Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 17. decembra 2015*

„Predhodno odločanje — Uredba (ES) št. 1924/2006 — Direktiva 2009/54/ES — Člena 11(1) in 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Varstvo potrošnikov — Prehranske in zdravstvene trditve — Naravne mineralne vode — Vsebnost natrija ali soli — Izračun — Natrijev klorid (jedilna sol) ali skupna količina natrija — Svoboda izražanja in obveščanja — Svoboda gospodarske pobude“

V zadevi C-157/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet) (Francija) z odločbo z dne 26. marca 2014, ki je na Sodišče prispela 4. aprila 2014, v postopku

Neptune Distribution SNC

proti

Ministre de l'Économie et des Finances,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik tretjega senata v funkciji predsednika četrtega senata, J. Malenovský, M. Safjan (poročevalec), sodnika, A. Prechal in K. Jürimäe, sodnici,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: V. Tourrès, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. februarja 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za družbo Neptune Distribution SNC D. Bouthors, M. Fayat in A. Vermersch, odvetniki,

— za francosko vlado S. Menez, D. Colas in S. Ghiandoni, agenti,

— za grško vlado I. Čalkias, E. Leftheriotou in A. Vasilopoulou, agenti,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z M. Santorom, avvocato dello Stato,

— za Evropski parlament A. Tamás in J. Rodrigues, agenta,

— za Svet Evropske unije J. Herrmann in O. Segnana, agenta,

* Jezik postopka: francoščina.

— za Evropsko komisijo K. Herbout-Borczak in S. Grünheid, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. julija 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša, prvič, na razlago Priloge k Uredbi (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih (UL L 404, str. 9, in popravek v UL 2007, L 12, str. 3), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 107/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 (UL L 39, str. 8, v nadaljevanju: Uredba št. 1924/2006), in drugič, na veljavnost člena 2(1) Direktive 2000/13/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o približevanju zakonodaje držav članic o označevanju, predstavljanju in oglaševanju živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 75), člena 9(1) in (2) Direktive 200[9]/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o izkoriščanju in trženju naravnih mineralnih vod (UL L 164, str. 45) ter Priloge III k tej direktivi v povezavi s Prilogo k Uredbi št. 1924/2006.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Neptune Distribution SNC (v nadaljevanju: Neptune Distribution) in ministre de l'Économie et des Finances (minister za gospodarstvo in finance) zaradi zakonitosti uradnega opomina z dne 5. februarja 2009, ki ga je izdal vodja departmajskega oddelka v Allierju regionalne direkcije za konkurenco, potrošnjo in preprečevanje goljufij v Auvergnu (unité départementale de l'Allier de la direction régionale de la concurrence) in odločbe ministra za gospodarstvo, industrijo in delo (ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) z dne 25. avgusta o zavrnitvi upravne pritožbe, ki jo je vložila navedena družba.

Pravni okvir

EKČP

3 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), v členu 10 z naslovom „Svoboda izražanja“ določa:

„1. Vsakdo ima pravico do svobode izražanja. Ta pravica obsega svobodo mišljenja ter sprejemanja in sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje. […]

2. Izvrševanje teh svoboščin vključuje tudi dolžnosti in odgovornosti in je zato lahko podrejeno obličnosti in pogojem, omejitvam ali kaznim, ki jih določa zakon, in ki so nujne v demokratični družbi […] za varovanje zdravja, […] za varovanje […] pravic drugih ljudi […]“

Pravo Unije

Listina

4 Člen 11 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), naslovljen „Svoboda izražanja in obveščanja“, v odstavku 1 določa:

„Vsakdo ima pravico do svobodnega izražanja. Ta pravica vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje.“

5 Člen 16 Listine, naslovljen „Svoboda gospodarske pobude“, določa:

„Svoboda gospodarske pobude je priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.“

6 Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

[…]

3. Kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z [EKČP], sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije.

[…]

7. Sodišča Unije in držav članic ustrezno upoštevajo pojasnila, pripravljena kot vodilo za razlago te listine.“

7 Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17; v nadaljevanju: Pojasnila k Listini) v zvezi s členom 11 Listine natančneje določajo, da sta v skladu s členom 52(3) Listine pomen in obseg svobode izražanja in obveščanja enaka tistima, ki ju zagotavlja EKČP.

Uredba št. 1924/2006

8 V uvodnih izjavah 1 in 9 Uredbe št. 1924/2006 je navedeno:

„(1) V Skupnosti obstaja vedno večje število živil, ki so označena in oglaševana s prehranskimi in zdravstvenimi trditvami. Da bi zagotovili visoko raven varstva potrošnikov in olajšali njihovo izbiro, morajo biti izdelki, ki so dani v promet, varni in ustrezno označeni. Raznolika in uravnotežena prehrana je predpogoj za dobro zdravje in posamezni izdelki imajo sorazmeren pomen v okviru celotne prehrane.

[…]

(9) Obstajajo številna hranila in druge snovi, med drugim […] minerali, vključno z elementi v sledovih […] s hranljivim ali fiziološkim učinkom, ki so lahko prisotne v živilih in so lahko predmet trditve. Zato je treba določiti splošna načela, uporabna za vse trditve na živilih, da bi zagotovili visoko raven varstva potrošnikov, dali potrošnikom potrebne informacije za izbiro ob popolnem poznavanju dejstev, ter da bi oblikovali enake konkurenčne pogoje za prehrambeno industrijo.“

9 Člen 1 te uredbe določa:

„1. Ta uredba usklajuje določbe zakonov ali drugih predpisov v državah članicah, ki se nanašajo na prehranske in zdravstvene trditve, da bi zagotovili učinkovito delovanje notranjega trga ob istočasnem zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov.

2. Ta uredba se uporablja za prehranske in zdravstvene trditve pri komercialnem obveščanju, in sicer označevanju, predstavljanju ali oglaševanju živil, namenjenih končnemu potrošniku, vključno z živili, ki se dajejo v promet nepakirana ali se dobavljajo na debelo.

[…]

5. Ta uredba se uporablja brez poseganja v naslednje predpise Skupnosti:

[…]

(b) Direktivo [2009/54]

[…]“

10 Člen 2(2) te uredbe določa:

Uporabljajo se tudi naslednje opredelitve pojmov:

[…]

4. ‚prehranska trditev‘ pomeni vsako trditev, ki navaja, domneva ali namiguje, da ima živilo posebne ugodne prehranske lastnosti zaradi:

[…]

(b) hranil ali drugih snovi, ki jih

(i) vsebuje,

(ii) vsebuje v znižanih ali povečanih deležih, ali

(iii) ne vsebuje;

5. ‚zdravstvena trditev‘ pomeni vsako trditev, ki navaja, domneva ali namiguje, da obstaja povezava med kategorijo živil, živilom ali eno od njegovih sestavin na eni strani in zdravjem na drugi strani;

[…]“

11 Člen 8(1) te uredbe določa:

„Dovoljene so samo prehranske trditve, ki so navedene v Prilogi in so v skladu s pogoji, določenimi v tej uredbi.“

12 Člen 13 Uredbe št. 1924/2006 določa:

„1. Zdravstvene trditve, ki opisujejo ali se sklicujejo na:

(a) vlogo hranila ali druge snovi pri rasti, razvoju in telesnih funkcijah […]

[…]

ki so vključene v seznam iz odstavka 3, se lahko oblikujejo brez opravljenega postopka odobritve iz členov 15 do 19, če:

(i) temeljijo na splošno sprejetih znanstvenih dokazih in

(ii) jih povprečni potrošnik dobro razume.

[…]

3. Komisija po posvetovanju z [Evropsko] [a]gencijo [za varnost hrane (EFSA)] […] sprejme najpozneje do 31. januarja 2010 seznam Skupnosti, ki je namenjen spreminjanju nebistvenih določb te uredbe z njeno dopolnitvijo, z dopustnimi trditvami iz odstavka 1 in vse pogoje, potrebne za uporabo teh trditev.

[…]“

13 V Prilogi k tej uredbi, naslovljeni „Prehranske trditve in pogoji, ki veljajo zanje“, so med drugim te določbe:

„Nizka vsebnost natrija/soli

Trditev, da ima živilo nizko vsebnost natrija/soli, in katera koli trditev s podobnim pomenom za potrošnika, je dopustna samo, kadar izdelek ne vsebuje več kot 0,12 g natrija ali enakovredne količine soli na 100 g ali na 100 ml. Za vode, ki ne spadajo med naravne mineralne vode iz področja uporabe Direktive [2009/54], ta vrednost ne sme presegati 2 mg natrija na 100 ml.

Zelo nizka vsebnost natrija/soli

Trditev, da ima živilo zelo nizko vsebnost natrija/soli, in katera koli trditev s podobnim pomenom za potrošnika, je dopustna samo, kadar izdelek ne vsebuje več kot 0,04 g natrija ali enakovredne količine soli na 100 g ali na 100 ml. Ta trditev se ne uporablja za naravne mineralne in druge vode.“

Direktiva 2000/13

14 Člen 2 Direktive 2000/13 določa:

„1. Označevanje in uporabljene metode ne smejo:

(a) biti taki, da bi lahko zavedli potrošnika, predvsem:

(i) glede značilnosti živila in zlasti njegove narave, identitete, lastnosti, sestave, količine, trajnosti, porekla ali izvora, načina proizvodnje ali pridelave;

(ii) z navedbo učinka ali lastnosti, ki jih živilo nima;

(iii) z napeljevanjem, da ima živilo posebne značilnosti, čeprav imajo dejansko vsa podobna živila take značilnosti;

(b) ob upoštevanju določb Skupnosti o naravnih mineralnih vodah in živilih za posebne prehranske namene, živilom pripisovati lastnosti kot so preprečevanje, zdravljenje ali ozdravljenje bolezni pri ljudeh ali opozarjati na take lastnosti.

[…]

3. Prepovedi ali omejitve iz odstavkov 1 in 2, veljajo tudi za:

(a) predstavitev živil, še posebej njihove obliko, videz ali embalažo, uporabljene materiale za embalažo, način, kako so razporejena, in okolje, v katerem so razstavljena;

(b) oglaševanje.“

Direktiva 2009/54

15 V uvodnih izjavah 5, 8 in 9 Direktive 2009/54 je navedeno:

„(5) Varovanje zdravja potrošnikov, preprečevanje njihovega zavajanja in zagotovitev poštenega trgovanja bi morali biti glavni nameni vseh pravil o naravnih mineralnih vodah.

[…]

(8) Za označevanje naravnih mineralnih vod veljajo splošna pravila iz Direktive 2000/13[…]. Zato bi bilo treba v tej direktivi določiti samo dopolnitve in odstopanja od navedenih splošnih pravil.

(9) Navedba kemijske sestave naravne mineralne vode na označbi bi morala biti obvezna, da se zagotovi obveščenost potrošnikov.“

16 Člen 7(2)(a) Direktive 2009/54 določa:

„Na označbah naravnih mineralnih vod se navedejo naslednji obvezni podatki:

(a) navedba kemijske sestave, ki navaja značilne sestavine“.

17 Člen 9 navedene direktive določa:

„1. Na embalaži ali označbah in pri oglaševanju v kateri koli obliki je prepovedano uporabljati označbe, navedbe, zaščitne znake, blagovne znamke, slike ali druge znake, simbolične ali ne, ki:

(a) pri naravni mineralni vodi napeljujejo na značilnosti, ki jih voda nima, zlasti kar zadeva njeno poreklo, datum dovoljena za izkoriščanje, rezultate analiz ali druge podobne navedbe glede jamstva pristnosti naravne mineralne vode;

[…]

2. Prepovedana je uporaba navedb, s katerimi se naravni mineralni vodi pripisujejo lastnosti v zvezi s preprečevanjem, zdravljenjem ali ozdravitvijo bolezni.

Navedbe iz Priloge III pa so dovoljene, če upoštevajo ustrezna merila iz navedene priloge, ali če teh ni, merila, ki so določena v nacionalnih predpisih in temeljijo na fizikalno-kemijskih analizah, in kadar je to potrebno, farmakoloških, fizioloških in kliničnih preiskavah, izvedenih po priznanih znanstvenih metodah v skladu s točko 2 oddelka I Priloge I.

Države članice lahko dovolijo navedbe ‚spodbuja prebavo‘, ‚lahko deluje odvajalno‘ ali podobne navedbe. Dovolijo lahko tudi druge navedbe, če te upoštevajo načela, navedena v prvem pododstavku, in so združljive z načeli, navedenimi v drugem pododstavku.

[…]“

18 V Prilogi III k Direktivi 2009/54, naslovljeni „Navedbe in merila iz člena 9(2)“, je ob navedbi „Primerno za dieto z malo natrija“ določeno merilo, v skladu s katerim je „[v]sebnost natrija […] manjša od 20 mg/l“.

Francosko pravo

19 Člen R. 112-7, prvi in drugi odstavek, zakona o varstvu potrošnikov, s katerim je bil prenesen člen 2 Direktive 2000/13, določa:

„Označevanje in njegova izvedba ne smeta biti taka, da bi potrošnika ali kupca zavedla, predvsem glede značilnosti živila in zlasti njegove narave, identitete, lastnosti, sestave, količine, trajnosti, porekla ali izvora, načina proizvodnje ali pridelave.

[…]

Navedene prepovedi in omejitve veljajo tudi za oglaševanje in predstavitev živil […]“

20 S členoma R. 1322-44-13 in R. 1322-44-14 zakona o varstvu potrošnikov je bil prenesen člen 9 Direktive 2009/54.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

21 Družba Neptune Distribution zagotavlja prodajo in distribucijo naravnih mineralnih gaziranih voda, imenovanih „Saint-Yorre“ in „Vichy Célestins“.

22 Vodja departmajskega oddelka v Allierju regionalne direkcije za konkurenco, potrošnjo in preprečevanje goljufij v Auvergnu je družbi Neptune Distribution poslal uradni opomin, v katerem jo je pozval, naj pri označevanju in oglaševanju teh vod umakne te navedbe:

— „Natrij v vodi St-Yorre je predvsem natrijev bikarbonat. Saint-Yorre vsebuje le 0,53 g soli (ali natrijevega klorida) na liter, kar je manj kot v litru mleka!!!“ in

— „Ne zamenjujte soli in natrija – natrij v vodi Vichy Célestins je predvsem natrijev bikarbonat. Zlasti ga ne zamenjuje z jedilno soljo (natrijev klorid). Vichy Célestins vsebuje le 0,39 g soli na liter, kar je od dvakrat do trikrat manj kot v litru mleka!“ in na splošno tudi

— vsako navedbo, s katero se želi ustvariti vtis, da imata zadevni vodi nizko ali zelo nizko vsebnost soli ali natrija.

23 Ministre de l’Économie, de l’Industrie et de l’Emploi (francoski minister za gospodarstvo, industrijo in delo) je z odločbo z dne 25. avgusta 2009 zavrnil upravno pritožbo, ki jo je družba Neptune Distribution vložila zoper ta uradni opomin.

24 Tribunal administratif de Clermont Ferrand (upravno sodišče v Clermont Ferrandu) je s sodbo z dne 27. maja 2010 zavrnilo tožbo družbe Neptune Distribution, s katero je ta predlagala, naj se zaradi prekoračitve pooblastil odpravita navedena uradni opomin in odločba.

25 Cour administrative d’appel de Lyon (pritožbeno sodišče v Lyonu) je s sodbo z dne 9. junija 2011 zavrnilo pritožbo družbe Neptune Distribution zoper to sodbo.

26 Družba Neptune Distribution je pri predložitvenem sodišču zoper to sodbo vložila kasacijsko pritožbo. V utemeljitev te pritožbe je med drugim navedla razlog, s katerim je zatrjevala, da je pritožbeno sodišče v Lyonu napačno uporabilo pravo, kar zadeva člen R. 112-7 zakona o varstvu potrošnikov ter člena R. 1322-44-13 in R. 1322-44-14 zakona o javnem zdravju.

27 Predložitveno sodišče meni, da je odgovor na ta pritožbeni razlog odvisen od odgovora na vprašanje, ali se v skladu s Prilogo k Uredbi št. 1924/2006 za osnovo izračuna „enakovredne količine soli“, prisotne v živilu, upošteva le količino natrija, ki z vezavo na ione klorida tvori natrijev klorid oziroma jedilno sol, ali skupno količino natrija v živilu v vseh njegovih oblikah.

28 V zadnjem primeru naj se namreč za vodo, bogato z natrijevim bikarbonatom, ne bi moglo šteti, da ima „nizko vsebnost natrija/soli“, čeprav ima ta voda nizko, celo zelo nizko, vsebnost natrijevega klorida.

29 Tako naj distributer naravne mineralne vode, bogate z natrijevim bikarbonatom, pri označevanju in oglaševanju ne bi smel uporabiti navedbe, čeprav pravilne, glede nizke vsebnosti soli oziroma natrijevega klorida, ker naj bi se s to navedbo kupce lahko zavedlo glede skupne vsebnosti natrija v zadevni mineralni vodi.

30 V tem okviru predložitveno sodišče dodaja, da je zvišanje krvnega tlaka – kot zlasti izhaja iz mnenja EFSA z dne 21. aprila 2005 – glavni neželeni učinek, ugotovljen v zvezi z večjim vnosom natrija. Čeprav naj bi bilo zvišanje krvnega tlaka, povezano z uživanjem velike količine soli, večinoma posledica natrija, naj bi na to zvišanje vplivali tudi kloridni ioni. Več študij naj bi pokazalo, da dieta z veliko natrijevega bikarbonata za osebe z visokim krvnim tlakom nima istega neželenega učinka kot dieta z veliko natrijevega klorida. V mnenju, objavljenem junija 2011, naj bi EFSA sicer zavrnila uvrstitev trditve, da natrijev bikarbonat nima neželenih učinkov na krvni tlak, na seznam dovoljenih zdravstvenih trditev iz člena 13(3) Uredbe št. 1924/2006 z obrazložitvijo, da študija, predložena v utemeljitev te trditve, ne vsebuje zadostnih jamstev glede metodologije. Vendar naj zgolj zaradi te okoliščine tudi ne bi bilo mogoče trditi, da je treba za natrijev bikarbonat šteti, da lahko povzroči ali poslabša visok krvni tlak iz istih razlogov in v enakem obsegu kot natrijev klorid.

31 Predložitveno sodišče tako meni, da z vidika nevarnosti za zdravje potrošnikov obstaja dvom o enakem učinku pitja vod, bogatih z natrijevim bikarbonatom, in vod, bogatih z natrijevim kloridom. Zato bi bilo treba presoditi, ali so omejitve svobode izražanja in obveščanja družbe Neptune Distribution nujne in sorazmerne, zlasti ob upoštevanju zahteve po zagotavljanju visoke ravni varovanja zdravja potrošnikov.

32 V teh okoliščinah je Conseil d’État (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali se kot podlaga za izračun ‚enakovredne količine soli‘ za količino natrija v živilu v smislu Priloge k Uredbi št. 1924/2006 uporablja le količina natrija, ki v povezavi s kloridnimi ioni tvori natrijev klorid oziroma jedilno sol, ali skupna količina natrija v živilu v vseh njegovih oblikah?

2. Ali je v drugem primeru z določbami člena 2(1) Direktive 2000/13 ter člena 9(1) in (2) Direktive 2009/54 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi, razloženimi z vidika enakovrednega razmerja med natrijem in soljo, določenega v Prilogi k Uredbi št. 1924/2006, s tem, da distributerju mineralne vode prepovedujejo, da na označbah in v oglasih za to vodo uporabi kakršno koli navedbo o nizki vsebnosti soli, ki bi lahko veljala za njegov proizvod, ki je poleg tega bogat z natrijevim bikarbonatom, ker bi ta navedba kupca lahko zavedla glede skupne vsebnosti natrija v vodi, kršen člen 6(1), prvi pododstavek, PEU v povezavi s členom 11(1) (svoboda izražanja in obveščanja) in členom 16 (svoboda gospodarske pobude) Listine ter členom 10 EKČP?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

33 Najprej je treba opozoriti, da mora v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, določenega s členom 267 PDEU, Sodišče nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, čeprav te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih postavijo ta sodišča (sodba Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, točka 33 in navedena sodna praksa).

34 Čeprav je predložitveno sodišče svoji vprašanji formalno omejilo samo na razlago izraza „enakovredna količina soli“ iz Priloge k Uredbi št. 1924/2006, to Sodišča ne ovira, da predložitvenemu sodišču poda vse elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje sklicevalo v obrazložitvi svojih vprašanj. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej v tem smislu sodbo Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, točka 34 in navedena sodna praksa).

35 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da se predložitveno sodišče v obrazložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe sklicuje tudi na določbe Direktive 2009/54.

36 Poleg tega iz te obrazložitve izhaja, da želi predložitveno sodišče za odločitev o kasacijski pritožbi, ki mu je predložena, izvedeti, ali je na embalažah, pri označevanju in oglaševanju naravnih mineralnih vod dopustno navesti tako nizko vsebnost natrija ali soli v teh vodah, predvsem z navedbo le ene kemijske spojine z natrijem v teh vodah, in sicer v obravnavani zadevi natrijevega klorida ali jedilne soli, ne da bi bila pri tem določena skupna vsebnost natrija v vseh prisotnih kemijskih oblikah, če bi lahko ta skupna vsebnost presegala količinske omejitve natrija ali enake količine soli, določene v predpisih Unije, ki se uporabljajo za trditve in navedbe pri naravnih mineralnih vodah.

37 Zato je treba prvo vprašanje razumeti tako, da se z njim želi v bistvu izvedeti, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi bile na embalažah, pri označevanju in oglaševanju naravnih mineralnih voda trditve ali navedbe, s katerimi se želi potrošnika prepričati, da imajo zadevne vode nizko, celo zelo nizko, vsebnost natrija, če skupna vsebnost natrija v vseh prisotnih kemijskih oblikah presega količinske omejitve natrija ali enake količine snovi, določene v predpisih Unije, ki se uporabljajo v takem primeru.

38 Za koristen odgovor na to vprašanje je treba upoštevati tako določbe Uredbe št. 1924/2006 kot določbe Direktive 2009/54.

39 V skladu s členom 1(5) Uredbe št. 1924/2006 se ta uredba uporablja brez poseganja v določbe Direktive 2009/54.

40 Navedena uredba na splošno ureja uporabo prehranskih in zdravstvenih trditev, navedena direktiva pa določa posebna pravila o navedbah, ki se lahko uporabijo na embalažah in pri oglaševanju naravnih mineralnih voda.

41 Člen 8(1) Uredbe št. 1924/2006 dopušča prehranske trditve le, če so navedene v Prilogi k tej uredbi in so v skladu s pogoji, določenimi v tej uredbi.

42 Kar zadeva prehranske trditve o vsebnosti natrija ali soli, je v skladu s to prilogo živilo dopustno opredeliti kot živilo z „nizko vsebnostjo natrija/soli“ ali „zelo nizko vsebnostjo natrija/soli“, če izdelek ne vsebuje več kot 0,12 g natrija ali enakovredne količine soli na 100 g ali na 100 ml za prvo trditev oziroma če izdelek ne vsebuje več kot 0,04 g natrija ali enakovredne količine soli na 100 g ali na 100 ml za drugo trditev.

43 Vendar za vode v zvezi s tem veljajo posebna pravila.

44 Natančneje, prvič, Priloga k Uredbi št. 1924/2006 prepoveduje uporabo trditve „zelo nizka vsebnost natrija/soli“ in katere koli trditve s podobnim pomenom za potrošnika za naravne mineralne in druge vode.

45 Drugič, trditev „nizka vsebnost natrija/soli“ kot katera koli druga trditev s podobnim pomenom za potrošnika je v skladu s to prilogo dopustna za vode, ki niso naravne mineralne vode, za katere se uporablja Direktiva 2009/54, če ta vrednost ne presega 2 mg natrija na 100 ml, to je 20 mg na 1 liter.

46 V skladu s členom 9(2), drugi pododstavek, Direktive 2009/54 so navedbe iz Priloge III k tej direktivi dovoljene, če upoštevajo ustrezna merila iz navedene priloge, ali če teh ni, merila, ki so določena v nacionalnih predpisih, če so pri tem upoštevani nekateri tehnični pogoji.

47 V navedeni prilogi je ob navedbi „primerno za dieto z malo natrija“ določeno merilo, v skladu s katerim mora biti „vsebnost natrija nižja od 20 mg/l“.

48 Zakonodajalec Unije z natančno določitvijo v Direktivi 2009/54 najvišje količine natrija v primerih, ko se na embalažah, pri označevanju ali oglaševanju uporabi navedba glede nizke vsebnosti natrija, ne razlikuje med natrijem glede na kemijsko sestavo, katere del je ali iz katere je nastal.

49 V zvezi s cilji Uredbe št. 1924/2006 in Direktive 2009/54 je treba spomniti, da se želi s to uredbo, kot izhaja iz njenega člena 1, zagotoviti učinkovito delovanje notranjega trga ob hkratnem zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov. V zvezi s tem je v uvodnih izjavah 1 in 9 navedene uredbe navedeno, da je treba potrošniku med drugim dati potrebne informacije, da lahko opravi izbiro ob poznavanju dejstev (sodba Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, točka 40).

50 V skladu z uvodno izjavo 5 Direktive 2009/54 bi morali biti glavni cilji vseh pravil o naravnih mineralnih vodah varovanje zdravja potrošnikov, preprečevanje njihovega zavajanja in zagotovitev poštenega trgovanja. V tem smislu je v uvodni izjavi 9 te direktive pojasnjeno, da bi morala biti navedba kemijske sestave naravne mineralne vode na označbi obvezna, da se zagotovi obveščenost potrošnikov (glej sodbo Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, točka 40).

51 Tako je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije s sprejetjem določb Uredbe št. 1924/2006 in Direktive 2009/54 presodil, da je nujno zagotoviti, da imajo potrošniki primerne in pregledne informacije glede vsebnosti natrija v vodah, namenjenih pitju.

52 Ta zagotovila je treba obravnavati tudi ob upoštevanju pomembnosti ravni uživanja natrija za zdravje ljudi.

53 Ker ni sporno, da je natrij sestavina različnih kemijskih spojin, in sicer zlasti natrijevega klorida oziroma jedilne soli in natrijevega bikarbonata, je treba njegovo količino v naravnih mineralnih vodah presojati na podlagi določb Direktive 2009/54 in pri tem upoštevati njegovo skupno vsebnost v zadevnih naravnih mineralnih vodah ne glede na njegovo kemijsko obliko.

54 V skladu s členom 7(2)(a) Direktive 2009/54 je treba pri označevanju naravnih mineralnih vod sicer res navesti kemijsko sestavo, ki natančno določa bistvene sestavine.

55 Vendar pa je treba ugotoviti, da lahko potrošnika zapeljejo tudi embalaže, označevanje in oglaševanje naravnih mineralnih voda, ki – ne glede na navedbo skupne vsebnosti natrija v teh vodah pri označitvi v skladu z določbo, navedeno v prejšnji točki te sodbe – vsebujejo navedbo o nizki vsebnosti natrija v vodah, ker je na njihovi podlagi mogoče sklepati, da imajo te vode nizko vsebnost natrija ali soli ali da so primerne za dieto z malo natrija, v resnici pa vsebujejo 20 mg/l ali več natrija (glej po analogiji sodbo Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, točke od 38 do 41).

56 Na podlagi teh ugotovitev je treba na prvo vprašanje odgovoriti:

— Člen 8(1) Uredbe št. 1924/2006 je treba v povezavi s Prilogo k tej uredbi razlagati tako, da prepoveduje uporabo trditve „zelo nizka vsebnost natrija/soli“ in katere koli trditve s podobnim pomenom za potrošnika za naravne mineralne in druge vode.

— Člen 9(2) Direktive 2009/54 je treba v povezavi s Prilogo III k tej direktivi razlagati tako, da nasprotuje temu, da se na embalažah, pri označevanju in oglaševanju naravnih mineralnih voda uporabi trditve ali navedbe, s katerimi se želi potrošnika prepričati, da imajo zadevne vode nizko, celo zelo nizko, vsebnost natrija ali soli ali da so primerne za dieto z malo natrija, če je skupna vsebnost natrija v vseh prisotnih kemijskih oblikah enaka ali višja od 20 mg/l.

Drugo vprašanje

57 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali sta člen 2(1) Direktive 2000/13 in člen 9(1) in (2) Direktive 2009/54 v povezavi s Prilogo III k zadnjenavedeni direktivi in Prilogo k Uredbi št. 1924/2006 veljavna, ker prepovedujeta, da je na embalažah, pri označevanju in oglaševanju naravnih mineralnih voda kakršna koli trditev ali navedba o nizki vsebnosti natrijevega klorida oziroma jedilne soli v teh vodah, ki bi lahko potrošnika zavedla glede skupne vsebnosti natrija v zadevnih vodah.

58 Predložitveno sodišče prosi Sodišče, naj presodi veljavnost teh določb ob upoštevanju člena 6(1), prvi pododstavek, PEU v povezavi s členoma 11(1) in 16 Listne ter členom 10 EKČP.

59 Najprej je treba ugotoviti, da čeprav predložitveno sodišče z drugim vprašanjem Sodišče prosi, naj presodi veljavnost določbe Direktive 2000/13, ta ni predmet postopka v glavni stvari.

60 Člen 2(1)(a) in (3) Direktive 2000/13 je namreč omejen na določbo, da označevanje, predstavitev in oglaševanje kupca med drugim ne smejo zavesti glede značilnosti živila.

61 V nasprotju z določbami Uredbe št. 1924/2006 in Direktive 2009/54 v določbah Direktive 2000/13 tako ni posebnih zahtev za proizvajalce in distributerje naravnih mineralnih voda glede uporabe trditev in navedb, iz katerih bi bilo mogoče sklepati, da ima zadevna voda nizko ali zelo nizko vsebnost natrija ali soli ali da je primerna za dieto z malo natrija.

62 Zato je treba v obravnavanem primeru presoditi zgolj veljavnost člena 9(1) in (2) Direktive 2009/54 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi in Prilogo k Uredbi št. 1924/2006.

63 V zvezi s tem je treba spomniti, da je svoboda izražanja in obveščanja določena v členu 11 Listine, ki ji člen 6(1) PDEU priznava enako pravno veljavnost kot Pogodbama.

64 Ta svoboščina je zavarovana tudi s členom 10 EKČP, ki se uporablja – kot izhaja iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice – tudi kadar podjetnik širi poslovne informacije, zlasti v obliki oglaševalskih sporočil (glej sodbi ESČP z dne 24. februarja 1994 v zadevi Casado Coca proti Španiji (série A št. 285, točki 35 in 36) in z dne 11. decembra 2003 v zadevi Krone Verlag GmbH & Co. KG proti Avstriji (št. 3) (*Recueil des arrêts et décisions* 2003-XII, točki 19 in 20)).

65 Ker pa ima svoboda izražanja in obveščanja iz člena 11 Listine, kot izhaja iz njenega člena 52(3) in iz pojasnil k Listini glede člena 11, enak pomen in obseg kot svoboščina, zagotovljena z EKČP, je treba ugotoviti, da ta svoboščina zajema primer, v katerem podjetnik na embalažah, pri označevanju ali oglaševanju naravnih mineralnih voda uporabi trditve in navedbe o vsebnosti natrija ali soli v teh vodah.

66 Spomniti je treba tudi, da je treba svobodo gospodarske pobude, zagotovljeno s členom 16 Listine, upoštevati glede na njeno družbeno funkcijo (glej v tem smislu sodbo Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, točka 54).

67 Prepoved, da se na embalažah, pri označevanju in oglaševanju naravnih mineralnih voda uporabi vsakršna trditev ali navedba o nizki vsebnosti natrija v teh vodah, ki bi lahko potrošnika zavedla glede te vsebnosti, pomeni omejitev svobode izražanja in obveščanja, ki jo ima podjetnik, in tudi njegove svobodne gospodarske pobude.

68 Čeprav je te svoboščine vseeno mogoče omejiti, mora biti v skladu s členom 52(1) Listine vsaka omejitev njihovega uresničevanja predpisana z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino navedenih svoboščin. Poleg tega so v skladu s to določbo ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve dovoljene, samo če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

69 Prvič, v zvezi s tem je treba ugotoviti, da je omejitev iz točke 67 te sodbe predpisana z zakonom, in sicer s členom 8(1) Uredbe št. 1924/2006 v povezavi s Prilogo k tej uredbi in členom 9(2) Direktive 2009/54 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi.

70 Drugič, navedene določbe ne vplivajo na bistveno vsebino svobode izražanja in obveščanja, ki jo ima podjetnik, saj se z njimi posredovanje informacij potrošnikom glede vsebnosti natrija ali soli v naravnih mineralnih vodah zgolj omejuje z nekaterimi pogoji, ki so natančneje navedeni v točkah od 44 do 56 te sodbe.

71 Poleg tega zadevni predpisi nikakor ne prepovedujejo proizvodnje in trženja naravnih mineralnih voda, ampak se na jasno razmejenem področju omejujejo na določitev označevanja in z njim povezanega oglaševanja. S tem nikakor ne vplivajo na svobodo gospodarske pobude (glej v tem smislu sodbo Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, točki 57 in 58).

72 Kot je bilo opozorjeno v točkah od 49 do 52 te sodbe, se želi z določbami Uredbe št. 1924/2006 in Direktive 2009/54, zlasti tistimi, ki določajo omejitve uporabe zadevnih trditev in navedb, zagotoviti visoko raven varstva potrošnikov, ustrezne in pregledne informacije o vsebnosti natrija v vodah, namenjenih potrošnji in poštenost poslovnih transakcij ter varovati zdravje ljudi.

73 Kot je ugotovil generalni pravobranilec v točki 46 sklepnih predlogov, sta varovanje zdravja ljudi in varstvo potrošnikov na visoki ravni legitimna cilja v splošnem interesu, ki se uresničujeta s pravom Unije, zlasti v skladu s členi 9 PDEU, 12 PDEU, 114(3) PDEU, 168(1) PDEU, 169(1) PDEU ter s členoma 35 in 38 Listine.

74 Potreba, da se potrošniku zagotovi čim natančnejše in pregledne informacije o lastnostih proizvoda, pa je tesno povezana z varovanjem zdravja ljudi in je v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbi ESČP z dne 25. avgusta 1998 v zadevi Hertel proti Švici (*Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, točka 47) in z dne 2. maja 2000 v zadevi Bergens Tidende in drugi proti Norveški (*Recueil des arrêts et décisions* 2000-IV, točka 51)), s čimer je mogoče upravičiti omejitve svobode izražanja in obveščanja, ki jo ima podjetnik, ter njegove svobodne gospodarske pobude.

75 V teh okoliščinah je treba veljavnost izpodbijanih določb presoditi ob upoštevanju nujne skladnosti med zahtevami, povezanimi z varstvom teh različnih temeljnih pravic in objektivnih ciljev splošnega interesa, zavarovanih s pravnim redom Unije, in pravičnim ravnotežjem med njimi (glej v tem smislu sodbo Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, točka 47).

76 Glede sodnega preizkusa pogojev za izvajanje načela sorazmernosti je treba zakonodajalcu Unije dopustiti široko diskrecijsko pravico na področju, kot je to v obravnavanem primeru, ki od njega zahteva politične, gospodarske in socialne odločitve ter na katerem mora opraviti kompleksno presojo (glej v tem smislu sodbi British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, točka 123, in Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, EU:C:2005:449, točka 52).

77 V zvezi s tem je treba navesti, prvič, da je trditev ali navedba o vsebnosti natrija v natrijevem kloridu v naravnih mineralnih vodah, čeprav bi se lahko štelo, da je vsebinsko pravilna, vseeno nepopolna, če je iz nje mogoče sklepati, da imajo vode nizko vsebnost natrija, v resnici pa skupna vsebnost natrija presega omejitve, določene s predpisi Unije (glej v tem smislu sodbo Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, točka 51).

78 V takem položaju lahko informacije na embalažah, pri označevanju in oglaševanju, ki vsebujejo navedeno trditev ali navedbo, potrošnika zavedejo glede vsebnosti natrija v mineralnih vodah iz postopka v glavni stvari.

79 Drugič, trditev družbe Neptune Distribution, da določbe, ki so predmet preizkusa, presegajo to, kar je nujno za varovanje zdravja potrošnikov, ker se brez razlikovanja uporabljajo za natrij v vseh kemijskih oblikah, vključno z natrijevim bikarbonatom, ne glede na to, da ta za zdravje ljudi ni škodljiv in da le natrijev klorid povzroča povišan krvni tlak, ni mogoče sprejeti.

80 Ne da bi bilo treba odločiti o vprašanju, ali je škodljivost prekomernega uživanja natrija, povezanega z ioni klorida, z vidika tveganja za povišanje krvnega tlaka primerljiva s tveganjem, povezanim z uživanjem natrija v drugačni kemijski spojini, zlasti v natrijevem bikarbonatu, je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije to tveganje določil ob upoštevanju potrebe po varovanju zdravja ljudi na eni strani in previdnostnega načela na tem področju na drugi.

81 Kot je ugotovil generalni pravobranilec v točki 49 sklepnih predlogov, mora zakonodajalec Unije upoštevati previdnostno načelo, v skladu s katerim je, kadar obstajajo negotovosti glede obstoja ali obsega tveganj za zdravje ljudi, mogoče sprejeti zaščitne ukrepe, ne da bi bilo treba počakati, da sta resničnost in resnost teh tveganj v celoti dokazani (glej sodbo Acino/Komisija, C-269/13 P, EU:C:2014:255, točka 57).

82 Kadar se pokaže, da zaradi neprepričljivih rezultatov opravljenih študij ni mogoče z gotovostjo ugotoviti obstoja zatrjevanega tveganja ali njegovega obsega, pri čemer pa verjetnost dejanske škode za javno zdravje, če bi se tveganje izkazalo za utemeljeno, obstaja, previdnostno načelo upravičuje sprejetje omejevalnih ukrepov (glej v tem smislu sodbo Acino/Komisija, C-269/13 P, EU:C:2014:255, točka 58).

83 Iz spisa, predloženega Sodišču, zlasti iz mnenja EFSA z dne 21. aprila 2005, navedenega v točki 30 te sodbe in na kateri se sklicuje predložitveno sodišče, pa ne izhaja, da je nevarnost za zdravje ljudi zaradi prekomernega uživanja natrija, prisotnega v različnih kemijskih spojinah, zlasti natrijevem bikarbonatu, izključeno.

84 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije lahko upravičeno štel, da so omejitve in prepovedi, kakršne so te iz določb, ki so predmet prvega vprašanja, v zvezi z uporabo trditev ali navedb o vsebnosti natrija v naravnih mineralnih vodah, primerne in nujne za zagotovitev varovanja zdravja ljudi v Uniji.

85 Na podlagi teh ugotovitev je treba ugotoviti, da je poseg v svobodo izražanja in obveščanja, ki jo ima podjetnik, in njegovo svobodno gospodarsko pobudo v obravnavanem primeru sorazmeren z zastavljenimi cilji.

86 Na podlagi vseh ugotovitev je treba ugotoviti, da se pri preučitvi drugega vprašanja ni ugotovilo ničesar, kar bi lahko v povezavi s Prilogo III k direktivi 2009/54 in Prilogo k Uredbi št. 1924/2006 vplivalo na veljavnost člena 9(1) in (2) Direktive 2009/54.

Stroški

87 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Člen 8(1) Uredbe (ES) št. 1924/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. decembra 2006 o prehranskih in zdravstvenih trditvah na živilih, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 107/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008, je treba v povezavi s Prilogo k prvonavedeni uredbi razlagati tako, da prepoveduje uporabo trditve „zelo nizka vsebnost natrija/soli“ in katere koli trditve s podobnim pomenom za potrošnika za naravne mineralne in druge vode.**

   Člen 9(2) Direktive 200[9]/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o izkoriščanju in trženju naravnih mineralnih vod je treba v povezavi s Prilogo III k tej direktivi razlagati tako, da nasprotuje temu, da se na embalažah, pri označevanju ali oglaševanju naravnih mineralnih voda uporabi trditve ali navedbe, s katerimi se želi potrošnika prepričati, da imajo zadevne vode nizko vsebnost natrija ali soli ali da so primerne za dieto z malo natrija, če je skupna vsebnost natrija v vseh prisotnih kemijskih oblikah enaka ali višja od 20 mg/l.

2. **Pri preučitvi drugega vprašanja se ni ugotovilo ničesar, kar bi lahko v povezavi s Prilogo III k direktivi 2009/54 in Prilogo k Uredbi št. 1924/2006 vplivalo na veljavnost člena 9(1) in (2) Direktive 2009/54.**

Podpisi