Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

17 декември 2015 година*

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕО) № 1924/2006 — Директива 2009/54/ЕО — Член 11, параграф 1 и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Защита на потребителите — Хранителни и здравни претенции — Натурални минерални води — Съдържание на натрий или на сол — Изчисляване — Натриев хлорид (готварска сол) или общо количество натрий — Свобода на изразяване и свобода на информацията — Свобода на стопанска инициатива“

По дело C-157/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Франция) с акт от 26 март 2014 г., постъпил в Съда на 4 април 2014 г., в рамките на производство по дело

Neptune Distribution SNC

срещу

Ministre de l'Économie et des Finances,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на трети състав, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, J. Malenovský, M. Safjan (докладчик), A. Prechal и K. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: N. Jääskinen,

секретар: V. Tourrès, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 февруари 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Neptune Distribution SNC, от D. Bouthors, M. Fayat и A. Vermersch, адвокати,

— за френското правителство, от S. Menez и D. Colas, както и от S. Ghiandoni, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от I. Chalkias, както и от E. Leftheriotou и A. Vasilopoulou, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

— за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от M. Santoro, avvocato dello Stato,

— за Европейския парламент, от A. Tamás и J. Rodrigues, в качеството на представители,

— за Съвета на Европейския съюз, от J. Herrmann и O. Segnana, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от K. Herbout-Borczak и S. Grünheid, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 9 юли 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася, от една страна, до тълкуването на приложението към Регламент (ЕО) № 1924/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно хранителни и здравни претенции за храните (ОВ L 404, стр. 9 и поправка в ОВ L 12, 2007 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 244), изменен с Регламент (ЕО) № 107/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. (ОВ L 39, стр. 8, наричан по-нататък „Регламент № 1924/2006“), и от друга страна, относно валидността на член 2, параграф 1 от Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 март 2000 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно етикетирането, представянето и рекламата на храните (ОВ L 109, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 9), на член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година, относно експлоатацията и предлагането на пазара на натурални минерални води (ОВ L 164, стр. 45), както и на приложение III към нея във връзка с приложението към Регламент № 1924/2006.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Neptune Distribution SNC (наричано по-нататък „Neptune Distribution“) и министъра на икономиката и финансите във връзка със законосъобразността на решението, с което се дават задължителни указания от 5 февруари 2009 г., взето от ръководителя на дирекцията на департамент Алие на Регионалната дирекция по въпросите на конкуренцията, потреблението и борбата с измамите на Оверн, както и на решението на министъра на икономиката, промишлеността и заетостта от 25 август 2009 г., с което се отхвърля подадената по административен ред жалба от Neptune Distribution.

Правна уредба

ЕКПЧ

3 Член 10 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), е озаглавен „Право на свобода и сигурност“ и предвижда:

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите. […]

2. Упражняването на това право не подлежи на никакви ограничения, освен на тези, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество […] за защитата на здравето и […] на правата и свободите на другите […]“.

Правото на Съюза

Хартата

4 Член 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), озаглавен „Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация“, гласи в параграф 1:

„Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите“.

5 Съгласно текста на член 16 от Хартата, озаглавен „Свобода на стопанската инициатива“:

„Свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики“.

6 Член 52 от Хартата, озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, гласи:

„1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

[…]

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от [ЕКПЧ], техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

[…]

7. Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки“.

7 В разясненията относно Хартата на основните права (ОВ 2007, C 303, стр. 17, наричани по-нататък „Разясненията относно Хартата“) се уточнява, що се отнася до член 11 от Хартата, че в изпълнение на член 52, параграф 3 от Хартата свободата на изразяване на мнения и на информация има същото съдържание и обхват както правото, гарантирано от ЕКПЧ.

Регламент № 1924/2006

8 Съображения 1 и 9 от Регламент № 1924/2006 гласят:

„(1) Върху етикетите и в рекламните съобщения на все повече храни на територията на Общността се съдържат хранителни и здравни претенции. С оглед осигуряване на високо ниво на защита на потребителите и улесняване на техния избор, пуснатите на пазара

храни, включително вносни, следва да бъдат безопасни и подходящо етикетирани. Разнообразната и балансирана диета е предпоставка за добро здраве, като отделните храни имат относителна важност в общата диета.

[…]

(9) Има широка гама хранителни съставки и други вещества, включително, но не само […], минерали, включително микроелементи […] с хранителен или физиологичен ефект, които могат да бъдат открити в дадена храна и да бъдат предмет на претенция. В тази връзка с оглед осигуряване на потребителска защита, предоставяне на потребителите на необходимата информация, за да направят своя избор при пълно познаване на фактите, както и създаване на равни условия за конкуренция за хранителната промишленост, следва да бъдат създадени общи принципи, приложими за всички претенции, предявявани по отношение на храни“.

9 Член 1 от този регламент предвижда:

„1. Настоящият регламент хармонизира разпоредбите, предвидени в първичното и вторичното законодателство или административни мерки в държавите членки, свързани с хранителни и здравни претенции, с оглед осигуряване на ефективно функциониране на вътрешния пазар, като едновременно с това осигурява висока степен на защита на потребителите.

2. Настоящият регламент се прилага по отношение на хранителните и здравните претенции, включени в съобщения с търговска цел, независимо дали на етикета, при представянето или рекламата на храни, които следва да бъдат доставяни на крайния потребител[…].

[…]

5. Настоящият регламент се прилага, без да се накърняват следните разпоредби на Общността:

[…]

б) Директива [2009/54]

[…]“.

10 Съгласно член 2, параграф 2 от посочения регламент:

„Прилагат се и следните определения:

[…]

4) „хранителна претенция“ означава претенция, която заявява, създава впечатление или внушава, че дадена храна има определени благоприятни хранителни качества, които се дължат на:

[…]

б) хранителните или други вещества, които:

i) съдържа;

ii) съдържа в намалени или увеличени съотношения; или

iii) не съдържа;

5) „здравна претенция“ означава претенция, която заявява, създава впечатление или внушава, че съществува връзка между дадена категория храна, отделна храна или една от нейните съставки и здравето;

[…]“.

11 Член 8, параграф 1 от същия регламент гласи:

„Хранителни претенции се разрешават единствено ако са изброени в приложението и отговарят на изискванията, предвидени в настоящия регламент“.

12 Член 13 от Регламент № 1924/2006 предвижда:

„1. Здравните претенции, описващи или позоваващи се на:

а) ролята на дадено хранително вещество или друго вещество за растежа, развитието и функцията на организма […]

[…]

които са посочени в списъка, предвиден в параграф 3, могат да се използват, без да е необходимо да бъдат подложени на процедурите по членове 15—19, ако:

i) се основават на общоприети научни доказателства; [и]

ii) са лесноразбираеми за средностатистическия потребител.

[…]

3. След консултиране с Органа [Европейски орган за безопасност на храните (ЕОБХ)] Комисията приема в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 25, параграф 3, списък на Общността, предназначен да измени несъществени елементи на настоящия регламент чрез допълването му, на разрешените претенции, посочени в параграф 1, и на всички необходими условия за използване на тези претенции най-късно до 31 януари 2010 г.

[…]“.

13 Приложението към този регламент, озаглавено „Хранителни претенции и условията, които се прилагат за тях“, съдържа в частност следните разпоредби:

„НИСКО СЪДЪРЖАНИЕ НА НАТРИЙ/СОЛ

Претенция, че дадена храна има ниско съдържание на натрий/сол, както и всяка претенция, която би могла да има същото значение за потребителя, може да се направи единствено в случаите, когато продуктът съдържа не повече от 0,12 g натрий, или еквивалентната стойност за сол, на 100 g или 100 ml. За води, различни от натуралните минерални води, попадащи в обхвата на Директива 80/777/ЕИО, тази стойност не следва да надвишава 2 mg натрий на 100 ml.

МНОГО НИСКО СЪДЪРЖАНИЕ НА НАТРИЙ/СОЛ

Претенция, че дадена храна има много ниско съдържание на натрий/сол, както и всяка претенция, която би могла да има същото значение за потребителя, може да се направи единствено в случаите, когато продуктът съдържа не повече от 0,04 g натрий, или еквивалентната стойност за сол, на 100 g или 100 ml. Тази претенция не се използва по отношение на натуралните минерални води и други води“.

Директива 2000/13

14 Съгласно член 2 от Директива 2000/13:

„1. Етикетирането и използваните методи не трябва:

а) да са такива, че да въвеждат в заблуда купувача, в частност:

i) относно характеристиките на храната и в частност относно нейното естество, идентичност, свойства, състав, количество, трайност, източник или произход, начин на получаване или производство;

ii) чрез приписване на храната на въздействия или свойства, които тя не притежава;

iii) чрез внушаване, че храната притежава специални характеристики, когато в действителност всички подобни храни притежават такива характеристики;

б) ако не е уговорено друго в общностните разпоредби, които се прилагат за натуралните минерални води и за храните за специална хранителна употреба, да приписват на дадена храна свойството да предотвратява, лекува или излекува болест при хората.

[…]

3. Забраните или ограниченията, предвидени в параграф 1 и параграф 2, важат също така за:

а) представянето на храни и в частност за тяхната форма, външен вид или опаковка, използваните материали за опаковка, начина, по който те са подредени и средата, в която са изложени;

б) рекламата“.

Директива 2009/54

15 Съображения 5, 8 и 9 от Директива 2009/54 гласят:

„(5) Основните цели на всяка правна регламентация, отнасяща се до натуралните минерални води, следва да бъдат защитата на здравето на потребителите, предпазване на потребителите от въвеждане в заблуждение и гарантиране на честна търговия. […]

(8) Във връзка с етикетирането натуралните минерални води са обект на общите правила, определени в Директива 2000/13/ЕО […]. Следователно, настоящата директива може да се ограничи до определянето на допълнения и дерогации, които следва да бъдат направени по отношение на тези общи правила.

(9) Включването на информация за аналитичния състав на натуралната минерална вода следва да е задължително, за да се гарантира информираността на потребителите“.

16 Съгласно член 7, параграф 2, буква а) от Директива 2009/54:

„Етикетите на натуралните минерални води трябва да съдържат също следната задължителна информация:

а) информация за аналитичния състав, като се изброяват характеризиращите го съставки“.

17 Член 9 от посочената директива предвижда, че:

„1. Забранява се както върху опаковката или етикетите, така и при реклама под каквато и да е форма да се използват указания, обозначения, търговски и фабрични марки, образи или други знаци, независимо дали са фигуративни или не, които:

а) в случай на натурална минерална вода предполагат характеристика, която водата не притежава, по-специално по отношение на нейния произход, дата на разрешението за експлоатация, резултати от анализите или всякакви позовавания, аналогични на гаранции за автентичност; […]

2. Забраняват се всички обозначения, приписващи на натурална минерална вода свойства, свързани с предотвратяване, лечение или излекуване на човешко заболяване.

Разрешават се обаче обозначенията, изброени в приложение III, ако те отговарят на съответните критерии, определени в същото приложение или при липса на такива — критериите, установени в националните разпоредби, и при условие че те са съставени на базата на физико-химични анализи и ако е необходимо, на фармакологични, физиологични и клинични изследвания, извършени съгласно признати научни методи в съответствие с приложение I, раздел I, точка 2.

Държавите членки могат да разрешат обозначенията „стимулира храносмилането“, „може да улесни функциите на черния дроб и жлъчката“ или подобни обозначения. Те също могат да разрешат включването на други обозначения, при условие че последните не противоречат на принципите, предвидени в първата алинея и са съвместими с тези, предвидени във втората алинея.

[…]“.

18 Приложение III към Директива 2009/54, озаглавено „Обозначения и критерии, установени в член 9, параграф 2“, съдържа обозначението „Подходяща за диета с ниско съдържание на натрий“ с критерия за „[с]ъдържание на натрий по-малко от 20 mg/l“.

Френското право

19 Съгласно член R. 112-7, първа и последна алинея от code de la consommation (Кодекс за потребителите), разпоредба, с която се транспонира член 2 от Директива 2000/13:

„Етикетирането и използваните методи не трябва да са такива, че да въвеждат в заблуда купувача или потребителя, в частност относно характеристиките на храната и в частност относно нейното естество, идентичност, свойства, състав, количество, трайност, източник или произход, начин на получаване или производство. […]

Забраните или ограниченията, предвидени по-горе, важат също така за рекламата и представянето на храните.

[…]“.

20 Членове R. 1322-44-13 и R. 1322-44-14 от code de la santé publique (Кодекс за обществено здраве) от своя страна имат за цел да транспонират член 9 от Директива 2009/54.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 Neptune Distribution извършва продажба и разпространение на натурални минерални газирани води „Saint-Yorre“ и „Vichy Célestins“.

22 С решение от 5 февруари 2009 г. ръководителят на звеното на Регионалната дирекция по въпросите на конкуренцията, потреблението и борбата с измамите на Оверн дава задължителни указания на дружеството Neptune Distribution да прекрати използването на следните обозначения върху етикетите и при рекламирането на тези води:

— „Натрият във водата „St-Yorre“ е основно натриев бикарбонат. „St-Yorre“ съдържа само 0,53 g сол (или натриев хлорид) на литър, което е по-малко отколкото в един литър мляко!!!“;

— „Трябва да се прави разлика между сол и натрий — във водата „Vichy Célestins“ натрият идва основно от натриев бикарбонат. И най-вече не трябва да се смесва с готварската сол (натриев хлорид). „Vichy Célestins“ съдържа само 0,39 g сол на литър, което е от два до три пъти по-малко отколкото в един литър мляко!“, както и най-общо

— всяко обозначение, което създава представата, че въпросните води са с ниско или с много ниско съдържание на сол или натрий.

23 С решение от 25 август 2009 г. френският министър на икономиката, промишлеността и заетостта (ministre français de l’économie, de l’industrie et de l’emploi) отхвърля подадената по административен ред жалба от Neptune Distribution срещу тези задължителни указания.

24 С решение от 27 май 2010 г. Tribunal administratif de Clermont-Ferrand (административен съд, Клермон-Феран) отхвърля искането на Neptune Distribution за отмяна поради превишаване на правомощия на посочените задължителни указания и на посоченото решение.

25 Въззивната жалба, подадена от Neptune Distribution срещу това съдебно решение, е отхвърлена с решение на Cour administrative d’appel de Lyon (апелативен административен съд, Лион) от 9 юни 2011 г.

26 Neptune Distribution подава касационна жалба срещу това решение пред запитващата юрисдикция. В подкрепа на тази касационна жалба Neptune Distribution посочва основание, изведено от това, че апелативният административен съд на Лион е допуснал грешка при прилагане на правото във връзка с членове R. 112-7 от Code de la consommation и R. 1322-44-13 и R. 1322-44-14 от Code de la santé publique.

27 Запитващата юрисдикция посочва, че отговорът, който следва да се даде на това основание, зависи от отговора на въпроса дали приложението към Регламент № 1924/2006 дава за основа за изчисляването на „еквивалентната стойност за солта“ на количеството натрий в дадена храна само количеството натрий, което в съединение с хлорни йони образува натриев хлорид или готварска сол, или пък цялото количество натрий под каквато и да било форма в храната.

28 Всъщност в последния случай вода, която е богата на натриев бикарбонат, може да не се възприема като вода с „ниско съдържание на натрий/сол“, дори когато тя е с ниско, дори много ниско съдържание на натриев хлорид.

29 Така дистрибуторът на богата на натриев бикарбонат вода не би могъл да посочва в етикетите и в рекламните послания обозначение за ниското съдържание на сол или на натриев хлорид, доколкото това обозначение е от естество да въведе в заблуждение купувача относно общото съдържание на натрий в съответната минерална вода.

30 В този контекст запитващата юрисдикция добавя, че видно по-конкретно от становището на ЕОБХ от 21 април 2005 г., високото кръвно налягане е основната установена нежелана последица, която е свързана с повишеното приемане на натрий. Макар и натрият да е основната причина за това състояние, хлорните йони също имали отношение към повишеното кръвно налягане. Редица изследвания показвали, че при лица, които страдат от високо кръвно налягане и които спазват диета с повишено приемане на натриев бикарбонат, не се наблюдават същите нежелани последици като при диета с повишено приемане на натриев хлорид. Естествено, в становище, публикувано през юни 2011 г., ЕОБХ отказва да включи в списъка на разрешените здравни претенции, предвиден в член 13, параграф 3 от Регламент № 1924/2006, претенция, според която натриевият бикарбонат не оказва нежелани последици върху кръвното налягане, по съображения, че извършеното изследване в подкрепа на тази претенция не предоставя достатъчно гаранции от методологичен характер, за да се достигне до окончателно заключение. Това обстоятелство обаче само по себе си също не било достатъчно, за да се твърди, че натриевият бикарбонат трябва да се счита за фактор, който може да предизвика или да засили високо кръвно налягане по същия начин и в същата степен като натриевия хлорид.

31 Затова според тази юрисдикция съществува съмнение в еквивалентността между консумирането на води с повишено съдържание на натриев бикарбонат и на води с повишено съдържание на натриев хлорид по отношение на риска за здравето на потребителите. Следователно било уместно да се прецени дали ограниченията на свободата на изразяване на мнение и на свободата на информация, разпространявана чрез реклама, и на свободата на стопанска инициатива на Neptune Distribution, са необходими и пропорционални по отношение по-специално на изискването за гарантиране на високо ниво на защита на здравето на потребителите.

32 При тези обстоятелства Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Дали основата за изчисляването на „еквивалентната стойност за солта“ на количеството натрий в дадена храна по смисъла на приложението към Регламент № 1924/2006 представлява само количеството натрий, което в съединение с хлорни йони образува натриев хлорид или готварска сол, или включва цялото количество натрий под каквато и да било форма в храната?

2) При втората хипотеза разпоредбите на член 2, параграф 1 от Директива 2000/13/ЕО и на член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/54/ЕО във връзка с приложение III към тази директива, разглеждани в светлината на установеното в приложение към Регламент № 1924/2006 отношение на еквивалентност между натрия и солта, като забраняват на дистрибутор на минерална вода да посочва в своите етикети и рекламни послания обозначение относно ниското съдържание на сол в неговия продукт, в който от друга страна има голямо количество натриев бикарбонат, доколкото това обозначение е от естество да въведе в заблуждение купувача относно общото съдържание на натрий във водата, нарушават ли член 6, параграф 1, първа алинея от Договора за Европейския съюз, във връзка с член 11, параграф 1 (свобода на изразяване на мнение и свобода на информация) и член 16 (свобода на стопанска инициатива) от Хартата, както и член 10 от ЕКПЧ?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

33 В самото начало следва да се отбележи, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. Всъщност задача на Съда е да тълкува всички разпоредби на правото на Съюза, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции до Съда (решение Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, т. 33 и цитираната съдебна практика).

34 Следователно, макар запитващата юрисдикция формално да е свела първия си въпрос до тълкуването на израза „еквивалентната стойност за солта“, който се съдържа в приложението към Регламент № 1924/2006, това обстоятелство не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на спора по делото, с което тя е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила във въпроса си. В това отношение задача на Съда е да изведе от съвкупността на представените от националната юрисдикция данни, по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от посоченото право, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора (вж. в този смисъл решение Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, т. 34 и цитираната съдебна практика).

35 В настоящия случай следва да се посочи, че запитващата юрисдикция се позовава в мотивите на преюдициалното си запитване и на разпоредбите на Директива 2009/54.

36 Освен това, видно от тези мотиви, с цел да се произнесе по касационната жалба, подадена до нея, запитващата юрисдикция иска да установи дали опаковката, етикетите или рекламата на натуралните минерални води могат да внушат ниско съдържание в тези води на натрий/сол, по-конкретно като посочат съдържанието на тези води в едно химическо съединение, съдържащо натрий, в конкретния случай натриев хлорид или готварска сол, без да уточняват общото съдържание на натрия във всички негови налични химически форми, доколкото това общо съдържание би могло да надхвърли лимита на количествата натрий или на еквивалента в сол, предвидени от правната уредба на Съюза, приложима към хранителните претенции и обозначенията, използвани по отношение на натуралните минерални води.

37 Поради това първият въпрос трябва да се разбира като целящ по същество да установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че то не допуска опаковките, етикетите или рекламата на натуралните минерални води да съдържат претенции или обозначения, целящи да убедят потребителя, че съответните води са с ниско, дори с много ниско съдържане на натрий/сол, или че те са подходящи за диета с ниско съдържание на натрий, когато общото съдържание на натрий във всички налични негови химически форми или в еквивалентната стойност на сол като предвидените в правната уредба на Съюза, приложима в тази област.

38 С цел да се даде полезен отговор на посочения въпрос следва да се вземат предвид разпоредбите както на Регламент № 1924/2006, така и на Директива 2009/54.

39 Съгласно текста на член 1, параграф 5 от Регламент № 1924/2006 последният се прилага, без да се засягат разпоредбите на Директива 2009/54.

40 Всъщност, докато посоченият регламент урежда общо употребата на хранителните и здравните претенции относно храните, посочената директива предвижда конкретни правила относно обозначенията, които могат да се съдържат в опаковките, етикетите и в рекламата за натуралните минерални води.

41 Член 8, параграф 1 от Регламент № 1924/2006 разрешава хранителните претенции единствено ако те са изброени в приложението към този регламент и отговарят на изискванията, предвидени в този регламент.

42 Що се отнася до хранителните претенции, позоваващи се на съдържанието на натрий/сол, посоченото приложение позволява една храна да се характеризира като храна с „ниско съдържание на натрий/сол“ или като храна с „много ниско съдържание на натрий/сол“, или да се използва всяка друга всяка претенция, която би могла да има същото значение за потребителя, при условие че тази храна съдържа не повече от 0,12 g натрий или еквивалентната стойност за сол на 100 g или 100 ml за първото от тези твърдения, или съдържа не повече от 0,04 g от същите елементи за второто от посочените твърдения.

43 В това отношение обаче по отношение на водите се прилагат специални правила.

44 По-конкретно, на първо място, приложението към Регламент № 1924/2006 не разрешава използването на претенцията „много ниско съдържание на натрий/сол“ или на всяка други претенция, която може да има същия смисъл за потребителя, по отношение на натуралните минерални води и други води.

45 На второ място, претенцията „ниско съдържание на натрий/сол“, подобно на всяка друга претенция, която може да има същия смисъл за потребителя, е разрешена в съответствие със същото приложение по отношение на водите, различни от натуралните минерални води, които попадат в приложното поле на Директива 2009/54, при условие че разглежданата стойност не надвишава 2 mg натрий на 100 ml, т.е. 20 mg на 1 литър.

46 Съгласно текста на член 9, параграф 2, втора алинея от Директива 2009/54 са разрешени обозначенията, съдържащи се в приложение III към тази директива, доколкото са спазени съответните критерии, определени в нея, или в тяхно отсъствие, критериите, определени в националните разпоредби при спазване на някои условия от техническо естество.

47 Посоченото приложение съдържа обозначението „подходяща за диета с ниско съдържание на натрий“, придружено от критерия, според който „съдържанието на натрий е по-ниско от 20 mg/l“.

48 Като уточнява в Директива 2009/54 максималното количество натрий в случаите, в които опаковката, етикетите или рекламата за натуралните минерални води съдържат обозначение, позоваващо се на ниско съдържание на натрий, законодателят на Съюза не прави разграничение между натрия в зависимост от химическото съединение, от което той е част или от което той произхожда.

49 Що се отнася до целите както на Регламент № 1924/2006, така и на Директива 2009/54, следва да се припомни, както се посочва в член 1 от Регламент № 1924/2006, че последният цели да гарантира ефективното функциониране на вътрешния пазар, като едновременно с това осигурява висока степен на защита на потребителите. В това отношение съображения 1 и 9 от посочения регламент уточняват по-специално, че на потребителите следва да се предостави необходимата информация, за да направят своя избор при пълно познаване на фактите (решение Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, т. 40).

50 Основната цел на всяка правна уредба, която засяга натуралните минерални води, трябва, от гледна точка на съображение 5 от Директива 2009/54, да бъде защитата на здравето на потребителите, да предпазва потребителите от въвеждането в заблуда, както и да гарантира честна търговия. В този смисъл съображение 9 от тази директива уточнява, че включването на информация за аналитичния състав на натуралната минерална вода следва да е задължително, за да се гарантира информираността на потребителите (вж. решение Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, т. 40).

51 Затова е важно да се посочи, че като е приел разпоредбите на Регламент № 1924/2006 и на Директива 2009/54, законодателят на Съюза е преценил за необходимо да гарантира, че потребителят получава подходяща и прозрачна информация по отношение на съдържанието на натрий в предназначените за консумация води.

52 Тези гаранции трябва да се преценяват и от гледна точка на значението на количеството на консумация на натрий за здравето на човека.

53 Доколкото обаче е установено, че натрият е компонент в различни химически съединения, а именно натриев хлорид, или готварска сол, или натриев бикарбонат, неговото количество в натуралните минерални води трябва да се преценява от гледна точка на разпоредбите на Директива 2009/54, като се взема предвид общото му наличие в разглежданите натурални минерални води, независимо от неговата химическа форма.

54 Разбира се, съгласно член 7, параграф 2, буква а) от Директива 2009/54 етикетите на натуралните минерални води трябва да съдържат задължително информация за аналитичния състав, като се изброяват характеризиращите го съставки.

55 Следва обаче да се посочи, че опаковките, етикетите и рекламата на натуралните минерални води, които, независимо от обозначението за натрий на етикета, в съответствие с разпоредбата, посочена в предходната точка от настоящото съдебно решение, съдържат обозначение, отнасящо се до слабото съдържание на натрий във водите, също така биха могли да въведат в заблуждение потребителя, щом като те могат да внушат, че тези води са с ниско съдържание на натрий/сол или че са подходящи за диета с ниско съдържание на натрий, докато в действителност те съдържат 20 mg/l или повече натрий (вж. по аналогия решение Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, т. 38—41).

56 С оглед на предходните съображения на първия въпрос следва да се даде следният отговор:

— член 8, параграф 1 от Регламент № 1924/2006 във връзка с приложението към този регламент трябва да се тълкува в смисъл, че не разрешава използването на претенцията „много ниско съдържание на натрий/сол“ и на всяка друга претенция, която може да има същия смисъл за потребителя, по отношение на натуралните минерални води и други води;

— член 9, параграф 2 от Директива 2009/54 във връзка с приложение III към тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че не разрешава опаковките, етикетите или рекламата на натуралните минерални води да съдържат претенции или обозначения, целящи да убедят потребителя, че съответните води са с ниско съдържание на натрий/сол, или че са подходящи за диета с ниско съдържание на натрий, когато общото съдържание на натрий във всички налични негови химически форми е равно или по-високо от 20 mg/l.

По втория въпрос

57 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 2, параграф 1 от Директива 2000/13 и член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/54 във връзка с приложение III към последната директива, както и с приложението към Регламент № 1924/2006, са валидни, като се има предвид, че те забраняват в опаковките, етикетите и в рекламите на натуралните минерални води да се съдържат претенции или обозначение относно ниското съдържание в тези води на натриев хлорид или морска сол, които могат да въведат потребителя в заблуждение по отношение на общото съдържание в тези води на натрий.

58 Запитващата юрисдикция иска от Съда да прецени валидността на тези разпоредби от гледна точка на член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС във връзка с член 11, параграф 1 и член 16 от Хартата, както и с член 10 от ЕКПЧ.

59 Най-напред следва да се отбележи, че макар с втория си въпрос запитващата юрисдикция да иска от Съда да прецени валидността на разпоредба от Директива 2000/13, тази валидност не е поставена под въпрос в главното производство.

60 Всъщност член 2, параграф 1, буква а) и параграф 3 от Директива 2000/13 се ограничава с това да предвиди, че етикетите, представянето и рекламата не трябва да бъдат от естество да въведат купувача в заблуждение относно характеристиките на храната.

61 Затова, за разлика от разпоредбите на Регламент № 1924/2006 и на Директива 2009/54, разпоредбите на Директива 2000/13 не съдържат специални изисквания към производителите и дистрибуторите на натурални минерални води по отношение на използването на претенции или обозначения, които могат да внушават, че съответната вода е с ниско или с много ниско съдържание на натрий или сол, или е подходяща за диета с ниско съдържание на натрий.

62 Вследствие на това единствено валидността на член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/54 във връзка с приложение III към тази директива, както и с приложението към Регламент № 1924/2006, изисква да бъде разгледана в настоящия случай.

63 В това отношение следва да се припомни, че свободата на изразяване на мнения и на информация е прогласена в член 11 от Хартата, на която член 6, параграф 1 ДЕС признава същата юридическа сила като Договорите.

64 Тази свобода също така е защитена и съгласно член 10 от ЕКПЧ, който се прилага по-конкретно, видно от практиката на Европейския съд по правата на човека, и към разпространяването от предприемач на информация с търговски характер, по-конкретно под формата на рекламни съобщения (вж. ЕСПЧ, решения Casado Coca с/у Испания от 24 февруари 1994 г., серия A № 285, § 35 и § 36, както и Krone Verlag GmbH & Co. KG с/у Австрия (№ 3) от 11 декември 2003 г., Recueil des arrêts et décisions 2003-XII, § 19 и § 20).

65 След като обаче свободата на изразяване на мнения и на информация, предвидена в член 11 от Хартата, има, както е видно от член 52, параграф 3 от нея и от разясненията относно Хартата във връзка с нейния член 11, същия смисъл и обхват като свободата, гарантирана от ЕКПЧ, следва да се установи, че посочената свобода обхваща използването от предприемач на опаковки, етикети и в рекламата на натуралните минерални води, на претенциите и на обозначенията, позоваващи се на съдържанието в такива води на натрий/сол.

66 Освен това, важно е и да се посочи, че свободната стопанска инициатива, защитена в съответствие с член 16 от Хартата, трябва да се разглежда във връзка с нейната социална функция (вж. в този смисъл решение Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, т. 54).

67 Забраната да се използва в опаковките, етикетите или в рекламата на натуралните минерални води всяка претенция или обозначение, които се позовават на ниско съдържание в тези води на натрий, което може да въведе потребителя в заблуждение, що се отнася до това съдържание, съставлява намеса в свободата на изразяване на мнения и на информация на предприемача, както и в неговата свобода на стопанска инициатива.

68 Щом като тези свободи могат обаче да бъдат ограничавани, всяко ограничаване на тяхното упражняване трябва да бъде предвидено в закон в съответствие с член 52, параграф 1 от Хартата и да зачита основното съдържание на същите свободи. Освен това, видно от тази разпоредба, при спазване на принципа на пропорционалност ограниченията могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

69 В това отношение следва да се посочи, че от една страна, намесата, посочена в точка 67 от настоящото решение, е предвидена в закон, а именно в член 8, параграф 1 от Регламент № 1924/2006 във връзка с приложението към този регламент и в член 9, параграф 2 от Директива 2009/54 във връзка с приложение III към тази директива.

70 От друга страна, основното съдържание на свободата на изразяване на мнения и на информация не е засегнато от посочените разпоредби, доколкото последните се ограничават с това да поставят определени условия към информацията, която може да бъде съобщавана на потребителя по отношение на съдържанието на натрий/сол в натуралните минерални води, условия, уточнени в точки 44—56 от настоящото решение.

71 Действително, разглежданата в главното производство правна уредба изобщо не забранява производството и търговията с натурални минерални води, а се ограничава само до това да уреди етикетирането и рекламата в една ясно определена сфера. С това тя не засяга по никакъв начин основното съдържание на свободната стопанска инициатива (вж. в този смисъл решение Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, т. 57 и 58).

72 Както бе припомнено в точки 49—52 от настоящото решение, разпоредбите на Регламент № 1924/2006 и на Директива 2009/54, включително и тези, които предвиждат ограничения за използването на претенциите и на обозначенията, разглеждани в главното производство, имат за цел да осигурят високо ниво на защита на потребителя, да гарантират подходящото и прозрачното му информиране по отношение на съдържанието на натрий в предназначените за консумация води, да осигурят честността на търговските сделки и да опазят здравето на човека.

73 Както посочва генералният адвокат в точка 46 от заключението си, високата степен на закрила на човешкото здраве, както и на защита на потребителите съставляват легитимни цели от общ интерес, чието осъществяване е предвидено от правото на Съюза в съответствие с член 9 ДФЕС, член 12 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС, член 168, параграф 1 ДФЕС, член 169, параграф 1 ДФЕС, както и с членове 35 и 38 от Хартата.

74 Необходимостта обаче на потребителя да се осигури възможно най-точната и прозрачна информация относно характеристиките на продукта остава в тясна връзка със защитата на здравето на човека и съставлява въпрос от общ интерес (вж. в този смисъл ЕСПЧ, решения Hertel с/у Швейцария от 25 август 1998 г., Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, § 47 и Bergens Tidende и др. с/у Норвегия от 2 май 2000 г., Recueil des arrêts et décisions 2000-IV, § 51), който може да оправдае ограничения на свободата на изразяване на мнения и на информация на предприемача и неговата свободна инициатива.

75 При тези условия преценката на валидността на оспорваните разпоредби трябва да се извърши при спазване на необходимото съчетаване на изискванията, свързани със защитата на тези различни основни права и легитимни цели от общ интерес, защитени от правния ред на Съюза, и на подходящо равновесие между тях (вж. в този смисъл решение Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, т. 47).

76 Що се отнася до съдебния контрол върху условията за прилагането на принципа на пропорционалност, на законодателя на Съюза трябва да се признае широко право на преценка в област като тази в случая, която предполага той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в която е призван да извършва комплексни преценки (вж. в този смисъл решения British American Tobacco (Investments) и Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, т. 123, както и Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-154/04, EU:C:2005:449, т. 52).

77 В това отношение е важно да се отбележи, на първо място, че дори да се предположи, че една претенция или обозначение, което/което се позовава на съдържанието в натуралните минерални води на натрий, свързан с йони на хлорида, може да бъде разглеждано като фактически вярна/вярно, тя/то се оказва обаче непълна/непълно, ако внушава, че водите са с ниско съдържание на натрий, докато всъщност общото им съдържание на натрий надвишава ограниченията, предвидени в правната уредба на Съюза (вж. в този смисъл решение Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, т. 51).

78 При това положение информацията на опаковките, етикетите и в рекламата, които съдържат посочената претенция или обозначение, може да въведе потребителя в заблуда относно съдържанието на натрий в минералните води, разглеждани в главното производство.

79 На второ място, не следва да бъдат уважени доводите на Neptune Distribution, според които проверяваните разпоредби излизат извън необходимото за защитата на здравето на потребителите, щом като те се прилагат без разлика по отношение на натрия във всички негови химически форми, включително и под формата на бикарбонат, докато тази последна формула не е неблагоприятна за здравето на човека, тъй като само натриевият хлорид е източник на високо кръвно налягане.

80 Всъщност, без да е необходимо произнасяне по въпроса дали вредният характер, от гледна точка на риска от високо кръвно налягане, от изобилната употреба на натрия в комбинация с хлоридни йони, е сравним с риска, свързан с употребата на натрий, наличен във всяко друго химическо съединение, по-конкретно в натриевия бикарбонат, следва да се установи, че този риск е определен от законодателя на Съюза от гледна точка, от една страна, на императивното изискване за защита на човешкото здраве, и от друга страна, на принципа на предпазните мерки в тази област.

81 Както посочва генералният адвокат в точка 49 от заключението си, законодателят на Съюза трябва да взема предвид принципа на предпазните мерки, в съответствие с който, когато има несигурност относно наличието или обхвата на рискове за здравето на хората, могат да бъдат взети защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква действителното съществуване и сериозността на тези рискове да се проявят напълно (вж. решение Acino/Commission, C-269/13 P, EU:C:2014:255, т. 57).

82 Когато по-специално се окаже невъзможно да се определи със сигурност съществуването или обхватът на твърдения риск поради неубедителен характер на резултатите от направените научни изследвания, а вероятността от действително увреждане на общественото здраве продължава да съществува, в случай че рискът настъпи, този принцип обосновава приемането на ограничителни мерки (вж. в този смисъл решение Acino/Комисия, C-269/13 P, EU:C:2014:255, т. 58).

83 Преписката, с която разполага Съдът, и по-конкретно становището на ЕОБХ от 21 април, посочено в точка 30 от настоящото решение, на което се позовава актът за отправяне на преюдициално запитване, не дава основание да се смята, че е изключен риск за човешкото здраве от изобилната употреба на натрия, съдържащ се в различни химически съединения, по-конкретно в натриевия бикарбонат.

84 При тези условия следва да се констатира, че законодателят на Съюза основателно е преценил, че ограничения като предвидените в разпоредбите, които са предмет на първия въпрос от гледна точка на използването на претенциите или на обозначенията, които се позовават на ниско съдържание в натуралните минерални води на натрий, са подходящи и необходими за гарантиране на защитата на човешкото здраве в Съюза.

85 С оглед на изложените съображения следва да се направи изводът, че намесата в свободата на изразяване на мнения и информация на предприемача, както и в неговата свобода на стопанската инициатива, в настоящия случай е пропорционална на преследваните цели.

86 С оглед на всички изложени съображения следва да се констатира, че при разглеждането на втория въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които да засягат валидността на член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/54 във връзка с приложение III към тази директива, както и с приложението към Регламент № 1924/2006.

По съдебните разноски

87 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Член 8, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1924/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 2006 година относно хранителни и здравни претенции за храните, изменен с Регламент (ЕО) № 107/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г., във връзка с приложението към този регламент, трябва да се тълкува в смисъл, че не разрешава използването на претенцията „с много ниско съдържание на натрий/сол“ и на всяка друга претенция, която има същия смисъл за потребителя, по отношение на натуралните минерални води и другите води.**

   Член 9, параграф 2 от Директива 2009/54/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година относно експлоатацията и предлагането на пазара на натурални минерални води във връзка с приложение III към тази директива трябва да се тълкува в смисъл, че не разрешава опаковките, етикетите или рекламата на натуралните минерални води да съдържат претенции или обозначения, целящи да убедят потребителя, че съответните води са с ниско съдържание на натрий/сол, или че са подходящи за диета с ниско съдържание на натрий, когато общото съдържание на натрия във всички налични негови химически форми е равно или по-високо от 20 mg/l.

2) **При разглеждане на втория въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които да засягат валидността на член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 2009/54, във връзка с приложение III към тази директива, както и с приложението към Регламент № 1924/2006.**

Подписи