FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 15 maj 1997 *

Inledning

1. I det aktuella målet har Bundesverwaltungsgericht, Förbundsrepubliken Tyskland, fört vidare flera frågor till domstolen om tolkningen av rådets direktiv 80/777/EEG av den 15 juli 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om utvinning och saluförande av naturliga mineralvatten (nedan kallat direktivet). [1]

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Följande bestämmelser i direktivet är relevanta i målet:

"*Artikel 1*

1. Detta direktiv gäller vatten som utvunnits ur marken i en medlemsstat och som av den ansvariga myndigheten i denna medlemsstat erkänns som naturligt mineralvatten som uppfyller bestämmelserna i bilaga 1, avsnitt I.

...

BILAGA 1

I. DEFINITION

1. Naturligt mineralvatten innebär mikrobiologiskt hälsosamt vatten, i den mening som avses i artikel 5, som har sitt ursprung i en underjordisk grundvattenyta eller förekomst och som kommer från en källa som tappas från ett eller flera naturliga eller borrade uttag.

Naturligt mineralvatten kan klart skiljas från vanligt dricksvatten

a) genom sin natur, som karakteriseras av mineralhalt, spårelement eller andra beståndsdelar och, i vissa fall, av särskilda egenskaper,

* Originalspråk: danska.

1 — EGT L 229, s. 1.

b) genom sitt ursprungliga tillstånd,

och när båda dessa karakteristika har bevarats intakta på grund av vattnets underjordiska ursprung som har varit skyddat mot alla föroreningsrisker.

2. Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda [2]

a) från följande synpunkter:

1. geologiska och hydrologiska,

2. fysikaliska, kemiska och fysikalisk-kemiska,

3. mikrobiologiska,

4. vid behov farmakologiska, fysiologiska och kliniska,

b) enligt de kriterier som räknas upp i avsnitt 2,

c) enligt de vetenskapliga metoder som godkänts av den ansvariga myndigheten.

De analyser som avses i a 4 får vara frivilliga om vattnet har en sammansättning som gör att det i den medlemsstat det kommer ifrån betraktades som naturligt mineralvatten innan detta direktiv trädde i kraft. Detta gäller i synnerhet när det ifrågavarande vattnet både vid källan och efter förpackning, per kg, innehåller minst 1 000 mg av totala salter i lösning eller minst 250 mg fri koldioxid.

...

II. KRAV OCH KRITERIER FÖR ANVÄNDNING AV DEFINITIONEN

...

1.4 Krav på kliniska och farmakologiska analyser

2 — På de språk som var gemenskapens officiella språk vid den tidpunkt då direktivet antogs har denna mening följande lydelse:
"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: ..."
"Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: ..."
"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: ..."
"Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: ..."
På de andra språk som har blivit officiella språk sedan direktivet antogs har denna mening följande lydelse:
"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: ..."

1.4.1 Analyserna som måste utföras i enlighet med vetenskapligt erkända metoder bör vara lämpade för de speciella egenskaperna hos det naturliga mineralvattnet och dess effekter på den mänskliga organismen, såsom urinavsöndring, mag- och tarmfunktioner samt kompensation för mineralbrist.

..."

Förfarandet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

3. I slutet av 1980-talet fann Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (nedan kallat bolaget) en vattenkälla. En analys av det vatten som utvanns ur källan visade att det per liter innehöll 617 mg salter i lösning och 34 mg fri koldioxid. En undersökning av vattnets näringsfysiologiska verkningar visade att det hade låga halter av natrium och klorid.

4. Bolaget begärde därefter att vattnet skulle erkännas som naturligt mineralvatten i enlighet med direktivet, men denna begäran avslogs av delstaten Baden-Württemberg den 28 november 1989 och den 2 april 1990 av det skälet att ett vatten endast kan ha sådana "näringsfysiologiska verkningar" som krävs i de tyska genomförandebestämmelserna om det har en positiv halt av väsentliga ämnen.

5. Verwaltungsgericht Karlsruhe ogillade genom dom av den 8 november 1991 bolagets talan om att få vattnet erkänt som naturligt mineralvatten.

6. Denna dom fastslogs av Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg den 30 november 1993 på den grunden att bolaget inte hade bevisat att vattnet hade näringsfysiologiska verkningar som beror på vattnets beståndsdelar, såsom krävs i den tyska lagstiftningen. Att vissa ämnen inte förekommer eller förekommer i låga halter räcker inte för att ett vatten skall erkännas.

7. Bolaget överklagade till Bundesverwaltungsgericht, som i beslut av den 31 augusti 1995 tolkade den tyska genomförandelagstiftningen på så sätt att det måste föreligga ett orsakssamband mellan de positiva halterna av ämnen i vattnet och de näringsfysiologiska verkningarna och att

detta orsakssamband måste bevisas vetenskapligt inom ramen för erkännande av vatten med låg halt av mineraler och/eller koldioxid. Bundesverwaltungsgericht tvivlade emellertid på att dessa krav i den tyska lagstiftningen är förenliga med direktivet och ställde följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall artikel 1.1 jämförd med bilaga 1 (avsnitt I. Definition) i [direktivet] tolkas så, att ett vatten — bortsett från gruppen 'Altwässer' enligt bilaga 1, avsnitt I, punkt 2, andra stycket — endast får betecknas som ett naturligt mineralvatten om det har hälsofrämjande egenskaper, och, om frågan besvaras jakande, att dessa egenskaper måste bevisas?

2) Kan de i förekommande fall erforderliga hälsofrämjande egenskaperna också bestå i frånvaro eller låg halt av de i bilaga 1, avsnitt I, punkt 1 a, betecknade beståndsdelarna (exempelvis vatten med låg natriumhalt)?

3) Hur skall begreppen 'hälsofrämjande egenskaper' i bilaga 1, avsnitt I, punkt 2, och 'särskilda egenskaper' i bilaga 1, avsnitt I, punkt 1 a (se även bilaga 1, avsnitt II, 1.4.1), avgränsas från varandra?"

Den första frågan

8. Den nationella domstolen önskar genom sin första fråga få veta om ett vatten endast kan erkännas som naturligt mineralvatten på villkor att de har hälsofrämjande egenskaper och att dessa egenskaper, i förekommande fall, bevisas.

9. Bolaget har, med stöd av Förenade kungariket och Irland, gjort gällande att ett naturligt mineralvatten kan ha hälsofrämjande egenskaper på grund av sina karakteristika, det vill säga sin beskaffenhet och sitt ursprungliga tillstånd. Det är emellertid inte nödvändigt att ett vatten verkligen har hälsofrämjande egenskaper för att det skall kunna erkännas som ett naturligt mineralvatten. Om så vore fallet, skulle gemenskapslagstiftaren ha använt ordet "måste" i stället för ordet "kan" i bilaga 1, avsnitt I, punkt 2, i direktivet. De hälsofrämjande egenskaper som nämns i bilaga 1, avsnitt I, punkt 2, utgör inte en del av definitionen i punkt 1.

10. Delstaten Baden-Württemberg har, med stöd av den franska och den italienska regeringen, hävdat att ett vatten endast kan erkännas som naturligt mineralvatten om det har hälsofrämjande egenskaper. Naturligt mineralvatten definieras inte endast med hänvisning till dess ursprung, innehåll och tillstånd utan även med hänvisning till dess näringsfysiologiska verkningar. Dessa verkningar beror på mineralhalt, spårelement och andra beståndsdelar som är avgörande för vattnets beskaffenhet. Det framgår av bilaga 1, av-

snitt I, punkt 2, att vattnets hälsofrämjande egenskaper måste bevisas. Bestämmelsen i punkt 2 kompletterar och förtydligar innehållet i punkt 1 genom att den kräver att det genomförs en bedömning av de karakteristika som uppräknas i punkt 1 för att de hälsofrämjande egenskaperna konkret skall kontrolleras.

11. Kommissionen har angett att punkt 1 och punkt 2 i bilaga 1, avsnitt I, måste läsas tillsammans. De två bestämmelserna utgör tillsammans definitionen av naturligt mineralvatten. Den tyska, den engelska, den nederländska och den danska språkversionen av punkt 2 är likartade och är tvetydiga vad avser frågan huruvida naturliga mineralvatten alltid måste ha hälsofrämjande egenskaper. Varken den franska, den italienska eller den spanska versionen av punkt 2 lämnar dock något utrymme för tvivel om att naturligt mineralvatten alltid måste ha sådana egenskaper.

12. Jag erinrar om att det framgår av artikel 1.1 i direktivet att direktivet gäller vatten som utvunnits ur marken i en medlemsstat och som av den ansvariga myndigheten i denna medlemsstat erkänns som naturligt mineralvatten som uppfyller bestämmelserna i bilaga 1, avsnitt I.

13. I bilaga 1, avsnitt I, punkt 1, första meningen, anges uttryckligen att denna bestämmelse innehåller upplysningar om innebörden av begreppet naturligt mineralvatten. I punkt 1 första stycket definieras sedan naturligt mineralvatten genom dess underjordiska ursprung. I punkt 1 andra stycket tilläggs att naturligt mineralvatten skiljer sig från vanligt dricksvatten genom två karakteristika, dels genom sin natur, som karakteriseras av mineralhalt, spårelement eller andra beståndsdelar och, i vissa fall, av särskilda egenskaper, dels genom sitt ursprungliga tillstånd.

14. I bilaga 1, avsnitt I, punkt 2, föreskrivs i huvudsatsen att "Dessa karakteristika" måste ha blivit bedömda från vissa synpunkter enligt de kriterier som uppräknas i avsnitt II och enligt godkända vetenskapliga metoder. En bisats är inskjuten i huvudsatsen omedelbart efter orden "Dessa karakteristika". Bisatsen börjar med subjektet i satsen, "som". Detta relativa pronomen syftar på uttrycket "Dessa karakteristika" i huvudsatsen. Om bisatsen görs om till en huvudsats, har den följande lydelse: "Dessa karakteristika kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper."

15. Denna sats återfinns med vissa variationer i de olika språkversionerna. Den danska, den tyska, den engelska, den nederländska, den grekiska, den finska och den svenska versionen använder verbet "kunna" i presens och anger således att det är möjligt att ett naturligt mineralvatten har hälsofrämjande egenskaper.

16. Den franska, den italienska, den spanska och den portugisiska versionen använder formuleringen "qui sont de nature à ...", "che sono tali da conferire ...", "que son las que confieren ..." respektive "que são de natureza a conferir ...". Dessa formuleringar synes emellertid inte ha något normativt innehåll utan framstår snarare som deskriptiva utsagor om att nämnda karakteristika kan ge vattnet hälsofrämjande egenskaper.

17. Om gemenskapslagstiftaren hade velat uppställa som krav att ett vatten måste ha hälsofrämjande egenskaper för att kunna erkännas som naturligt mineralvatten, hade det varit enkelt att undanröja varje tvivel genom att i de olika språkversionerna använda verbet "måste" i presens. Dessutom hade det i så fall varit logiskt att införa detta villkor i punkt 1, som innehåller definitionen av naturligt mineralvatten, och inte i en bisats i punkt 2, som innehåller regler om bedömningen av kraven i punkt 1. I kommissionens ursprungliga förslag till direktiv [3] fanns ett krav på hälsofrämjande egenskaper även i punkt 1. Mot denna bakgrund synes den slutliga placeringen i punkt 2 just vara ett uttryck för att rådet inte önskade att ett vatten skulle behöva ha hälsofrämjande egenskaper för att kunna erkännas som naturligt mineralvatten.

3 — EGT C 69, 1970, s. 14.

18. Denna tolkning bekräftas av omständigheten att direktivet inte innehåller någon definition av begreppet hälsofrämjande egenskaper. Det är således med rätta som den nationella domstolen i den andra och den tredje frågan har begärt vägledning om begreppets närmare innebörd, för det fall domstolen skulle finna att ett vatten måste ha hälsofrämjande egenskaper för att kunna erkännas som naturligt mineralvatten. Det är även med rätta som den hänskjutande domstolen genom den andra delen av den första frågan vill veta hur sådana egenskaper i så fall skall bevisas. Direktivet ger inget svar på denna fråga. Det hade varit nödvändigt att införa sådana regler i direktivet om rådet hade velat uppställa som krav att ett vatten måste ha hälsofrämjande egenskaper för att kunna erkännas som naturligt mineralvatten. Det framgår särskilt klart när man ser på hur detaljerat direktivet är i övrigt.

19. Mot denna bakgrund föreslår jag domstolen att besvara den första frågan med att bestämmelserna i artikel 1.1 i direktivet jämförd med bilaga 1, avsnitt I, punkterna 1 och 2, skall tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat kräver att ett vatten endast får betecknas som ett naturligt mineralvatten om det har hälsofrämjande egenskaper.

Den andra och den tredje frågan

20. Det framgår uttryckligen av den andra frågan att den endast ställs för det fall att svaret på den första frågan är att ett vatten endast kan erkännas som ett naturligt mineralvatten om det har hälsofrämjande egenskaper. Den tredje frågan rör avgränsningen av begreppet "hälsofrämjande egenskaper" i bilaga 1, avsnitt I, punkt 2. Som framgår av mitt svar på den första frågan skall vatten erkännas som ett naturligt mineralvatten, oavsett om det har "hälsofrämjande egenskaper" eller inte. Det har således ingen praktisk betydelse att avgränsa begreppet hälsofrämjande egenskaper (se resonemanget avseende den första frågan).

Det finns således ingen anledning att besvara den andra och den tredje frågan.

Förslag till avgörande

21. Jag föreslår mot denna bakgrund att domstolen skall avge följande svar på Bundesverwaltungsgerichts fråga:

Bestämmelserna i artikel 1.1 jämförd med bilaga 1, avsnitt I, punkterna 1 och 2, i rådets direktiv 80/777/EEG av den 15 juli 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om utvinning och saluförande av naturliga mineralvatten skall tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat kräver att ett vatten endast får betecknas som ett naturligt mineralvatten om det har hälsofrämjande egenskaper.