Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 december 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Förordning (EG) nr 1924/2006 — Direktiv 2009/54/EG — Artiklarna 11.1 och 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Konsumentskydd — Näringspåståenden och hälsopåståenden — Naturliga mineralvatten — Natriumhalt och salthalt — Beräkning — Natriumklorid (bordssalt) eller den totala mängden natrium — Yttrandefrihet och informationsfrihet — Näringsfrihet”

I mål C-157/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) genom beslut av den 26 mars 2014, som inkom till domstolen den 4 april 2014, i målet

Neptune Distribution SNC

mot

Ministre de l’Économie et des Finances,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen L. Bay Larsen, tillika tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna J. Malenovský, M. Safjan (referent), A. Prechal och K. Jürimäe,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 februari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Neptune Distribution SNC, genom D. Bouthors, M. Fayat och A. Vermersch, avocats,

— Frankrikes regering, genom S. Menez, D. Colas och S. Ghiandoni, samtliga i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom I. Chalkias, E. Leftheriotou och A. Vasilopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Santoro, avvocato dello Stato,

— Europaparlamentet, genom A. Tamás och J. Rodrigues, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom J. Herrmann och O. Segnana, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom K. Herbout-Borczak och S. Grünheid, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 9 juli 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser dels tolkningen av bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel (EUT L 404, s. 9, och rättelse EUT L 12, 2007, s. 3) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 107/2008 av den 15 januari 2008 (EUT L 39, s. 8) (nedan kallad förordning nr 1924/2006), dels giltigheten av artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (EGT L 109, s. 29), av artikel 9.1 och 9.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/54/EG av den 18 juni 2009 om utvinning och saluförande av naturliga mineralvatten (EUT L 164, s. 45) och av bilaga III till det direktivet, mot bakgrund av bilagan till förordning nr 1924/2006.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Neptune Distribution SNC (nedan kallat Neptune Distribution) och ekonomi- och finansministern (Ministre de l'Économie et des Finances) angående lagenligheten hos det beslut om föreläggande av den 5 februari 2009 som fattades av chefen för den avdelning i departementet Allier som är underställd det regionala direktoratet för konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning i Auvergne och lagenligheten hos det beslut som ministern för ekonomi, industri och sysselsättning (Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) fattade den 25 augusti 2009 om att avslå Neptune Distributions överklagande.

Tillämpliga bestämmelser

Europakonventionen

3 Artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), har rubriken ”Yttrandefrihet” och föreskriver följande:

”1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. …

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn … till skydd för hälsa … eller för annans … rättigheter …”

Unionsrätt

Stadgan

4 Artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) har rubriken ”Yttrandefrihet och informationsfrihet”. I nämnda artikel 11.1 anges följande:

”Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.”

5 I artikel 16 i stadgan, med rubriken ”Näringsfrihet”, anges följande:

”Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.”

6 I artikel 52 i stadgan, med rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”, föreskrivs följande:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

…

3. I den mån som denna stadga omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

…

7. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.”

7 I förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) (nedan kallade förklaringarna avseende stadgan) preciseras, vad gäller artikel 11 i stadgan, att i enlighet med artikel 52.3 i stadgan har yttrandefriheten och informationsfriheten samma innebörd och räckvidd som den rättighet som garanteras i Europakonventionen.

Förordning nr 1924/2006

8 I skälen 1 och 9 i förordning nr 1924/2006 föreskrivs följande:

”(1) Allt fler av de livsmedel som säljs och marknadsförs i gemenskapen är försedda med näringspåståenden och hälsopåståenden. För att säkerställa en hög nivå på konsumentskyddet och underlätta konsumenternas val bör de produkter som släpps ut på marknaden, inbegripet importerade produkter, vara säkra och korrekt märkta. En mångsidig och balanserad kost är en förutsättning för god hälsa, och enskilda produkter bör ses i relation till kosten som helhet.

…

(9) Det finns ett stort antal näringsämnen och andra ämnen, bland annat … mineralämnen inklusive spårämnen … med näringsmässiga eller fysiologiska effekter som kan finnas i ett livsmedel och bli föremål för ett påstående. Därför bör det fastställas allmänna principer som gäller samtliga påståenden om livsmedel, i syfte att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå och ge konsumenterna tillräckligt med information för att de skall kunna göra sina val med fullständig tillgång till alla fakta samt för att skapa likvärdiga konkurrensvillkor för livsmedelsindustrin.”

9 I artikel 1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. Denna förordning harmoniserar de bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar och som gäller näringspåståenden och hälsopåståenden, för att säkerställa en väl fungerande inre marknad och en hög konsumentskyddsnivå.

2. Denna förordning skall tillämpas på näringspåståenden och hälsopåståenden i kommersiella meddelanden, oavsett om dessa är i form av märkning och presentation av eller reklam för livsmedel som skall levereras som sådana till slutkonsumenten.

…

5. Denna förordning skall inte påverka tillämpningen av följande gemenskapsbestämmelser:

…

b) … direktiv [2009/54]

…”

10 I artikel 2.2 i samma förordning anges följande:

”Följande definitioner skall också gälla:

…

4) *näringspåstående*: varje påstående som anger, låter förstå eller antyder att ett livsmedel har särskilda gynnsamma näringsmässiga egenskaper på grund av

…

b) de näringsämnen eller andra ämnen det

i) innehåller,

ii) innehåller i mindre eller större omfattning, eller

iii) inte innehåller.

5) *hälsopåstående*: varje påstående som anger, låter förstå eller antyder att det finns ett samband mellan en kategori av livsmedel, ett livsmedel eller en av dess beståndsdelar och hälsa.

…”

11 I artikel 8.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”Näringspåståenden skall endast tillåtas om de är förtecknade i bilagan och uppfyller villkoren i denna förordning.”

12 Artikel 13 i förordning nr 1924/2006 har följande lydelse:

”1. Hälsopåståenden som beskriver eller hänvisar till

a) ett näringsämnes eller annat ämnes betydelse för kroppens tillväxt, utveckling och funktioner, …

…

och som anges i den förteckning som avses i punkt 3, får göras utan att genomgå de förfaranden som föreskrivs i artiklarna 15–19, förutsatt att de

i) bygger på allmänt vedertagen vetenskaplig dokumentation och

ii) förstås väl av genomsnittskonsumenten.

…

3. Efter samråd med [Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet, Efsa] ska kommissionen … anta en gemenskapsförteckning, som avser att ändra icke väsentliga delar i denna förordning genom att komplettera den, över de tillåtna påståenden som avses i punkt 1 och alla nödvändiga villkor för användningen av dessa påståenden senast den 31 januari 2010.

…”

13 Bilagan till nämnda förordning har följande rubrik ”Näringspåståenden och villkor för användningen av dem” och innehåller bland andra följande bestämmelser:

”Låg natriumhalt/låg salthalt

Ett påstående om att ett livsmedel har låg natriumhalt/salthalt, och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, får endast göras om produkten innehåller högst 0,12 g natrium, eller motsvarande värde för salt, per 100 g eller per 100 ml. För annat vatten än naturliga mineralvatten som omfattas av direktiv [2009/54] bör detta värde inte överstiga 2 mg natrium/100 ml.

Mycket låg natriumhalt/mycket låg salthalt

”Ett påstående om att ett livsmedel har mycket låg natrium/salthalt, och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, får endast göras om produkten innehåller högst 0,04 g natrium, eller motsvarande värde för salt, per 100 g eller per 100 ml. Detta påstående får inte användas om naturliga mineralvatten och annat vatten.”

Direktiv 2000/13

14 I artikel 2 i direktiv 2000/13 anges följande:

”1. Märkningen och dess närmare utformning får inte

a) vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, i synnerhet

i) om vad som är utmärkande för livsmedlet, särskilt dess slag, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst, framställnings- eller produktionsmetod,

ii) genom att tillskriva livsmedlet verkningar eller egenskaper som det inte har,

iii) genom att antyda att livsmedlet har speciella egenskaper, då i själva verket alla liknande livsmedel har sådana egenskaper,

b) såvida något annat inte följer av gemenskapsbestämmelser för naturliga mineralvatten och specialdestinerade livsmedel, tillskriva livsmedel egenskaper som förebygger, behandlar eller botar någon sjukdom hos människor eller antyda sådana egenskaper.

…

3. De förbud och begränsningar som avses i punkterna 1 och 2 skall gälla också

a) presentationen av livsmedel, särskilt med avseende på deras form, utseende eller förpackning, de förpackningsmaterial som används och det sätt på vilket livsmedlen arrangeras samt den miljö i vilken de exponeras,

b) reklam.”

Direktiv 2009/54

15 I skälen 5, 8 och 9 i direktiv 2009/54 anges följande:

”(5) Det viktigaste syftet med bestämmelser om naturliga mineralvatten bör vara att skydda konsumenters hälsa, att förhindra att konsumenter vilseleds och att säkerställa rättvis handel.

…

(8) I fråga om märkning är naturliga mineralvatten underkastade de allmänna regler som fastställts genom [direktiv 2000/13]. Detta direktiv kan därför begränsas till att fastställa de tillägg och undantag som bör göras i förhållande till dessa allmänna regler.

(9) Uppgift i innehållsdeklarationen om ett naturligt mineralvattens analytiska sammansättning bör vara obligatorisk för att säkerställa att konsumenter hålls informerade.”

16 I artikel 7.2 a i direktiv 2009/54 föreskrivs följande:

”Etiketter för naturligt mineralvatten ska också vara försedda med följande obligatoriska uppgifter:

a) Uppgift om den analytiska sammansättningen med angivande av dess karakteristiska beståndsdelar.”

17 I artikel 9 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Det ska vara förbjudet att på förpackningar eller etiketter och i reklam, oavsett form, använda uppgifter, beteckningar, firmamärken, märkesnamn, bilder eller andra sinnebilder, oavsett om de är beskrivande eller inte, som

a) i fråga om naturligt mineralvatten antyder en egenskap som vattnet inte besitter, särskilt i fråga om dess ursprung, dag då det blev godkänt för att exploateras, analysresultat eller liknande hänvisningar till äkthetsgarantier,

…

2. Alla uppgifter som tillskriver ett naturligt mineralvatten förebyggande, behandlande eller botande egenskaper när det gäller mänskliga sjukdomar ska vara förbjudna.

De uppgifter som räknas upp i bilaga III ska dock godkännas, om de uppfyller tillämpliga kriterier som fastställs i denna bilaga eller, om sådana saknas, kriterier som fastställts i nationella bestämmelser och under förutsättning att de har utarbetats på basis av fysikalisk-kemiska analyser och, vid behov, farmakologiska, fysiologiska och kliniska undersökningar som utförts enligt erkända vetenskapliga metoder i enlighet med bilaga I, avsnitt I, punkt 2.

Medlemsstaterna får tillåta uppgifterna 'stimulerar matsmältningen', 'kan underlätta leverns och gallans funktioner' eller liknande uppgifter. De får också tillåta att andra uppgifter tas med, under förutsättning att dessa inte strider mot principerna i första stycket och är förenliga med dem i andra stycket.

…"

18 Bilaga III till direktiv 2009/54 har rubriken "Uppgifter och kriterier enligt artikel 9.2" och innehåller uttrycket "Lämpligt för natriumfattig diet" som anges tillsammans med kriteriet "Natriumhalt under 20 mg/l".

Fransk rätt

19 I artikel R. 112-7 första och sista stycket i konsumentskyddslagen (code de la consommation), genom vilken man har avsett att införliva artikel 2 i direktiv 2000/13 med den nationella rättsordningen, anges följande:

"Märkning och metoder för märkning får inte vara sådana att köparen eller konsumenten vilseleds, i synnerhet vad avser livsmedlets kännetecknande egenskaper, närmare bestämt dess beskaffenhet, identitet, kvalitet, sammansättning, kvantitet, hållbarhet, ursprung eller härkomst och tillverknings- eller utvinningsmetod.

…

De förbud och begränsningar som anges ovan ska också gälla reklam och presentationen av livsmedel. …"

20 Genom artiklarna R. 1322-44-13 och R. 1322-44-14 i folkhälsolagen (code de la santé publique) införlivas artikel 9 i direktiv 2009/54 med den nationella rättsordningen.

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- respektive giltighetsfrågan

21 Neptune Distribution är verksamt på området för försäljning och distribution av de naturligt kolsyrade mineralvattnen Saint-Yorre och Vichy Célestins.

22 Genom beslut av den 5 februari 2009, som fattades av chefen för den avdelning i departementet Allier som är underställd det regionala direktoratet för konkurrens, konsumentfrågor och bedrägeribekämpning i Auvergne, förelades bolaget Neptune Distribution att från märkningen av mineralvattnen och reklamen för dessa ta bort följande angivelser:

— ”Det natrium som Saint-Yorre innehåller är i huvudsak natriumvätekarbonat. Saint-Yorre innehåller endast 0,53 g salt (eller natriumklorid) per liter, det vill säga mindre än vad som finns i en liter mjölk!!!”,

— ”Salt och natrium får inte förväxlas – det natrium som finns i Vichy Célestins kommer från natriumvätekarbonat. Detta får absolut inte förväxlas med bordssalt (natriumklorid). Vichy Célestins innehåller endast 0,39 g salt per liter, det vill säga två till tre gånger mindre än i en liter mjölk!”, samt allmänt

— varje uppgift som kan ge konsumenten uppfattningen att de aktuella mineralvattnen har låg eller mycket låg salt- eller natriumhalt.

23 Genom ett beslut av den 25 augusti 2009 avslog Frankrikes minister för ekonomi, industri och sysselsättning Neptune Distributions överklagande av beslutet om föreläggande.

24 Förvaltningsdomstolen i Clermont-Ferrand (tribunal administratif de Clermont-Ferrand) ogillade genom avgörande av den 27 maj 2010 Neptune Distributions överklagande, på grund av maktmissbruk, av beslutet om föreläggande och av det därefter följande ministerbeslutet.

25 Neptune Distribution överklagade detta avgörande till förvaltningsöverdomstolen i Lyon (cour administrative de Lyon), som ogillade överklagandet den 9 juni 2011.

26 Neptune Distribution överklagade sistnämnda avgörande till den hänskjutande domstolen. Till stöd för överklagandet gjorde Neptune Distribution gällande att förvaltningsöverdomstolen i Lyon hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning med avseende på artikel R. 112-7 i konsumentskyddslagen och artiklarna R. 1322-44-13 och R. 1322-44-14 i folkhälsolagen.

27 Den hänskjutande domstolen har framhållit att det är avgörande för bedömningen av den grunden huruvida bilagan till förordning nr 1924/2006 ska tolkas så, att grunden för beräkningen av ”motsvarande värde för salt” i den mängd natrium som finns i ett livsmedel ska utgöras av själva mängden natrium som, sammanslaget med kloridjoner, bildar natriumklorid, eller bordssalt, eller den totala mängd natrium som ett livsmedel innehåller, i alla dess former.

28 Om nämnda bilaga ska tolkas på sistnämnda sätt kan det förhålla sig så att ett vatten som har en hög halt av natriumvätekarbonat inte anses ha ”låg natriumhalt/låg salthalt” även om natriumkloridhalten är låg eller till och med mycket låg.

29 I så fall skulle en distributör av naturligt mineralvatten med en hög halt av natriumvätekarbonat inte ha rätt att vid märkningen av produkterna och i reklambudskap använda sig av angivelser, även sanna sådana, avseende låg salt- eller natriumkloridhalt, eftersom angivelsen skulle kunna vilseleda köparen med avseende på det berörda mineralvattnets totala natriumhalt.

30 Den hänskjutande domstolen har härvid tillagt följande: Det framgår av bland annat ett yttrande från Efsa av den 21 april 2005, att högt blodtryck är den huvudsakliga negativa effekt som identifierats i samband med ett ökat natriumintag. Även om natrium är den främsta orsaken till detta spelar även kloridjoner en roll vid förhöjt blodtryck till följd av en betydande saltkonsumtion. Flera studier visar att en diet rik på natriumvätekarbonat inte har samma negativa effekt som en diet rik på natriumklorid, för personer som lider av högt blodtryck. I ett yttrande som offentliggjordes i juni 2011 vägrade Efsa att i den förteckning över tillåtna hälsopåståenden som ges i artikel 13.3 i förordning

nr 1924/2006 inkludera påståendet att natriumvätekarbonat inte medför någon negativ effekt på blodtrycket, med motiveringen att den studie som framställts till stöd för detta påstående inte gav några tillräckliga metodologiska garantier för att definitiva slutsatser skulle kunna dras av denna. Enbart denna omständighet medför emellertid inte att natriumvätekarbonat ska anses kunna leda till eller förvärra högt blodtryck på samma sätt och i samma utsträckning som natriumklorid.

31 Enligt den hänskjutande domstolen är det oklart om konsumtion av vatten med en hög halt av natriumvätekarbonat och vatten med en hög halt av natriumklorid kan jämställas, med avseende på hälsorisker för konsumenterna. Det ska således prövas huruvida begränsningarna av Neptune Distributions yttrandefrihet och informationsfrihet med avseende på reklam samt dess näringsfrihet är nödvändiga och proportionerliga bland annat med hänsyn till kravet att en hög nivå för konsumenters hälsoskydd ska säkerställas.

32 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska grunden för beräkningen av ”motsvarande värde för salt” av den mängd natrium som finns i ett livsmedel, i den mening som avses i bilagan till förordning nr 1924/2006, anses utgöras av endast den mängd natrium som, tillsammans med kloridjoner, utgör natriumklorid, eller bordssalt, eller ska den omfatta den totala mängd natrium som finns i livsmedlet, i alla dess former?

2) I det sistnämnda fallet, ska bestämmelserna i artikel 2.1 i direktiv 2000/13 och artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 2009/54, jämförda med bilaga III till detta direktiv, tolkade mot bakgrund av det ekvivalensförhållande som fastställts mellan natrium och salt i bilagan till förordning nr 1924/2006, genom att de förbjuder en mineralvattendistributör att i sin märkning och reklam ange någon uppgift om låg salthalt i en produkt som i övrigt har en hög halt av natriumvätekarbonat, i den mån denna uppgift skulle kunna vilseleda köparen avseende vattnets totala natriumhalt, anses vara förenliga med artikel 6.1 första stycket FEUF, jämförd med artikel 11.1 (yttrandefrihet och informationsfrihet) och artikel 16 (näringsfrihet) i stadgan, samt artikel 10 i Europakonventionen?”

Prövning av tolknings- respektive giltighetsfrågan

Den första frågan

33 Enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. Domstolen ska nämligen tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att avgöra tvister som har hänskjutits till dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

34 Den omständigheten att den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sin första fråga till att avse tolkningen av uttrycket ”motsvarande värde för salt”, som återfinns i bilagan till förordning nr 1924/2006, utgör följaktligen inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara för att avgöra det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer härvid på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i

synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

35 Det ska i förevarande fall framhållas att den hänskjutande domstolen, i skälen i begäran om förhandsavgörande, även hänvisar till bestämmelserna i direktiv 2009/54.

36 Av samma skäl följer även att den hänskjutande domstolen, för att kunna avgöra det nationella målet, söker klarhet i om förpackningar, etiketter eller reklam för naturliga mineralvatten får ge intrycket att nämnda vatten har en låg halt av natrium eller salt, bland annat genom att ange nämnda mineralvattens halt av en enda kemisk sammansättning som innehåller natrium, i förevarande fall natriumklorid, eller bordssalt, utan att närmare ange den totala mängden natrium i alla dess kemiska former, eftersom nämnda totala mängd skulle kunna överskrida de gränsvärden för mängden natrium eller motsvarande värde för salt som föreskrivs i de unionsbestämmelser som är tillämpliga på påståenden och uppgifter som används i samband med naturliga mineralvatten.

37 Den första frågan ska därför anses avse frågan huruvida unionsrätten ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att det på förpackningar eller etiketter och i reklam för naturliga mineralvatten återfinns påståenden eller uppgifter som kan ge konsumenten uppfattningen att de aktuella mineralvattnen har låg eller mycket låg natrium- eller salthalt eller är lämpliga för natriumfattig diet, när den totala mängden natrium i alla dess kemiska former överstiger de gränsvärden för mängden natrium eller motsvarande värde för salt som föreskrivs i de unionsbestämmelser som är tillämpliga på området.

38 För att kunna lämna ett användbart svar ska domstolen beakta bestämmelser i såväl förordning nr 1924/2006 som direktiv 2009/54.

39 I artikel 1.5 i förordning nr 1924/2006 föreskrivs att den förordningen inte ska påverka tillämpningen av direktiv 2009/54.

40 Medan nämnda förordning generellt sett avser näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel, innehåller nämnda direktiv specialbestämmelser om vilka uppgifter som får återfinnas på förpackningar, etiketter och i reklam för naturliga mineralvatten.

41 I artikel 8.1 i förordning nr 1924/2006 anges att näringspåståenden endast ska tillåtas om de är förtecknade i bilagan och uppfyller villkoren i denna förordning.

42 Vad beträffar näringspåståenden som avser mängden natrium eller salt, är det enligt nämnda bilaga tillåtet med ett påstående om att ett livsmedel har ”låg natriumhalt/låg salthalt” eller ”mycket låg natriumhalt/mycket låg salthalt”, och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, om produkten innehåller högst 0,12 g natrium, eller motsvarande värde för salt, per 100 g eller per 100 ml såvitt avser det förstnämnda påståendet och om produkten innehåller högst 0,04 g av samma ämnen såvitt avser det sistnämnda påståendet.

43 Mineralvatten omfattas emellertid av specialbestämmelser i detta avseende.

44 För det första innehåller bilagan till förordning nr 1924/2006 ett förbud mot att använda påståendet ”mycket låg natriumhalt/mycket låg salthalt” och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, med avseende på naturliga mineralvatten och annat vatten.

45 För det andra är det enligt samma bilaga tillåtet att använda sig av påståendet ”låg natriumhalt/låg salthalt” och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, med avseende på annat vatten än naturliga mineralvatten som omfattas av direktiv 2009/54 om det aktuella värdet inte överstiger 2 mg natrium/100 ml, det vill säga 20 mg per liter.

46 Enligt artikel 9.2 andra stycket i direktiv 2009/54 ska sådana uppgifter som räknas upp i bilaga III godkännas, om de uppfyller tillämpliga kriterier som fastställs i denna bilaga eller, om sådana saknas, kriterier som fastställts i nationella bestämmelser och under förutsättning att vissa tekniska krav är uppfyllda.

47 Nämnda bilaga innehåller uttrycket ”Lämpligt för natriumfattig diet” som anges tillsammans med kriteriet ”Natriumhalt under 20 mg/l”.

48 Genom att den högsta tillåtna mängden natrium anges i direktiv 2009/54 med avseende på de fall där förpackningar, etiketter eller reklam för naturliga mineralvatten innehåller en uppgift om att nämnda vatten har en låg natriumhalt, har unionslagstiftaren inte gjort någon åtskillnad beroende på vilken kemisk sammansättning som nämnda natrium utgör en del av eller har sitt ursprung i.

49 Vad beträffar de mål som eftersträvas genom förordning nr 1924/2006 och direktiv 2009/54, erinrar domstolen om att den förordningen, såsom anges i dess artikel 1, syftar till att säkerställa en väl fungerande inre marknad samtidigt som en hög konsumentskyddsnivå upprätthålls. I detta hänseende preciseras det i skälen 1–9 i förordningen att man bland annat ska sträva efter att ge konsumenterna tillräckligt med information för att de ska kunna göra sina val med fullständig tillgång till alla fakta (dom Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, punkt 40).

50 Det viktigaste syftet med bestämmelser om naturliga mineralvatten bör enligt skäl 5 i direktiv 2009/54 vara att skydda konsumenters hälsa, att förhindra att konsumenter vilseleds och att säkerställa rättvis handel. I skäl 9 i nämnda direktiv preciseras att en uppgift i innehållsdeklarationen om ett naturligt mineralvattens analytiska sammansättning bör vara obligatorisk för att säkerställa att konsumenter hålls informerade (se dom Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, punkt 40).

51 Det ska således framhållas att unionslagstiftaren, när den antog bestämmelserna i förordning nr 1924/2006 och i direktiv 2009/54, bedömde att det var nödvändigt att säkerställa att konsumenten erhåller ändamålsenlig och tydlig information om natriumhalten i vatten som är avsedda att användas som livsmedel.

52 Behovet av att säkerställa detta ska även ses mot bakgrund av den betydelse som omfattningen av natriumintaget har för människors hälsa.

53 Eftersom det är utrett att natrium ingår i olika kemiska sammansättningar, bland annat i natriumklorid, eller bordssalt, och i natriumvätekarbonat, ska mängden natrium i naturliga mineralvatten, mot bakgrund av direktiv 2009/54, bedömas med beaktande av den totala mängden natrium i de aktuella naturliga mineralvattnen, oberoende av dess kemiska form.

54 Enligt artikel 7.2 a i direktiv 2009/54 är det visserligen obligatoriskt att etiketter för naturligt mineralvatten ska vara försedda med uppgift om den analytiska sammansättningen med angivande av dess karakteristiska beståndsdelar.

55 Det ska emellertid framhållas att förpackningar, etiketter och reklam för naturliga mineralvatten som, oberoende av angivelsen om den totala mängden natrium på etiketten, i enlighet med den bestämmelse som avses i föregående punkt i förevarande dom, innehåller en uppgift om att vattnet har en låg natriumhalt även kan vilseleda konsumenten då denne kan få intrycket att nämnda vatten har en låg natriumhalt/låg salthalt eller är lämpliga för en natriumfattig diet, när de i själva verket har en natriumhalt på 20 mg/l eller mer (se, analogt, dom Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, punkterna 38–41).

56 Av det ovanstående följer att den första frågan ska besvaras enligt följande.

— Artikel 8.1 i förordning nr 1924/2006, jämförd med bilagan till den förordningen, ska tolkas på så sätt att det är förbjudet att använda påståendet ”mycket låg natriumhalt/mycket låg salthalt” och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, med avseende på naturliga mineralvatten och annat vatten.

— Artikel 9.2 i direktiv 2009/54, jämförd med bilaga III till det direktivet, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att det på förpackningar, etiketter och i reklam för naturliga mineralvatten återfinns påståenden eller uppgifter som kan ge konsumenten uppfattningen att det aktuella vattnet har låg natrium- eller salthalt eller är lämpliga för natriumfattig diet, när den totala mängden natrium i alla dess kemiska former uppgår till 20 mg/l eller mer.

Den andra frågan

57 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 i direktiv 2000/13 och artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 2009/54, jämförda med bilaga III till detta direktiv och med bilagan till förordning nr 1924/2006, är giltiga i den mån de innebär att förpackningar, etiketter och reklam för naturliga mineralvatten inte får innehålla något påstående eller någon uppgift om att nämnda vatten har en låg halt av natriumklorid, eller bordssalt, som kan vilseleda konsumenten med avseende på den totala mängden natrium i nämnda vatten.

58 Den hänskjutande domstolen har begärt att domstolen ska pröva dessa bestämmelsers giltighet mot bakgrund av artikel 6.1 första stycket FEU, jämförd med artiklarna 11.1 och 16 i stadgan samt med artikel 10 i Europakonventionen.

59 Domstolen konstaterar inledningsvis att den hänskjutande domstolen, genom sin andra fråga, visserligen har begärt att domstolen ska pröva giltigheten av en bestämmelse i direktiv 2000/13. Den aktuella bestämmelsen berörs emellertid inte av det nationella målet.

60 I artikel 2.1 a och 3 i direktiv 2000/13 föreskrivs nämligen endast att märkningen, presentationen och reklamen inte får vara sådan att den skulle kunna vilseleda köparen bland annat med avseende på livsmedlets egenskaper.

61 Till skillnad från bestämmelserna i förordning nr 1924/2006 och direktiv 2009/54, innehåller bestämmelserna i direktiv 2000/13 inte några särskilda krav för dem som framställer och distribuerar naturliga mineralvatten, såvitt avser användning av påståenden eller uppgifter som kan ge intrycket att det berörda vattnet har en låg eller en mycket låg natriumhalt eller salthalt, eller att det är lämpligt vid en natriumfattig diet.

62 I förevarande fall är det således endast giltigheten av artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 2009/54, jämförd med bilaga III till det direktivet och med bilagan till förordning nr 1924/2006 som ska prövas.

63 Domstolen erinrar härvid om att yttrandefriheten och informationsfriheten fastställs i artikel 11 i stadgan, vilken enligt artikel 6.1 FEU ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

64 Nämnda friheter åtnjuter även skydd enligt artikel 10 i Europakonventionen som, såsom följer av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, är tillämplig med avseende på en näringsidkares spridning av kommersiell information, bland annat reklambudskap (se Europadomstolens dom av den 24 februari 1994 i målet Casado Coca mot Spanien, serie A nr 285, §§ 35 och 36, och av den 11 december 2003 i målet Krone Verlag GmbH & Co. KG mot Österrike (nr 3), Recueil des arrêts et décisions 2003-XII, §§ 19 och 20).

65 Med beaktande av att yttrandefriheten och informationsfriheten som fastställs i artikel 11 i stadgan – såsom framgår av artikel 52.3 i stadgan och av förklaringarna avseende stadgan – har samma innebörd och räckvidd som den rättighet som garanteras i Europakonventionen, konstaterar domstolen att nämnda rättighet omfattar en näringsidkares användning, på förpackningar, etiketter och i reklam för naturliga mineralvatten, av påståenden och uppgifter om nämnda vattens natriumhalt/salthalt.

66 Det ska vidare framhållas att näringsfriheten, som åtnjuter skydd enligt artikel 16 i stadgan, måste bedömas utifrån sin funktion i samhället (se, för ett liknande resonemang, dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 54).

67 Bestämmelsen om att förpackningar, etiketter och reklam för naturliga mineralvatten inte får innehålla något påstående eller någon uppgift om att nämnda vatten har en låg natriumhalt, som kan vilseleda konsumenten med avseende på hur hög natriumhalten i vattnet är, innebär en inblandning i utövandet av näringsidkarens yttrandefrihet och informationsfrihet samt dennes näringsfrihet.

68 Nämnda friheter får visserligen begränsas men varje begränsning ska, enligt artikel 52.1 i stadgan, vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, dessutom endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

69 Den inblandning som avses i punkt 67 i förevarande dom är föreskriven i lag, nämligen i artikel 8.1 i förordning nr 1924/2006, jämförd med bilagan till den förordningen, och i artikel 9.2 i direktiv 2009/54, jämförd med bilaga III till det direktivet.

70 Vidare påverkas inte det väsentliga innehållet i näringsidkarens yttrandefrihet och informationsfrihet av nämnda bestämmelser, eftersom det däri endast uppställs vissa krav på vad informationen till konsumenten får innehålla såvitt avser natriumhalten eller salthalten i naturliga mineralvatten. Det har redogjorts närmare för nämnda krav i punkterna 44–56 i förevarande dom.

71 De bestämmelser som är aktuella i det nationella målet innehåller för övrigt inte något förbud mot att tillverka och saluföra naturliga mineralvatten, utan innebär endast att märkning och reklam regleras i ett klart avgränsat hänseende. Nämnda bestämmelser påverkar således inte kärnan i näringsfriheten (se, för ett liknande resonemang, dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkterna 57 och 58).

72 Såsom det har erinrats om i punkterna 49–52 i förevarande dom syftar bestämmelserna i förordning nr 1924/2006 och i direktiv 2009/54 – bland annat de som avser begränsningar av användningen av sådana påståenden och uppgifter som är i fråga i det nationella målet – till att upprätthålla en hög konsumentskyddsnivå, att säkerställa att konsumenterna erhåller ändamålsenlig och tydlig information om natriumhalten i vatten som är avsedda att användas som livsmedel, att säkerställa rättvis handel och att skydda människors hälsa.

73 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 46 i sitt förslag till avgörande, utgör en hög hälsoskyddsnivå för människor och en hög konsumentskyddsnivå legitima mål av allmänintresse som genomförs genom unionsrätten, bland annat i enlighet med artiklarna 9 FEUF, 12 FEUF, 114.3 FEUF, 168.1 FEUF, 169.1 FEUF samt med artiklarna 35 och 38 i stadgan.

74 Behovet av att säkerställa att konsumenten erhåller en så exakt och tydlig information som möjligt om en produkts egenskaper har ett nära samband med skyddet av människors hälsa och utgör en fråga av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 25 augusti 1998 i målet

Hertel mot Schweiz, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, § 47, och av den 2 maj 2000 i målet Bergens Tidende m.fl. mot Norge, Recueil des arrêts et décisions 2000-IV, § 51) som kan motivera begränsningar av näringsidkarens yttrandefrihet och informationsfrihet samt av dennes näringsfrihet.

75 Bedömningen av de omtvistade bestämmelsernas giltighet måste således bygga på en sammanjämkning av de krav på skydd för olika grundläggande rättigheter och legitima mål av allmänintresse som skyddas av unionens rättsordning för att uppnå en rimlig avvägning mellan dem (se, för ett liknande resonemang, dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 47).

76 Vad gäller domstolsprövningen av villkoren för genomförande av proportionalitetsprincipen, måste unionslagstiftaren ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett område som det förevarande, inom vilket unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplexa bedömningar (se, för ett liknande resonemang, dom British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, punkt 123, och dom Alliance for Natural Health m.fl., C-154/04 och C-155/04, EU:C:2005:449, punkt 52).

77 Det ska för det första framhållas att även om ett påstående eller en uppgift om att natriumkloridhalten i naturliga mineralvatten är låg kan anses vara materiellt korrekt i sig, är en sådan angivelse ändå ofullständig om den ger intrycket att vattnen har en låg natriumhalt när den totala mängden natrium i själva verket överskrider de gränsvärden som föreskrivs i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punkt 51).

78 Under sådana omständigheter kan den information som återfinns på förpackningar, etiketter och i reklam som innehåller nämnda påstående eller uppgift vilseleda konsumenten med avseende på mängden natrium i de mineralvatten som är i fråga i det nationella målet.

79 För det andra godtar domstolen inte de argument som Neptune Distribution har framfört som innebär att de aktuella bestämmelserna går utöver vad som är nödvändigt för att skydda konsumenternas hälsa, eftersom bestämmelserna utan åtskillnad är tillämpliga på natrium i alla dess kemiska former, inbegripet natriumvätekarbonat, även om sistnämnda molekyl inte är skadlig för människors hälsa då endast natriumklorid kan orsaka högt blodtryck.

80 Det saknas anledning att uttala sig med avseende på frågan huruvida den skadliga inverkan, såvitt avser risken för högt blodtryck, av ett omfattande natriumkloridintag är jämförbar med den risk som är knuten till intag av natrium i en annan kemisk sammansättning, särskilt natriumvätekarbonat. Domstolen konstaterar att nämnda risk fastställs av unionslagstiftaren mot bakgrund dels av kravet att skydda människors hälsa, dels av försiktighetsprincipen på detta område.

81 Såsom generaladvokaten angav i punkt 49 i förslaget till avgörande är unionslagstiftaren skyldig att iaktta försiktighetsprincipen. Det följer av denna princip att skyddsåtgärder får vidtas när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, utan att man behöver vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är (se dom Acino/kommissionen, C-269/13 P, EU:C:2014:255, punkt 57).

82 Om resultaten av genomförda undersökningar inte är så övertygande att det är möjligt att med säkerhet fastställa förekomsten eller omfattningen av den påstådda risken, men det likväl är sannolikt att det skulle uppstå en verklig skada för folkhälsan om risken förverkligades – är det med beaktande av försiktighetsprincipen motiverat att vidta restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom Acino/kommissionen, C-269/13 P, EU:C:2014:255, punkt 58).

83 Mot bakgrund av de handlingar som domstolen förfogar över, bland annat Efsas yttrande av den 21 april 2005, som avses i punkt 30 i förevarande dom och som det hänvisas till i begäran om förhandsavgörande, kan det emellertid inte uteslutas att ett omfattande intag av natrium i olika kemiska sammansättningar, särskilt natriumvätekarbonat, är förenat med risker för människors hälsa.

84 Mot bakgrund härav konstaterar domstolen att unionslagstiftaren gjorde en riktig bedömning när den slog fast att sådana krav och begränsningar, som föreskrivs i de bestämmelser som avses i den första frågan, med avseende på användning av påståenden eller uppgifter om att naturliga mineralvatten har en låg natriumhalt, var ändamålsenliga och nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors hälsa i unionen.

85 Följaktligen är inblandningen i utövandet av näringsidkarens yttrandefrihet och informationsfrihet samt av dennes näringsfrihet proportionerlig i förhållande till de eftersträvade målen i förevarande fall.

86 Av det anförda följer att det vid prövningen av den andra frågan inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 2009/54, jämförd med bilaga III till detta direktiv och med bilagan till förordning nr 1924/2006.

Rättegångskostnader

87 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 107/2008 av den 15 januari 2008, jämförd med bilagan till den förordningen, ska tolkas på så sätt att det är förbjudet att använda påståendet ”mycket låg natriumhalt/mycket låg salthalt” och varje annat påstående som kan antas ha samma innebörd för konsumenten, med avseende på naturliga mineralvatten och annat vatten.

Artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/54/EG av den 18 juni 2009 om utvinning och saluförande av naturliga mineralvatten, jämförd med bilaga III till det direktivet, ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för att det på förpackningar, etiketter och i reklam för naturliga mineralvatten återfinns påståenden eller uppgifter som kan ge konsumenten uppfattningen att det aktuella vattnet har låg natrium- eller salthalt eller är lämpligt för natriumfattig diet, när den totala mängden natrium i alla dess kemiska former uppgår till 20 mg/l eller mer.

2) Det har vid prövningen av den andra frågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 2009/54, jämförd med bilaga III till detta direktiv och med bilagan till förordning nr 1924/2006.

Underskrifter