DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

23. oktober 2003 *

I sag C-40/02,

angående en anmodning, som Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Østrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Margareta Scherndl

mod

Bezirkshauptmannschaft Korneuburg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 1, stk. 4, litra k), og artikel 6, stk. 8, i Rådets direktiv 90/496/EØF af 24. september 1990 om næringsdeklaration af levnedsmidler (EFT L 276, s. 40),

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, V. Skouris, F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer),

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Margareta Scherndl ved Rechtsanwalt B. Gumpoldsberger

— Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og J.-P. Hix, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Braun og M. França, som befuldmægtigede,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. april 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 29. januar 2002, indgået til Domstolen den 14. februar 2002, har Ubabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af artikel 1, stk. 4, litra k) og artikel 6, stk. 8, i Rådets direktiv 90/496/EØF af 24. september 1990 om næringsdeklaration af levnedsmidler (EFT L 276, s. 40, herefter »direktivet«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Margareta Scherndl og Bezirkshauptmannschaft Korneuburg (Østrig) om en administrativ straffeafgørelse (Straferkenntnis), hvorved Margareta Scherndl som ansvarlig for virksomheden Hofer KG blev kendt skyldig i at have tilsidesat den østrigske lovgivning om næringsdeklaration af levnedsmidler.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Direktivets artikel 1, stk. 4, bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) næringsdeklaration: enhver oplysning, der er anført på etiketten, og som vedrører:

[...]

ii) følgende næringsstoffer:

[...]

— vitaminer og mineraler som anført i bilaget, når de forekommer i betydelig mængde i overensstemmelse med nævnte bilag.

Ændringer i listen over vitaminer, mineraler og den anbefalede daglige tilførsel vedtages efter fremgangsmåden i artikel 10.

[...]

k) gennemsnitsværdi: den værdi, der bedst repræsenterer den mængde næringsstof, som et givet levnedsmiddel indeholder, og ved hvilken der tages hensyn til den margen, der skyldes sæsonmæssige variationer, forbrugsmønstre og andre faktorer, som kan have indflydelse på den faktiske værdi.«.

4 Direktivets artikel 4, stk. 3, bestemmer:

»Næringsdeklarationen kan ligeledes angive mængden af et eller flere af følgende elementer:

[...]

— alle de mineraler eller vitaminer, der er anført i bilaget, og som forekommer i betydelig mængde i overensstemmelse med nævnte bilag.«

5 Vitamin C er blandt de vitaminer, der er anført i nævnte bilag.

6 Direktivets artikel 6, stk. 8, er affattet således:

»De deklarerede værdier skal være gennemsnitsværdier behørigt fastsat på et af følgende grundlag, alt efter tilfældet:

a) producentens analyse af levnedsmidlet

b) beregning udført på basis af kendte eller faktiske gennemsnitsværdier vedrørende de anvendte ingredienser

c) beregninger på basis af sædvanligvis fastlagte og accepterede data.

Gennemførelsesbestemmelserne til første afsnit for så vidt angår bl.a. forskellene mellem de deklarerede tal og de tal, der konstateres ved offentlig kontrol, fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 10.«

7 Direktivets artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. De oplysninger, der er omfattet af dette direktiv, skal samles på ét sted i tabelform med tallene under hinanden, hvis pladsen tillader det. Er pladsen ikke tilstrækkelig, gives oplysningerne i lineær form.

Oplysningerne anbringes på et iøjnefaldende sted med let læselige og uudslettelige bogstaver.

2. Medlemsstaterne påser, at de oplysninger, der er omfattet af dette direktiv, anføres i et for køberne letforståeligt sprog, medmindre oplysningerne meddeles køberen på anden måde. Denne bestemmelse hindrer ikke, at de nævnte oplysninger anføres på flere sprog.

3. Medlemsstaterne undlader at stille mere detaljerede krav til næringsdeklarationen end dem, der allerede er indeholdt i dette direktiv.«

Nationale bestemmelser

8 § 74 i Lebensmittelgesetz 1975 (lov om levnedsmidler af 1975, BGBl. 1975/86, med senere ændringer, BGBl. 2001/98, herefter »LMG«) bestemmer:

»(1) Den, der — for så vidt handlingen ikke i henhold til § 63, stk. 2 Z 1, medfører strengere straf — påfører en mangelfuld deklaration i § 6, litra a), b) eller e)'s forstand på levnedsmidler, almindelige forbrugsvarer eller tilsætningsstoffer, kosmetiske produkter eller brugsvarer, eller bringer levnedsmidler, almindelige forbrugsvarer eller tilsætningsstoffer, kosmetiske produkter eller brugsvarer, hvis deklaration ikke er korrekt, i handelen, gør sig skyldig i en overtrædelse af

administrative bestemmelser og straffes ved retskredsens forvaltningsmyndighed med bøde på op til 7 300 EUR.

[...]

(4) Den, der — for så vidt handlingen ikke i henhold til §§ 56-64 eller andre bestemmelser medfører strengere straf — tilsidesætter bestemmelser i en bekendtgørelse vedtaget i medfør af § 10, gør sig skyldig i en overtrædelse af administrative bestemmelser og straffes i overensstemmelse med stk. 1.«

9 § 2 i Nährwertkennzeichnungsverordnung 1995 (bekendtgørelse af 1995 om næringsdeklaration af levnedsmidler, BGBl. 1995/896, herefter »NWKV«) vedtaget i medfør af LMG's § 10, bestemmer:

»(1) Næringsdeklaration af levnedsmidler er frivillig, jf. dog stk. 2.

(2) Anvendes næringsdeklaration ved markedsføringen, skal næringsdeklarationen indeholde de i § 5 opregnede angivelser, medmindre der er tale om en reklamekampagne for produktet. Undtaget herfra er uindpakkede levnedsmidler, hvor der alene skal anføres de værdier, som næringsdeklarationen angår.«

10 NWKV's § 6 bestemmer:

»I nærværende bekendtgørelse forstås ved:

[...]

9. gennemsnitsværdi: den værdi, der bedst repræsenterer den mængde næringsstof, som et givet levnedsmiddel indeholder, og ved hvilken der tages hensyn til sæsonmæssige variationer, forbrugsmønstre og andre faktorer, som kan have indflydelse på den faktiske værdi.«

11 NWKV's § 8 er affattet således:

»(1) Deklarationen af energiværdien og af indholdet af næringsstoffer eller disses bestanddele skal anføres numerisk. De enheder, der benyttes, er følgende:

[...]

4. vitaminer og mineraler: de enheder, der er opregnet i bilaget.

(2) De deklarerede værdier, som nævnt i stk. 1, skal være gennemsnitsværdier, behørigt fastsat på et af følgende grundlag, alt efter tilfældet:

1. producentens analyse af levnedsmidlet

2. beregning udført på basis af kendte eller faktiske gennemsnitsværdier vedrørende de anvendte ingredienser

3. beregning på basis af almindeligt konstaterede og accepterede data.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 Ved en straffeafgørelse fra Bezirkshauptmannschaft Korneuburg af 30. juli 2001 blev Margareta Scherndl som ansvarlig for virksomheden Hofer KG kendt skyldig i, at produktet »Premium Ananassaft 100%« den 5. juli 2000 i Stockerau (Østrig) blev bragt i omsætning i strid med bestemmelserne i LMG eller i NWKV, idet det konstaterede indhold af vitamin C (ascorbinsyreindhold) afveg ca. 40% fra den deklarerede værdi. Mens der på det pågældende produkt var angivet et ascorbinsyreindhold på 300 mg/l, fremgik der af en analyse foretaget den 25. oktober 2000 af forbundsinstituttet for levnedsmiddelkontrol (herefter »instituttet«) et ascorbinsyreindhold på 430 mg/l.

13 Da den klage, som Margareta Scherndl indgav over denne afgørelse, blev afvist, iværksatte hun appel ved den forelæggende ret.

14 Under hovedsagen har Margareta Scherndl gjort gældende, at selv om det er indlysende, at forbrugeren ønsker en næringsdeklaration, der angiver værdierne på et produkts købs- eller forbrugstidspunkt, er dette ikke muligt ved produkter med længere holdbarhed. Angivelserne af næringsoplysningerne på levnedsmidler kan således relatere sig til ethvert tidspunkt mellem salget til den endelige forbruger og udløbet af den deklarerede holdbarhedsfrist for disse levnedsmidler. Henset til, at vitaminindholdet med tiden kan svinde betydeligt på grund af ydre påvirkninger såsom luft, lys, temperatur mv. og forløbet tid, henviser de angivne værdier til indholdet på tidspunktet for mindsteholdbarhedsfristens udløb. I betragtning af, at vitaminerne ikke fremkalder hypervitaminose, og der ikke er nogen indvending mod overdosering, er værdierne af producenten blevet beregnet således, at de også er opfyldt ved udløbet af den angivne mindsteholdbarhedsfrist.

15 Den fremgår af forelæggelseskendelsen, at Margareta Scherndl til støtte for sine anbringender har fremlagt en sagkyndig erklæring, som vedrørende det pågældende produkt udviser det ganske betydelige udsving under holdbarhedstiden for så vidt angår det fastslåede ascorbinsyreindhold.

16 Instituttet har gjort gældende, at hvis tidspunktet for mindsteholdbarhedsfristens udløb antages som referencetidspunkt, kan der ikke tales om »næringsdeklarationer«, men snarere om »restdeklarationer«. Det er heller ikke i overensstemmelse med den almindelige købs- og forbrugssædvane at købe henholdsvis konsumere levnedsmidler på holdbarhedsfristens sidste dag. I øvrigt er der i teorien vedrørende hypervitaminose beskrevet en »skjult virkning« ved vitamin D

og folinsyre, som kan optræde ved perniciøs anæmi. Den fortolkning som Margareta Scherndl har gjort gældende, tager delvist udgangspunkt i »anbefalinger« fra tyske foreninger, der ikke afspejler den almindelige opfattelse blandt samtlige grupper af berørte personer i Østrig.

17 Den forelæggende ret har anført, at NWKV gennemfører direktivet i østrigsk ret. Talrige bestemmelser er gengivet ordret. I overensstemmelse med direktivets artikel 7, stk. 3, anordner NWKV ikke mere detaljerede regler end direktivet.

18 Den forelæggende ret har henvist til, at ifølge forskellige forfattere (Barfuß, Smolka, Onder, *Lebensmittelrecht*, 2. udg., Del II, s. 125 ff.) er det med direktivet ikke lykkedes at få oprettet en entydig og logisk ordning. Simple sagsforhold undergives i direktivet komplicerede bestemmelser, og det forudsættes, at brugeren kan foretage komplekse fortolkninger. Dette problem stod den østrigske lovgiver også over for ved gennemførelsen af direktivet.

19 For så vidt angår »gennemsnitsværdien« anfører nævnte forfattere, at der i den foreløbige anbefaling af februar 1985 om »Spørgsmål om fødevarer formuleret af et specialudvalg vedrørende fødevarekemi og retskemi« ved Gesellschaft deutscher Chemiker (foreningen af tyske kemikere), som blev udarbejdet for at sikre en ensartet gennemførelse af NWKG, accepteres udsving på op til +/- 15%, der efter omstændighederne kan være større. Denne anbefaling tager hensyn til analytiske værdier. Den kan derfor ikke anvendes ved beregning af gennemsnitsværdier i NWKV's forstand, fordi det kan dreje sig om beregnede gennemsnitsværdier. Det følger heraf, at denne — i den analytiske undersøgelse tilladte — fravigelse på 15% giver det udsvingsminimum, der skal lægges til grund ved en bedømmelse af en gennemsnitsværdis træfsikkerhed, jf. stk. 9.

20 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Margareta Scherndls og instituttets argumenter, såvel som de forklaringer, der gives i teorien, klart viser, at direktivet, og dermed også NWKV, foreskriver angivelse af gennemsnitsværdier, men at der bortset fra en vag beskrivelse — dvs. en uklar beskrivelse — af hvad Rådet forstår ved »gennemsnitsværdi«, ikke er givet en definition af denne gennemsnitsværdi, der gør bestemmelserne forståelige og anvendelige. Der mangler især et referencetidspunkt og en angivelse af grænser for udsving henholdsvis toleranceområde.

21 Ifølge den forelæggende ret er det hverken muligt for de berørte erhvervsdrivende eller myndighederne at vurdere, hvilke forpligtelser der følger af direktivet, hvorfor spørgsmålet om, hvorvidt kravene i NWKV henholdsvis Rådets vilje svarer til den af Margareta Scherndl forsvarede variant af direktivets påbud, ikke kan besvares ud fra direktivet. Henset til direktivets fuldstændige ubestemthed, navnlig for så vidt som det regulerer næringsdeklarationer af vitaminer, forekommer de pågældende bestemmelser heri ikke at kunne finde anvendelse. Medlemsstaterne kan ikke træffe foranstaltninger for at afhjælpe denne mangel på præcision, jf. direktivets artikel 7, stk. 3. Direktivet lever ikke op til kravene om retssikkerhed og forskrifternes bestemthed (Domstolens dom af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007) og heller ikke til kravene i den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 7.

22 Følger man videre Margareta Scherndls opfattelse, hvorefter definitionen af gennemsnitsværdien eller dens beregning foretaget af den ansvarlige giver sidstnævnte et vidt spillerum hvad angår referencetidspunktet og beregningsmetoden, så fremgår det tydeligt, at en sådan næringsdeklaration — også selv om den i overensstemmelse med direktivets krav er »enkel og letforståelig« — i vidt omfang mangler enhver oplysende karakter, og undertiden vil forbrugeren, i strid med det omhandlede direktivs formål, få foregøglet egenskaber ved produktet, som det ikke har (eller ikke kan have).

23 Endelig indebærer de omtvistede bestemmelser begrænsninger i producenternes ejendomsret eller erhvervsfrihed. Sådanne begrænsninger kan dog kun tillades, såfremt de konkret er egnet til at sikre forbrugerne bedre oplysninger om et produkts egenskaber og er forholdsmæssige. Dette er imidlertid ikke tilfældet i nærværende sag, og bestemmelserne skal derfor ikke finde anvendelse, om ikke andet fordi de er i strid med proportionalitetsprincippet.

24 I lyset af disse betragtninger har Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan der ved angivelser af vitaminindholdet tales om en gennemsnitsværdi, jf. artikel 1, litra k), i Rådets direktiv 90/496/EØF af 24. september 1990 om næringsdeklaration af levnedsmidler, EFT L 276, berigtiget ved EFT 1991 L 140 (herefter »næringsdeklarationsdirektivet«), når det deklarerede tal, der beror på producentens analyse af levnedsmidlet, jf. næringsdeklarationsdirektivets artikel 6, stk. 8, litra a), udtrykker den værdi, som produktet har på tidspunktet for mindsteholdbarhedsfristens udløb?

2) Giver definitionen af gennemsnitsværdien i næringsdeklarationsdirektivets artikel 6, stk. 8, mulighed for frit at fastsætte referencetidspunktet og grænserne for tilladte afvigelser?

3) Finder næringsdeklarationsdirektivet, for så vidt som det omfatter næringsangivelser vedrørende vitaminindholdet, ikke anvendelse, fordi det

a) med hensyn til definitionen af gennemsnitsværdien [næringsdeklarationsdirektivets artikel 1, litra k)] og dens beregning (næringsdeklarationsdirektivets artikel 6, stk. 8) samt manglende referencetidspunkter, henholdsvis manglende grænser for afvigelser er for ubestemt, eller

b) i forhold til det med direktivet forfulgte mål indeholder uforholdsmæssige forskrifter?«

Første og andet præjudicielle spørgsmål

25 Med det første og andet præjudicielle spørgsmål, der vurderes under ét, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om direktivets artikel 1, stk. 4, litra k), og artikel 6, stk. 8, skal fortolkes således, at værdien af et næringsstof, såsom vitamin C, som angives på et levnedsmiddel efter en analyse foretaget af producenten, kan svare til den værdi, som levnedsmidlet indeholder på tidspunktet for mindsteholdbarhedsfristens udløb, og således, at fastsættelsen af de tilladte forskelle mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres ved en offentlig kontrol, henhører under medlemsstaternes kompetence.

26 Det bemærkes, at det følger af direktivets anden og fjerde betragtning, at »sammenhængen mellem kost og helbred samt valget af en passende ernæring svarende til den enkeltes behov påkalder sig en stigende interesse i offentligheden« og at »kendskab til de grundlæggende ernæringsprincipper samt en passende

næringsdeklaration af levnedsmidler vil gøre det betydeligt lettere for forbrugeren at træffe sit valg som nævnt ovenfor«.

27 Således som det blandt andet fremgår af direktivets syvende og ottende betragtning, bør levnedsmidler, der er forsynet med næringsdeklaration, hvilket i princippet er fakultativt, være i overensstemmelse med de i dette direktiv fastsatte regler, og alle andre former for næringsdeklaration bør forbydes.

28 I overensstemmelse med direktivets artikel 1, stk. 4, litra a), nr. ii), sidste led, og artikel 4, stk. 3, sidste led, sammenholdt med bilaget til direktivet, kan næringsdeklarationen for et levnedsmiddel indeholde oplysninger om indholdet af vitamin C.

29 Direktivets artikel 6, stk. 8, første afsnit, bestemmer, at »de deklarerede værdier skal være gennemsnitsværdier behørigt fastsat på et af følgende grundlag, alt efter tilfældet: [...] producentens analyse af levnedsmidlet, [...] beregning udført på basis af kendte eller faktiske gennemsnitsværdier vedrørende de anvendte ingredienser, [...] beregninger på basis af sædvanligvis fastlagte og accepterede data«. I hovedsagen er den deklarerede værdi fastsat på grundlag af producentens analyse af levnedsmidlet.

30 Ifølge direktivets artikel 1, stk. 4, litra k), er »gennemsnitsværdien« i direktivets forstand »den værdi, der bedst repræsenterer den mængde næringsstof, som et givet levnedsmiddel indeholder, og ved hvilken der tages hensyn til den margen, der skyldes sæsonmæssige variationer, forbrugsmønstre og andre faktorer, som kan have indflydelse på den faktiske værdi«.

31 Desuden bestemmes det i direktivets artikel 6, stk. 8, andet afsnit, at »gennemførelsesbestemmelserne til første afsnit for så vidt angår bl.a. forskellene mellem de deklarerede tal og de tal, der konstateres ved offentlig kontrol, fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 10«.

32 For det første præciserer hverken de nævnte bestemmelser eller direktivets øvrige bestemmelser det referencetidspunkt, der skal lægges til grund med henblik på at fastlægge »gennemsnitsværdien« i artikel 1, stk. 4, litra k)'s forstand. For det andet er det heller ikke præciseret, hvilken forskel der er tilladt mellem den angivne værdi på et levnedsmiddel og den værdi, som konstateres ved offentlig kontrol.

33 Hertil kommer, at Kommissionen ikke har fastsat »gennemførelsesbestemmelser« i medfør af direktivets artikel 6, stk. 8, andet afsnit, for så vidt angår denne bestemmelses første afsnit.

34 Under disse omstændigheder og i overensstemmelse med selve det formål, som fællesskabslovgiver forfølger (jf. denne doms præmis 45-47), tilkommer det medlemsstaterne, med henblik på at sikre den effektive virkning af direktivets bestemmelser og på at sikre formålet om at gøre det muligt for forbrugeren at vælge en passende ernæring gennem en passende næringsdeklaration — med den præcision og klarhed, der kræves for at opfylde kravet om retssikkerhed — for hvert deklareret næringsstof at definere både det referencetidspunkt, der skal lægges til grund for beregningen af gennemsnitsværdien, og den forskel, der er tilladt mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres ved offentlig kontrol (jf. i analogi hermed dom af 12.12.1996, forenede sager C-74/95 og C-129/95, X, Sml. I, s. 6609, præmis 29 og 30).

35 Direktivets artikel 7, stk. 3, som forbyder medlemsstaterne at stille »mere detaljerede krav til næringsdeklarationen end dem, der allerede er indeholdt i dette direktiv«, strider ikke mod denne konklusion. Dette stykke bør nemlig læses i sammenhæng med resten af den bestemmelse, som det er en del af, og som indeholder forskrifter om den form, som de oplysninger, direktivet omhandler, skal fremtræde i for det tilfælde, at der gøres brug af en næringsdeklaration. Forbuddet i stk. 3 omhandler således på ingen måde de tekniske regler og metoder for beregning af gennemsnitsværdien eller den tilladte forskel mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres i forbindelse med offentlig kontrol. Stk. 3 forpligter alene medlemsstaterne til at afholde sig fra at indføre mere præcise bestemmelser vedrørende den form, hvori de omhandlede oplysninger, såsom oplysningen om indholdet af vitamin C i et levnedsmiddel, skal fremstå på det pågældende levnedsmiddel.

36 Direktivet er således ikke på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin til hinder for, at en medlemsstat fastsætter udløbet af holdbarhedsperioden for et levnedsmiddel som referencetidspunkt for beregningen af gennemsnitsværdien af et næringsstof, der skal angives på nævnte levnedsmiddel.

37 Definitionen af gennemsnitsværdien for et næringsstof som »den værdi, der bedst repræsenterer« den mængde næringsstof, som et givet levnedsmiddel indeholder, og »ved hvilken der tages hensyn til den margen, der skyldes sæsonmæssige variationer, forbrugsmønstre og andre faktorer, som kan have indflydelse på den faktiske værdi« er så vid, at det ikke kan udelukkes, at det referencetidspunkt, der anvendes for beregningen af gennemsnitsværdien af et næringsstof, i givet fald, kan svare til datoen for udløbet af holdbarhedsperioden for det pågældende levnedsmiddel.

38 Sidstnævnte tidspunkt forekommer ikke at være uegnet i forbindelse med vurderingen af næringsstoffer, såsom vitamin C, med hensyn til hvilket det er ubestridt, at indholdet heraf i et levnedsmiddel kan mindskes betydeligt i løbet af levnedsmidlets holdbarhedsperiode under indflydelse af forskellige faktorer.

39 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, kan valget af referencetidspunkt i forhold til det pågældende næringsstof desuden påvirkes af andre bestemmelser i fællesskabsretten. Således definerer blandt andet artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/13/EF af 20. marts 2000 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om mærkning af og præsentationsmåder for levnedsmidler samt om reklame for sådanne levnedsmidler (EFT L 109, s. 29), »datoen for et levnedsmiddels mindste holdbarhed« som den dato, »til og med hvilken dette levnedsmiddel bevarer sine specifikke egenskaber under de rette opbevaringsforhold«. For så vidt som indholdet af vitamin C i et levnedsmiddel såsom ananasjuice er en del af juicens særlige egenskaber, og indholdet af vitamin C mindskes i løbet af juicens holdbarhedsperiode, forekommer det ikke upassende, at den deklarerede værdi svarer til den, der findes i levnedsmidlet ved udløbet af nævnte periode.

40 Hvad angår den tilladte forskel mellem den deklarerede værdi og den værdi, der faktisk konstateres ved offentlig kontrol, fremgår det af denne doms præmis 34, at så længe der ikke er vedtaget en harmoniserende foranstaltning på fællesskabsplan, navnlig på grundlag af direktivets artikel 6, stk. 8, andet afsnit, tilkommer det ligeledes medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser i deres nationale lovgivning, der gør det muligt på tilstrækkeligt præcis måde at kende og definere de forskelle, der er tilladte for hvert af de pågældende næringsstoffer, for at opfylde kravet om retssikkerhed, og at gøre så i lyset af deres egen viden og erfaringer på området. I denne forbindelse har Kommissionen med rette gjort gældende, at der ved fastsættelsen af grænserne for de tilladte forskelle blandt andet bør tages hensyn til mindsteholdbarheden for det pågældende næringsstof og næringsstoffets egenskaber, såsom stoffets fordærvelighed.

41 I lyset af ovenstående betragtninger skal første og andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at direktivets artikel 1, stk. 4, litra k), og artikel 6, stk. 8, skal fortolkes således, at værdien af et næringsstof, såsom vitamin C, som angives på et

levnedsmiddel efter en analyse foretaget af producenten, kan svare til den værdi, som levnedsmidlet indeholder på tidspunktet for mindsteholdbarhedsfristens udløb, og således, at fastsættelsen af de tilladte forskelle mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres ved en offentlig kontrol, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører under medlemsstaternes kompetence.

Tredje præjudicielle spørgsmål

42 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktivets artikel 1, stk. 4, litra k), og artikel 6, stk. 8, første afsnit, tilsidesætter princippet om retssikkerhed og proportionalitetsprincippet, fordi de ikke indeholder præcise oplysninger for det første om det referencetidspunkt, der skal tages i betragtning ved afgørelsen af gennemsnitsværdien af et næringsstof, der er indeholdt i et levnedsmiddel, og for det andet om grænserne for de tilladte forskelle mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres ved offentlig kontrol.

43 Det bemærkes, at ifølge artikel 249, stk. 3, EF »[er] [e]t direktiv med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Det fremgår af denne bestemmelse, at den kompetence, der er overladt medlemsstaterne, for så vidt angår form og midler for de foranstaltninger, der skal træffes af de nationale organer, er bundet til det resultat, som Rådet og Kommissionen ønsker at nå (dom af 23.11.1977, sag 38/77, Enka, Sml. s. 2203, præmis 11).

44 Direktivets artikel 1, stk. 4, litra k), præciserer, at den gennemsnitsværdi, der skal deklareres, skal fastsættes således, at den bedst repræsenterer indholdet af dette næringsstof, under hensyn til de forskellige faktorer, der er nævnt i bestemmelsen.

Direktivets artikel 6, stk. 8, fastsætter det grundlag, som den deklarerede gennemsnitsværdi skal fastsættes på, idet det tilføjes, at gennemførelsesbestemmelserne fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 10.

45 I betragtning af det ringe kendskab til ernæringsspørgsmål, som anført i niende betragtning til direktivet, har fællesskabslovgiver vurderet — frem for i direktivet at fastsætte en definition, der er tilstrækkeligt præcis til at omfatte enhver mulig situation, der kan opstå — at det tilkommer medlemsstaterne at foretage nærmere præcisioner for så vidt angår blandt andet afgørelsen af referencetidspunktet med henblik på beregningen af gennemsnitsværdien, såvel som de tilladte forskelle mellem den deklarerede værdi og den, der faktisk fastslås i forbindelse med en kontrol, indtil det tidspunkt, hvor Kommissionen, bistået af Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler, vedtager mere præcise fællesskabsbestemmelser på området i medfør af direktivets artikel 6, stk. 8, andet afsnit.

46 Som det fremgår af direktivets tiende betragtning, vil »anvendelse af dette direktiv i en vis periode [...] gøre det muligt at indvinde værdifulde erfaringer på området og at evaluere forbrugernes reaktioner på den måde, hvorpå oplysningerne om levnedsmidlernes ernæringsmæssige sammensætning præsenteres, hvilket vil give Kommissionen mulighed for at tage forskrifterne op til fornyet overvejelse og foreslå hensigtsmæssige ændringer«.

47 Under disse omstændigheder har fællesskabslovgiver — langt fra at tilsidesætte princippet om retssikkerhed — i overensstemmelse med artikel 249, stk. 3, EF

fastsat det resultat, der skal nås, nemlig at gøre det muligt for forbrugeren at vælge en passende kost ved blandt andet at have adgang til deklarationer af gennemsnitsværdier, der bedst repræsenterer den mængde næringsstof, som det pågældende levnedsmiddel indeholder, og som er fastsat under hensyn til forskellige faktorer, samtidig med, at spørgsmålet om form og midler overlades de kompetente nationale myndigheder med henblik på realisering af dette formål.

48 Ved på denne måde at overlade en skønsmæssig kompetence til de nationale myndigheder for så vidt angår definition af referencetidspunkt med henblik på beregning af gennemsnitsværdien og de tilladte forskelle mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres ved offentlig kontrol, kan det heller ikke antages, at direktivets artikel 1, stk. 4, litra k), og artikel 6, stk. 8, således som den forelæggende ret frygter, indebærer urimelige eller uforholdsmæssige hindringer for levnedsmiddelproducenters aktiviteter.

49 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af direktivet.

Sagens omkostninger

50 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich ved kendelse af 29. januar 2002, for ret:

1) **Artikel 1, stk. 4, litra k), og artikel 6, stk. 8, i Rådets direktiv 90/496/EØF af 24. september 1990 om næringsdeklaration af levnedsmidler skal fortolkes således, at værdien af et næringsstof, såsom vitamin C, som angives på et levnedsmiddel efter en analyse foretaget af producenten, kan svare til den værdi, som levnedsmidlet indeholder på tidspunktet for mindsteholdbarhedsfristens udløb, og således, at fastsættelsen af de tilladte forskelle mellem den deklarerede værdi og den værdi, der konstateres ved en offentlig kontrol, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin henhører under medlemsstaternes kompetence.**

2) **Gennemgangen af det tredje spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af direktiv 90/496.**

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. oktober 2003.

R. Grass

Justitssekretær

V. Skouris

Præsident