Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 grudnia 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006 — Dyrektywa 2009/54/WE — Artykuł 11 ust. 1 i art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Ochrona konsumenta — Oświadczenia żywieniowe i zdrowotne — Naturalne wody mineralne — Zawartość sodu lub soli — Obliczanie — Chlorek sodu (sól kuchenna) lub łączna ilość sodu — Wolność wypowiedzi i informacji — Wolność prowadzenia działalności gospodarczej

W sprawie C-157/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (Francja) postanowieniem z dnia 26 marca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 kwietnia 2014 r., w postępowaniu:

Neptune Distribution SNC

przeciwko

Ministre de l'Économie et des Finances,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes trzeciej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, J. Malenovský, M. Safjan (sprawozdawca), A. Prechal i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 lutego 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Neptune Distribution SNC przez D. Bouthorsa, M. Fayat i A. Vermerscha, avocats,

— w imieniu rządu francuskiego przez S. Meneza, D. Colasa i S. Ghiandoni, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego przez I. Chalkiasa, E. Leftheriotou i A. Vasilopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez M. Santora, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: francuski.

— w imieniu Parlamentu Europejskiego przez A. Tamása i J. Rodrigesa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez J. Herrmanna i O. Segnanę, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez K. Herbout-Borczak i S. Grünheid, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 lipca 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy z jednej strony wykładni załącznika do rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności (Dz.U. L 404, s. 9; sprostowania: Dz.U. 2007, L 12, s. 3; Dz.U. L 160, s. 23), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 107/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. (Dz.U. L 39, s. 8) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1924/2006”), a z drugiej strony – ważności art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (Dz.U. L 109, s. 29; sprostowanie Dz.U. L 156 z 14.6.2008, s. 28; wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15. t. 5, s. 75), art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/54/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (Dz.U. L 164, s. 45), a także załącznika III do tej dyrektywy w związku z załącznikiem do rozporządzenia nr 1924/2006.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu, jaki zaistniał między Neptune Distribution SNC (zwaną dalej „Neptune Distribution”), a ministre de l’Économie et des Finances (francuskim ministrem gospodarki i finansów) w przedmiocie zgodności z prawem wydanej przez kierownika unité départementale de l’Allier de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d’Auvergne (oddziału departamentalnego Allier dyrekcji regionalnej ds. konkurencji, konsumentów i zwalczania nadużyć regionu Owernia) w dniu 5 lutego 2009 r. decyzji o wezwaniu do usunięcia naruszenia oraz wydanej przez ministra gospodarki, przemysłu i zatrudnienia w dniu 25 sierpnia 2009 r. decyzji oddalającej wniesiony przez Neptune Distribution środek zaskarżenia.

Ramy prawne

EKPC

3 Artykuł 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), zatytułowany „Wolność wyrażania opinii”, stanowi:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe […].

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym […] z uwagi na ochronę zdrowia […] [i] ochronę […] praw innych osób […]".

Prawo Unii

Karta

4 Artykuł 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), zatytułowany „Wolność wypowiedzi i informacji", stanowi w ust. 1:

„Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe".

5 Zgodnie z art. 16 karty, zatytułowanym „Wolność prowadzenia działalności gospodarczej":

„Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi".

6 Artykuł 52 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad", stanowi:

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

[…]

3. W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak [w wypadku] praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

[…]

7. Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich".

7 W wyjaśnieniach do Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17, zwanych dalej „wyjaśnieniami do karty") w odniesieniu do jej art. 11 wskazano, że określone w art. 52 ust. 3 karty znaczenie i zakres prawa do wypowiedzi i informacji są takie same jak znaczenie i zakres prawa zagwarantowanego przez EKPC.

Rozporządzenie nr 1924/2006

8 Motywy 1 i 9 rozporządzenia nr 1924/2006 są sformułowane następująco:

„(1) Coraz więcej środków spożywczych jest etykietowanych i reklamowanych we Wspólnocie przy wykorzystaniu oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych. Dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów i ułatwienia im wyboru wprowadzane na rynek produkty, w tym produkty

importowane, powinny być bezpieczne i odpowiednio etykietowane. Zróżnicowany i zrównoważony sposób odżywiania się jest niezbędny dla zdrowia, a znaczenie pojedynczych produktów w kontekście ogólnej diety jest względne.

[…]

(9) Istnieje szeroki zakres składników odżywczych i innych substancji, obejmujący w szczególności […] składniki mineralne wraz z pierwiastkami śladowymi, […] które wywierają określone skutki żywieniowe lub fizjologiczne i mogą znajdować się w żywności oraz być przedmiotem oświadczenia. Należy zatem ustalić ogólne zasady odnoszące się do wszystkich oświadczeń dotyczących żywności w celu zapewnienia konsumentom wysokiego poziomu ochrony, dostarczenia konsumentom wiedzy niezbędnej do dokonania wyboru z pełną znajomością faktów, jak również stworzenia dla branży spożywczej równych warunków konkurencji".

9 Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie harmonizuje przepisy ustawowe, wykonawcze i działania administracyjne państw członkowskich odnoszące się do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnianiu wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

2. Niniejsze rozporządzenie znajduje zastosowanie do oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych zawartych w przekazach komercyjnych, zarówno w etykietowaniu, przy prezentacji, jak i w reklamach żywności przeznaczonej dla konsumentów końcowych.

[…]

5. Niniejsze rozporządzenie jest stosowane bez uszczerbku dla następujących przepisów wspólnotowych:

[…]

b) dyrektywy [2009/54]

[…]".

10 Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia:

„Zastosowanie mają również następujące definicje:

[…]

4) »oświadczenie żywieniowe« oznacza każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że dana żywność ma szczególne właściwości odżywcze ze względu na:

[…]

b) substancje odżywcze lub inne substancje,

(i) które zawiera,

(ii) które zawiera w zmniejszonej lub zwiększonej ilości, lub

(iii) których nie zawiera;

5) »oświadczenie zdrowotne« oznacza każde oświadczenie, które stwierdza, sugeruje lub daje do zrozumienia, że istnieje związek pomiędzy kategorią żywności, daną żywnością lub jednym z jej składników a zdrowiem;

[…]”.

11 Artykuł 8 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Oświadczenia żywieniowe są dozwolone jedynie w przypadku, gdy są wymienione w załączniku i są zgodne z wymogami określonymi w niniejszym rozporządzeniu”.

12 Artykuł 13 rozporządzenia nr 1924/2006 przewiduje:

„1. Oświadczenia zdrowotne opisujące lub powołujące się na:

a) rolę składnika odżywczego lub innej substancji we wzroście, rozwoju i funkcjach organizmu […],

[…]

które są wymienione w wykazie określonym w ust. 3, mogą być stosowane bez konieczności zachowania procedur określonych w art. 15–19, jeżeli są:

(i) oparte na ogólnie zaakceptowanych dowodach naukowych; oraz

(ii) zrozumiałe dla przeciętnego konsumenta.

[…]

3. Po zasięgnięciu opinii [Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)] Komisja w terminie do 31 stycznia 2010 r. przyjmuje […] wspólnotowy wykaz dopuszczalnych oświadczeń, o których mowa w ust. 1, mający na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez jego uzupełnienie oraz wszelkie niezbędne warunki stosowania tych oświadczeń.

[…]”.

13 Załącznik do tego rozporządzenia, zatytułowany „Oświadczenia żywieniowe i warunki ich stosowania”, zawiera między innymi następujące przepisy:

„Niska zawartość sodu [lub] soli

Oświadczenie, że środek spożywczy ma niską zawartość sodu [lub] soli, oraz każde oświadczenie, które może mieć taki sam sens dla konsumenta, może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt zawiera nie więcej niż 0,12 g sodu lub równoważną ilość soli na 100 g lub na 100 ml. W przypadku wód innych niż naturalne wody mineralne objęte zakresem stosowania dyrektywy [2009/54] wartość ta nie powinna przekraczać 2 mg sodu na 100 ml.

Bardzo niska zawartość sodu [lub] soli

Oświadczenie, że środek spożywczy ma bardzo niską zawartość sodu [lub] soli, oraz każde oświadczenie, które może mieć taki sam sens dla konsumenta, może być stosowane tylko wówczas, gdy produkt zawiera nie więcej niż 0,04 g sodu lub równoważną wartość dla [ilość] soli na 100 g lub na 100 ml. Tego oświadczenia nie stosuje się w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych i innych wód”.

Dyrektywa 2000/13

14 Na podstawie art. 2 dyrektywy 2000/13:

„1. Etykietowanie i zastosowane metody etykietowania nie mogą:

a) wprowadzać nabywcy w błąd, w szczególności:

(i) co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, źródła lub pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji;

(ii) poprzez przypisywanie środkowi spożywczemu działania lub właściwości, których on nie posiada;

(iii) poprzez sugerowanie, że środek spożywczy posiada szczególne właściwości, gdy w rzeczywistości wszystkie podobne środki spożywcze posiadają takie właściwości;

b) z zastrzeżeniem przepisów wspólnotowych mających zastosowanie do naturalnych wód mineralnych i środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego – przypisywać jakiemukolwiek środkowi spożywczemu właściwości zapobiegania lub leczenia chorób ludzi bądź też odwoływać się do takich właściwości.

[…]

3. Zakazy lub ograniczenia określone w ust. 1 i 2 stosuje się również do:

a) prezentacji środków spożywczych, w szczególności ich kształtu, wyglądu lub opakowania, zastosowanych materiałów opakowaniowych, sposobu ustawienia oraz otoczenia, w jakim są pokazywane;

b) reklamy”.

Dyrektywa 2009/54

15 W motywach 5, 8 i 9 dyrektywy 2009/54 wskazano:

„(5) Podstawowymi celami wszelkich norm dotyczących wód mineralnych powinny być ochrona zdrowia konsumentów, zapobieganie wprowadzaniu konsumentów w błąd i zapewnienie uczciwego handlu.

[…]

(8) W zakresie etykietowania naturalne wody mineralne podlegają ogólnym zasadom przewidzianym w dyrektywie [2000/13]. Niniejsza dyrektywa może odpowiednio ograniczyć się do ustanowienia przepisów dodatkowych i odstępstw, które powinny zostać dokonane w stosunku do tych zasad ogólnych.

(9) Włączenie deklaracji o składzie analitycznym naturalnych wód mineralnych powinno być obowiązkowe w celu zagwarantowania, iż konsumenci są o tym poinformowani”.

16 Zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2009/54:

„Etykiety naturalnych wód mineralnych muszą również zawierać następujące informacje:

a) deklarację o składzie analitycznym, wymieniającą składniki charakterystyczne”.

17 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Zabrania się, zarówno na opakowaniach lub etykietach, jak też w reklamie w jakiejkolwiek formie, używania oznaczeń, określeń, znaków towarowych lub firmowych, nazw gatunkowych, obrazów lub innych znaków, symbolicznych lub nie, które:

a) w przypadku naturalnej wody mineralnej sugerują właściwości, których ona nie posiada, w szczególności w odniesieniu do pochodzenia, daty zezwolenia na wydobywanie, wyników analiz lub wszelkich podobnych odniesień do gwarancji autentyczności;

[…]

2. Zabrania się wszelkich oznaczeń nadających [przydających] naturalnej wodzie mineralnej właściwości dotyczących zapobiegania, leczenia lub wyleczenia chorób ludzkich.

Jednakże dopuszcza się oznaczenia określone w załączniku III, o ile zostaną zachowane odpowiednie kryteria tam ustanowione lub, w razie ich braku, kryteria ustanowione w przepisach prawa krajowego i pod warunkiem że zostały one sporządzone na podstawie analiz fizykochemicznych, a w razie potrzeby badań farmakologicznych, fizjologicznych i klinicznych przeprowadzonych według metod uznanych naukowo, zgodnie z załącznikiem I sekcja I pkt 2.

Państwa członkowskie mogą zezwolić na oznaczenia: »pobudzające trawienie«, »może polepszyć funkcje wątrobowo-żółciowe« lub podobne oznaczenia. Ponadto państwa członkowskie mogą zezwolić na inne oznaczenia, z zastrzeżeniem, że nie naruszają [one] zasad określonych w akapicie pierwszym oraz są zgodne z zasadami określonymi w akapicie drugim.

[…]”.

18 Załącznik III do dyrektywy 2009/54, zatytułowany „Oznaczenia i kryteria ustanowione w art. 9 ust. 2”, zawiera oznaczenie „Odpowiednia dla diety ubogiej w sód”, powiązane z kryterium, zgodnie z którym „[z]awartość sodu jest niższa niż 20 mg/l”.

Prawo francuskie

19 Zgodnie z art. R. 112-7 akapity pierwszy i czwarty code de la consommation (francuskiego kodeksu konsumenckiego), który to przepis ma na celu transpozycję art. 2 dyrektywy 2000/13:

„Etykietowanie i zastosowane metody etykietowania nie mogą wprowadzać nabywcy lub konsumenta w błąd, zwłaszcza co do właściwości środka spożywczego, a w szczególności co do jego charakteru, tożsamości, właściwości, składu, ilości, trwałości, źródła lub pochodzenia, metod wytwarzania lub produkcji.

[…]

Określone powyżej zakazy lub ograniczenia stosuje się również do reklamy i do prezentacji środków spożywczych […]”.

20 Artykuły R. 1322-44-13 i R. 1322-44-14 code de la santé publique (francuskiego kodeksu zdrowia publicznego) mają z kolei na celu transpozycję art. 9 dyrektywy 2009/54.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 Neptune Distribution prowadzi sprzedaż i dystrybucję naturalnych gazowanych wód mineralnych o nazwach „Saint-Yorre" i „Vichy Célestins".

22 Decyzją z dnia 5 lutego 2009 r. kierownik oddziału departamentalnego Allier dyrekcji regionalnej ds. konkurencji, konsumentów i zwalczania nadużyć regionu Owernia wezwał Neptune Distribution do usunięcia z etykiet i z reklamy tych wód następujących oznaczeń:

— „Sód w St-Yorre pochodzi przede wszystkim z wodorowęglanu sodu. St-Yorre zawiera jedynie 0,53 g soli (czyli chlorku sodu) na litr, a więc mniej niż litr mleka!!!";

— „Nie należy mylić soli z sodem – sód w Vichy Célestins pochodzi przede wszystkim z wodorowęglanu sodu, którego nie należy w szczególności mylić z solą kuchenną (chlorkiem sodu). Vichy Célestins zawiera jedynie 0,39 g soli na litr, czyli 2–3 razy mniej aniżeli litr mleka!", jak również, ogólnie rzecz ujmując,

— wszelkich oznaczeń, które miały na celu przekonanie odbiorców, że wskazane wody są ubogie lub bardzo ubogie w sól lub w sód.

23 Decyzją z dnia 25 sierpnia 2009 r. minister gospodarki, przemysłu i zatrudnienia oddalił wniesiony przez spółkę Neptune Distribution w ramach toku instancji środek zaskarżenia przeciwko temu wezwaniu.

24 Wyrokiem z dnia 27 maja 2010 r. tribunal administratif de Clermont-Ferrand (sąd administracyjny dla Clermont-Ferrand oddalił wniesioną przez Neptune Distribution skargę o stwierdzenie nieważności, z powodu nadużycia władzy, zarówno wspomnianego wezwania do usunięcia naruszenia, jak i późniejszej decyzji ministra.

25 Wniesiona przez Neptune Distribution od tego wyroku apelacja została oddalona wyrokiem cour administrative d'appel de Lyon (administracyjnego sądu apelacyjnego w Lionie) z dnia 9 czerwca 2011 r.

26 Od tego wyroku Neptune Distribution wniosła skargę kasacyjną do sądu odsyłającego. W jej uzasadnieniu Neptune Distribution podniosła w szczególności zarzut oparty na dopuszczeniu się przez sąd apelacyjny w Lionie naruszenia prawa w zakresie dotyczącym art. R. 112-7 francuskiego kodeksu konsumenckiego i art. R. 1322-44-13 i R. 1322-44-14 francuskiego kodeksu zdrowia publicznego.

27 Sąd odsyłający uważa, że rozstrzygnięcie w przedmiocie tego zarzutu zależy od odpowiedzi na pytanie, czy w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006 jako podstawę obliczenia „równoważnej ilości soli" dla ilości sodu w środku spożywczym ustalono wyłącznie ilość sodu, która, w powiązaniu z jonami chloru, tworzy chlorek sodu, czyli sól kuchenną, czy też zawartą w tym środku spożywczym łączną ilość sodu we wszystkich jego postaciach.

28 W tym ostatnim wypadku woda bogata w wodorowęglan sodu mogłaby bowiem nie zostać uznana za „ubogą w sód lub sól" pomimo tego, iż byłaby uboga lub bardzo uboga w chlorek sodu.

29 Dystrybutor naturalnej wody mineralnej bogatej w wodorowęglan sodu nie mógłby zatem umieszczać na etykietach i w komunikatach reklamowych oznaczeń, nawet prawdziwych, odnoszących się do niskiej zawartości soli lub chlorku sodu ze względu na to, że mogłoby to wprowadzać nabywcę w błąd co do łącznej zawartości sodu w danej wodzie.

30 W tym kontekście sąd odsyłający dodaje, że jak wynika w szczególności z obwieszczenia EFSA z dnia 21 kwietnia 2005 r., najistotniejszym ze stwierdzonych niepożądanych skutków związanych z przyjmowaniem zwiększonej dawki sodu jest wzrost ciśnienia tętniczego. Chociaż w przeważającej części odpowiada za nie sód, to we wzroście ciśnienia tętniczego istotną rolę odgrywają również jony chlorkowe. Przeprowadzono szereg badań zmierzających do wykazania, że dieta bogata w wodorowęglan sodu nie ma dla osób cierpiących na nadciśnienie takich samych niekorzystnych skutków jak dieta bogata w chlorek sodu. Prawdą jest, że w obwieszczeniu opublikowanym w czerwcu 2011 r. EFSA odmówiła włączenia do wykazu dozwolonych oświadczeń zdrowotnych przewidzianych w art. 13 ust. 3 rozporządzenia nr 1924/2006 oświadczenia, zgodnie z którym wodorowęglan sodu nie ma niepożądanego wpływu na ciśnienie tętnicze na tej podstawie, iż badanie przedstawione na poparcie tego oświadczenia nie dawało gwarancji metodologicznych wystarczających do tego, aby można z nich było wyciągnąć ostateczne wnioski. Jednakże sama ta okoliczność nie pozwala na twierdzenie, że wodorowęglan sodu powinien być uznany za mogący wywoływać lub zwiększać nadciśnienie tętnicze tak samo i w takich samych proporcjach co chlorek sodu.

31 Zdaniem tego sądu istnieje zatem wątpliwość co do równoważności, jeśli chodzi o ryzyko dla zdrowia konsumentów, spożywania wód bogatych w wodorowęglan sodu i tych bogatych w chlorek sodu. Należy zatem dokonać oceny tego, czy ograniczenia w wolności wypowiedzi i informacji reklamowych oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej Neptune Distribution są konieczne i proporcjonalne ze względu w szczególności na wymóg zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów.

32 W tych okolicznościach Conseil d'État postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy podstawę obliczenia »równoważnej ilości soli« dla ilości sodu występującego w środku spożywczym w rozumieniu załącznika do rozporządzenia […] nr 1924/2006 stanowi jedynie ilość sodu, która związana z jonami chlorku tworzy chlorek sodu, czyli sól kuchenną, czy też ogólna ilość sodu zawarta we wszystkich postaciach w tym środku spożywczym?

2) Czy w drugim przypadku przepisy art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/13 oraz art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy, w świetle relacji równoważności pomiędzy sodem i solą ustalonej w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006, zabraniając dystrybutorowi wody mineralnej umieszczania na etykietach i w komunikatach reklamowych wszelkich oznaczeń dotyczących niskiej zawartości soli dotyczących jego produktu, bogatego jednak w wodorowęglan sodu, w zakresie, w jakim oznaczenia te mogą wprowadzać nabywcę w błąd co do ogólnej zawartości sodu w wodzie, naruszają art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE w związku z art. 11 ust. 1 (wolność wypowiedzi i informacji) i art. 16 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej) karty, jak również art. 10 EKPC?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

33 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi temu sądowi rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu.

W tym względzie do Trybunału należy – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań. Zadaniem Trybunału jest bowiem dokonanie wykładni wszelkich przepisów prawa Unii, które są konieczne do rozstrzygnięcia przez sądy krajowe zawisłych przed nimi sporów, nawet jeżeli przepisy te nie są wyraźnie wskazane w pytaniach skierowanych do niego przez te sądy (wyrok Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 W konsekwencji nawet jeśli formalnie sąd odsyłający ograniczył pierwsze pytanie do wykładni wymienionego w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006 wyrażenia „równoważna ilość soli", to okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie, by Trybunał dokonał wykładni prawa Unii we wszystkich aspektach, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten odniósł się do nich w treści swego pytania, czy też nie. W tym zakresie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych mu przez sąd odsyłający, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, tych aspektów prawa, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (zob. podobnie wyrok Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że sąd odsyłający powołuje się w uzasadnieniu swego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym także na przepisy dyrektywy 2009/54.

36 Ponadto z uzasadnienia tego wynika, że w celu rozstrzygnięcia wniesionej do niego skargi kasacyjnej, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy opakowania, etykiety lub reklama naturalnych wód mineralnych mogą sugerować niską zawartość sodu lub soli w tych wodach w szczególności przez wskazanie zawartości we wspomnianych wodach tylko jednego związku chemicznego zawierającego sód, w niniejszym wypadku chlorku sodu czyli soli kuchennej, bez dokładnego określenia łącznej zawartości sodu pod wszelkimi występującymi w tej wodzie postaciami chemicznymi w zakresie, w jakim ta łączna zawartość może przekraczać granice ilości sodu lub równoważnej ilości soli określone uregulowaniami Unii mającymi zastosowanie do oświadczeń i oznaczeń wykorzystywanych w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych.

37 Pytanie pierwsze należy zatem rozumieć jako zmierzające w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono temu, by opakowania, etykiety lub reklama naturalnych wód mineralnych zawierały oświadczenia lub oznaczenia mające przekonać konsumenta, iż dane wody mają niską, a nawet bardzo niską zawartość sodu lub soli lub iż są odpowiednie dla diety ubogiej w sód, w wypadku gdy łączna zawartość sodu pod wszelkimi występującymi w tych wodach postaciami chemicznymi przekracza granice ilości sodu lub równoważnej ilości soli określone mającymi zastosowanie w tej dziedzinie uregulowaniami Unii.

38 W celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na wspomniane pytanie należy uwzględnić zarówno przepisy rozporządzenia nr 1924/2006, jak i przepisy dyrektywy 2009/54.

39 Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 1924/2006 jest ono stosowane bez uszczerbku dla przepisów dyrektywy 2009/54.

40 Podczas gdy wspomniane rozporządzenie reguluje stosowanie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności w sposób ogólny, wspomniana dyrektywa przewiduje szczegółowe przepisy dotyczące oznaczeń, które mogą być umieszczane na opakowaniach, etykietach i w reklamie naturalnych wód mineralnych.

41 Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006 oświadczenia żywieniowe są dozwolone jedynie w wypadku, gdy są wymienione w załączniku do tego rozporządzenia i są zgodne z wymogami określonymi we wspomnianym rozporządzeniu.

42 W zakresie dotyczącym oświadczeń żywieniowych odnoszących się do zawartości sodu lub soli wspomniany załącznik pozwala na określenie środka spożywczego jako mającego „nisk[ą] zawartość sodu [lub] soli" lub „bardzo nisk[ą] zawartość sodu [lub] soli" lub na stosowanie każdego innego oświadczenia, które może mieć taki sam sens dla konsumenta, pod warunkiem że ten środek spożywczy zawiera nie więcej niż 0,12 g sodu lub równoważną ilość soli na 100 g lub na 100 ml w odniesieniu do pierwszego z tych oświadczeń lub nie więcej niż 0,04 g sodu lub równoważną ilość soli na 100 g lub na 100 ml w odniesieniu do drugiego z tych oświadczeń.

43 Wody podlegają jednak w tym względzie szczególnym zasadom.

44 Dokładniej rzecz ujmując, w pierwszej kolejności w załączniku do rozporządzenia nr 1924/2006 zakazano stosowania w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych i innych wód oświadczenia „bardzo niska zawartość sodu [lub] soli" i każdego innego oświadczenia, które może mieć taki sam sens dla konsumenta.

45 W drugiej kolejności – oświadczenie „niska zawartość sodu [lub] soli" podobnie jak każde inne oświadczenie, które może mieć taki sam sens dla konsumenta, jest dozwolone zgodnie z tym załącznikiem w wypadku wód innych niż naturalne wody mineralne objęte zakresem stosowania dyrektywy 2009/54, pod warunkiem że dana wartość nie przekracza 2 mg sodu na 100 ml, to jest 20 mg na litr.

46 Zgodnie z art. 9 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2009/54 dopuszcza się oznaczenia określone w załączniku III do tej dyrektywy, o ile zostaną zachowane odpowiednie kryteria tam ustanowione lub, w razie ich braku, kryteria ustanowione w przepisach prawa krajowego, pod warunkiem że zostały spełnione niektóre warunki techniczne.

47 Wspomniany załącznik zawiera oznaczenie „Odpowiednia dla diety ubogiej w sód" powiązane z kryterium, zgodnie z którym „[z]awartość sodu jest niższa niż 20 mg/l".

48 Precyzując w dyrektywie 2009/54 maksymalną ilość sodu, jaką mogą zawierać naturalne wody mineralne, w wypadkach gdy ich opakowania, etykiety lub reklama zawierają oznaczenie odnoszące się do niskiej zawartości sodu, prawodawca Unii nie dokonuje rozróżnienia postaci sodu w zależności od związku chemicznego, w którego skład ten sód wchodzi lub z którego on pochodzi.

49 W zakresie celów realizowanych zarówno przez rozporządzenie nr 1924/2006, jak i dyrektywę 2009/54 należy przypomnieć, że jak stanowi art. 1 tego rozporządzenia, jego celem jest zapewnienie skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zapewnianiu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. W tym względzie w motywach 1 i 9 wspomnianego rozporządzenia wyjaśniono, że celem umożliwienia konsumentowi dokonania wyboru z pełną świadomością faktów należy mu w szczególności dostarczyć niezbędnych informacji (wyrok Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, pkt 40).

50 Podstawowymi celami wszelkich norm dotyczących wód mineralnych powinny być w świetle motywu 5 dyrektywy 2009/54 ochrona zdrowia konsumentów, zapobieganie wprowadzaniu ich w błąd i zapewnienie uczciwego handlu. Podobnie w motywie 9 tej dyrektywy wskazano, że włączenie deklaracji o składzie analitycznym naturalnych wód mineralnych powinno być obowiązkowe w celu zagwarantowania konsumentom informacji (zob. wyrok Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, pkt 40).

51 Należy zatem stwierdzić, że przyjmując przepisy rozporządzenia nr 1924/2006 i dyrektywy 2009/54, prawodawca Unii uznał za konieczne zagwarantowanie, iż konsument otrzyma właściwą i przejrzystą informację dotyczącą zawartości sodu w wodzie przeznaczonej do spożycia.

52 Gwarancje te należy oceniać także w świetle znaczenia poziomu spożycia sodu dla zdrowia ludzkiego.

53 Ze względu na to, iż jest bezsporne, że sód jest składnikiem wielu związków chemicznych, w tym w szczególności chlorku sodu, czyli soli kuchennej, i wodorowęglanu sodu, jego ilość w naturalnych wodach mineralnych powinna być oceniana w świetle przepisów dyrektywy 2009/54 z uwzględnieniem całkowitej zawartości sodu w naturalnych wodach mineralnych, niezależnie od jego postaci.

54 Niewątpliwie zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2009/54 etykiety naturalnych wód mineralnych muszą określać ich skład analityczny, wskazując charakterystyczne składniki tych wód.

55 Niemniej jednak należy zauważyć, że opakowania, etykiety lub reklama naturalnych wód mineralnych, które, niezależnie od wskazania, zgodnie z przepisem określonym w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, łącznej zawartości sodu w tych wodach na etykiecie, zawierają oznaczenie odnoszące się do niskiej zawartości sodu w wodzie, również mogą wprowadzać konsumenta w błąd ze względu na to, iż mogą one sugerować, że wody te mają niską zawartość sodu lub soli oraz że są odpowiednie dla diety ubogiej w sód, podczas gdy w rzeczywistości zawierają one 20 mg/l lub więcej sodu (zob. analogicznie wyrok Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, pkt 38–41).

56 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć w sposób następujący:

— Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006 w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, iż wprowadza on zakaz stosowania w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych i innych wód oświadczenia „bardzo niska zawartość sodu [lub] soli" i każdego innego oświadczenia, które może mieć taki sam sens dla konsumenta.

— Artykuł 9 ust. 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on temu, by opakowania, etykiety lub reklama naturalnych wód mineralnych zawierały oświadczenia lub oznaczenia mające przekonać konsumenta, iż dane wody mają niską zawartość sodu lub soli lub iż są one odpowiednie dla diety ubogiej w sód, w wypadku gdy łączna zawartość sodu pod wszelkimi występującymi w tych wodach postaciami chemicznym wynosi co najmniej 20 mg/l.

W przedmiocie pytania drugiego

57 Poprzez drugie pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy art. 2 ust. 1 dyrektywy 2000/13 i art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do dyrektywy 2009/54 oraz z załącznikiem do rozporządzenia nr 1924/2006 są ważne w zakresie, w jakim wprowadzają zakaz umieszczania na opakowaniach, etykietach i w reklamie naturalnych wód mineralnych wszelkich oświadczeń lub oznaczeń dotyczących niskiej zawartości w tych wodach chlorku sodu, czyli soli kuchennej, które to oświadczenia lub oznaczenia mogą wprowadzać konsumenta w błąd co do łącznej zawartości sodu w tych wodach.

58 Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny ważności tych przepisów w świetle art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE w związku z art. 11 ust. 1 i art. 16 karty oraz z art. 10 EKPC.

59 Na wstępie należy zauważyć, że chociaż w pytaniu drugim sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny ważności przepisu dyrektywy 2000/13, to przepis ten nie dotyczy sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego.

60 Artykuł 2 ust. 1 lit. a) i art. 3 dyrektywy 2000/13 stanowią bowiem jedynie, że etykietowanie, prezentacja i reklama nie mogą wprowadzać nabywcy w błąd, w szczególności co do właściwości środka spożywczego.

61 W odróżnieniu od przepisów rozporządzenia nr 1924/2006 i dyrektywy 2009/54 przepisy dyrektywy 2000/13 nie przewidują mających zastosowanie wobec producentów i dystrybutorów naturalnych wód mineralnych szczegółowych wymogów odnoszących się do stosowania oświadczeń lub oznaczeń mogących sugerować, że dana woda ma niską lub bardzo niską zawartość sodu lub soli lub że jest odpowiednia dla diety ubogiej w sód.

62 W konsekwencji w niniejszej sprawie należy jedynie dokonać oceny ważności art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do dyrektywy 2009/54 oraz z załącznikiem do rozporządzenia nr 1924/2006.

63 W tym względzie należy przypomnieć, że wolność wypowiedzi i informacji została usankcjonowana w art. 11 karty, której to karcie zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE przyznano taką samą moc prawną jak traktatom.

64 Wolność ta jest także chroniona na podstawie art. 10 EKPC, który, jak wynika z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ma w szczególności zastosowanie do rozpowszechniania przez przedsiębiorcę informacji o charakterze handlowym, między innymi w postaci komunikatów reklamowych [zob. wyroki ETPC: z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie Casado Coca przeciwko Hiszpanii, seria A, nr 285, §§ 35, 36; a także z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie Krone Verlag GmbH & Co. KG przeciwko Austrii (nr 3), *Recueil des arrêts et décisions* 2003-XII, §§ 19, 20].

65 Ze względu na to, że wolność wypowiedzi i informacji przewidziana w art. 11 karty ma, jak wynika z art. 52 ust. 3 karty i z wyjaśnień odnoszących się do jej art. 11, takie samo znaczenie i taki sam zakres jak wolność zagwarantowana przez EKPC, należy stwierdzić, że wspomniana wolność obejmuje stosowanie przez przedsiębiorcę na opakowaniach, etykietach i w reklamie naturalnych wód mineralnych oświadczeń i oznaczeń odnoszących się do zawartości sodu lub soli w takich wodach.

66 Ponadto należy zauważyć, że chroniona na podstawie art. 16 karty wolność prowadzenia działalności gospodarczej powinna być rozpatrywana w świetle jej funkcji społecznej (zob. podobnie wyrok Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 54).

67 Zakaz umieszczania na opakowaniach, etykietach i w reklamie naturalnych wód mineralnych wszelkich oświadczeń lub oznaczeń odnoszących się do niskiej zawartości sodu w takich wodach, które to oświadczenia lub oznaczenia mogą wprowadzać konsumenta w błąd co do tej zawartości, stanowi ingerencję w wolność wypowiedzi przedsiębiorcy i udzielania przez niego informacji oraz w jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

68 Mimo, że wolności te mogą jednak zostać ograniczone, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z nich muszą, zgodnie z art. art. 52 ust. 1 karty, być przewidziane ustawą i szanować istotę tych wolności. Ponadto jak wynika z tego samego postanowienia, ograniczenia mogą, zgodnie z zasadą proporcjonalności, zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

69 W tym względzie należy zauważyć, że, po pierwsze, ingerencja, o której mowa w pkt 67 niniejszego wyroku, jest przewidziana przez prawo, a mianowicie przez art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1924/2006 w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia i art. 9 ust. 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy.

70 Po drugie, istota wolności wypowiedzi przedsiębiorcy i udzielania przez niego informacji nie została naruszona wspomnianymi przepisami ze względu na to, że przepisy te ograniczają się do ustanowienia wymogu, zgodnie z którym informacje, które mogą być przekazywane konsumentowi w odniesieniu do zawartości sodu lub soli w naturalnych wodach mineralnych, muszą spełniać pewne warunki, takie jak te wskazane w pkt 44–56 niniejszego wyroku.

71 Ponadto nie zakazując wytwarzania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych, będące przedmiotem postępowania głównego uregulowania ograniczają się do kontroli, w ściśle określonej dziedzinie, umieszczanych na tych napojach etykiet i związanej z nimi reklamy. W konsekwencji uregulowania te pozostają bez jakiegokolwiek wpływu na samą istotę wolności prowadzenia działalności gospodarczej (zob. podobnie wyrok Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 57, 58).

72 Jak zostało przypomniane w pkt pkt 49–52 niniejszego wyroku, przepisy rozporządzenia nr 1924/2006 i dyrektywy 2009/54, w szczególności te, w których przewidziano ograniczenia w stosowaniu oświadczeń i oznaczeń rozpatrywanych w postępowaniu głównym, mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, zagwarantowanie konsumentom właściwej i przejrzystej informacji co do zawartości sodu w wodach przeznaczonych do spożycia, zapewnienie uczciwego handlu i ochronę zdrowia ludzkiego.

73 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 46 opinii, ochrona zdrowia ludzkiego i ochrona konsumentów na wysokim poziomie stanowią prawnie uzasadnione względami interesu ogólnego cele, realizowane na mocy prawa Unii w szczególności zgodnie z art. 9 TFUE, 12 TFUE, art. 114 ust. 3 TFUE, art. 168 ust. 1 TFUE, art. 169 ust. 1 TFUE oraz z art. 35 i 38 karty.

74 Potrzeba zapewnienia konsumentom możliwie najdokładniejszych i najbardziej przejrzystych informacji dotyczących właściwości produktu pozostaje zaś w ścisłym związku z ochroną zdrowia ludzkiego i stanowi kwestię interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 25 sierpnia 1998 r. w sprawie Hertel przeciwko Szwajcarii, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 47; a także z dnia 2 maja 2000 r. w sprawie Bergens Tidende i in. przeciwko Norwegii *Recueil des arrêts et décisions* 2000-IV, § 51), który może uzasadniać ograniczenia wolności wypowiedzi przedsiębiorcy i udzielania przez niego informacji oraz jego wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

75 W tych okolicznościach, dokonując oceny ważności kwestionowanych przepisów, należy dążyć do pogodzenia wymogów związanych z ochroną poszczególnych chronionych przez unijny porządek prawny praw podstawowych i prawnie uzasadnionych względami interesu ogólnego celów oraz do zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi (zob. podobnie wyrok Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 47).

76 Co się tyczy sądowej kontroli warunków zastosowania zasady proporcjonalności, prawodawcy Unii należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinie takiej jak ta stanowiąca przedmiot niniejszej sprawy, w której działanie wiąże się z koniecznością podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz dokonywania złożonych ocen [zob. podobnie wyroki: British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, pkt 123; a także Alliance for Natural Health i in., C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 52].

77 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że przy założeniu, iż oświadczenie lub oznaczenie odnoszące się do zawartości w naturalnych wodach mineralnych sodu połączonego z jonami chlorku można uznać jako takie za prawdziwe, jest ono jednak niekompletne, jeżeli sugeruje, że wody te mają niską zawartość sodu, podczas gdy w rzeczywistości łączna zawartość sodu przekracza granice określone uregulowaniami Unii (zob. podobnie wyrok Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, pkt 51).

78 W takiej sytuacji informacje na opakowaniach, etykietach i w reklamie zawierające wspomniane oświadczenie lub oznaczenie mogą wprowadzić konsumenta w błąd co do zawartości sodu w będących przedmiotem postępowania głównego wodach mineralnych.

79 W drugiej kolejności – nie można przyjąć argumentacji Neptune Distribution, w myśl której kontrolowane przepisy wykraczają poza to co niezbędne dla ochrony zdrowia konsumentów ze względu na to, że mają one zastosowanie bez rozróżnienia do wszelkich postaci chemicznych sodu,

w tym – w postaci wodorowęglanu sodu, podczas gdy cząsteczka wodorowęglanu sodu nie ma niekorzystnego wpływu na zdrowie ludzkie, gdyż nadciśnienie tętnicze jest powodowane tylko przez chlorek sodu.

80 Bez potrzeby rozstrzygania kwestii, czy szkodliwość, w kontekście zagrożenia rozwojem nadciśnienia tętniczego, spożywania dużych dawek sodu związanego z jonami chlorku jest porównywalna do zagrożenia związanego ze spożywaniem sodu występującego w innym związku chemicznym, w szczególności wodorowęglanie sodu, należy bowiem stwierdzić, iż zagrożenie to zostało określone przez prawodawcę Unii z jednej strony w świetle wymogu ochrony zdrowia ludzkiego, a z drugiej strony – zasady ostrożności w tej dziedzinie.

81 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 49 opinii, prawodawca Unii powinien uwzględniać zasadę ostrożności, zgodnie z którą jeżeli występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia zdrowia ludzi, mogą zostać podjęte działania ochronne, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione (zob. wyrok Acino/Komisja, C-269/13 P, EU:C:2014:255, pkt 57).

82 Jeżeli istnienie lub zakres domniemanego ryzyka okazują się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji nieostatecznego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz w przypadku wystąpienia tego ryzyka powstanie rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego jest prawdopodobne, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających (zob. podobnie wyrok Acino/Komisja, C-269/13 P, EU:C:2014:255, pkt 58).

83 Tymczasem z dostępnych Trybunałowi akt, a w szczególności ze wskazanego w pkt 30 niniejszego wyroku obwieszczenia EFSA z dnia 21 kwietnia 2005 r., do którego odnosi się wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie można wyciągnąć wniosku, że zagrożenie zdrowia ludzkiego związane ze spożyciem dużych ilości sodu występującego w wielu związkach chemicznych, w szczególności w wodorowęglanie sodu, jest wykluczone.

84 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że prawodawca Unii mógł skutecznie uznać, iż utrudnienia i ograniczenia takie jak te określone w przepisach będących przedmiotem pytania pierwszego i odnoszące się do stosowania oświadczeń lub oznaczeń dotyczących niskiej zawartości sodu w naturalnych wodach mineralnych są właściwe i konieczne w celu zapewnienia ochrony zdrowia ludzkiego w Unii.

85 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że ingerencja w wolność wypowiedzi przedsiębiorcy i udzielania przezeń informacji oraz w jego wolność prowadzenia działalności gospodarczej jest w niniejszym wypadku proporcjonalna do zamierzonych celów.

86 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza pytania drugiego nie wykazała niczego, co mogłoby wpłynąć na ważność art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz z załącznikiem do rozporządzenia nr 1924/2006.

W przedmiocie kosztów

87 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1924/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych dotyczących żywności, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 107/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r., w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że wprowadza on zakaz stosowania w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych i innych wód oświadczenia „bardzo niska zawartość sodu [lub] soli" i każdego innego oświadczenia, które może mieć taki sam sens dla konsumenta.**

   Artykuł 9 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/54/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by opakowania, etykiety lub reklama naturalnych wód mineralnych zawierały oświadczenia lub oznaczenia mające przekonać konsumenta, iż dane wody mają niską zawartość sodu lub soli lub iż są one odpowiednie dla diety ubogiej w sód, w wypadku gdy łączna zawartość sodu pod wszelkimi występującymi w tych wodach postaciami chemicznymi wynosi co najmniej 20 mg/l.

2) **Analiza pytania drugiego nie wykazała niczego, co mogłoby wpłynąć na ważność art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2009/54 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz z załącznikiem do rozporządzenia nr 1924/2006.**

Podpisy