FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

fremsat den 15. maj 1997 *

Indledning

1. I denne sag har Bundesverwaltungsgericht, Forbundsrepublikken Tyskland, forelagt Domstolen forskellige præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Rådets direktiv af 15. juli 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand (80/777/EØF) [1] (herefter »direktivet«).

De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

2. Direktivet indeholder følgende bestemmelser af betydning for sagen:

»*Artikel 1*

1. Dette direktiv vedrører vand, der udvindes af jorden i en medlemsstat, og som af den pågældende medlemsstats ansvarlige myndighed anerkendes som naturligt mineralvand, der opfylder bestemmelserne i bilag I, del I.

...

BILAG I

I. DEFINITION

1. Ved 'naturligt mineralvand' forstås i henhold til artikel 5 bakteriologisk sundt vand, der hidrører fra et underjordisk grundvandsspejl eller vandlag, og som kommer fra en kilde, der udnyttes ved et eller flere naturlige eller kunstige udspring.

Naturligt mineralvand adskiller sig klart fra almindeligt drikkevand:

a) ved sin naturlige beskaffenhed, der er kendetegnet ved dets indhold af mineraler, mikronæringsstoffer eller andre bestanddele samt i givet fald ved at have visse virkninger;

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 229, s. 1.

b) ved sin naturlige renhed,

idet begge karakteristika er bevaret som følge af den underjordiske oprindelse af dette vand, som har været beskyttet imod enhver risiko for forurening.

2. Disse karakteristika, der kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber, skal være bedømt [2]:

a)

1. geologisk og hydrologisk,

2. fysisk, kemisk og fysisk-kemisk,

3. mikrobiologisk,

4. om nødvendigt, farmakologisk, fysiologisk og klinisk,

b) efter de i del II anførte kriterier,

c) efter metoder, der er videnskabeligt godkendt af den ansvarlige myndighed.

De i litra a, nr. 4, omhandlede undersøgelser kan være fakultative, når vandet i sin sammensætning udviser karakteristika, på grundlag af hvilke vandet inden dette direktivs ikrafttræden er blevet betragtet som naturligt mineralvand i den medlemsstat, der er oprindelsesland. Dette er navnlig tilfældet, dersom det pågældende vand ved udspringet og efter aftapning pr. kg indeholder i alt mindst 1 000 mg fast stof i opløst form eller mindst 250 mg fri kulsyre.

...

II. FORSKRIFTER OG KRITERIER FOR ANVENDELSE AF DEFINITIONEN

...

1.4. Forskrifter for de kliniske og farmakologiske undersøgelser

2 — På de andre sprog, som var Fællesskabernes officielle sprog på tidspunktet for vedtagelsen af direktivet, lyder denne sætning således:
»Diese Merkmale, die natürlichem Mineralwasser gesundheitsdienliche Eigenschaften verleihen können, müssen überprüft worden sein: ...«
»These characteristics, which may give natural mineral water properties favourable to health, must have been assessed: ...«
»Ces caractéristiques, qui sont de nature à apporter à l'eau minérale naturelle ses propriétés favorables à la santé, doivent avoir été appréciées: ...«
»Queste caratteristiche, che sono tali da conferire all'acqua minerale naturale le sue proprietà salutari, devono essere state valutate: ...«
»Deze kenmerken, die aan natuurlijk mineraalwater gezondheidbevorderende eigenschappen kunnen verlenen, moeten zijn beoordeeld: ...«
På de sprog, som er blevet officielle sprog efter vedtagelsen af direktivet, lyder sætningen således:
»Estas características, que son las que confieren al agua mineral natural sus propiedades salutíferas, deberán haber sido apreciadas: ...«
»Αυτά τα χαρακτηριστικά, ικανά να προσδίδουν στο φυσικό μεταλλικό νερό τις ευνοϊκές για την υγεία ιδιότητές του, πρέπει να έχουν εκτιμηθεί: ...«
»Estas características, que são de natureza a conferir à água mineral natural as suas propriedades favoráveis à saúde, devem ter sido avaliadas: ...«
»Nämä ominaisuudet, jotka saattavat antaa luontaiselle kivennäisvedelle terveydelle suotuisia ominaisuuksia, on ollut tutkittava: ...«
»Dessa karakteristika som kan ge naturligt mineralvatten hälsofrämjande egenskaper måste ha blivit bedömda ...«

1.4.1. De undersøgelser, der skal foretages efter videnskabeligt anerkendte metoder, skal være tilpasset det naturlige mineralvands særlige karakteristika og dets virkninger på den menneskelige organisme, såsom diurese, mave- og tarmfunktion, kompensation for mangel på mineralstoffer.

...«

Sagen for den nationale ret og de præjudicielle spørgsmål

3. I slutningen af 1980'erne fandt Badische Erfrischungs-Getränke GmbH & Co. KG (herefter »Selskabet«) en vandforekomst. En analyse af vandet i brønden viste et indhold af opløste faste stoffer på 617 mg samt af frit opløst kuldioxid på 34 mg pr. liter. En undersøgelse af vandets ernæringsfysiologiske virkninger viste et lavt indhold af natrium og klorid.

4. Selskabet indgav herefter begæring om anerkendelse af vandet som naturligt mineralvand i henhold til direktivet, men denne begæring blev afslået af Land Baden-Württemberg den 28. november 1989 og den 2. april 1990 under henvisning til, at vand ikke kan have de »ernæringsfysiologiske virkninger«, som kræves i de tyske gennemførelsesregler, uden et positivt indhold af vigtige bestanddele.

5. Ved dom af 8. november 1991 har Verwaltungsgericht Karlsruhe afslået Selskabets krav om anerkendelse af vandet som naturligt mineralvand.

6. Denne dom er stadfæstet af Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg den 30. november 1993 med den begrundelse, at selskabet ikke har godtgjort, at vandet har ernæringsfysiologiske virkninger som følge af bestanddele i vandet, således som det kræves efter tysk lovgivning. Manglende eller ringe indhold af bestanddele i vandet var ikke tilstrækkeligt til en anerkendelse.

7. Selskabet har indbragt sagen for Bundesverwaltungsgericht, der i kendelse af 31. august 1995 har fortolket de tyske gennemførelsesregler således, at der skal foreligge årsagsforbindelse mellem et positivt indhold af bestanddele i vandet og ernæringsfysiologiske virkninger, og at denne årsagsforbindelse skal godtgøres videnskabeligt i forbindelse med anerkendelse af vand med lavt

indhold af mineraler og/eller kuldioxid. Bundesverwaltungsgericht nærer imidlertid tvivl om, hvorvidt de krav, der således stilles af den tyske lovgivning, er i overensstemmelse med direktivet, og har forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Skal artikel 1, stk. 1, jf. bilag I (I. Definition), i [direktivet] fortolkes således, at vand — bortset fra den kategori af kildevand ('Altwässer'), som er omhandlet i bilag I, I. Definition, nr. 2, stk. 2 — kun kan anerkendes som naturligt mineralvand, når det besidder sundhedsbefordrende egenskaber, og i bekræftende fald, når disse egenskaber kan påvises?

2) Kan de i påkommende tilfælde krævede sundhedsbefordrende egenskaber også vise sig ved manglende eller ringe indhold af de i bilag I, del I, nr. 1, litra a), nævnte bestanddele (f.eks. natriumfattigt vand)?

3) Hvorledes skal begrebet 'sundhedsbefordrende egenskaber' i bilag I, del I, nr. 2, afgrænses over for begrebet 'visse virkninger' i del I, nr. 1, litra a) (jf. del II, 1.4.1 i bilag I)?«

Det første spørgsmål

8. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er en betingelse for anerkendelse af vand som naturligt mineralvand, at vandet har sundhedsbefordrende egenskaber, og i givet fald, om disse egenskaber skal påvises.

9. Selskabet har med støtte fra Det Forenede Kongerige og Den Irske Republik anført, at naturligt mineralvand i kraft af sine karakteristika, dvs. sin natur og oprindelige renhed, kan have sundhedsbefordrende egenskaber. Det er imidlertid ikke en betingelse for at anerkende vand som naturligt mineralvand, at det rent faktisk har sundhedsbefordrende egenskaber. I så fald ville fællesskabslovgiver have anvendt ordet »skal« i stedet for ordet »kan« i bilag I, del I, nr. 2, til direktivet. De sundhedsbefordrende egenskaber, der nævnes i bilag I, del I, nr. 2, udgør ikke en del af definitionen i nr. 1.

10. Land Baden-Württemberg har med støtte fra den franske og den italienske regering anført, at vand kun kan anerkendes som naturligt mineralvand, hvis det har sundhedsbefordrende egenskaber. Naturligt mineralvand er ikke kun defineret ved dets oprindelse, indhold og tilstand, men også ved ernæringsfysiologiske virkninger, idet sådanne virkninger følger af indholdet af

mineraler, mikronæringsstoffer og andre bestanddele, der bestemmer vandets natur. Det følger af bilag I, del I, nr. 2, at vandets sundhedsbefordrende egenskaber skal påvises. Bestemmelsen i nr. 2 kompletterer og tydeliggør nr. 1 ved at stille krav om en bedømmelse af de i nr. 1 anførte karakteristika med henblik på konkret at påvise de sundhedsbefordrende egenskaber.

11. Kommissionen har anført, at bestemmelsen i nr. 1 og 2 i bilag I, del I, skal læses sammen, således at indholdet af både nr. 1 og nr. 2 indgår i definitionen af naturligt mineralvand. Den tyske, engelske, nederlandske og danske version af nr. 2 svarer til hinanden og er tvetydige i henseende til spørgsmålet om, hvorvidt mineralvand altid skal have sundhedsbefordrende egenskaber. Hverken den franske, italienske eller spanske version af nr. 2 efterlader derimod tvivl om, at mineralvand altid skal indeholde sådanne egenskaber.

12. Jeg skal fremhæve, at bestemmelsen i direktivets artikel 1, stk. 1, angiver, at direktivet vedrører vand, der udvindes af jorden i en medlemsstat, og som af den pågældende medlemsstats ansvarlige myndighed anerkendes som naturligt mineralvand, der opfylder bestemmelserne i bilag I, del I.

13. Bilag I, del I, nr. 1, 1. afsnit, angiver udtrykkeligt at indeholde oplysning om, hvad der skal forstås ved naturligt mineralvand. Nr. 1, 1. afsnit, definerer herefter naturligt mineralvand ved dets underjordiske oprindelse. Nr. 1, 2. afsnit, tilføjer, at naturligt mineralvand adskiller sig fra almindeligt drikkevand ved to karakteristika: dels dets naturlige beskaffenhed, der er kendetegnet ved dets indhold af mineraler og mikronæringsstoffer eller andre bestanddele samt i givet fald ved at have visse virkninger, dels dets naturlige renhed.

14. Bilag I, del I, nr. 2, foreskriver i en hovedsætning, at »Disse karakteristika« skal være bedømt på nærmere angivne måder efter de i del II anførte kriterier og efter videnskabeligt anerkendte metoder. Der er indskudt en bisætning i denne hovedsætning umiddelbart efter ordene »Disse karakteristika«. Bisætningen indledes med sætningens subjekt, »der«. Dette relative pronomen henviser til udtrykket »Disse karakteristika« i hovedsætningen. Omskrevet til en selvstændig sætning lyder bisætningen herefter: »Disse karakteristika kan give det naturlige mineralvand dets sundhedsbefordrende egenskaber«.

15. Sætningen fremtræder med visse variationer i de forskellige sproglige versioner. Således anvender den danske, tyske, engelske, nederlandske, græske, finske og svenske version alle en præsensform af verbet »at kunne« og angiver således, at det er en mulighed, at naturligt mineralvand har sundhedsbefordrende egenskaber.

16. Den franske, den italienske, den spanske og den portugisiske version anvender formuleringerne »qui sont de nature à ...«, »che sono tali da conferire ...«, »que son las que confieren ...« og »que são de natureza a conferir ...«. Disse formuleringer synes imidlertid ikke at have noget normativt indhold, men fremtræder snarere som et deskriptivt udsagn om, at de nævnte karakteristika har den natur at give vandet sundhedsbefordrende egenskaber.

17. Såfremt fællesskabslovgiver havde ønsket at gøre sundhedsbefordrende egenskaber til et krav, for at vand kunne anerkendes som naturligt mineralvand, ville det have været nemt at fjerne enhver tvivl ved i de forskellige sproglige versioner at anvende en præsensform af verbet »at skulle«. Det ville i givet fald desuden have været nærliggende at indsætte denne betingelse i nr. 1, der indeholder definitionen af naturligt mineralvand, og ikke i en bisætning i nr. 2, der indeholder forskrifter for bedømmelse af kravene i nr. 1. I Kommissionens oprindelige forslag til direktivet [3] var et krav om sundhedsbefordrende egenskaber da også indsat i nr. 1. På denne baggrund synes den endelige placering i nr. 2 netop at være udtryk for, at Rådet ikke ønskede, at det skulle være en betingelse for anerkendelse af vand som naturligt mineralvand, at det havde sundhedsbefordrende egenskaber.

3 — EFT C 69 af 11.6.1970, s. 14.

18. For denne fortolkning taler endvidere, at direktivet ikke indeholder nogen definition af begrebet sundhedsbefordrende egenskaber. Det er således med god grund, at den forelæggende ret med det andet og tredje spørgsmål ønsker vejledning om begrebets nærmere indhold for det tilfælde, at Domstolen skulle nå frem til, at det er en betingelse for anerkendelse af vand som naturligt mineralvand, at det har sundhedsbefordrende egenskaber. Det er ligeledes med god grund, at den forelæggende ret med andet led af det første spørgsmål beder om oplysning om, hvordan sådanne egenskaber i givet fald skulle påvises. Dette giver direktivet ikke noget svar på. Sådanne regler havde været nødvendige at medtage i direktivet, hvis Rådets mening havde været, at der skulle stilles krav om sundhedsbefordrende egenskaber for at godkende vand som naturligt mineralvand. Dette bliver særlig klart, når man ser, hvor detaljeret direktivet i øvrigt er udformet.

19. På denne baggrund skal jeg foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål med, at bestemmelserne i direktivets artikel 1, stk. 1, jf. bilag I, del I, nr. 1, og 2, skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat stiller krav om, at vand skal have sundhedsbefordrende egenskaber, for at det kan anerkendes som naturligt mineralvand.

Det andet og det tredje spørgsmål

20. Det fremgår udtrykkeligt af det andet spørgsmål, at der kun ønskes svar herpå, hvis det første spørgsmål besvares med, at vand kun kan anerkendes som naturligt mineralvand, såfremt det har sundhedsbefordrende egenskaber. Det tredje spørgsmål angår afgrænsningen af udtrykket »sundhedsbefordrende egenskaber« i bilag I, del I, nr. 2. Som det fremgår af min besvarelse af det første spørgsmål, skal vand anerkendes som naturligt mineralvand, uanset om det har »sundhedsbefordrende egenskaber«, eller dette ikke er tilfældet. Det har således ingen praktisk betydning at foretage en nærmere afgrænsning af udtrykket sundhedsbefordrende egenskaber, jf. ovenfor vedrørende det første spørgsmål.

Der er således ikke anledning til at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Forslag til afgørelse

21. Jeg foreslår på denne baggrund Domstolen at besvare de af Bundesverwaltungsgericht stillede spørgsmål således:

Bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, jf. bilag I, del I, nr. 1 og 2, i Rådets direktiv af 15. juli 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om udvinding og markedsføring af naturligt mineralvand (80/777/EØF) skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat stiller krav om, at vand skal have sundhedsbefordrende egenskaber, for at det kan anerkendes som naturligt mineralvand.