CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. B. ELMER van 15 mei 1997 *

Inleiding

1. In deze zaak heeft het Bundesverwaltungsgericht van de Bondsrepubliek Duitsland het Hof enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 80/777/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater [1] (hierna: „richtlijn").

De relevante gemeenschapsbepalingen

2. De volgende bepalingen van de richtlijn zijn in deze zaak van belang:

„Artikel 1

1. Deze richtlijn heeft betrekking op water, gewonnen uit de bodem van een Lid-Staat, dat door de verantwoordelijke autoriteit van die Staat wordt erkend als natuurlijk mineraalwater dat voldoet aan het bepaalde in bijlage I, deel I.

(...)

Bijlage I

I. Definitie

1. Men verstaat onder ‚natuurlijk mineraalwater', in de betekenis van artikel 5, bacteriologisch gezond water, een watervlak of een onderaardse laag tot oorsprong hebbende, afkomstig van een bron geëxploiteerd door een of meer natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten.

Natuurlijk mineraalwater onderscheidt zich duidelijk van gewoon drinkwater:

a) door de natuurlijke samenstelling, die gekenmerkt wordt door het gehalte aan mineralen, sporenelementen of andere bestanddelen en, in voorkomend geval, door bepaalde uitwerkingen;

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1980, L 299, blz. 1.

b) door de natuurlijke zuiverheid,

waarbij deze kenmerken intact gebleven zijn dankzij de onderaardse oorsprong van dit water dat van ieder gevaar voor verontreiniging gevrijwaard is gebleven.

2. Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld [2]:

a) door middel van:

1. een geologisch en hydrologisch onderzoek,

2. een fysisch, chemisch en fysisch-chemisch onderzoek,

3. een microbiologisch onderzoek,

4. indien nodig, een farmacologisch, fysiologisch en klinisch onderzoek,

b) volgens de in deel II opgenoemde criteria,

c) volgens methoden die door de verantwoordelijke autoriteit op wetenschappelijke basis zijn erkend.

Het sub a, 4 bedoelde onderzoek is niet verplicht indien het water, ten aanzien van de samenstelling, eigenschappen bezit op grond waarvan het in de Lid-Staat van oorsprong reeds vóór het van toepassing worden van deze richtlijn als natuurlijk mineraalwater werd aangemerkt. Dit is met name het geval wanneer het betreffende water bij de oorsprong en na botteling in totaal ten minste 1 000 mg vaste stof in oplossing of ten minste 250 mg vrij koolzuurgas per kg bevat.

(...)

II. Voorschriften en criteria voor de toepassing van de definitie

(...)

1.4. Voorschriften voor het klinisch en farmacologisch onderzoek

2 — In de andere talen die ten tijde van de vaststelling van de richtlijn officiële gemeenschapstaal waren, luidt deze zin als volgt:
„Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: (...)"
„Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: (...)"
„These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: (...)"
„Disse karakteristika, der kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt: (...)"
„Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: (...)"
In de talen die na de vaststelling van de richtlijn officiële gemeenschapstaal zijn geworden, luidt deze zin als volgt:
„Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: (...)"
„Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί: (...)"
„Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: (...)"
„Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: (...)"
„Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda: (...)"

1.4.1. De aard van het onderzoek, dat volgens erkende wetenschappelijke methodes moet worden uitgevoerd, moet aangepast zijn aan de eigen kenmerken van het natuurlijk mineraalwater en de uitwerking ervan op het menselijk organisme, zoals urineafscheiding, functionering van maag of ingewanden, opheffing van het tekort aan minerale substanties, enz.

(...)"

De procedure voor de nationale rechter en de prejudiciële vragen

3. Aan het eind van de jaren tachtig vond de Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (hierna: „vennootschap") een bron. Volgens een analyse van het bronwater bevatte dit 617 mg opgeloste vaste stof en 34 mg vrije opgeloste koolstofdioxide per liter. Onderzoek van de voedingsfysiologische uitwerkingen van het water wees op een laag gehalte aan natrium en chloride.

4. De vennootschap verzocht vervolgens om erkenning van het water als natuurlijk mineraalwater overeenkomstig de richtlijn, maar de deelstaat Baden-Württemberg wees dit verzoek bij beschikkingen van 28 november 1989 en 2 april 1990 af, op grond dat water zonder een bepaald positief gehalte aan essentiële bestanddelen niet de volgens de Duitse uitvoeringsbepalingen vereiste „voedingsfysiologische uitwerkingen" kon hebben.

5. Bij vonnis van 8 november 1991 verwierp het Verwaltungsgericht Karlsruhe het door de vennootschap ingestelde beroep tot erkenning van het water als natuurlijk mineraalwater.

6. Dit vonnis werd op 30 november 1993 door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bevestigd met de overweging, dat de vennootschap niet had aangetoond, dat het water op grond van zijn bestanddelen voedingsfysiologische uitwerkingen had, zoals de Duitse regeling vereist. De afwezigheid van of een laag gehalte aan bepaalde stoffen volstond niet voor erkenning.

7. De vennootschap bracht de zaak voor het Bundesverwaltungsgericht, dat in zijn beschikking van 31 augustus 1995 de Duitse regeling aldus uitlegde, dat er een causaal verband moet bestaan tussen een positief gehalte aan bestanddelen in het water en de voedingsfysiologische uitwerkingen ervan, en dat dit causaal verband bij de erkenning van water met een laag gehalte aan mineralen

en/of kooldioxide wetenschappelijk moet worden aangetoond. Het Bundesverwaltungsgericht had evenwel twijfels over de verenigbaarheid van de vereisten van de Duitse regeling met de richtlijn en heeft het Hof daarom de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moet artikel 1, lid 1, van richtlijn 80/777/EEG van de Raad van 15 juli 1980, juncto bijlage I, deel I (Definitie), daarbij, aldus worden uitgelegd, dat water — afgezien van de ‚oude waters' als bedoeld in punt 2, tweede alinea, van bijlage I, deel I — enkel als natuurlijk mineraalwater mag worden erkend, wanneer het gezondheidbevorderende eigenschappen bezit en, zo ja, dat het bewijs van deze eigenschappen moet worden geleverd?

2) Mogen de in voorkomend geval noodzakelijke gezondheidbevorderende eigenschappen ook voortvloeien uit de afwezigheid van of het geringe gehalte aan de bestanddelen bedoeld in punt 1, sub a, van bijlage I, deel I (bijvoorbeeld natriumarm water)?

3) Hoe dient het begrip ‚gezondheidbevorderende eigenschappen' in punt 2 van deel I van bijlage I te worden afgebakend van het begrip ‚bepaalde uitwerkingen' in punt 1, sub a, van deel I (zie ook punt 1.4.1 van bijlage I, deel II)?"

De eerste vraag

8. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of voor de erkenning van water als natuurlijk mineraalwater vereist is, dat het water gezondheidbevorderende eigenschappen heeft, en, in voorkomend geval, of het bewijs van deze eigenschappen moet worden geleverd.

9. De vennootschap, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk en Ierland, heeft aangevoerd, dat natuurlijk mineraalwater door zijn kenmerken, dat wil zeggen zijn aard en oorspronkelijke zuiverheid, gezondheidbevorderende eigenschappen kan hebben. Voor de erkenning als natuurlijk mineraalwater is het echter niet noodzakelijk dat het water daadwerkelijk gezondheidbevorderende eigenschappen heeft. Ware dit wel zo, dan zou de gemeenschapswetgever in bijlage I, deel I, punt 2, bij de richtlijn het woord „moeten" in plaats van „kunnen" hebben gebruikt. De in bijlage I, deel I, punt 2, vermelde gezondheidbevorderende eigenschappen maken geen deel uit van de definitie in punt 1.

10. De deelstaat Baden-Württemberg, ondersteund door de Franse en de Italiaanse regering, heeft betoogd, dat water pas als natuurlijk mineraalwater kan worden erkend wanneer het gezondheidbevorderende eigenschappen heeft. Natuurlijk mineraalwater wordt niet enkel gedefinieerd door verwijzing naar zijn oorsprong, zijn gehalte en toestand, maar ook door verwijzing naar de

voedingsfysiologische uitwerkingen ervan, welke voortvloeien uit het gehalte aan mineralen, sporenelementen of andere bestanddelen die de natuurlijke samenstelling van het water bepalen. Uit bijlage I, deel I, punt 2, volgt, dat de gezondheidbevorderende eigenschappen van het water moeten worden aangetoond. De bepaling van punt 2 completeert en verduidelijkt punt 1, in zoverre als zij verlangt, dat de in punt 1 opgesomde kenmerken worden beoordeeld om de aanwezigheid van gezondheidbevorderende eigenschappen concreet vast te stellen.

11. De Commissie heeft opgemerkt, dat de punten 1 en 2 van bijlage I, deel I, die beide elementen van de definitie van natuurlijk mineraalwater vormen, tezamen moeten worden gelezen. De Duitse, de Engelse, de Nederlandse en de Deense versie van punt 2 komen met elkaar overeen en zijn alle onduidelijk met betrekking tot de vraag of natuurlijk mineraalwater steeds gezondheidbevorderende eigenschappen moet hebben. De Franse, de Italiaanse en de Spaanse versie daarentegen laten er geen twijfel over bestaan, dat natuurlijk mineraalwater steeds dergelijke eigenschappen moet bezitten.

12. Ik wijs erop, dat volgens artikel 1, lid 1, van de richtlijn deze betrekking heeft op water, gewonnen uit de bodem van een Lid-Staat, dat door de verantwoordelijke autoriteit van die staat wordt erkend als natuurlijk mineraalwater dat voldoet aan het bepaalde in bijlage I, deel I.

13. Bijlage I, deel I, punt 1, eerste alinea, is volgens zijn duidelijke bewoordingen een toelichting van wat onder natuurlijk mineraalwater moet worden verstaan. Punt 1, eerste alinea, definieert natuurlijk mineraalwater aan de hand van zijn onderaardse oorsprong. Punt 1, tweede alinea, voegt daaraan toe, dat natuurlijk mineraalwater zich door twee kenmerken van gewoon drinkwater onderscheidt, te weten in de eerste plaats door zijn natuurlijke samenstelling, gekenmerkt door het gehalte aan mineralen, sporenelementen of andere bestanddelen en, in voorkomend geval, door bepaalde uitwerkingen, en in de tweede plaats door zijn natuurlijke zuiverheid.

14. Bijlage I, deel I, punt 2, bepaalt in een hoofdzin, dat „deze kenmerken" moeten zijn beoordeeld door middel van onderzoeken van bepaalde aard, volgens de in deel II genoemde criteria en volgens wetenschappelijk erkende methoden. Onmiddellijk na de woorden „deze kenmerken" bevat de hoofdzin een bijzin. Deze begint met het onderwerp ervan, „die". Dit betrekkelijk voornaamwoord heeft betrekking op de woorden „deze kenmerken" in de hoofdzin. Indien deze bijzin als een hoofdzin wordt gelezen, luidt hij als volgt: „Deze kenmerken kunnen aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen verlenen."

15. Deze zin vertoont in de verschillende taalversies bepaalde varianten. De Deense, de Duitse, de Engelse, de Nederlandse, de Griekse, de Finse en de Zweedse versie gebruiken alle het werkwoord „kunnen" in de tegenwoordige tijd en geven zo aan, dat het mogelijk is dat natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen heeft.

16. De Franse, de Italiaanse, de Spaanse en de Portugese versie bezigen de formulering „qui sont de nature à", „che sono tali da conferire", „que son las que confieren" en „que são de natureza a conferir". Deze formuleringen lijken evenwel geen normatieve inhoud te hebben, maar zijn eerder een louter beschrijvende verklaring van het feit dat genoemde kenmerken het water gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen.

17. Had de gemeenschapswetgever de erkenning van water als natuurlijk mineraalwater afhankelijk willen stellen van de aanwezigheid van gezondheidbevorderende eigenschappen, dan zou alle twijfel gemakkelijk kunnen zijn weggenomen door in de verschillende taalversies de tegenwoordige tijd van het werkwoord „moeten" te gebruiken. Bovendien zou het dan logisch zijn geweest, die voorwaarde op te nemen in punt 1, dat de definitie van natuurlijk mineraalwater bevat, en niet in een bijzin in punt 2, dat de voorschriften voor de beoordeling van de criteria van punt 1 bevat. In de oorspronkelijke ontwerprichtlijn van de Commissie [3] was het vereiste inzake gezondheidbevorderende eigenschappen dan ook in punt 1 vermeld. Zo gezien lijkt de uiteindelijke plaats in punt 2 juist aan te duiden, dat de Raad de erkenning van water als natuurlijk mineraalwater niet afhankelijk heeft willen stellen van de aanwezigheid van gezondheidbevorderende eigenschappen.

3 — PB 1970, C 69, blz. 14.

18. Deze uitlegging vindt steun in de omstandigheid, dat de richtlijn geen definitie van het begrip „gezondheidbevorderende eigenschappen" geeft. De verwijzende rechter verzoekt met zijn tweede en zijn derde vraag dus terecht om een precisering van de inhoud van dit begrip, ingeval het Hof zou oordelen, dat het bezit van gezondheidbevorderende eigenschappen een voorwaarde is voor de erkenning van water als natuurlijk mineraalwater. De verwijzende rechter verzoekt met het tweede deel van zijn eerste vraag eveneens terecht om een antwoord op de vraag, hoe dergelijke eigenschappen in voorkomend geval moeten worden aangetoond. De richtlijn geeft hierop geen antwoord. Dergelijke voorschriften hadden in de richtlijn moeten staan, indien de Raad van oordeel was geweest, dat de erkenning van water als natuurlijk mineraalwater afhankelijk moest zijn van de aanwezigheid van gezondheidbevorderende eigenschappen. Hiervoor spreekt in het bijzonder de omstandigheid dat de richtlijn voor het overige zeer gedetailleerd is.

19. Mitsdien geef ik het Hof in overweging op de eerste vraag te antwoorden, dat artikel 1, lid 1, juncto bijlage I, deel I, punten 1 en 2, aldus moet worden uitgelegd, dat het eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat verlangt dat water, om als natuurlijk mineraalwater te kunnen worden erkend, gezondheidbevorderende eigenschappen heeft.

De tweede en de derde vraag

20. Uit de tweede vraag blijkt duidelijk, dat zij enkel moet worden beantwoord indien het antwoord op de eerste vraag zou luiden, dat water slechts als natuurlijk mineraalwater kan worden erkend indien het gezondheidbevorderende eigenschappen heeft. De derde vraag betreft de afbakening van het begrip „gezondheidbevorderende eigenschappen" in bijlage I, deel I, punt 2. Uit mijn antwoord op de eerste vraag volgt, dat de erkenning van water als natuurlijk mineraalwater losstaat van de vraag of het al dan niet gezondheidbevorderende eigenschappen bezit. Het heeft derhalve geen praktisch nut om het begrip „gezondheidbevorderende eigenschappen" nauwkeuriger af te bakenen (zie hierboven betreffende de eerste vraag).

Bijgevolg behoeven de tweede en de derde vraag niet te worden beantwoord.

Conclusie

21. Ik geef het Hof derhalve in overweging, de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 1, lid 1, juncto bijlage I, deel I, punten 1 en 2, van richtlijn 80/777/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater, moet aldus worden uitgelegd, dat het eraan in de weg staat, dat een Lid-Staat verlangt dat water, om als natuurlijk mineraalwater te kunnen worden erkend, gezondheidbevorderende eigenschappen heeft."