Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. december 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — forordning (EF) nr. 1924/2006 — direktiv 2009/54/EF — artikel 11, stk. 1, og artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — forbrugerbeskyttelse — ernærings- og sundhedsanprisninger — naturligt mineralvand — natrium- eller saltindhold — beregning — natriumklorid (bordsalt) eller den samlede mængde natrium — ytrings- og informationsfrihed — frihed til at oprette og drive egen virksomhed«

I sag C-157/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (statsrådet, Frankrig) ved afgørelse af 26. marts 2014, indgået til Domstolen den 4. april 2014, i sagen:

Neptune Distribution SNC

mod

Ministre de l'Économie et des Finances,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden for Tredje Afdeling, L. Bay Larsen, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne J. Malenovský, M. Safjan (refererende dommer), A. Prechal og K. Jürimäe,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. februar 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Neptune Distribution SNC ved avocats D. Bouthors, M. Fayat og A. Vermersch

— den franske regering ved S. Menez, D. Colas og S. Ghiandoni, som befuldmægtigede

— den græske regering ved I. Chalkias, E. Leftheriotou og A. Vasilopoulou, som befuldmægtigede

* Processprog: fransk.

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Santoro

— Europa-Parlamentet ved A. Tamás og J. Rodrigues, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved J. Herrmann og O. Segnana, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved K. Herbout-Borczak og S. Grünheid, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juli 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører dels fortolkningen af bilaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer (EUT L 404, s. 9, berigtiget i EUT 2007 L 12, s. 3), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 107/2008 af 15. januar 2008 (EUT L 39, s. 8, herefter »forordning nr. 1924/2006«), dels gyldigheden af artikel 2, 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), af artikel 9, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/54/EF af 18. juni 2009 om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand (EUT L 164, s. 45) og af bilag III til dette direktiv, sammenholdt med bilaget til forordning nr. 1924/2006.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem Neptune Distribution SNC (herefter »Neptune Distribution«) og ministre de l'Économie et des Finances (økonomi- og finansministeriet) vedrørende lovligheden af afgørelsen om påbud, truffet den 5. februar 2009 af chefen for departementskontoret for Allier i Auvergnes regionale afdeling for konkurrence, forbrug og bekæmpelse af svig, og af afgørelsen truffet den 25. august 2009 af ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (ministeren for økonomi, industri og beskæftigelse), hvorved Neptune Distributions administrative klage blev afvist.

Retsforskrifter

EMRK

3 Under overskriften »Ytringsfrihed« bestemmer artikel 10 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«):

»1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. […]

2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund […] for at beskytte sundheden […], for at beskytte andres […] rettigheder […]«

EU-retten

Chartret

4 Artikel 11 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der har overskriften »Ytrings- og informationsfrihed«, bestemmer i stk. 1 følgende:

»1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser.«

5 Chartrets artikel 16, der har overskriften »Frihed til at oprette og drive egen virksomhed«, har følgende ordlyd:

»Friheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis.«

6 Chartrets artikel 52, der har overskriften »Rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper«, bestemmer:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[…]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved [EMRK], har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

[…]

7. Unionens og medlemsstaternes domstole tager behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af dette charter.«

7 Forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT C 303, s. 17, herefter »forklaringerne til chartret«) præciserer for så vidt angår chartrets artikel 11, at i henhold til artikel 52, stk. 3, har retten til ytrings- og informationsfrihed samme betydning og omfang som den ret, der er sikret ved EMRK.

Forordning nr. 1924/2006

8 Første og niende betragtning til forordning nr. 1924/2006 har følgende ordlyd:

»(1) I Fællesskabet indeholder mærkning af og reklamer for fødevarer i et stigende antal tilfælde ernærings- og sundhedsanprisninger. For at sikre forbrugerne et højt beskyttelsesniveau og lette deres valg bør de markedsførte produkter, herunder importerede produkter, være sikre og være forsynet med fyldestgørende mærkning. En afbalanceret og varieret kost er en forudsætning for et godt helbred, og enkeltprodukters betydning må ses i forhold til kosten som helhed.

[…]

(9) Der findes en lang række næringsstoffer og andre stoffer, bl.a. […] mineraler, herunder sporstoffer […] med ernæringsmæssige eller fysiologiske virkninger, som kan forekomme i en fødevare og gøres til genstand for en anprisning. Der bør derfor fastsættes generelle principper, der skal gælde for alle anprisninger af fødevarer, med henblik på at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, at give forbrugeren de fornødne oplysninger til at kunne foretage et valg med fuldt kendskab til oplysninger om produktet samt at skabe lige konkurrencevilkår for fødevarebranchen.«

9 Denne forordnings artikel 1 fastsætter:

»1. Denne forordning harmoniserer medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende ernærings- og sundhedsanprisninger med henblik på at sikre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, samtidig med at der sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

2. Denne forordning finder anvendelse på ernærings- og sundhedsanprisninger i kommercielle meddelelser, uanset om det er i form af mærkning, præsentation eller reklame for fødevarer, der leveres i den foreliggende form til den endelige forbruger.

[…]

5. Denne forordning finder anvendelse med forbehold af følgende EF-bestemmelser:

[…]

b) [direktiv 2009/54]

[…]«

10 Nævnte forordnings artikel 2, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Endvidere forstås ved:

[…]

4) »ernæringsanprisning«: enhver anprisning, der angiver, indikerer eller antyder, at en fødevare har særlige gavnlige ernæringsmæssige egenskaber på grund af:

[…]

b) de næringsstoffer eller andre stoffer, som den

i) indeholder

ii) indeholder i nedsat eller øget omfang eller

iii) ikke indeholder

5) »sundhedsanprisning«: enhver anprisning, der angiver, indikerer eller antyder, at der er sammenhæng mellem en fødevarekategori, en fødevare eller en af dens bestanddele og sundhed

[…]«

11 Samme forordnings artikel 8, stk. 1, bestemmer:

»Det er kun tilladt at anvende ernæringsanprisninger, hvis de er angivet i bilaget og opfylder betingelserne i denne forordning.«

12 Artikel 13 i forordning nr. 1924/2006 fastsætter:

»1. Sundhedsanprisninger, der beskriver eller henviser til:

a) et næringsstofs eller et andet stofs betydning for vækst, udvikling og kroppens funktioner […]«

[…]

og som er angivet i den i stk. 3 omhandlede liste, kan anvendes uden at gennemgå de i artikel 15 til 19 nævnte procedurer, hvis de:

i) er baseret på almindeligt anerkendt videnskabelig evidens og

ii) forstås godt af gennemsnitsforbrugeren.

[…]

3. Senest den 31. januar 2010 vedtager Kommissionen […] efter høring af [Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA)], en fællesskabsliste til ændring af ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved supplering af den, over tilladte anprisninger, jf. nærværende artikels stk. 1, og alle de nødvendige betingelser for anvendelsen af disse anprisninger.

[…]«

13 Bilaget til denne forordning, der har overskriften »Ernæringsanprisninger og betingelserne for deres anvendelse«, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»Lavt natriumindhold/lavt saltindhold

En anprisning, ifølge hvilken en fødevare har et lavt natriumindhold/lavt saltindhold, og anprisninger, der må antages at have samme mening for forbrugeren, må kun anvendes, hvis produktet indeholder højst 0,12 g natrium, eller tilsvarende værdi for salt, pr. 100 g eller pr. 100 ml. For vand bør denne værdi ikke overstige 2 mg natrium pr. 100 ml, medmindre der er tale om naturligt mineralvand, der er omfattet af direktiv [2009/54].

Meget lavt natriumindhold/meget lavt saltindhold

En anprisning, ifølge hvilken en fødevare har et meget lavt natriumindhold/meget lavt saltindhold, og anprisninger, der må antages at have samme mening for forbrugeren, må kun anvendes, hvis produktet indeholder højst 0,04 g natrium, eller tilsvarende værdi for salt, pr. 100 g eller pr. 100 ml. Denne anprisning må ikke anvendes i forbindelse med naturligt mineralvand og andre typer vand.«

Direktiv 2000/13

14 Artikel 2 i direktiv 2000/13 har følgende ordlyd:

»1. Mærkningen og dennes nærmere udformning må ikke:

a) være af en sådan art, at den vildleder køberen, især:

i) med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed, og især dets art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet kommer fra, fremstillings- eller frembringelsesmåde

ii) ved at tillægge den pågældende fødevare virkninger eller egenskaber, som den ikke har

iii) ved at give denne indtryk af, at det pågældende levnedsmiddel har særlige egenskaber, når alle lignende levnedsmidler har samme egenskaber

b) med forbehold af de fællesskabsbestemmelser, der gælder for naturligt mineralvand og for levnedsmidler bestemt til særlig ernæring, tillægge et levnedsmiddel egenskaber til forebyggelse, behandling og helbredelse af en menneskelig sygdom eller give indtryk af sådanne egenskaber.

[…]

3. Forbuddene eller restriktionerne i stk. 1 og 2 gælder ligeledes:

a) levnedsmidlers præsentationsmåde og især levnedsmidlernes eller emballagens form eller udseende, det materiale, der anvendes til emballage, den måde, hvorpå levnedsmidlerne er arrangeret, samt de forhold, hvorunder de udstilles

b) reklame.«

Direktiv 2009/54

15 Femte, ottende og niende betragtning til direktiv 2009/54 har følgende ordlyd:

»(5) De væsentligste formål med enhver bestemmelse om naturligt mineralvand bør være at beskytte forbrugernes sundhed, forhindre, at forbrugerne bliver vildledt, samt sikre loyal handel.

[…]

(8) Mærkningen af naturligt mineralvand er omfattet af de almindelige regler, der er fastsat ved […] direktiv 2000/13[…]. I nærværende direktiv er det derfor kun påkrævet at fastsætte de nødvendige supplerende bestemmelser og undtagelsesbestemmelser til de almindelige regler.

(9) Angivelse af den analytiske sammensætning af naturligt mineralvand bør være obligatorisk af hensyn til forbrugeroplysningen.«

16 Artikel 7, stk. 2, litra a), i direktiv 2009/54 har følgende ordlyd:

»Mærkningen af naturligt mineralvand skal endvidere indeholde følgende obligatoriske angivelser:

a) angivelse af den analytiske sammensætning, herunder opregning af de karakteristiske bestanddele.«

17 Nævnte direktivs artikel 9 fastsætter:

»1. Der må hverken på emballage eller etiketter eller i nogen form for reklame benyttes angivelser, benævnelser, varemærker, handelsnavne, billeder eller andre tegn, figurative eller ej, der:

a) for så vidt angår naturligt mineralvand antyder en karakteristisk egenskab, som dette ikke har, navnlig for så vidt angår oprindelse, datoen for udvindingstilladelsen, analyseresultater eller alle lignende henvisninger til garantier for ægthed

[…]

2. Enhver angivelse, der tillægger et naturligt mineralvand egenskaber såsom forebyggelse, behandling eller helbredelse af en sygdom hos mennesket, er forbudt.

Angivelserne i bilag III er imidlertid tilladt, såfremt de overholder de deri fastsatte tilsvarende kriterier eller, i mangel af sådanne, de kriterier, der er fastsat i nationale bestemmelser, og på betingelse af at de er udarbejdet på grundlag af fysiske og kemiske analyser eller om nødvendigt farmakologiske, fysiologiske og kliniske undersøgelser, der er gennemført efter anerkendte videnskabelige metoder i overensstemmelse med bilag I, del I, punkt 2.

Medlemsstaterne kan tillade angivelserne »stimulerer fordøjelsen«, »kan fremme lever- og galdefunktionerne« eller lignende angivelser. De kan desuden tillade angivelser, for så vidt disse ikke strider mod principperne i første afsnit og er forenelige med principperne i andet afsnit.

[…]«

18 Bilag III til direktiv 2009/54, der har overskriften »Angivelser og kriterier fastsat i artikel 9, stk. 2«, indeholder anvisningen »Egnet til natriumfattig kost« efterfulgt af et kriterium, hvorefter »[i]ndholdet af natrium er under 20 mg/l«.

Fransk ret

19 Artikel R. 112-7, stk. 1 og sidste stykke, i code de la consommation (forbrugeraftaleloven), som er en bestemmelse til gennemførelse af artikel 2 i direktiv 2000/13, har følgende ordlyd:

»Mærkningen og den måde, hvorpå denne udføres, må ikke kunne skabe tvivl hos køberen eller forbrugeren, navnlig med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed, og især dets art, identitet, egenskaber, sammensætning, mængde, holdbarhed, oprindelsessted eller det sted, hvor levnedsmidlet kommer fra, fremstillings- eller frembringelsesmåde.

[…]

De ovenfor anførte forbud eller restriktioner finder ligeledes anvendelse på reklame for og præsentation af levnedsmidler […]«

20 Artikel R. 1322-44-13 og R. 1322-44-14 i code de la santé publique (lov om offentlig sundhed) har for deres vedkommende til formål at gennemføre artikel 9 i direktiv 2009/54.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Neptune Distribution varetager salget og distributionen af de naturligt brusende mineralvand »Saint-Yorre« og »Vichy Célestins«.

22 Ved afgørelse af 5. februar 2009 gav chefen for departementskontoret for Allier i Auvergnes regionale afdeling for konkurrence, forbrug og bekæmpelse af svig Neptune Distribution påbud om at fjerne følgende anvisninger fra mærkningen af og reklamen for disse mineralvand:

— »Natrium i St-Yorre er primært natriumbikarbonat. St-Yorre indeholder kun 0,53 g salt (eller natriumklorid) pr. liter, dvs. mindre end i en liter mælk!!!«

— »Man må ikke forveksle salt og natrium – natrium i Vichy Célestins kommer primært fra natriumbikarbonat. Det må især ikke forveksles med bordsalt (natriumklorid). Vichy Célestins indeholder kun 0,39 g salt pr. liter, dvs. 2-3 gange mindre end i en liter mælk!«, samt i almindelighed.

— Enhver anprisning, der giver anledning til at tro, at det pågældende vand har et lavt eller meget lavt salt- eller natriumindhold.

23 Ved afgørelse af 25. august 2009 afviste ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (ministeren for økonomi, industri og beskæftigelse) Neptune Distributions administrative klage over dette påbud.

24 Ved dom af 27. maj 2010 forkastede tribunal administratif de Clermont-Ferrand (forvaltningsdomstolen i Clermont-Ferrand) Neptune Distributions påstand om annullation på grund af myndighedsmisbrug af nævnte påbud og af nævnte afgørelse.

25 Den af Neptune Distribution iværksatte appel af denne dom blev forkastet ved dom truffet af cour administrative d'appel de Lyon (appelretten for forvaltningssager i Lyon) den 9. juni 2011.

26 Neptune Distribution iværksatte appel af denne dom ved den forelæggende ret. Til støtte for denne appel fremsatte Neptune Distribution bl.a. et anbringende, hvorved selskabet gjorde gældende, at cour administrative d'appel de Lyon (appelretten for forvaltningssager i Lyon) havde begået en retlig fejl med hensyn til artikel R. 112-7 i code de la consommation (forbrugeraftaleloven) og artikel R. 1322-44-13 og R. 1322-44-14 i code de la santé publique (lov om offentlig sundhed).

27 Den forelæggende ret har anført, at svaret på dette anbringende afhænger af svaret på spørgsmålet om, hvorvidt bilaget til forordning nr. 1924/2006 skal fortolkes således, at beregningsgrundlaget for den »tilsvarende værdi for salt« af mængden af natrium i et levnedsmiddel kun udgøres af mængden af natrium, der, sammen med kloridioner, udgør natriumklorid, eller bordsalt, eller om det udgøres af den samlede mængde natrium i levnedsmidlet, i samtlige dets former.

28 I sidstnævnte tilfælde vil vand med højt natriumbikarbonatindhold således kunne anses for ikke at have »et lavt eller et meget lavt natrium-/saltindhold«, selv om det har et lavt eller meget lavt indhold af natriumklorid.

29 En distributør af naturligt mineralvand med højt natriumbikarbonatindhold vil således ikke kunne påføre sine etiketter og sine reklamer en angivelse, selv om denne er korrekt, vedrørende det lave indhold af salt eller natriumklorid, når dette i øvrigt er rigt på natriumbikarbonat, for så vidt som denne angivelse kan vildlede køberen angående det samlede natriumindhold i det omhandlede mineralvand.

30 I den forbindelse tilføjer den forelæggende ret, at som det bl.a. fremgår af EFSA's udtalelse af 21. april 2005, er den primære bivirkning ved et øget natriumindtag forhøjet blodtryk. Selv om natrium er hovedårsagen, spiller kloridioner ligeledes en rolle ved forhøjet blodtryk. Flere undersøgelser synes at vise, at kost med højt indhold af natriumbikarbonat ikke har samme uønskede virkning som en kost med højt indhold af natriumklorid for personer, der lider af forhøjet blodtryk. EFSA har ganske vist i en udtalelse offentliggjort i juni 2011 afvist at medtage anprisningen på listen over tilladte

sundhedsanprisninger fastsat i artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 1924/2006, ifølge hvilken natriumbikarbonat ikke har en uønsket virkning på blodtrykket, med den begrundelse, at undersøgelsen til støtte for denne anprisning ikke gav tilstrækkelige metodologiske garantier for at drage disse konklusioner. Imidlertid bevirker denne ene omstændighed heller ikke, at det kan bekræftes, at natriumbikarbonat skal betragtes således, at det kan give anledning til eller forværre forhøjet blodtryk på samme måde og i samme grad som natriumklorid.

31 Der foreligger således ifølge den forelæggende ret i forhold til sundhedsrisikoen for forbrugerne en tvivl om ækvivalensen mellem forbruget af vand med højt indhold af natriumbikarbonat og vand med højt indhold af natriumklorid. Det skal derfor vurderes, hvorvidt begrænsningerne i Neptune Distributions ytrings- og informationsfrihed og frihed til at oprette og drive egen virksomhed er nødvendige og forholdsmæssige, især henset til kravet om at sikre et højt beskyttelsesniveau for forbrugernes sundhed.

32 På denne baggrund har Conseil d'État (statsrådet) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgøres beregningsgrundlaget for »den tilsvarende værdi for salt« af mængden af natrium i et levnedsmiddel som omhandlet i bilaget til forordning […] nr. 1924/2006 kun af den mængde natrium, der, sammen med [kloridioner], udgør [natriumklorid], eller bordsalt, eller omfatter beregningsgrundlaget det samlede natriumindhold i levnedsmidlet i alle dets former?

2) Såfremt sidstnævnte er tilfældet: Tilsidesætter bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/13[…] og artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/54[…], sammenholdt med bilag III til dette direktiv, set i lyset af den antagne ækvivalens mellem natrium og salt i bilaget til forordning […] nr. 1924/2006, ved at forbyde en distributør af mineralvand på sine etiketter og i sin reklame at påføre enhver angivelse vedrørende det lave indhold af salt i det pågældende produkt, der i øvrigt har et højt indhold af [natriumbikarbonat], for så vidt som denne angivelse kan vildlede forbrugeren om det samlede natriumindhold i vandet, […] artikel 6, stk. 1, første afsnit, [TEU,] sammenholdt med [chartrets] artikel 11, stk. 1 (ytrings- og informationsfrihed), og artikel 16 (fri erhvervsudøvelse) og [EMRK's] artikel 10?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

33 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Domstolens opgave er nemlig at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, som disse retter forelægger Domstolen (dom Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

34 Selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sit første spørgsmål til fortolkningen af udtrykket »den tilsvarende værdi for salt«, der er anført i bilaget til forordning nr. 1924/2006, er en sådan omstændighed ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sit spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at

udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. i denne retning dom Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det skal i dette tilfælde bemærkes, at den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsens præmisser ligeledes har henvist til bestemmelserne i direktiv 2009/54.

36 Desuden fremgår det af disse præmisser, at for at kunne træffe afgørelse i den appel, der er iværksat for den forelæggende ret, ønsker denne oplyst, om det af emballagen, etiketterne eller reklamen for naturligt mineralvand må antydes, at disse vand indeholder et lavt indhold af natrium eller salt bl.a. ved at angive indholdet af disse vand med en enkelt kemisk sammensætning, der indeholder natrium, i dette tilfælde natriumklorid, eller bordsalt, uden at angive det samlede indhold af natrium i alle de tilstedeværende kemiske former, for så vidt som dette samlede indhold ville kunne overskride grænserne for værdien af natrium eller den tilsvarende værdi for salt, som er fastsat i de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på de anprisninger og angivelser, som benyttes med hensyn til naturligt mineralvand.

37 Det første spørgsmål skal derfor forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for, at emballage, etiketter eller reklame for naturligt mineralvand indeholder anprisninger eller angivelser, der leder forbrugeren til at tro, at de omhandlede vand har et lavt – eller meget lavt – indhold af natrium eller salt eller er egnet til en natriumfattig kost, når det samlede natriumindhold i alle de tilstedeværende kemiske former overskrider grænserne for værdien for natrium eller den tilsvarende værdi for salt, der er fastsat i de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på området.

38 For at kunne besvare dette spørgsmål fyldestgørende er det nødvendigt at tage hensyn til bestemmelserne både i forordning nr. 1924/2006 og i direktiv 2009/54.

39 I henhold til artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 1924/2006 finder denne forordning anvendelse med forbehold af bestemmelserne i direktiv 2009/54.

40 Mens nævnte forordning således regulerer brugen af ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer på det generelle plan, fastsætter nævnte direktiv specifikke regler angående de angivelser, der må optræde på emballagen, etiketterne og reklamen for naturligt mineralvand.

41 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006 tillader kun ernæringsanprisninger, hvis de er opregnet i bilaget til denne forordning og er i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i nævnte forordning.

42 Hvad angår ernæringsanprisninger, der henviser til natrium- eller saltindholdet, tillader nævnte bilag, at det angives, at en fødevare har »lavt natriumindhold/lavt saltindhold« eller »meget lavt natriumindhold/meget lavet saltindhold«, eller anvender enhver anden anprisning, der må antages at have samme mening for forbrugeren, hvis produktet indeholder højst 0,12 g natrium, eller tilsvarende værdi for salt, pr. 100 g eller pr. 100 ml for så vidt angår den første af disse anprisninger og højst 0,04 g af disse samme stoffer for så vidt angår den anden af disse anprisninger.

43 Vand er i denne henseende imidlertid underlagt specifikke regler.

44 Nærmere bestemt forbyder bilaget til forordning nr. 1924/2006 på den ene side brugen af anprisningen »meget lavt natriumindhold/meget lavet saltindhold« og enhver anden anprisning, der må antages at have samme mening for forbrugeren, for så vidt angår naturligt mineralvand og andre typer vand.

45 På den anden side er anprisningen »lavt natriumindhold/lavt saltindhold« samt enhver anden anprisning, der må antages at have samme mening for forbrugeren, tilladt i overensstemmelse med dette bilag med hensyn til vand, der ikke er naturligt mineralvand, som henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2009/54, forudsat at den omhandlede værdi ikke overskrider 2 mg natrium pr. 100 ml, dvs. 20 mg pr. liter.

46 I henhold til artikel 9, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2009/54 er angivelserne, der er nævnt i bilag III til dette direktiv, tilladt, for så vidt som de overholder de tilhørende kriterier, der er fastsat heri, eller i mangel heraf, de kriterier, der er fastsat ved nationale bestemmelser, forudsat, at visse tekniske betingelser overholdes.

47 Nævnte bilag indeholder angivelsen »egnet til natriumfattig kost« efterfulgt af et kriterium, hvorefter »indholdet af natrium er under 20 mg/l«.

48 Ved i direktiv 2009/54 at specificere maksimumsværdien for natrium i tilfælde, hvor emballagen, etiketterne eller reklamen for det naturlige mineralvand indeholder en angivelse, der henviser til et lavt natriumindhold, differentierer EU-lovgiver ikke natrium i forhold til den kemiske sammensætning, som det er en del af eller hidrører fra.

49 Hvad angår formålene med forordning nr. 1924/2006 og med direktiv 2009/54, bemærkes, at som anført i denne forordnings artikel 1 har denne til formål at sikre, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, samtidig med at der sikres et højt forbrugerbeskyttelsesniveau. I denne forbindelse præciseres det i første og niende betragtning til forordningen, at forbrugeren skal gives de fornødne oplysninger, således at han kan foretage et valg med fuldt kendskab til oplysninger om produktet (dom Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, præmis 40).

50 Enhver bestemmelse om naturligt mineralvand bør i henhold til femte betragtning til direktiv 2009/54 have til væsentligste formål at beskytte forbrugernes sundhed, forhindre, at forbrugerne bliver vildledt, samt sikre loyal handel. I samme retning præciserer niende betragtning til direktivet, at en angivelse af den analytiske sammensætning af naturligt mineralvand bør være obligatorisk af hensyn til forbrugeroplysningen (jf. dom Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, præmis 40).

51 Det skal derfor fastslås, at ved at vedtage bestemmelserne i forordning nr. 1924/2006 og i direktiv 2009/54 har EU-lovgiver fundet det nødvendigt, at garantere, at forbrugeren modtager en hensigtsmæssig og gennemsigtig oplysning for så vidt angår natriumindholdet i drikkevand.

52 Disse garantier skal ligeledes vurderes i forhold til betydningen af niveauet for indtag af natrium for den menneskelige sundhed.

53 I det omfang det imidlertid er ubestridt, at natrium er en del af forskellige kemiske sammensætninger, herunder bl.a. natriumklorid, eller bordsalt, og natriumbikarbonat, skal den tilstedeværende værdi i det naturlige mineralvand vurderes, henset til bestemmelserne i direktiv 2009/54, idet der tages hensyn til den samlede tilstedeværelse af natrium i det omhandlede naturlige mineralvand, uanset i hvilken kemisk form.

54 I henhold til artikel 7, stk. 2, litra a), i direktiv 2009/54 skal mærkningen af det naturlige mineralvand således indeholde en obligatorisk angivelse af den analytiske sammensætning, herunder opregning af de karakteristiske bestanddele.

55 Det skal imidlertid bemærkes, at emballage, etiketter og reklame for naturligt mineralvand, som uafhængigt af angivelsen af disse vands samlede værdi af natrium på etiketten i henhold til bestemmelsen, der er nævnt i denne doms foregående præmis, indeholder en angivelse, som antyder, at disse vand har et lavt natriumindhold, ligeledes vil kunne vildlede forbrugeren, for så vidt som de

antyder, at disse vand er natrium- eller saltfattige eller er egnet til en natriumfattig kost, selv om de i virkeligheden indeholder 20 mg/l natrium eller mere (jf. analogt, dom Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, præmis 38-41).

56 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares som følger:

— Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med bilaget til denne forordning, skal fortolkes således, at bestemmelsen forbyder brugen af anprisningen »meget lavt natriumindhold/meget lavt saltindhold« og enhver anden anprisning, der må antages at have samme mening for forbrugeren, for så vidt angår naturligt mineralvand og andre vand.

— Artikel 9, stk. 2, i direktiv 2009/54, sammenholdt med bilag III til dette direktiv, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at emballage, etiketter eller reklame for naturligt mineralvand indeholder anprisninger eller angivelser, der leder forbrugeren til at tro, at de omhandlede vand er fattige på natrium eller salt eller er egnede til en natriumfattig kost, når det samlede natriumindhold i alle de tilstedeværende kemiske former er lig med eller over 20 mg/l.

Det andet spørgsmål

57 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, i direktiv 2000/13 og artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/54, sammenholdt med bilag III til dette sidstnævnte direktiv og med bilaget til forordning nr. 1924/2006, er gyldige, for så vidt som de forbyder, at der på emballage, etiketter eller i reklame for naturligt mineralvand anføres enhver form for anprisning eller angivelse vedrørende disse vands lave indhold af natriumklorid, eller bordsalt, som vil kunne vildlede forbrugeren for så vidt angår det samlede indhold af natrium i de omhandlede vand.

58 Den forelæggende ret anmoder Domstolen om at foretage en vurdering af disse bestemmelsers gyldighed med hensyn til artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 11, stk. 1, og artikel 16 samt EMRK's artikel 10.

59 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om den forelæggende ret med sit andet spørgsmål anmoder domstolen om at vurdere gyldigheden af en bestemmelse i direktiv 2000/13, er dette ikke omhandlet i hovedsagen.

60 Artikel 2, stk. 1, litra a), og artikel 3 i direktiv 2000/13 begrænser sig nemlig til at foreskrive, at mærkningen, præsentationen og reklameringen ikke må være af en sådan art, at den vildleder køberen, især med hensyn til levnedsmidlets beskaffenhed.

61 Til forskel fra bestemmelserne i forordning nr. 1924/2006 og i direktiv 2009/54 indeholder bestemmelserne i direktiv 2000/13 således ikke specifikke krav med hensyn til producenterne og distributørerne af naturligt mineralvand for så vidt angår brugen af anprisninger eller angivelser, der kan antyde, at det omhandlede vand har et lavt eller meget lavt indhold af natrium eller salt eller er egnet til en natriumfattig kost.

62 Følgelig er det alene gyldigheden af artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/54, sammenholdt med bilag III til dette direktiv og med bilaget til forordning nr. 1924/2006, der kræver en behandling i denne sag.

63 I denne henseende skal det bemærkes, at ytrings- og informationsfriheden er fastsat i chartrets artikel 11, som i henhold til artikel 6, stk. 1, TEU har samme juridiske værdi som traktaterne.

64 Denne frihed er ligeledes beskyttet i henhold til EMRK's artikel 10, der – som det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis – bl.a. finder anvendelse på en entreprenørs udbredelse af oplysninger af kommerciel art, bl.a. i form af reklamer (jf. Den Europæiske

Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Casado Coca mod Spanien, 24.2.1994, serie A, nr. 285, § 35 og 36, og i sagen Krone Verlag GmbH & Co. KG mod Østrig (nr. 3), 11.12.2003, *Reports of Judgments and Decisions* 2003-XII, § 19 og 20).

65 Idet ytrings- og informationsfriheden, der er fastsat i chartrets artikel 11, som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 3, og af forklaringerne til chartret angående artikel 11, imidlertid har samme betydning og omfang som samme frihed garanteret ved EMRK, skal det konstateres, at denne frihed omfatter en entreprenørs brug af anprisninger og angivelser på emballage og etiketter samt i reklame for naturligt mineralvand angående disse vands indhold af natrium eller salt.

66 Det skal desuden bemærkes, at friheden til at oprette og drive egen virksomhed, der er beskyttet i henhold til chartrets artikel 16, skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet (jf. i denne retning dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 54).

67 Forbuddet mod, at der på emballage og etiketter eller i reklame for naturligt mineralvand anføres enhver form for anprisning eller angivelse vedrørende disse vands lave indhold af natriumklorid, som vil kunne vildlede forbrugeren angående dette indhold, udgør et indgreb i entreprenørens ytrings- og informationsfrihed samt i dennes frihed til at oprette og drive egen virksomhed.

68 Selv om disse friheder kan begrænses, skal enhver begrænsning af deres udøvelse i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, imidlertid være fastsat i loven og være i overensstemmelse med disse friheders kerneindhold. Endvidere kan der, som det fremgår af denne bestemmelse, under overholdelse af proportionalitetsprincippet, kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

69 Det skal i denne henseende bemærkes, at dels er det i denne doms præmis 67 omhandlede indgreb fastsat ved lov, nemlig ved artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1924/2006, sammenholdt med bilaget til denne forordning, og artikel 9, stk. 2, i direktiv 2009/54, sammenholdt med bilag III til dette direktiv.

70 Dels berøres kerneindholdet af entreprenørens ytrings- og informationsfrihed ikke af disse bestemmelser, for så vidt som de begrænser sig til at underkaste de oplysninger, der kan kommunikeres til forbrugeren for så vidt angår natrium- eller saltindholdet i det naturlige mineralvand, visse betingelser, der er blevet præciseret i denne doms præmis 44-56.

71 De omtvistede retsforskrifter forbyder desuden slet ikke fremstillingen og markedsføringen af naturligt mineralvand, idet de begrænser sig til på et velafgrænset område at fastsætte regler for den mærkning og den reklame, der knytter sig hertil. Hermed berører de på ingen måde kerneindholdet af friheden til at oprette og drive egen virksomhed (jf. i denne retning dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 57 og 58).

72 Som anført i denne doms præmis 49-52 har bestemmelserne i forordning nr. 1924/2006 og i direktiv 2009/54, bl.a. de, der fastsætter begrænsninger for brugen af de i hovedsagens omhandlede anprisninger og angivelser, til formål at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau, at garantere en hensigtsmæssig og gennemsigtig forbrugeroplysning angående natriumindholdet i drikkevandet, at sikre god handelsskik og at beskytte den menneskelige sundhed.

73 Som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, udgør beskyttelse af menneskers sundhed og forbrugerbeskyttelseshensyn på et højt niveau legitime mål af almen interesse, der gennemføres ved EU-retten bl.a. i medfør af artikel 9 TEUF, 12 TEUF, artikel 114, stk. 3, TEUF, artikel 168, stk. 1, TEUF og artikel 169, stk. 1, TEUF samt chartrets artikel 35 og 38.

74 Behovet for at sikre forbrugeren den mest nøjagtige og gennemsigtige oplysning vedrørende en vares beskaffenhed er tæt forbundet med beskyttelsen af den menneskelige sundhed og udgør et spørgsmål af almen interesse (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Hertel mod Schweiz, 25.8.1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-VI, § 47, og i sagen Bergens Tidende m.fl. mod Norge, 2.5.2000, *Reports of Judgments and Decisions* 2000-IV, § 51), som kan begrunde begrænsninger i entreprenørens ytrings- og informationsfrihed og dennes frihed til at oprette og drive egen virksomhed.

75 Under disse omstændigheder skal vurderingen af de omtvistede bestemmelsers gyldighed foretages med respekt af den nødvendige forening af de krav, der er forbundet med disse forskellige grundlæggende rettigheder og legitime hensyn af almen interesse, der er beskyttet af unionsretsordenen, og den rette afvejning af dem (jf. i denne retning dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 47).

76 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af de betingelser, der følger af proportionalitetsprincippet, skal EU-lovgiver tildeles en vid skønsbeføjelse inden for et område, som indebærer, at denne skal træffe valg af politisk, økonomisk og social karakter og foretage komplekse vurderinger (jf. i denne retning dom British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 123, og Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 og C-155/04, EU:C:2005:449, præmis 52).

77 Det skal i denne henseende bemærkes, for det første, at såfremt det lægges til grund, at en anprisning eller en angivelse angående indholdet i naturligt mineralvand af natrium sammen med kloridioner i sig selv kan antages at være indholdsmæssigt korrekt, er den imidlertid ufuldstændig, hvis den angiver, at vandet er natriumfattigt, selv om det samlede indhold af natrium i virkeligheden overskrider de grænser, der er fastsat i EU-retten (jf. i denne retning dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, præmis 51).

78 I en sådan situation kan de oplysninger, der er anført på emballage og etiketter eller i reklame, som indeholder nævnte anprisning eller angivelse, vildlede forbrugeren angående natriumindholdet i de i hovedsagen omhandlede naturlige mineralvand.

79 For det andet kan Domstolen ikke tiltræde Neptune Distributions argumentation om, at de kontrollerede bestemmelser går ud over det nødvendige med henblik på at beskytte forbrugernes sundhed, idet de finder anvendelse uden forskel på natrium i alle dets kemiske former, herunder som natriumbikarbonat, selv om dette sidstnævnte molekule ikke er skadeligt for den menneskelige sundhed, da det kun er natriumklorid, der kan forårsage forhøjet blodtryk.

80 Uden at det er fornødent at tage stilling til, om den skadelige karakter i forhold til risikoen for at udvikle forhøjet blodtryk af et omfattende indtag af natrium sammen med kloridioner, kan sammenlignes med den risiko, der er forbundet med indtaget af natrium sammen med andre kemiske sammensætninger, herunder navnlig natriumbikarbonat, må det således konstateres, at denne risiko er fastsat af EU-lovgiver henset dels til det tvingende hensyn til beskyttelsen af den menneskelige sundhed, dels til forsigtighedsprincippet på dette område.

81 Som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, skal EU-lovgiver tage hensyn til forsigtighedsprincippet, hvorefter der, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (jf. dom Acino mod Kommissionen, C-269/13 P, EU:C:2014:255, præmis 57).

82 Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den påståede risiko foreligger, som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser ikke er overbevisende, men at sandsynligheden for en reel skade på folkesundheden varer ved, dersom risikoen indtræder, begrunder forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom Acino mod Kommissionen, C-269/13 P, EU:C:2014:255, præmis 58).

83 Henset til de sagsakter, som Domstolen råder over, herunder navnlig EFSA's udtalelse af 21. april 2005, der er nævnt i denne doms præmis 30, hvortil der henvises i forelæggelsesafgørelsen, fremgår det ikke, at en risiko for den menneskelige sundhed ved et omfattende indtag af natrium i forskellige kemiske sammensætninger, bl.a. som natriumbikarbonat, kan udelukkes.

84 Det må under disse omstændigheder konstateres, at EU-lovgiver gyldigt har kunnet antage, at begrænsninger eller restriktioner som dem, der er fastsat i de bestemmelser, der er genstand for det første spørgsmål, for så vidt angår brugen af anprisninger eller angivelser angående de naturlige mineralvands lave natriumindhold var hensigtsmæssige og nødvendige for at sikre beskyttelsen af den menneskelige sundhed inden for Unionen.

85 På baggrund af ovennævnte betragtninger må det konkluderes, at indgrebet i entreprenørens ytrings- og informationsfrihed samt dennes frihed til at oprette og drive egen virksomhed i dette tilfælde står i forhold til de forfulgte mål.

86 På baggrund af samtlige ovennævnte betragtninger må det fastslås, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/54, sammenholdt med bilag III til dette direktiv samt med bilaget til forordning nr. 1924/2006.

Sagens omkostninger

87 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1924/2006 af 20. december 2006 om ernærings- og sundhedsanprisninger af fødevarer, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 107/2008 af 15. januar 2008, sammenholdt med bilaget til denne forordning, skal fortolkes således, at bestemmelsen forbyder brugen af anprisningen »meget lavt natriumindhold/meget lavt saltindhold« og enhver anden anprisning, der må antages at have samme mening for forbrugeren, for så vidt angår naturligt mineralvand og andre vand.**

   Artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/54/EF af 18. juni 2009 om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand, sammenholdt med bilag III til dette direktiv, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at emballage, etiketter eller reklame for naturligt mineralvand indeholder anprisninger eller angivelser, der leder forbrugeren til at tro, at de omhandlede vand er fattige på natrium eller salt eller er egnede til en natriumfattig kost, når det samlede natriumindhold i alle de tilstedeværende kemiske former er lig med eller over 20 mg/l.

2) **Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 9, stk. 1 og 2, i direktiv 2009/54, sammenholdt med bilag III til dette direktiv samt med bilaget til forordning nr. 1924/2006.**

Underskrifter