hertil har klager anført, at styrelsen ikke har indgået en dialog med klager inden sanktionering. Klager har haft en forventning om, at styrelsen ikke ville have indvendinger mod produkter af en sådan karakter, på trods af at styrelsen ikke forhåndsgodkender produkter.

Efter modtagelse af den skriftlige uddybning af indskærpelsen har klager den 12. januar 2018 sendt supplerende bemærkninger til sagen. Klager har heri stillet sig uforstående over for Fødevarestyrelsens vurdering af, at produkterne ikke er kiks eller tvebakker set i lyset af fraværet af en juridisk definition af kiks og tvebakker. Efter klagers opfattelse er produkterne kiks. Klager har endvidere oplyst, at produkterne er tørrede ved ekstrudering og herefter er bagt i en ovn, hvorfor de både er tørrede og bagte. På denne baggrund har klager anført, at produkterne stemmer overens med styrelsens definition af kiks og tvebakker.

Den 8. februar 2018 har klager sendt et høringssvar til Fødevarestyrelsens bemærkninger af 15. januar 2018. Det fremgår heraf, at det er forvaltningsmæssigt betænkeligt, at styrelsen ved hver skrivelse udbygger argumenterne i sagen, idet disse argumenter m.v. ikke fremgik af kontrolrapporten eller blev nævnt under tilsynet. Klager har i den forbindelse fastholdt de tidligere fremsatte synspunkter og anført, at afgørelsen bygger på et faktuel forkert grundlag i forhold til produkternes produktionsmåde.

Klager har den 10. april 2018 sendt bemærkninger til Fødevarestyrelsens svar af 15. marts 2018. Heraf fremgår det, at styrelsens sagsbehandling er i strid med forvaltningsretlige principper om god forvaltningsskik på baggrund af de tidligere anførte forhold. Ligeledes har klager anført, at styrelsen nu har baseret deres vurdering på deres egen opfattelse af kiks og en forbrugeropfattelse af produktet, som ikke er nærmere dokumenteret. Efter klagers opfattelse har styrelsens vurdering tidligere været baseret på produktionsmetoden, hvilket styrelsen nu har lavet om.

Endvidere har klager bemærket, at der ikke gælder et mærkningskrav i børnemadsreglerne om at benytte betegnelsen ”kiks”. Hertil har klager angivet, at klager vil overveje muligheden for at benytte denne betegnelse, såfremt Fødevarestyrelsen derved vil acceptere, at der er tale om kiks markedsført i overensstemmelse med børnemadsreglerne.

I forhold til Codex Stan har klager anført, at denne ikke er juridisk bindende, idet der er tale om en vejledning. I den forbindelse har klager oplyst, at Codex Stan er internationale standarder etableret under WHO/FAO, som EU-lovgivning kan være inspireret af, men også kan være forskellig fra. Efter klagers vurdering ændrer formuleringen i Codex Stan ikke på de retlige forhold i sagen. Hertil har klager anført, at produkterne i sagen er i overensstemmelse med Codex Stan om at fremme børns tyggeevner. Ifølge klager er produkternes konsistens tilpasset aldersmærkningen, og har en sprød tekstur, som samtidig smelter i barnets mund. Klager har bemærket, at dette er nødvendigt for et spædbarn, der endnu ikke kan tygge hårdere emner.

2.3 Fødevarestyrelsens bemærkninger til klagen

Fødevarestyrelsen har den 15. januar 2018 oversendt sagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet med bemærkninger til klagen.

I bemærkningerne har Fødevarestyrelsen gentaget synspunkterne fra den uddybende begrundelse for indskærpelsen af 11. januar 2018 og henvist til det heri angivne hjemmelsgrundlag. Supplerende har styrelsen angivet, at de fire majsprodukter er baseret på cerealier, og derfor ikke er omfattet af definitionen på babymad i artikel 2, stk. 2, litra f, i forordning 609/2013. I tilknytning hertil har styrelsen anført, at produkterne ikke falder under kategorierne i forordningens artikel 2, stk. 2, litra e, nr. ii, idet der hverken er tale om cerealier, der skal røres op med væske eller om pasta.

Fødevarestyrelsen har vurderet, at puffede majsprodukter ikke kan betragtes som kiks eller tvebakker, idet produkterne ikke er bagte eller tørrede, men ekstruderede (varmebehandlet ved højt tryk). I forlængelse heraf har styrelsen anført, at både pkt. i og pkt. ii i forordningens artikel 2, stk. 2, litra e, skal være opfyldt, for at fødevaren kan defineres som en forarbejdet

fødevarer baseret på cerealier. Styrelsen har angivet, at det er uden betydning, hvorvidt produkterne faktisk lever op til sammensætningskravene i forordning 609/2013, da de ikke er omfattet af forordningen.

Ligeledes har Fødevarestyrelsen anført, at produkternes markedsføring i EU og Danmark ikke ændrer på styrelsens vildledningsvurdering. Hertil har styrelsen oplyst, at produkternes markedsføring i andre EU-lande uden anmærkninger kan skyldes, at disse landes myndigheder ikke har kontrolleret de konkrete forhold, eller har fortolket reglerne anderledes end de danske myndigheder. Endvidere har styrelsen oplyst, at styrelsens kontrol udføres som stikprøvekontrol, hvorfor ikke alle forhold kontrolleres ved hvert kontrolbesøg. Styrelsen skal dog altid reagere ved konstaterede overtrædelser af fødevarerlovgivningen, hvor en indskærpelse er den mildeste sanktion, der kan gøres brug af.

Fødevarestyrelsen har desuden bemærket, at der kan vejledes, såfremt overtrædelserne efter en konkret vurdering findes bagatelagtige. Efter styrelsens vurdering er der dog ikke tale om en bagatelagtig overtrædelse, da formålet med bestemmelserne er at beskytte spædbørn og småbørn. Yderligere har styrelsen bemærket, at kommende retsakter ikke ændrer på definitionen af de fødevarer, der er omfattet af forordningen, da der herved alene er tale om en revision af bl.a. sammensætningskravene for de omfattede fødevarer. Ifølge styrelsen finder direktiv nr. 2006/125 derfor fortsat anvendelse.

Dernæst har Fødevarestyrelsen anført, at indskærpelsen ikke er utilstrækkeligt begrundet med henvisning til, at der herved er tale om en mundtlig afgørelse, hvis ordlyd er gengivet på kontrolrapporten. Styrelsen har oplyst, at kontrolrapporten blev gennemgået med klager under kontrolbesøget, samt at reglerne i forordning 609/2013 og definitionerne heri ligeledes blev gennemgået. Endelig har styrelsen anført, at klagers ønske om vejledning om lovliggørelse af produkterne ikke kunne imødekommes, da styrelsen ikke forhåndsgodkender produkter.

Den 15. marts 2018 har Fødevarestyrelsen sendt bemærkninger til klagers supplerende bemærkninger af 12. januar 2018. Det fremgår heraf, at det væsentlige i sagen er, hvorvidt produkterne er omfattet af forordning 609/2013 ved at være omfattet af kategorien ”kiks og tvebakker”. Ifølge styrelsen tager kategorierne i forordningen bl.a. udgangspunkt i de definitioner, der er beskrevet i Codex standard for forarbejdede cerealiebaserede produkter til spædbørn og småbørn (Codex Stan 74-1981). Styrelsen har i den forbindelse oplyst, at tvebakker og kiks, ifølge Codex Stan, omfatter produkter, der i tør form kan tygges og opmuntrer barnet til at tygge.

På denne baggrund er det Fødevarestyrelsens vurdering, at kiks i traditionel forstand vil skulle tygges og opmuntrer hertil. Hertil har styrelsen angivet, at produkterne i sagen smelter i munden, hvorfor der er et begrænset behov

for at tygge. Styrelsen har desuden bemærket, at produkterne ikke markedsføres under betegnelsen kiks. Ifølge styrelsen er vurderingen af produkterne endvidere ikke alene baseret på, hvorvidt disse er bagt, idet der er tale om en samlet vurdering af produktet. Herunder har styrelsen inddraget produktets fremstilling for forbrugerne og hvordan dette indtages.

Fødevarestyrelsen har med henvisning til den samlede vurdering anført, at produktionsmetoden medfører, at produkterne fremstår anderledes end kiks traditionelt opfattes af forbrugerne, og at de kun i begrænset omfang fordrer, at barnet skal tygge. Efter styrelsens vurdering medfører det forhold, at produkterne overholder forordningens sammensætningskrav, ikke i sig selv, at produkterne kan betragtes som kiks.

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.1.1 Overholdelse af forvaltningslovens begrundelseskrav

Det følger af forvaltningslovens § 22,⁵ at en afgørelse, når den meddeles skriftligt, skal være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. Begrundelsen skal indeholde en henvisning til de retsregler, afgørelsen er truffet efter, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 1. pkt. I det omfang, afgørelsen, efter de retsregler, i henhold til hvilke den er truffet, beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. pkt.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at indskærpelsen af 24. november 2017 ikke lider af begrundelsesmangler.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at indskærpelsen er meddelt mundtligt under kontrolbesøget den 24. november 2017. Efter nævnets vurdering gælder forvaltningslovens begrundelseskrav alene for afgørelser, der meddeles skriftligt, jf. ordlyden af forvaltningslovens § 22. Nævnet bemærker i den forbindelse, at en kontrolrapport er en rapport over en udført kontrol, hvor de under tilsynet givne sanktioner fremgår af bevismæssige hensyn. Efter nævnets vurdering er en kontrolrapport derfor ikke en skriftlig afgørelse, hvorfor sanktionerne på kontrolrapporten ikke skal ledsages af en begrundelse. Dermed finder nævnet, at indskærpelsen ikke lider af en begrundelsesmangel på baggrund af manglende hjemmelsangivelse og begrundelse på kontrolrapporten. Nævnet henviser til, at klager har fået en skriftlig begrundelse for indskærpelsen den 10. januar 2018.

3.1.2 Fødevarestyrelsens vejledningsforpligtelse

En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang vejlede borgere og virksomheder, der henvender sig med spørgsmål inden for myndighedens

⁵ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 af forvaltningsloven.

sagsområde, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1. Heraf følger, at myndigheden er forpligtet til at informere om relevant praksis og sikre fortolkningsresultater af lovgivning på myndighedens område. Vejledningspligten gælder i forhold til personer, der retter henvendelse om spørgsmål, men myndigheden er også i visse tilfælde forpligtet til af egen drift at give information og vejledning, såfremt det fremstår som naturligt og relevant, fx som supplerende oplysning ved kontakt med borgeren vedrørende en sag.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at konstatere, at Fødevarestyrelsen har tilsidesat vejledningspligten.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at klager ikke har kontaktet Fødevarestyrelsen direkte med henblik på at opnå vejledning forud for kontrolbesøget. Herefter har nævnet vurderet, at styrelsen ikke af egen drift har været forpligtet til at yde vejledning. Herunder vurderer nævnet, at markedsføring af produkter med aldersangivelse ikke nødvendigvis indikerer et behov for vejledning. Nævnet har desuden lagt vægt på, at styrelsen overordnet set opfylder vejledningspligten ved at offentliggøre korrekt og udførlig vejledning på styrelsens hjemmeside. I den forbindelse bemærker nævnet, at det ikke er et krav for at kunne sanktionere en overtrædelse af fødevarelovgivningen, at der tidligere er vejledt om det pågældende forhold. På denne baggrund er det nævnets vurdering, at klager ikke har løftet bevisbyrden for at have modtaget utilstrækkelig vejledning, jf. forvaltningslovens § 7, stk. 1.

3.1.3 Aldersangivelse på produkterne

Fødevareinformation må ikke være af en sådan art, at den vildleder, især med hensyn til fødevarens beskaffenhed og især dens art, identitet, egenskaber og sammensætning, jf. mærkningsforordningens artikel 7, stk. 1, litra a.

Det fremgår af § 1, stk. 1, litra b, i forordning (EU) nr. 609/2013, at der ved forordningen fastsættes krav til sammensætningen af og oplysning om forarbejdede fødevarer baseret på cerealier og babymad.

Et spædbarn forstås som et barn på under 12 måneder, og et småbarn forstås som et barn på mellem et og tre år, jf. artikel 2, stk. 2, litra a og litra b, i forordning (EU) nr. 609/2013.

Det fremgår af artikel 2, stk. 2, litra e, i forordning (EU) nr. 609/2013, at der ved en forarbejdet fødevare baseret på cerealier forstås en fødevare, som er bestemt til at opfylde de særlige behov hos sunde spædbørn under fravæning og hos sunde småbørn som supplement til kosten og/eller deres gradvise tilpasning til almindelig kost og tilhører en af følgende kategorier:

- simple cerealier, som er rørt op med eller skal røres op med mælk eller andre passende næringsvæsker,

- cerealier, tilsat en fødevare med højt proteinindhold, som er rørt op med eller skal røres op med vand eller en anden ikke-proteinholdig væske,
- pasta, som skal tilberedes i kogende vand eller andre passende væsker,
- tvebakker og kiks, som skal anvendes enten direkte eller efter knusning og tilsætning af vand, mælk eller andre egnede væsker.

Ifølge artikel 2, stk. 2, litra f, i forordning (EU) nr. 609/2013, er babymad en fødevare bestemt til at opfylde de særlige behov hos sunde spædbørn under fravæning og hos sunde spædbørn som supplement til kosten og/eller til deres gradvise tilpasning til almindelig kost, bortset fra forarbejdede fødevarer baseret på cerealier og mælkebaserede drikkevarer og lignende produkter til småbørn.

Forarbejdede fødevarer baseret på cerealier skal, udover at overholde generelle bestemmelser om mærkning, være mærket med en aldersangivelse af det alderstrin, fra hvilket produktet kan anvendes under hensyntagen til dets sammensætning, konsistens og andre særlige egenskaber. Dette alderstrin må ikke være under fire måneder, jf. § 4, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 765 af 22. juni 2016.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 1, at reglerne i bekendtgørelsen supplerer og gennemfører EU-regler om forarbejdede fødevarer baseret på cerealier og babymad, som defineret i forordning (EU) nr. 609/2013.

Det følger af Codex Stan 74-1981 for forarbejdede cerealiebaserede produkter til spædbørn og småbørn, at tvebakker og kiks omfatter produkter, der i tør form kan tygges og opmuntrer barnet til at tygge.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at mærkning med aldersangivelse på de omhandlede produkter er vildledende i henhold til mærkningsforordningens artikel 7, stk. 1, litra a.

Ved afgørelsen har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at forbrugerne ved at læse aldersangivelsen ”fra 7 måneder” og ”fra 8 måneder” kan blive vildledt til at tro, at produkterne er omfattet af og lever op til kravene i forordning (EU) nr. 609/2013. Nævnet har støttet vurderingen på ordlyden af § 1 i bekendtgørelse nr. 765 af 22. juni 2016, hvorefter reglerne i bekendtgørelsen gennemfører og supplerer forordningsreglerne. Efter nævnets opfattelse skal mærkning med alderstrin i henhold til bekendtgørelsens § 4, nr. 1, derfor alene ske for fødevarer, der er omfattet af forordningens anvendelsesområde.

Herefter har Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderet, at de pågældende produkter ikke er omfattet af forordningens definition af forarbejdede fødevarer baseret på cerealier i artikel 2, stk. 2, litra e, i forordning (EU) nr. 609/2013. Nævnet har støttet vurderingen på bestemmelsens ordlyd, der,

efter nævnets vurdering, udtømmende opregner de produkter, der må markedsføres til spædbørn og småbørn som forarbejdede fødevarer baseret på cerealier. Nævnet konstaterer, at ekstruderede/poppede produkter ikke fremgår af listen i definitionsbestemmelsen.

I forlængelse heraf finder Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke grundlag for at tilsidesætte Fødevarestyrelsens faglige vurdering af, at de omhandlede produkter ikke kan kategoriseres som kiks eller tvebakker. Det er derfor nævnets opfattelse, at produkterne heller ikke på denne baggrund kan anses for omfattet af definitionsbestemmelsen. Nævnet har her lagt styrelsens forståelse af kiks og tvebakker til grund for vurderingen. Nævnet har ved vurderingen også inddraget forståelsen af kiks og tvebakker i henhold til Codex Stan 74-1981. Efter nævnets vurdering er klagers produkter herefter ikke omfattet af begreberne, idet der er tale om ekstruderede majs-snacks. Det forhold, at produkterne, efter klagers oplysning, er blevet varmebehandlet ved bagning i ovn og derved er blevet sprøde, er, efter nævnets vurdering, ikke tilstrækkeligt til, at produkterne kan anses for omfattet af forståelsen af kiks og tvebakker. Nævnet har herved lagt vægt på produkternes samlede karakter, herunder oplysningerne om, at ekstruderede produkter opløses i munden og derfor medfører et begrænset behov for at tygge. Nævnet har hertil vurderet, at produkterne udseendes- og konsistensmæssigt er grundlæggende forskellig fra forståelsen af kiks og tvebakker.

Ligeledes har Miljø- og Fødevareklagenævnet ikke anset produkterne for at være omfattet af forordningens definition på babymad i artikel 2, stk. 2, litra f. Nævnet har herved lagt vægt på, at der ikke foreligger oplysninger om, at produkterne er bestemt til at opfylde særlige behov hos spædbørn under fravæning eller som supplement til kosten og/eller deres gradvise tilpasning til almindelig kost. Nævnet har også lagt vægt på, at klager alene har angivet, at produkterne er ernæringsmæssigt velegnede til aldersgruppen. Dette finder nævnet ikke tilstrækkeligt til at kunne fastslå, at produkterne er omfattet af forordningens definitionsbestemmelse om babymad. Endelig har nævnet lagt vægt på Fødevarestyrelsens oplysning om, at produktet er baseret på cerealier, hvormed produktet i henhold til bestemmelsens ordlyd ikke kan være babymad.

Efter Miljø- og Fødevareklagenævnets vurdering er produkterne således ikke omfattet af forordningens anvendelsesområde, idet produkterne ikke er omfattet af forordningens definitioner, og produkterne skal derfor ikke mærkes med alderstrin i henhold til bekendtgørelsens § 4, nr. 1. Med henvisning hertil er det nævnets vurdering, at forbrugerne ved produkternes mærkning med alderstrin kan blive vildledt til at tro, at produkterne er omfattet af forordningens definitioner og de i forordningen og bekendtgørelsen fastsatte krav til markedsføring og sammensætning. Dermed finder nævnet, at aldersangivelsen på produkterne er vildledende i henhold til

mærkningsforordningens artikel 7, stk. 1, litra a, med hensyn til fødevarernes beskaffenhed og især deres art, identitet, egenskaber og sammensætning.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker, at Fødevarestyrelsens kontrol bliver udført som stikprøvekontrol. Det forhold, at styrelsen ikke har haft bemærkninger til de konstaterede forhold forud for kontrolbesøget den 24. november 2017, er alene udtryk for, at styrelsen ikke har kontrolleret de pågældende forhold. De manglende anmærkninger er således ikke udtryk for, at styrelsen har godkendt eller fundet forholdene i orden. Nævnet bemærker endvidere, at manglende anmærkninger til produkternes mærkning i andre EU-lande ligeledes kan være udtryk for, at markedsføringen ikke er blevet kontrolleret.

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Fødevarestyrelsens indskærpelse af 24. november 2017 om, at fødevareinformation ikke må være af en sådan art, at den vildleder, især med hensyn til fødevarens beskaffenhed og især dens art, identitet, egenskaber og sammensætning.