



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

17. prosince 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Nařízení (ES) č. 1924/2006 — Směrnice 2009/54/ES — Článek 11 odst. 1 a čl. 16 Listiny základních práv Evropské unie — Ochrana spotřebitele — Výživová a zdravotní tvrzení — Přírodní minerální vody — Obsah sodíku nebo soli — Výpočet — Chlorid sodný (jedlá sůl) nebo celkové množství sodíku — Svoboda projevu a informací — Svoboda podnikání“

Ve věci C-157/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Francie) ze dne 26. března 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 4. dubna 2014, v řízení

Neptune Distribution SNC

proti

Ministre de l'Économie et des Finances,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen, předseda třetího senátu, vykonávající funkci předsedy čtvrtého senátu, J. Malenovský, M. Safjan (zpravodaj), A. Prechal a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. února 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Neptune Distribution SNC D. Bouthorse, M. Fayat a A. Vermersch, avocats,
- za francouzskou vládu S. Menezem a D. Colasem, jakož i S. Ghiandoni, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu I. Chalkiasem, jakož i E. Leftheriotou a A. Vasilopoulou, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyni, ve spolupráci s M. Santorem, avvocato dello Stato,
- za Evropský parlament A. Tamásem a J. Rodriguesem, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie J. Herrmannem a O. Segnanou jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

— za Evropskou komisi K. Herbout-Borcza a S. Grünheid, jako zmocněnkyněmi,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. července 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu přílohy nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin (Úř. věst. L 404, s. 9, a oprava Úř. věst. 2007, L 12, s. 3), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 107/2008 ze dne 15. ledna 2008 (Úř. věst. L 39, s. 8, dále jen „nařízení č. 1924/2006“), a dále platnosti čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sblížování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a souvisejících reklam (Úř. věst. L 109, s. 29; Zvl. vyd. 15/05, s. 75), čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/54/ES ze dne 18. června 2009 o využívání a prodeji přírodních minerálních vod (Úř. věst. L 164, s. 45), jakož i přílohy III této směrnice, vykládaných ve světle přílohy nařízení č. 1924/2006.
- 2 Projednávaná žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Neptune Distribution SNC (dále jen „Neptune Distribution“) a Ministre de l'Économie et des Finances (ministr hospodářství a financí) ve věci legality rozhodnutí o výzvě ze dne 5. února 2009 vydané vedoucím oddělení pro hospodářskou soutěž, spotřebitele a boj s podvodů departmentu Allier v Auvergne, jakož i rozhodnutí Ministre de l'Économie, l'Industrie et de l'Emploi (ministr hospodářství, průmyslu a zaměstnanosti) ze dne 25. srpna 2009, kterým se zamítá rozklad podaný společnostmi Neptune Distribution.

Právní rámec

EÚLP

- 3 Článek 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), pod nadpisem „Svoboda projevu“, stanoví:

„1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice. [...]

2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu [...] ochrany zdraví [...], ochrany [...] práv jiných [...]“.

Unijní právo

Listina

- 4 Článek 11 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) nazvaný „Svoboda projevu a informací“ v odstavci 1 stanoví:

„Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.“

- 5 Článek 16 Listiny, nadepsaný „Svoboda podnikání“, stanoví:

„Svoboda podnikání se uznává v souladu s právem Unie a vnitrostátními zákony a zvyklostmi.“

- 6 Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, stanoví:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[...]

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným [EÚLP], jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

[...]

7. Soudy Unie a členských států náležitě přihlížejí k vysvětlením vypracovaným jako pomůcka pro výklad této listiny.“

- 7 Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. L 2007, C 303, s. 17, dále jen „vysvětlení k Listině“) uvádějí, pokud jde o článek 11 Listiny, že podle čl. 52 odst. 3 Listiny je smysl a rozsah práva na svobodu projevu a informací stejný jako práva zaručeného EÚLP.

Nařízení č. 1924/2006

- 8 Body 1 a 9 odůvodnění nařízení č. 1924/2006 uvádějí:

„(1) Ve Společenství stoupá počet potravin, u nichž se při označování a v reklamě používají výživová a zdravotní tvrzení. K zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů a usnadnění výběru potravin by měly být produkty, včetně dovážených produktů, uvedené na trh bezpečné a měly by být náležitě označeny. Různorodá a vyvážená strava je základním předpokladem dobrého zdraví, jednotlivé produkty mají z hlediska celkové stravy relativní význam.

[...]

(9) Existuje celá řada živin a jiných látek, jež mají výživový nebo fyziologický účinek, například [...] minerální látky včetně stopových prvků [...], které se mohou vyskytovat v potravinách a které mohou být předmětem tvrzení. Proto je třeba stanovit obecné zásady pro všechna tvrzení uváděná na potravinách s cílem zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, poskytnout spotřebitelům nezbytné informace, aby se mohli rozhodnout na základě důkladné znalosti skutečností, a vytvořit rovné podmínky hospodářské soutěže v potravinářském průmyslu.“

- 9 Článek 1 tohoto nařízení stanoví:

„1. Toto nařízení uvádí v soulad právní a správní předpisy v členských státech, které se týkají výživových a zdravotních tvrzení, aby bylo zajištěno účinné fungování vnitřního trhu a zároveň i vysoká míra ochrany spotřebitele.

2. Toto nařízení se vztahuje na výživová a zdravotní tvrzení, která jsou uváděna v obchodních sděleních, ať už při označování a obchodní úpravě potravin nebo v reklamách týkajících se potravin, které mají být takto dodány konečnému spotřebiteli.

[...]

5. Toto nařízení se použije, aniž jsou dotčeny tyto právní předpisy Společenství:

[...]

b) směrnice [2009/54].

[...]“

10 Podle čl. 2 odst. 2 uvedeného nařízení:

„Použijí se rovněž tyto definice:

[...]

4) ‚výživovým tvrzením‘ se rozumí každé tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že potravinu má určité prospěšné výživové vlastnosti v důsledku:

[...]

b) živin či jiných látek, které:

i) obsahuje,

ii) obsahuje ve snížené či zvýšené míře nebo

iii) neobsahuje;

5) ‚zdravotním tvrzením‘ se rozumí každé tvrzení, které uvádí, naznačuje nebo ze kterého vyplývá, že existuje souvislost mezi kategorií potravin, potravinou nebo některou z jejích složek a zdravím;

[...]“

11 Článek 8 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Výživová tvrzení jsou přípustná pouze tehdy, pokud jsou uvedena v příloze a jsou v souladu s podmínkami stanovenými v tomto nařízení.“

12 Článek 13 nařízení č. 1924/2006 stanoví:

„1. Zdravotní tvrzení, která popisují nebo odkazují na:

a) význam živiny nebo jiné látky pro růst a vývoj organismu a jeho fyziologické funkce [...]

[...]

a která jsou uvedena v seznamu podle odstavce 3, smějí být uvedena, aniž projdou schvalovacím řízením podle článků 15 až 19, pokud jsou:

- i) založena na obecně uznávaných vědeckých údajích a
- ii) dobře srozumitelná průměrnému spotřebiteli.

[...]

3. Po konzultaci s úřadem [Evropský úřad pro bezpečnost potravin (EFSA)] přijme Komise [...] do 31. ledna 2010 seznam schválených tvrzení platných pro Společenství podle odstavce 1 a veškeré nezbytné podmínky používání těchto tvrzení.

[...]“

- 13 Příloha k tomuto nařízení, nadepsaná „Výživová tvrzení a podmínky, které se na ně vztahují“, obsahuje zejména následující ustanovení:

„S nízkým obsahem sodíku/soli

Tvrzení, že se jedná o potravinu s nízkým obsahem sodíku/soli, a jakékoli tvrzení, které má pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam, lze použít pouze tehdy, neobsahuje-li produkt více než 0,12 g sodíku nebo rovnocenné množství soli na 100 g nebo 100 ml. V případě vod jiných než přírodních minerálních vod spadajících do působnosti směrnice [2009/54] by tato hodnota neměla být vyšší než 2 mg sodíku na 100 ml.

S velmi nízkým obsahem sodíku/soli

Tvrzení, že se jedná o potravinu s velmi nízkým obsahem sodíku/soli, a jakékoli tvrzení, které má pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam, lze použít pouze tehdy, neobsahuje-li produkt více než 0,04 g sodíku nebo rovnocenné množství soli na 100 g nebo 100 ml. Toto tvrzení nelze použít v případě přírodních minerálních vod a jiných vod.“

Směrnice 2000/13

- 14 Článek 2 směrnice 2000/13 stanoví:

„1. Použité způsoby označování nesmějí:

- a) uvádět kupujícího v omyl, zejména
 - i) pokud jde o charakteristiky potravin a zvláště o její povahu, identitu, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, původ nebo provenienci, způsob výroby nebo získání;
 - ii) připisováním účinků nebo vlastností, které dotyčná potrovina nemá;
 - iii) vyvoláváním dojmu, že dotyčná potrovina má zvláštní charakteristiky, pokud všechny podobné potraviny mají tyto stejné charakteristiky;
- b) s výhradou předpisů Společenství, které se vztahují na přírodní minerální vody a na potraviny určené pro zvláštní výživu, připisovat potravině vlastnosti umožňující předcházet určité lidské nemoci, léčit ji nebo ji vyléčit, nebo tyto vlastnosti uvádět.

[...]

3. Zákazy a omezení stanovená v odstavcích 1 a 2 se rovněž použijí na:

- a) obchodní úpravu potravin a zejména na tvar nebo vzhled potravin nebo jejich obalu, na použitý obalový materiál, na způsob, jakým jsou aranžovány, jakož i na prostředí, v němž jsou vystavovány;
- b) související reklamu.“

Směrnice 2009/54

15 Body 5, 8, a 9 odůvodnění směrnice 2009/54 uvádějí:

„(5) Prvořadým cílem veškerých pravidel týkajících se přírodních minerálních vod by mělo být chránit zdraví spotřebitelů, předcházet uvádění spotřebitelů v omyl a zajistit korektní podmínky obchodu.

[...]

(8) Na označování přírodních minerálních vod se vztahují obecná pravidla stanovená směrnicí Evropského parlamentu a Rady [2000/13]. Tato směrnice se tedy může omezit na stanovení nezbytných doplňků k těmto obecným pravidlům a odchylek od nich.

(9) Z důvodu informování spotřebitele by měl být povinný údaj o analytickém složení přírodní minerální vody.“

16 Článek 7 odst. 2 písm. a) 2009/54 stanoví:

„Na etiketách přírodních minerálních vod musí být uvedeny také tyto povinné údaje:

- a) údaj o analytickém složení, udávající charakteristické složky“.

17 Článek 9 této směrnice stanoví:

„1. Na obalech nebo etiketách a při jakékoliv reklamě je zakázáno použití označení, chráněných názvů, ochranných známek, obchodních značek, vyobrazení nebo jiných značek ve formě symbolů či v jiné formě, které:

- a) v případě přírodní minerální vody naznačují vlastnost, kterou tato voda nemá, zejména pokud jde o její původ, datum povolení k využívání vody, výsledky analýz vody nebo podobné odkazy zaručující pravost;

[...]

2. Uvedení jakýchkoliv údajů připisujících přírodní minerální vodě vlastnosti týkající se prevence, ošetřování nebo léčby lidských nemocí je zakázáno.

Uvedení údajů uvedených v příloze III této směrnice je však povoleno, pokud vyhovují odpovídajícím kritériím stanoveným v uvedené příloze, nebo pokud taková kritéria nejsou stanovena, vyhovují kritériím stanoveným ve vnitrostátních předpisech za předpokladu, že jsou tato kritéria založena na fyzikálně-chemických analýzách, popřípadě na farmakologických, fyziologických a klinických zkouškách provedených uznávanými vědeckými metodami v souladu s přílohou I oddílem I bodem 2.

Členské státy mohou povolit uvedení údaje „podporuje trávení“, „může podporovat játrní a žlučové funkce“ nebo podobných údajů. Mohou také povolit zahrnutí jiných údajů za předpokladu, že nejsou v rozporu se zásadami stanovenými v prvním pododstavci a jsou slučitelné se zásadami stanovenými ve druhém pododstavci.

[...]“

- 18 Příloha III směrnice 2009/54, nadepsaná „Údaje a kritéria uvedené v čl. 9 odst. 2“ obsahuje údaj „Vhodná pro přípravu stravy s nízkým obsahem sodíku“ doprovázený kritériem, podle kterého „[o]bsah sodíku je nižší než 20 mg/l“.

Francouzské právo

- 19 Článek R. 112-7 první a poslední pododstavec code de la consommation (spotřebitelský zákoník), tedy ustanovení, jejichž účelem je provedení článku 2 směrnice 2000/13 do vnitrostátního práva, stanoví:

„Označování a postupy, podle nichž se provádí, nesmí uvádět kupujícího nebo spotřebitele v omyl, zejména pokud jde o charakteristiky potraviny, a zvláště o její povahu, identitu, vlastnosti, složení, množství, trvanlivost, původ nebo provenienci, způsob výroby nebo získání.

[...]

Zákazy a omezení stanovená výše se rovněž použijí na reklamu a na obchodní úpravu potravin [...]“

- 20 Účelem článků R. 1322-44-13 a R. 1322-44-14 code de la santé publique (zákoník veřejného zdraví) je provedení článku 9 směrnice 2009/54 do vnitrostátního práva.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 21 Společnost Neptune Distribution zajišťuje prodej a distribuci sycených přírodních minerálních vod nazvaných „Saint-Yorre“ a „Vichy Célestins“.

- 22 Rozhodnutím ze dne 5. února vedoucí oddělení regionálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, spotřebitele a boj s podvodů departmentu Allier v Auvergne vyzval společnost Neptune Distribution, aby z označení a reklamy týkajících se těchto vod vypustila následující údaje:

— „Sodík v St.-Yorre pochází především z hydrogenuhličitanu sodného. St.-Yorre obsahuje pouze 0,53 g soli (neboli chloridu sodného) na jeden litr, tedy méně než v jednom litru mléka!!!“;

— „Nelze zaměňovat sůl a sodík – sodík ve Vichy Célestins v zásadě pochází z hydrogenuhličitanu sodného. Nelze je zaměňovat s jedlou solí (chloridem sodným). Vichy Célestins obsahuje pouze 0,39 g soli na jeden litr, tedy dvakrát až třikrát méně než v jednom litru mléka“, jakož i obecně

— jakýkoli údaj, který vyvolává dojem, že dotyčné vody mají nízký nebo velmi nízký obsah soli/sodíku.

- 23 Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi dne 25. srpna 2009 zamítl rozklad, který společnost Neptune Distribution podala proti této výzvě.

- 24 Rozsudkem ze dne 27. května 2010 zamítl tribunal administratif de Clermont-Ferrand (správní soud v Clermont-Ferrand) návrh podaný společností Neptune Distribution znějící na zrušení uvedené výzvy a uvedeného rozhodnutí pro překročení pravomoci.

- 25 Cour administrative d'appel de Lyon (odvolací správní soud v Lyonu) rozsudkem ze dne 9. června 2011 zamítl odvolání podané společností Neptune Distribution proti tomuto rozsudku.
- 26 Společnost Neptune Distribution podala proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu. Na podporu tohoto kasačního opravného prostředku se společnost Neptune Distribution dovolávala zejména důvodu vycházejícího z toho, že se cour administrative d'appel de Lyon (správní odvolací soud v Lyonu) dopustil nesprávného právního posouzení týkajícího se článků R. 112-7 spotřebitelského zákoníku a článků R. 1322-44-13 a R. 1322-44-14 zákoníku veřejného zdraví.
- 27 Předkládající soud uvádí, že odpověď, která má být na tento důvod kasačního opravného prostředku poskytnuta, závisí na odpovědi na otázku, zda příloha nařízení č. 1924/2006 stanoví jako základ výpočtu „množství soli rovnocenného“ množství sodíku obsaženého v potravině pouze množství sodíku, které ve spojení s chloridovými ionty vytváří chlorid sodný neboli jedlou sůl, nebo celkové množství sodíku obsaženého v potravině ve všech jeho formách.
- 28 V posledně uvedeném případě by totiž voda bohatá na hydrogenuhlíčan sodný nemohla být považována za „vodu s „nízkým obsahem sodíku/soli“, ačkoliv by měla nízký, či dokonce velmi nízký obsah chloridu sodného.
- 29 Distributor přírodní minerální vody bohaté na hydrogenuhlíčan sodný by nemohl na etiketách a v reklamních sděleních uvádět údaj – byť přesný – týkající se nízkého obsahu soli neboli chloridu sodného, jelikož tento údaj by mohl uvést kupujícího v omyl o celkovém obsahu sodíku v dotyčné minerální vodě.
- 30 V tomto kontextu předkládající soud dodává, že jak vyplývá zejména ze stanoviska EFSA ze dne 21. dubna 2005, hlavním nežádoucím účinkem zjištěným v souvislosti se zvýšeným příjmem sodíku je zvýšení krevního tlaku. I když je za zvýšený krevní tlak odpovědný především sodík jako takový, chloridové ionty rovněž hrají roli při zvýšení krevního tlaku. Několik studií údajně naznačuje, že strava s vysokým obsahem hydrogenuhlíchanu sodného nemá na osoby trpící vysokým krevním tlakem stejný nežádoucí účinek jako strava s vysokým obsahem chloridu sodného. Ve stanovisku zveřejněném v červnu 2011 EFSA odmítl zařadit na seznam schválených zdravotních tvrzení uvedený v čl. 13 odst. 3 nařízení č. 1924/2006 tvrzení, že hydrogenuhlíčan sodný nemá nežádoucí účinky na krevní tlak, a to z důvodu, že studie vypracovaná na podporu tohoto tvrzení neposkytovala dostatečné metodické záruky pro to, aby z ní mohly být dovozeny definitivní závěry. Tato samotná okolnost nicméně podle předkládajícího soudu neumožňuje tvrdit ani to, že hydrogenuhlíčan sodný musí být považován za sloučeninu, která může způsobit nebo zhoršit vysoký krevní tlak stejným způsobem a ve stejné míře jako chlorid sodný.
- 31 Podle předkládajícího soudu existuje pochybnost o rovnocennosti konzumace vod s vysokým obsahem hydrogenuhlíchanu sodného a vod s vysokým obsahem chloridu sodného z hlediska rizik pro zdraví spotřebitelů. Proto je třeba posoudit, zda jsou omezení svobody reklamního projevu a informací a svobody podnikání společnosti Neptune Distribution nezbytná a přiměřená zejména se zřetelem k požadavku zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví spotřebitelů.
- 32 Za těchto podmínek se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je základem pro výpočet ‚množství soli rovnocenného‘ množství sodíku obsaženého v potravině ve smyslu přílohy nařízení č. 1924/2006 pouze množství sodíku, které ve spojení s chloridovými ionty vytváří chlorid sodný neboli jedlou sůl, nebo je jím celkové množství sodíku obsažené v potravině ve všech jeho formách?

- 2) Platí-li druhá možnost, jsou ustanovení čl. 2 odst. 1 směrnice 2000/13 a čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III této směrnice vykládaná ve světle vztahu rovnocennosti mezi sodíkem a solí vymezeného v příloze nařízení č. 1924/2006 tím, že zakazují distributorovi minerální vody uvádět na etiketách a v reklamních sděleních jakýkoli údaj týkající se nízkého obsahu soli, který by se mohl vztahovat k jeho produktu, jenž má jinak vysoký obsah hydrogenuhličitanu sodného, jelikož by takový údaj mohl uvést kupujícího v omyl o celkovém obsahu sodíku ve vodě, v rozporu s čl. 6 odst. 1 prvním pododstavcem SEU vykládaným ve spojení s čl. 11 odst. 1 (svoboda projevu a informací) a článkem 16 (svoboda podnikání) Listiny, jakož i s článkem 10 EÚLP?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 33 Úvodem je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen. V této souvislosti Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Úkolem Soudního dvora je vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují pro rozhodnutí o sporech, které projednávají, i pokud tato ustanovení nejsou výslovně zmíněna v otázkách položených těmito soudy Soudnímu dvoru (rozsudek Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, bod 33 a citovaná judikatura).
- 34 I když tedy po formální stránce předkládající soud omezil první otázku na výklad formulace „množství soli rovnocenného“ množství sodíku, která je uvedena v příloze nařízení č. 1924/2006, taková skutečnost Soudnímu dvoru nebrání, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve své otázce zmínil. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky uvedeného práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (v tomto smyslu viz rozsudek Doc Generici, C-452/14, EU:C:2015:644, bod 34 a citovaná judikatura).
- 35 V projednávané věci je třeba uvést, že předkládající soud v odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce odkazuje rovněž na ustanovení směrnice 2009/54.
- 36 Z tohoto odůvodnění mimoto vyplývá, že předkládající soud, aby mohl rozhodnout o kasačním opravném prostředku, který mu byl předložen, chce vědět, zda obaly, etikety nebo reklama na minerální vody mohou naznačovat nízký obsah sodíku nebo soli v těchto vodách, zejména tím, že u složení uvedených vod uvedou jedinou sloučeninu obsahující sodík, v projednávané věci chlorid sodný neboli jedlou sůl, a neuvedou celkový obsah sodíku ve všech chemických formách, v nichž je sodík přítomen, jelikož tento celkový obsah může překročit meze množství sodíku nebo množství soli rovnocenného množství sodíku stanovené unijní právní úpravou použitelnou na tvrzení a údaje používané v případě přírodních minerálních vod.
- 37 Je tudíž třeba chápat první otázku tak, že se v zásadě týká toho, zda unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby obaly, etikety nebo reklama na přírodní minerální vody obsahovaly tvrzení nebo údaje, které mohou u spotřebitelů vyvolat dojem, že dotyčné vody mají nízký – či dokonce velmi nízký – obsah sodíku nebo soli nebo jsou vhodné pro přípravu stravy s nízkým obsahem sodíku, zatímco celkový obsah sodíku ve všech chemických formách, v nichž se sodík vyskytuje, překračuje meze množství sodíku nebo množství soli rovnocenné množství sodíku stanovené unijní právní úpravou použitelnou v této oblasti.

- 38 Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi na uvedenou otázku je třeba vzít v úvahu ustanovení nařízení č. 1924/2006 i ustanovení směrnice 2009/54.
- 39 Podle čl. 1 odst. 5 nařízení č. 1924/2006 se tento předpis použije, aniž jsou dotčena ustanovení směrnice 2009/54.
- 40 Ačkoliv uvedená nařízení obecně upravuje používání výživových a zdravotních tvrzení při označování potravin, uvedená směrnice stanoví zvláštní normy týkající se údajů, které mohou být uváděny na obalech, etiketách a v reklamě na přírodní minerální vody.
- 41 Článek 8 odst. 1 nařízení č. 1924/2006 povoluje výživová tvrzení pouze tehdy, jsou-li uvedena v příloze tohoto nařízení a jsou v souladu s podmínkami stanovenými v tomto nařízení.
- 42 Pokud jde o výživová tvrzení odkazující na obsah sodíku nebo soli, uvedená příloha umožňuje charakterizovat potravinu jako potravinu „s nízkým obsahem sodíku/soli“ nebo „s velmi nízkým obsahem sodíku/soli“ nebo používat jakékoli tvrzení, které má pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam, pouze tehdy, když tato potravina neobsahuje více než 0,12 g sodíku nebo rovnocenné množství soli na 100 g nebo 100 ml v případě prvního z těchto tvrzení, a ne více než 0,04 g stejných prvků v případě druhého z těchto tvrzení.
- 43 Na vody se nicméně v tomto ohledu vztahují zvláštní pravidla.
- 44 Konkrétně příloha nařízení č. 1924/2006 na prvním místě zakazuje u přírodních minerálních vod a ostatních vod používání tvrzení „s velmi nízkým obsahem sodíku/soli“ a jakékoli tvrzení mající pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam.
- 45 Na druhém místě tvrzení „s nízkým obsahem sodíku/soli“, stejně jako jakékoli tvrzení mající pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam, je podle též přílohy přípustné u jiných vod, než jsou přírodní minerální vody, na které se vztahuje působnost směrnice 2009/54, přípustné za podmínky, že dotčená hodnota nepřesáhne 2 mg sodíku na 100 ml, tedy 20 mg/l.
- 46 Podle čl. 9 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2009/54 jsou povoleny údaje uvedené v příloze III této směrnice, pokud jsou splněna odpovídající kritéria, která jsou v ní stanovena, nebo – v případě, že taková kritéria nestanoví – kritéria stanovená vnitrostátní právní úpravou s výhradou, že jsou splněny některé podmínky technické povahy.
- 47 Uvedená příloha obsahuje údaj „vhodná pro přípravu stravy s nízkým obsahem sodíku“ doprovázený kritériem, podle kterého je „obsah sodíku [...] nižší než 20 mg/l“.
- 48 Unijní normotvůrce tím, že ve směrnici 2009/54 specifikuje maximální množství sodíku v případech, kdy obaly, etikety nebo reklama na přírodní minerální vody obsahují údaj poukazující na nízký obsah sodíku, nerozlišuje sodík podle chemické sloučeniny, jíž je součástí nebo ze které pochází.
- 49 Pokud jde o cíle jak nařízení č. 1924/2006, tak směrnice 2009/54, je třeba připomenout, že jak uvádí článek 1 tohoto nařízení, cílem tohoto nařízení je zajistit účinné fungování vnitřního trhu a zároveň vysokou míru ochrany spotřebitele. Body 1 a 9 odůvodnění uvedeného nařízení v tomto ohledu upřesňují, že je třeba především poskytnout spotřebiteli nezbytné informace, aby se mohl rozhodnout na základě důkladné znalosti skutečnosti (rozsudek Ehrmann, C-609/12, EU:C:2014:252, bod 40).
- 50 Prvořadým cílem veškerých pravidel týkajících se přírodních minerálních vod by s ohledem na bod 5 odůvodnění směrnice 2009/54 mělo být chránit zdraví spotřebitelů, předcházet uvádění spotřebitelů v omyl a zajistit korektní podmínky obchodu. V tomto smyslu bod 9 této směrnice uvádí, že z důvodu informování spotřebitele by měl být povinný údaj o analytickém složení přírodní minerální vody (viz rozsudek Hotel Sava Rogaška, C-207/14, EU:C:2015:414, bod 40).

- 51 Je tedy třeba konstatovat, že normotvůrce Unie tím, že přijal ustanovení nařízení č. 1924/2006 a směrnice 2009/54, považoval za nezbytné zaručit, že spotřebitel dostane vhodné a transparentní informace o obsahu sodíku ve vodách určených ke spotřebě.
- 52 Tyto záruky musí být posouzeny rovněž s ohledem na význam úrovně spotřeby sodíku pro lidské zdraví.
- 53 Jelikož je však nesporné, že sodík je součástí různých chemických sloučenin, zejména chloridu sodného neboli jedlé soli a hydrogenuhličitanu sodného, musí být jeho množství, které se vyskytuje v přírodních minerálních vodách, posuzováno s ohledem na ustanovení směrnice 2009/54 s přihlédnutím k celkovému výskytu sodíku v dotčených přírodních minerálních vodách, a to bez ohledu na jeho chemickou formu.
- 54 Zajisté platí, že podle čl. 7 odst. 2 písm. a) směrnice 2009/54 označení přírodních minerálních vod obsahuje povinný údaj o analytickém složení udávající charakteristické složky.
- 55 Nicméně je třeba uvést, že obaly, etikety a reklama na přírodní minerální vody, které – bez ohledu na uvedení celkového obsahu sodíku v těchto vodách na etiketě v souladu s ustanovením uvedeným v předchozím bodě tohoto rozsudku – obsahují údaj odkazující na nízký obsah sodíku ve vodách, rovněž mohou spotřebitele uvést v omyl jelikož mohou naznačovat, že tyto vody mají nízký obsah sodíku nebo soli nebo jsou vhodné pro přípravu stravy s nízkým obsahem sodíku, kdežto ve skutečnosti mají obsah sodíku 20 mg/l či více (obdobně viz rozsudek Teekanne, C-195/14, EU:C:2015:361, body 38 až 41).
- 56 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět takto:
- Článek 8 odst. 1 nařízení č. 1924/2006 ve spojení s přílohou tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje používání tvrzení „s velmi nízkým obsahem sodíku/soli“ a jakékoli tvrzení mající pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam, pokud jde o přírodní minerální vody a jiné vody.
 - Článek 9 odst. 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby obaly, etikety nebo reklama na přírodní minerální vody obsahovaly tvrzení nebo údaje, které mohou u spotřebitelů vyvolat dojem, že dotyčné vody mají nízký obsah sodíku nebo soli nebo jsou vhodné pro dietu s nízkým obsahem sodíku, jestliže celkový obsah sodíku ve všech chemických formách, v nichž se sodík vyskytuje, je roven či je vyšší než 20 mg/l.

Ke druhé otázce

- 57 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 2 odst. 1 směrnice 2000/13 a čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III směrnice 2009/54, jakož i s přílohou nařízení č. 1924/2006, jsou platné v rozsahu, v němž zakazují, aby na obalech, etiketách a v reklamě na přírodní minerální vody bylo uvedeno jakékoliv tvrzení nebo údaj týkající se nízkého obsahu chloridu sodného neboli jedlé soli v těchto vodách, které by spotřebitele mohly uvést v omyl o celkovém obsahu sodíku v dotčených vodách.
- 58 Předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby posoudil platnost těchto ustanovení s ohledem na čl. 6 odst. 1 první pododstavec SEU ve spojení s čl. 11 odst. 1 a článkem 16 Listiny, jakož i s článkem 10 EÚLP.
- 59 Nejprve je třeba uvést, že i když předkládající soud druhou otázkou žádá Soudní dvůr, aby posoudil platnost ustanovení směrnice 2000/13, tato směrnice není ve věci v původním řízení dotčena.

- 60 Článek 2 odst. 1 písm. a) a odst. 3 směrnice 2000/13 se omezuje na to, že stanoví, že označení, obchodní úprava a reklama nesmí uvádět kupujícího v omyl, zejména pokud jde o charakteristiky potraviny.
- 61 Ustanovení směrnice 2000/13 na rozdíl od ustanovení nařízení č. 1924/2006 a směrnice 2009/54 tedy pro výrobce a distributory přírodních minerálních vod nestanoví zvláštní požadavky na používání tvrzení nebo údajů, které mohou vyvolávat dojem, že dotyčná voda má nízký nebo velmi nízký obsah sodíku nebo soli nebo je vhodná pro přípravu stravy s nízkým obsahem sodíku.
- 62 Z toho důvodu je v projednávané věci třeba posoudit pouze platnost čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III této směrnice, jakož i s přílohou nařízení č. 1924/2006.
- 63 V této souvislosti je třeba připomenout, že svoboda projevu a informací je zakotvena v článku 11 Listiny, které čl. 6 odst. 1 SEU přiznává stejnou právní sílu, jako mají Smlouvy.
- 64 Tato svoboda je rovněž chráněna na základě článku 10 EÚLP, který se, jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, uplatní konkrétně na šíření informací obchodní povahy uskutečňované podnikatelem zejména ve formě reklamních sdělení [viz ESLP, rozsudky Casado Coca v. Španělsko, 24. února 1994, řada A, č. 285, § 35 a 36, jakož i Krone a Krone Verlag GmbH & Co. KG v. Rakousko (č. 3), 11. prosince 2003, Sbírka rozsudků a rozhodnutí, 2003-XII, § 19 a 20].
- 65 Vzhledem k tomu, že svoboda projevu a informací stanovená v článku 11 Listiny má, jak vyplývá z jejího čl. 52 odst. 3 a vysvětlení k Listině pokud jde o její článek 11, stejný smysl a stejný dosah jako tato svoboda zaručená EÚLP, je třeba konstatovat, že se uvedená svoboda vztahuje na situace, kdy podnikatel používá tvrzení a údaje odkazující na obsah sodíku nebo soli v přírodních minerálních vodách na obalech, etiketách a v reklamě na takové vody.
- 66 Kromě toho je třeba uvést, že ke svobodě podnikání chráněné na základě článku 16 Listiny musí být přihlédnuto v poměru k její společenské funkci (v tomto smyslu viz rozsudek Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, bod 54).
- 67 Zákaz uvádění jakýchkoli tvrzení nebo údajů na obalech, etiketách nebo v reklamě na přírodní minerální vody, které odkazují na nízký obsah sodíku v takových vodách a mohou uvést spotřebitele v omyl o obsahu sodíku, představuje zásah do svobody projevu a informací podnikatele, jakož i do jeho svobody podnikání.
- 68 Tyto svobody sice mohou být omezeny, jakékoliv omezení jejich výkonu však musí být podle čl. 52 odst. 1 Listiny stanoveno zákonem a respektovat podstatu uvedených svobod. Kromě toho, jak vyplývá z tohoto ustanovení, při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, když jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 69 V tomto ohledu je třeba uvést, že zásah uvedený v bodě 67 tohoto rozsudku je stanoven právním předpisem, konkrétně čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1924/2006 ve spojení s přílohou tohoto nařízení a čl. 9 odst. 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III této směrnice.
- 70 Podstata svobody projevu a informací a svobody podnikání není uvedenými ustanoveními dotčena, jelikož tato ustanovení se omezují na to, že informace o obsahu sodíku nebo soli v přírodních minerálních vodách, které mohou být sdělovány spotřebiteli, podřizují některým podmínkám, které jsou uvedeny v bodech 44 až 56 tohoto rozsudku.

- 71 Kromě toho právní úprava dotčená v původním řízení zdaleka nezakazuje výrobu a uvádění přírodních minerálních vod na trh, ale omezuje se ve vymezené oblasti na regulaci s nimi souvisejícího označování a reklamy. Tím se nijak nedotýká podstaty svobody podnikání (v tomto smyslu viz rozsudek *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, body 57 a 58).
- 72 Jak již bylo připomenuto v bodech 49 až 52 tohoto rozsudku, ustanovení nařízení č. 1924/2006 a směrnice 2009/54, a zejména ustanovení, která upravují omezení používání tvrzení a údajů dotčených v původním řízení, mají za cíl zajistit zvýšenou ochranu spotřebitelů, garantovat vhodné a transparentní informace o obsahu sodíku ve vodách určených ke spotřebě, zajistit korektní podmínky obchodu a chránit lidské zdraví.
- 73 Jak uvedl generální advokát v bodě 46 svého stanoviska, ochrana lidského zdraví, jakož i vysoká ochrana spotřebitelů představují legitimní cíle obecného zájmu naplňované unijním právem zejména na základě článků 9 SFEU, 12 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU, čl. 168 odst. 1 SFEU, čl. 169 odst. 1 SFEU, jakož i článků 35 a 38 Listiny.
- 74 Potřeba zajistit spotřebitelům co možná nejpřesnější a nejtransparentnější informace týkající se charakteristik produktu má přitom úzkou spojitost s ochranou lidského zdraví a představuje otázku obecného zájmu (v tomto smyslu viz *ESLP*, rozsudky *Hertel v. Švýcarsko*, 25. srpna 1998, Sbíрка rozsudků a rozhodnutí 1998-VI, § 47, jakož i *Begens Tidende a další v. Norsko*, dne 2. května 2000, Sbíрка rozsudků a rozhodnutí 2000-IV, § 51), které mohou odůvodnit omezení svobody projevu a informací podnikatele a jeho svobodu podnikání.
- 75 Za těchto podmínek musí být posouzení platnosti napadených ustanovení provedeno za nezbytného skloubení požadavků spojených s ochranou těchto různých základních práv a legitimních cílů obecného zájmu chráněných unijním právním řádem a spravedlivou rovnováhou mezi nimi (v tomto smyslu viz rozsudek *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, bod 47).
- 76 Pokud jde o soudní přezkum podmínek provádění zásady proporcionality, je třeba unijnímu normotvůrci přiznat v takové oblasti, jaká je předmětem projednávané věci, širokou posuzovací pravomoc, jež předpokládá na jeho straně volby politické, ekonomické a sociální povahy a v jejímž rámci má provést komplexní posouzení [v tomto smyslu viz rozsudky *British American Tobacco (Investments)* a *Imperial Tobacco*, C 491/01, EU:C:2002:741, bod 123, jakož i *Alliance for Natural Health* a další, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 52].
- 77 V této souvislosti je třeba na prvním místě uvést, že za předpokladu, že tvrzení nebo údaj odkazující na obsah sodíku v minerálních vodách spojený s chloridovými ionty může být *per se* považován za věcně správný, je však neúplný, pokud naznačuje, že vody mají nízký obsah sodíku, zatímco ve skutečnosti jejich celkový obsah sodíku překračuje meze stanovené unijní právní úpravou (v tomto smyslu viz rozsudek *Deutsches Weintor*, C-544/10, EU:C:2012:526, bod 51).
- 78 V takové situaci může informace uvedená na obalech, etiketách a v reklamě týkající se uvedeného tvrzení nebo údaje uvést spotřebitele v omyl o obsahu sodíku v minerálních vodách dotčených ve věci v původním řízení.
- 79 Zadruhé nelze přijmout argument společnosti Neptune Distribution, podle kterého jdou posuzovaná ustanovení nad rámec toho, co je nezbytné pro ochranu zdraví spotřebitelů, protože se vztahují na sodík ve všech chemických formách, včetně hydrogenuhličitanu sodného, ačkoliv posledně uvedená sloučenina není škodlivá pro lidské zdraví, neboť příčinou vysokého krevního tlaku je pouze chlorid sodný.
- 80 Ač není nutné rozhodovat o otázce, zda je škodlivost nadměrné konzumace sodíku ve spojení s chloridovými ionty, pokud jde o nebezpečí vzniku vysokého krevního tlaku, srovnatelná s nebezpečím konzumace sodíku vyskytujícího se v jiných chemických sloučeninách, zejména

v hydrogenuhličitanu sodném, je třeba konstatovat, že toto nebezpečí je vymezeno unijním normotvůrcem jednak s ohledem na požadavek ochrany lidského zdraví a jednak s ohledem na zásadu obezřetnosti v této oblasti.

- 81 Jak uvedl generální advokát v bodě 49 svého stanoviska, unijní normotvůrce musí přihlídnout k zásadě obezřetnosti, podle které v případě, že přetrvává nejistota o riziku nebo jeho dosahu pro lidské zdraví, lze přijmout ochranná opatření a nemusí se čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik (viz rozsudek *Acino v. Komise*, C-269/13 P, EU:C:2014:255, bod 57).
- 82 Vyjde-li najevo, že je nemožné s jistotou určit tvrzené riziko nebo jeho dosah z důvodu nerozhodných výsledků provedených studií, avšak pravděpodobnost skutečné škody pro veřejné zdraví za předpokladu realizace rizika trvá, pak tato zásada odůvodňuje přijetí omezujících opatření (v tomto smyslu viz rozsudek *Acino v. Komise*, C-269/13 P, EU:C:2014:255, bod 58).
- 83 S ohledem na spis, který má Soudní dvůr k dispozici a zejména na stanovisko EFSA ze dne 21. dubna 2005 uvedené v bodě 30 tohoto rozsudku, na které odkazuje předkládající rozhodnutí, se však nejeví, že je vyloučeno nebezpečí pro zdraví lidí způsobené nadměrnou spotřebou sodíku vyskytujícího se v různých chemických sloučeninách, zejména v hydrogenuhličitanu sodném.
- 84 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že unijní normotvůrce mohl mít platně za to, že takové požadavky a omezení, jako jsou ty, které jsou stanoveny ustanoveními, jež jsou předmětem první otázky, pokud jde o používání tvrzení nebo údajů odkazujících na nízký obsah sodíku v přírodních minerálních vodách, jsou vhodné a nezbytné k zajištění ochrany zdraví lidí v Unii.
- 85 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že zásah do svobody projevu a informací podnikatele, jakož i do jeho svobody podnikání je v projednávané věci přiměřený sledovaným cílům.
- 86 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že posouzení druhé otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III této směrnice, jakož i s přílohou nařízení č. 1924/2006.

K nákladům řízení

- 87 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 8 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 ze dne 20. prosince 2006 o výživových a zdravotních tvrzeních při označování potravin, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 107/2008 ze dne 15. ledna 2008, ve spojení s přílohou tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že zakazuje používání tvrzení „s velmi nízkým obsahem sodíku/soli“ a jakékoli tvrzení mající pro spotřebitele pravděpodobně stejný význam, pokud jde o přírodní minerální vody a jiné vody.

Článek 9 dost. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/54/ES ze dne 18. června 2009 o využívání a prodeji přírodních minerálních vod ve spojení s přílohou III této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby obaly, etikety nebo reklama na přírodní minerální vody obsahovaly tvrzení nebo údaje, které mohou u spotřebitelů vyvolat

dojem, že dotyčné vody mají nízký obsah sodíku nebo soli nebo jsou vhodné pro dietu s nízkým obsahem sodíku, protože celkový obsah sodíku ve všech chemických formách, v nichž se sodík vyskytuje, je roven či je vyšší než 20 mg/l.

- 2) Posouzení druhé otázky neodhalilo žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost čl. 9 odst. 1 a 2 směrnice 2009/54 ve spojení s přílohou III této směrnice, jakož i s přílohou nařízení č. 1924/2006.**

Podpisy.