



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NIILA JÄÄSKINENA
od 9. srpnja 2015.¹

Predmet C-157/14

**Neptune Distribution
protiv
Ministre de l'Économie et des Finances**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku u vezi s tumačenjem i ocjenom valjanosti – Zaštita potrošača – Uredba (EZ) br. 1924/2006 – Prehrambene i zdravstvene tvrdnje koje se navode na hrani – Prirodne mineralne vode – Osnovica za izračun „istovjetne vrijednosti za sol“ količine natrija prisutne u hrani – Uzimanje u obzir samo sadržaja natrijeva klorida (stolne soli) ili ukupne količine natrija – Direktiva 2000/13/EZ i Direktiva 2009/54/EZ – Označavanje i oglašavanje hrane – Stavljanje na tržište prirodnih mineralnih voda – Zabrana izjava o niskom sadržaju soli – Članak 6. UEU-a – Članci 11. i 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda izražavanja i informiranja – Sloboda poduzetništva“

I – Uvod

1. Ovaj predmet temelji se na tužbi za poništenje koju je u Francuskoj podnio Neptune Distribution, s jedne strane, protiv upravne odluke o opomeni da iz označavanja i oglašavanja prirodnih mineralnih voda koje prodaje ukloni određene izjave – izjave kojima se kod potrošača nastoji stvoriti dojam da vode o kojima je riječ imaju nizak sadržaj soli ili natrija – kao i s, druge strane, protiv odluke ministra kojom je odbijena žalba u upravnom postupku koju je navedeno društvo podnijelo protiv prvonavedene odluke. Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), pred kojim je u okviru tog spora podnesena žalba, uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji je osnovan na dva odvojena temelja.

2. Sud koji je uputio zahtjev kao prvo zahtijeva tumačenje Priloga Uredbi (EZ) br. 1924/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani², što je zahtjev koji dosad nikad nije podnesen³.

3. Navedeni prilog sadržava među ostalim odredbe koje predviđaju da su prehrambene tvrdnje prema kojima je hrana „s niskim sadržajem natrija/soli“ ili „s vrlo niskim sadržajem natrija/soli“ dopuštene samo ako proizvod ne sadrži više od određene količine natrija ili od „istovjetne vrijednosti za sol“ te količine. Sud je zamoljen da odluči treba li potonji pojam razumjeti tako da se za izračun navedene istovjetne vrijednosti uzima u obzir isključivo sadržaj natrijeva klorida, koji se uobičajeno naziva stolna sol, ili pak ukupna količina natrija⁴ koji se nalazi u hrani, a da se u ovom zadnjem slučaju ne pravi razlika u odnosu na oblik u kojem se taj mineralni element nalazi.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 404, str. 9. i ispravak u SL 2007., L 12, str. 3. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 172.)

3 — Iako je Sud već tumačio više odredaba Uredbe br. 1924/2006, dosad još nije trebao odlučivati o navedenom prilogu.

4 — Natrij koji se nalazi na popisu „hranjivih tvari“ navedenom u članku 2. stavku 2. Uredbe br. 1924/2006.

4. Međutim, pitanje koje se u tom smislu prethodno postavlja jest određivanje trebaju li se navedene odredbe Uredbe br. 1924/2006 doista primijeniti ako je „hrana“ u pitanju, kao što je to u glavnom postupku, prirodna mineralna voda. Čini mi se da to ne bi trebalo biti tako u pogledu prve od prehrambenih tvrdnji jer postoji poseban propis prava Unije koji se ponajprije primjenjuje pri trgovini tih voda.

5. Kao drugo, Conseil d'État traži od Suda da odluči o valjanosti odredaba članka 2. stavka 1. Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o usklađivanju zakonodavstava država članica o označivanju, prezentiranju i oglašavanju hrane⁵ i odredaba članka 9. stavaka 1. i 2. Direktive 2009/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o iskorištavanju i stavljanju na tržište prirodnih mineralnih voda⁶, kao i njezina Priloga III. u vezi sa spomenutim prilogom Uredbi br. 1924/2006. Uvodno moram precizirati da imam ozbiljne sumnje o prihvatljivosti tako oblikovanog zahtjeva.

6. Sud koji je uputio zahtjev postavlja tu problematiku jer Neptune Distribution tvrdi da mu navedene odredbe sekundarnog prava Unije, time što mu zabranjuju isticati jedno obilježje sastava njegovih proizvoda koje je ispravno, povređuju slobodu izražavanja i informiranja kao i slobodu poduzetništva koje se jamče člankom 11. stavkom 1. i člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u vezi s člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a kao i člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sklopljene u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP). Međutim, čini mi se da je pozivanje na navedene temeljne slobode na tako tehničkom i specifičnom području, kao što je ono koje uređuju navedene odredbe, neutemeljeno.

II – Pravni okvir

7. Valja uvodno uputiti da se Uredba (EU) br. 1169/2011⁷, kojom se osobito mijenja Uredba br. 1924/2006 i ukida Direktiva 2000/13, osim ako nije određeno drukčije, primjenjuje od 13. prosinca 2014., ali se u skladu s njezinim člancima 54. i 55. ne može primijeniti *ratione temporis* na glavni postupak.

A – Uredba br. 1924/2006

8. Članak 1. stavci 1. i 5. Uredbe br. 1924/2006, naslovljen „Predmet i područje primjene“, s jedne strane navodi da se tim instrumentom „usklađuju odredbe utvrđene zakonom ili drugim propisima u državama članicama koje se odnose na prehrambene i zdravstvene tvrdnje u svrhu osiguravanja učinkovitog funkcioniranja unutarnjega tržišta uz istodobno pružanje visoke razine zaštite potrošača“ i s druge strane da se „primjenjuje ne dovodeći u pitanje [određene] odredbe Zajednice“, među kojima su odredbe Direktive 80/777, koju je zamijenila Direktiva 2009/54⁸.

5 — SL L 109, str. 29. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 77.)

6 — SL L 164, str. 45. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 43., str. 150.). Ta direktiva koja se primjenjuje od 16. srpnja 2009. mijenja i ukida Direktivu Vijeća 80/777/EEZ od 15. srpnja 1980. o približavanju zakonodavstva država članica o iskorištavanju i stavljanju na tržište prirodnih mineralnih voda (SL L 229, str. 1.).

7 — Uredba (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL L 304, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 168.)

8 — Vidjeti bilješku 6. ovog mišljenja.

9. Članak 2. stavak 2. točke 4. i 5. te uredbe određuje:

„4. ‚prehrambena tvrdnja‘ znači svaka tvrdnja kojom se izjavljuje, sugerira ili naznačuje da ta hrana ima određena blagotvorna prehrambena svojstva zahvaljujući:

[...]

(b) [među ostalim] hranjivim tvarima ili ostalim tvarima koje ona:

- i. sadrži,
- ii. sadrži u smanjenom ili povećanom omjeru; ili
- iii. ne sadrži;

5. ‚zdravstvena tvrdnja‘ znači svaka tvrdnja kojom se izjavljuje, sugerira ili naznačuje da postoji odnos između neke kategorije hrane, određene hrane ili jedne od njezinih sastavnica i zdravlja“.

10. Članak 8. stavak 1. navedene uredbe određuje da su „[p]rehrambene tvrdnje dozvoljene [...] samo ako su navedene u Prilogu te samo ako su u skladu s uvjetima utvrđenim u ovoj Uredbi“.

11. Prilog Uredbi br. 1924/2006, naslovljen „Prehrambene tvrdnje i uvjeti koji se na njih primjenjuju“, određuje pragove ispod kojih su dopuštene sljedeće tvrdnje:

„S NISKIM SADRŽAJEM NATRIJA/SOLI

Tvrdnja da neka hrana ima niski sadržaj natrija/soli, kao i svaka tvrdnja za koju je vjerojatno da ima isto značenje za potrošača, može se stavljati samo ako taj proizvod ne sadrži više od 0,12 g natrija ili istovjetnu vrijednost za sol na 100 g ili na 100 ml. Za vode, osim prirodnih mineralnih voda koje potpadaju pod područje primjene Direktive [2009/54], ta vrijednost ne smije prelaziti 2 mg natrija na 100 ml.

S VRLO NISKIM SADRŽAJEM NATRIJA/SOLI

Tvrdnja da neka hrana ima vrlo niski sadržaj natrija/soli, kao i svaka tvrdnja za koju je vjerojatno da ima isto značenje za potrošača, može se stavljati samo ako taj proizvod ne sadrži više od 0,04 g natrija ili istovjetnu vrijednost za sol na 100 g ili na 100 ml. Ta tvrdnja se ne smije koristiti za prirodne mineralne vode niti za druge vode.“

B – Direktiva 2000/13

12. U skladu s člankom 2. stavcima 1. i 3. Direktive 2000/13 o označavanju, predstavljanju i oglašavanju hrane:

„1. Označivanje i korištene metode ne smiju:

(a) biti takve da dovode kupca u zabludu, a naročito:

- i) u pogledu karakteristika hrane te pogotovo [...] osobina, sastava [...];
- ii) pridavanjem učinaka ili svojstava hrani koja ih ne posjeduje;

iii) ukazivanjem na posebne karakteristike hrane kad u stvarnosti sva slična hrana posjeduje takve karakteristike;

(b) pridržavajući se odredbi Zajednice o prirodnim mineralnim vodama i hrani za posebne prehrambene potrebe, pridavati bilo kojoj hrani svojstva prevencije ili liječenja bolesti ljudi ili se pozivati na takva svojstva.

[...]

3. Zabrane ili ograničenja navedena u stavcima 1. i 2. također se primjenjuju na:

(a) prezentiranje hrane [...]

(b) oglašavanje [9].“

C – Direktiva 2009/54

13. Uvodna izjava 8. Direktive 2009/54 o trgovini prirodnih mineralnih voda navodi da se na te vode „primjenjuju [...] opća pravila utvrđena Direktivom [2000/13]. U skladu s tim, ova se direktiva može ograničiti na utvrđivanje dopuna i odstupanja od tih općih pravila“.

14. Članak 9. stavci 1. i 2. te direktive propisuje:

„1. Na ambalaži ili deklaracijama te pri bilo kojem obliku oglašavanj[a] zabranjeno je koristiti tvrdnje [...] koj[e]:

(a) u slučaju prirodne mineralne vode upućuju na svojstvo koje voda nema [...];

[...]

2. Zabranjeno je korištenje tvrdnji kojima se prirodnoj mineralnoj vodi pripisuju svojstva vezana uz prevenciju, terapiju ili liječenje bolesti ljudi.

Međutim, dopušteno je korištenje tvrdnji navedenih u Prilogu III. ako ispunjavaju odgovarajuće kriterije utvrđene u tom Prilogu ili, ako njih nema, kriterije utvrđene u nacionalnim odredbama te pod uvjetom da su te tvrdnje sastavljene na temelju fizikalno-kemijskih analiza i, prema potrebi, farmakoloških, fizioloških i kliničkih ispitivanja provedenih u skladu s priznatim znanstvenim metodama u skladu s Prilogom I. odjeljkom I. točkom 2.

Države članice mogu odobriti korištenje [...] drugih tvrdnji pod uvjetom da one nisu u suprotnosti s načelima iz prvog podstavka te da su u skladu s načelima iz drugog podstavka.“

15. Prilog III. Direktivi 2009/54 naslovljen „Tvrdnje i kriteriji utvrđeni u članku 9. stavku 2.“ sadržava tvrdnju „Pogodna za dijetu s malom količinom natrija“, popraćenu kriterijem prema kojem je „količina natrija manja od 20 mg/l“.

9 — Članak R. 112-7 Zakonika o zaštiti potrošača prenosi članak 2. Direktive 2000/13 u francusko pravo. U verziji koja je bila na snazi od 25. studenoga 2005. do 13. prosinca 2014. on je u prvom stavku propisivao da „[o]značivanje i korištene metode ne smiju biti takve naravi da dovedu u zabludu kupca ili potrošača, osobito u pogledu karakteristika hrane te pogotovo [...] osobina, sastava“ i u četvrtom stavku da se „[g]ore navedene zabrane ili ograničenja također [...] primjenjuju na oglašavanje i na prezentiranje hrane“.

III – Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

16. Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes d'Auvergne (Mreža regionalne uprave za tržišno natjecanje, potrošače i sprečavanje prijevara u Auvergnu, Francuska) odlukom od 5. veljače 2009. opomenuo je Neptune Distribution, koji prodaje i distribuira gazirane prirodne mineralne vode „Saint-Yorre“ i „Vichy Célestins“, da iz označavanja i oglašavanja tih voda ukloni sljedeće tvrdnje:

- „Natrij iz St-Yorrea je u biti natrijev bikarbonat. St-Yorre sadržava samo 0,53 g soli (ili natrijeva klorida) po litri, što je manje nego u litri mlijeka!!!“ i
- „Sol i natrij treba međusobno razlikovati – natrij iz Vichy Célestinsa sastoji se u biti od natrijeva bikarbonata. Ne smije ga se poistovjećivati sa stolnom soli (natrijevim kloridom). Vichy Célestins sadržava samo 0,39 g soli po litri, odnosno 2 do 3 puta manje nego litra mlijeka!“ kao i,
- općenito, svaku tvrdnju kojom se stvara dojam da vode o kojima je riječ imaju nizak ili vrlo nizak sadržaj soli ili natrija.

17. Odlukom od 25. kolovoza 2009. francuski ministar gospodarstva, industrije i rada odbio je žalbu u upravnom postupku koju je Neptune Distribution podnio protiv te opomene.

18. Presudom od 27. svibnja 2010. tribunal administratif de Clermont-Ferrand (Upravni sud u Clermont-Ferrandu) odbio je zahtjev Neptune Distributiona za poništenje zbog prekoračenja ovlasti navedene opomene od 5. veljače 2009. kao i naknadne ministrove odluke. Cour administrative d'appel de Lyon (Žalbeni upravni sud u Lyonu) potvrdio je tu presudu, presudom od 9. lipnja 2011. Neptune Distribution podnio je žalbu protiv te presude pred Conseilom d'État (Državno vijeće).

19. S obzirom na žalbene razloge koji su bili navedeni u okviru te žalbe i koji se odnose na odredbe prava Unije, odlukom od 26. ožujka 2014., koja je tajništvu Suda pristigla 4. travnja 2014., Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Čini li osnovicu za izračun „istovjetne vrijednosti za sol“ količine natrija prisutne u hrani u smislu Priloga Uredbi (EZ) br. 1924/2006 samo količina natrija koja, kada se poveže s kloridnim ionima, tvori natrijev klorid, odnosno stolnu sol ili ona uključuje ukupnu količinu natrija u hrani u svim njegovim oblicima?
2. U drugom slučaju, krši li se odredbama članka 2. stavka 1. Direktive 2000/13/EZ i članka 9. stavaka 1. i 2. Direktive 2009/54/EZ, u vezi s Prilogom III. toj direktivi, u kontekstu odnosa ravnoteže između natrija i soli utvrđene u Prilogu Uredbi (EZ) br. 1924/2006, time što se zabranjuje distributeru mineralne vode da na svojim deklaracijama i u promidžbenim porukama ističe izjave o niskom sadržaju soli koja bi se mogla nalaziti u njegovu proizvodu koji je inače bogat natrijevim bikarbonatom, u mjeri u kojoj bi se time kupca moglo dovesti u zabludu glede ukupnog sadržaja natrija u vodi, članak 6. stavak 1. podstavak 1. Ugovora o Europskoj uniji u vezi s člankom 11. stavkom 1. (sloboda izražavanja i informiranja) i člankom 16. (sloboda poduzetništva) [Povelje], kao i članak 10. [EKLJP-a]?“

20. Pisana očitovana podnijeli su Neptune Distribution, francuska, grčka i talijanska vlada kao i Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija. Na raspravi održanoj 26. veljače 2015. samo talijanska vlada nije bila zastupana.

IV – Analiza

A – Tumačenje Priloga Uredbi br. 1924/2006 (prvo pitanje)

21. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, kao prvo, na tumačenje pojma, to jest na tumačenje „istovjetne vrijednosti za sol“ količine natrija prisutne u hrani, koja se nalazi u Prilogu Uredbi br. 1924/2006 u okviru gorenavedenih prehrambenih tvrdnji „s niskim sadržajem natrija ili soli“ i „s vrlo niskim sadržajem natrija ili soli“¹⁰. Sudu je prvi put postavljeno pitanje treba li navedeni pojam tumačiti na način da se u tom aktu kao osnovica za izračun „istovjetne vrijednosti za sol“ uzima isključivo količina natrija koji, kada se poveže s kloridnim ionima, može tvoriti natrijev klorid (nazvan „stolna sol“) ili ukupna količina natrija u svim njegovim oblicima koja se nalazi u hrani o kojoj je riječ.

22. Sud koji je uputio zahtjev u potporu prvoj od tih dviju mogućnosti, koju zagovara Neptune Distribution, navodi da „budući da se natrij u prirodi obično nalazi samo povezan s drugim kemijskim elementima“, može se smatrati da navedeni prilog nalaže da se u obzir uzme samo količina natrija koji tvori natrijev klorid¹¹. Sud koji je uputio zahtjev s druge strane navodi da, ako bi on prihvatio drugu mogućnost, kao što to zagovara francuska uprava, ne bi se moglo smatrati da voda bogata natrijevim bikarbonatom ima „niski sadržaj natrija/soli“, u smislu Priloga Uredbi br. 1924/2006, iako ona ima nizak odnosno vrlo nizak sadržaj natrijeva klorida¹².

23. S tim u vezi smatram da se *prethodno* treba riješiti problem primjenjivosti u ovom slučaju odredaba Uredbe br. 1924/2006 i osobito onih sadržanih u njezinu prilogu. Poput francuske i grčke vlade smatram da Direktiva 2009/54 uvodi poseban sustav za izjave koje bi se mogle pojaviti na deklaracijama i u oglašavanju prirodnih mineralnih voda, što smatram da dovodi do toga da je u vezi s tom posebnom kategorijom hrane¹³ općenito isključena uporaba prehrambenih ili zdravstvenih tvrdnji propisanih u Uredbi br. 1924/2006. Neptune Distribution i Komisija tvrde suprotno, da Uredba br. 1924/2006 i Direktiva 2009/54 imaju komplementaran karakter što se tiče izjava koje bi se mogle koristiti za prirodne mineralne vode, ali ta me teza nije potpuno uvjerila, uzimajući u obzir tekst i ustroj akata prava Unije koji su ovdje relevantni.

24. Naime, članak 1. stavak 5. točka (b) Uredbe br. 1924/2006, čiji su predmet prehrambene i zdravstvene tvrdnje¹⁴ u odnosu na hranu općenito, izričito određuje da se ta uredba primjenjuje ne dovodeći u pitanje odredbe Direktive 80/777 o trgovini prirodnim mineralnim vodama koju je 16. srpnja 2009.¹⁵ zamijenila Direktiva 2009/54.

10 — Vidjeti točku 11. ovog mišljenja. Te dvije tvrdnje dopuštene su samo ako proizvod ne sadrži više od definirane količine natrija (odnosno „0,12 g“ i „0,04 g“ natrija „na 100 g ili na 100 ml“ ili istovjetnu vrijednost za sol na tu količinu natrija).

11 — Neptune Distribution tvrdi da bi druga metoda izračuna istovjetne vrijednosti za sol bila neprimjerena jer u prirodnim mineralnim vodama natrij se uglavnom povezuje s bikarbonatom i samo se mali dio natrija povezuje s kloridima i nastaje sol.

12 — Praktični rezultat potonjeg tumačenja bio bi taj da distributer prirodne mineralne vode s malom količinom natrijeva klorida, ali s velikom količinom natrijeva bikarbonata, ne bi mogao upotrijebiti tvrdnju o niskom sadržaju soli (ili natrijeva klorida) svojeg proizvoda jer bi, ako pretpostavimo da je točna, takva tvrdnja bila takve naravi da bi dovela u zabludu kupca o ukupnom sadržaju natrija u toj vodi.

13 — Francuska vlada naglašava da su, u glavnom postupku, i sud prvog stupnja i žalbeni sud smatrali da je odluka kojom su bile zabranjene sporne tvrdnje pogrešno utemeljena na Uredbi br. 1924/2006, ali da se ta odluka može opravdati na temelju Direktive 80/777, koja je postala Direktiva 2009/54. Francuska vlada navodi da sud koji je uputio zahtjev ne dovodi u pitanje tu analizu, ali ipak postavlja prvo pitanje jer smatra da se odredbe koje su prema njegovu mišljenju primjenjive u ovom slučaju, to jest članak 2. stavak 1. Direktive 2000/13 kao i članak 9. stavci 1. i 2. Direktive 2009/54 i njezin Prilog III., trebaju tumačiti u svjetlu pojma „istovjetna vrijednost za sol“ koji se nalazi u Prilogu Uredbi br. 1924/2006 (vidjeti t. 37. ovog mišljenja).

14 — Tako kako su definirane u članku 2. stavku 2. četvrtom i petom podstavku navedene uredbe. O razlikama između tih dviju kategorija tvrdnji i vezi među s njima povezanim odredbama, vidjeti osobito presudu Ehrmann (C-609/12, EU:C:2014:252, t. 25. i slj.).

15 — Grčka vlada navodi da ni u kojem slučaju nije moguće tvrditi da je pojam prehrambene tvrdnje u smislu Uredbe br. 1924/2006 drukčiji od pojma označavanja koji je uređen Direktivom 2009/54 jer se na kraju radi o zaštiti istih pravnih interesa, to jest zaštiti zdravlja i potrošača i zaštiti slobodnog kretanja robe te zdravog tržišnog natjecanja.

25. Štoviše, prehrambenu tvrdnju prema kojoj neka hrana ima „niski sadržaj natrija/soli“ za koju taj prilog dopušta da se koristi pod određenim uvjetima, Prilog toj uredbi ograničava na sve vode „osim prirodnih mineralnih voda koje potpadaju pod područje primjene Direktive [2009/54]“. Čini mi se jasnim da je zakonodavac Unije tu namjeravao razlikovati prirodne mineralne vode koje tvore posebnu kategoriju hrane, na koju se na području koje pokrivaju odredbe Direktive 2009/54 primjenjuje ponajprije ili čak isključivo ta direktiva¹⁶.

26. Točno je da Prilog Uredbi br. 1924/2006 zabranjuje uporabu prehrambene tvrdnje da neka hrana ima „vrlo niski sadržaj natrija/soli“ koja vrijedi i za prirodne mineralne vode i za druge vode. Međutim, smatram da se tu radi o pojašnjenju koje se odnosi na vrstu tvrdnji koje uopće nisu uređene Direktivom 2009/54. Ta posebna odredba Priloga navedenoj uredbi stoga je namijenjena primjeni na prirodne mineralne vode koje usto potpadaju pod područje primjene Direktive 2009/54. Međutim ta odredba zabranjuje upotrebu navedene tvrdnje što se tiče prirodnih mineralnih voda i ostalih voda te ima apsolutan karakter jer, kao što upućuje zadnja rečenica te odredbe, ta zabrana vrijedi bez obzira na kriterij „istovjetne vrijednosti za sol“ natrija. Stoga, njezina primjena u situaciji kao što je ona u glavnom postupku ne ovisi o tumačenju tog kriterija.

27. S druge strane, što se tiče prethodno navedene prehrambene tvrdnje o „niskom sadržaju natrija/soli“, Prilog Uredbi br. 1924/2006, koji dopušta njezinu uporabu, mogao je ući u znatan sukob s Prilogom III. Direktivi 2009/54, koji uređuje uporabu tvrdnje „Pogodna za dijetu s malom količinom natrija“, sukob normi koji je riješen u korist te direktive.

28. Smatram da iz tog proizlazi da su jedine tvrdnje koje su mogle navoditi da prirodna mineralna voda ima nizak sadržaj natrija one koje predviđa Direktiva 2009/54 u skladu s člankom 9. stavkom 2. te direktive, u vezi s njezinim Prilogom III. Stoga se pojam „istovjetna vrijednost za sol“, čije se tumačenje traži u prvom prethodnom pitanju, pojavljuje isključivo u Uredbi br. 1924/2006, a ne u navedenoj direktivi¹⁷ ni u Direktivi 2000/13¹⁸.

29. Međutim, smatram da bi bilo prikladno pojasniti da što se tiče tumačenja *pojma* „istovjetna vrijednost za sol“ u smislu Priloga navedenoj uredbi dijelim gledište francuske, grčke i talijanske vlade kao i Komisije¹⁹, prema kojem je ukupna količina natrija u hrani jedina relevantna osnovica za izračun „istovjetne vrijednosti za sol“ natrija koji ta hrana sadrži.

30. Naime, Uredba br. 1924/2006 i njezin prilog ne prave razliku između različitih izvora natrija koji se nalazi u hrani. Osobito, ne prave nikakvu razliku u odnosu na moguće povezivanje natrija s bikarbonatnim ili kloridnim ionima. Naprotiv, u prehrambenim tvrdnjama o kojima je riječ navedeni prilog utvrđuje neposrednu vezu između najvišeg dopuštenog sadržaja „natrija“, bez obzira na njegov oblik, i „istovjetne vrijednosti za sol“ za taj referentni sadržaj²⁰.

16 — Poseban pristup rezerviran je za prirodne mineralne vode u Direktivi 2000/13 (vidjeti članak 2. stavak 1. točku (b)) kao i u Uredbi br. 1169/2011, koja zamjenjuje tu direktivu (vidjeti upućivanja u prilog odredbama prava Unije koje se primjenjuju na prirodne mineralne vode iz članaka 7. i 29. i Priloga V. toj uredbi).

17 — Povezanom primjenom navedenih odredaba Direktive 2009/54 tvrdnja „pogodna za dijetu s malom količinom natrija“ može se upotrijebiti za prirodne mineralne vode u kojima je „količina natrija manja od 20 mg/l“, pri čemu se taj kriterij ne odnosi na moguću istovjetnu vrijednost za sol. Naglašavam da se ta tvrdnja, čiji je sadržaj prosječnom potrošaču potpuno razumljiv, odnosi ne samo na relativnu vrijednost unosa natrija već, s upućivanjem na konkretnu dijetu, na apsolutnu vrijednost tog unosa.

18 — To je moguće objasniti i kemijskim podatkom o tome da prirodne mineralne vode ne sadrže sol (natrijev klorid) kao takvu. Kao što su naglasili francuska vlada i Vijeće, te prirodne mineralne vode mogu sadržavati mineralne elemente kao što su natrij, bikarbonat i klorid, samo odvojeno i nepovezano onako kako oni mogu nastati, kao natrijev bikarbonat ili natrijev klorid jer se ioni svakog od navedenih elemenata nalaze rastopljeni u tim tekućinama.

19 — Parlament i Vijeće zauzeli su stav samo o odgovoru koji treba dati na drugo prethodno pitanje. Međutim, neki elementi sadržani u njihovim očitovanjima daju pojašnjenja koja su korisna i za prvo prethodno pitanje.

20 — Vidjeti bilješku 10. ovog mišljenja.

31. Slijedeći istu logiku, zakonodavac Unije želio je izbjeći svako miješanje između pojma natrij i pojma sol (ili natrijev klorid) kada je konkretno riječ o trgovini prirodnim mineralnim vodama koja je uređena Direktivom 2009/54²¹ i o informiranju potrošača o hrani koje je sada uređeno Uredbom br. 1169/2011²².

32. Te doslovne argumente potvrđuju teleološka razmatranja. Naime, kako podsjećaju francuska vlada i Komisija, Uredba br. 1924/2006 ima za cilj osigurati istinitost prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji i visoku razinu zaštite potrošača na tom području²³. Međutim, smatram da se ti ciljevi mogu u potpunosti postići jedino ako se u okviru prehrambenih tvrdnji dopuštenih na temelju zajedničke primjene članka 8. te uredbe i njezina priloga uzima u obzir ukupni sadržaj natrija koji se nalazi u hrani, a ne samo dio u obliku natrijeva klorida.

33. Naposljetku, Vijeće valjano naglašava da „uzimanje u obzir ukupnog unosa natrija u svim izvorima odgovara dugotrajnoj zdravstvenoj praksi u međunarodnim tijelima na prehrambenom području“²⁴. Parlament dodaje da „što se tiče cilja smanjivanja unosa natrija, dokumenti WHO-a izričito utvrđuju istovjetnost između stolne soli (natrijev klorid) i ostalih izvora natrija, među ostalim, natrijeva bikarbonata“²⁵.

34. Posljedično, smatram da se pojam „istovjetna vrijednost za sol“ u smislu Priloga Uredbi br. 1924/2006 treba tumačiti na način da se odnosi na ukupnu količinu natrija koja se nalazi u hrani, u svim oblicima, a ne samo na natrij koji se može povezati s kloridnim ionima (natrijev klorid zvan „stolna sol“).

B – Ocjena valjanosti odredaba iz Direktive 2000/13 i Direktive 2009/54 (drugo pitanje)

1. Smisao i doseg postavljenog pitanja

35. Drugo prethodno pitanje je postavljeno podredno. Postavljeno je samo za slučaj da Sud u odgovoru na prvo pitanje odluči da u obzir treba uzeti ukupnu količinu natrija sadržanog u hrani u svim njegovim oblicima, za izračun sadržaja „istovjetne vrijednosti za sol“ najvišeg dopuštenog stupnja natrija kako bi se mogle upotrijebiti prehrambene tvrdnje „s niskim sadržajem natrija/soli“ i „s vrlo niskim sadržajem natrija/soli“ predviđene Uredbom br. 1924/2006.

21 — Podsjećam da navedena direktiva upućuje samo na „natrij“ prisutan u tim vodama (vidjeti Prilog III.).

22 — U skladu s uvodnom izjavom 37. Uredbe br. 1169/2011, „da [bi] krajnji potrošači [bili] u mogućnosti lako razumjeti informacije na etiketi“, „primjereno [je] na etiketama koristiti izraz ‚sol‘ umjesto izraza ‚natrij‘ za tu hranjivu tvar“. Osim toga, njezin Prilog I. točka 11. pojašnjava, na temelju „nutritivne deklaracije“ određene tom uredbom, da je „sol“ [...] ekvivalent sadržaja soli [koji treba izračunati] pomoću jednadžbe: sol = natrij × 2,5“, a dokument Komisije naslovljen „Pitanja i odgovori o primjeni Uredbe (EU) br. 1169/2011“ od 31. siječnja 2013. dodaje da se u tom pogledu treba uzeti u obzir „ukupna količina natrija u hrani“ (vidjeti t. 3.25).

23 — Vidjeti osobito uvodne izjave 1., 2., 9. i 10. kao i članak 1. stavak 1. navedene uredbe uz točku 6. Obrazloženja prijedloga [COM(2003) 424 final], na osnovi kojega je donesena navedena uredba.

24 — Vijeće navodi među ostalim smjernice koje je donio Codex Alimentarius – zajedničko tijelo Organizacije za prehranu i poljoprivredu (FAO) i Svjetske zdravstvene organizacije (WHO), i to „za prehrambeno označavanje“ (CAC/GL 2-1985, kako su izmijenjene 2013.) i „za upotrebu prehrambenih i zdravstvenih tvrdnji“ (CAC/GL 23-1997, kako su izmijenjene 2004.). Naglašavam da uvodna izjava 7. Uredbe br. 1924/2006 izričito upućuje na zadnje navedene smjernice.

25 — Parlament među ostalim navodi dokument WHO-a naslovljen „Smanjiti unos soli kod stanovništva, Izvješće s foruma i tehničkog sastanka WHO-a, 5. – 7. listopada 2006., Pariz, Francuska“ (dostupno na sljedećoj internetskoj stranici: <http://apps.who.int/iris/handle/10665/43712>), u kojem se precizira da „[u] smislu ovog izvješća, [...] izričaj sol primjenjuje se bez razlike na unos natrija i natrijeva klorida. Izričaj smanjenje prehrambenog unosa soli znači smanjenje ukupnog unosa natrija koji proizlazi iz različitih prehrambenih izvora“ (str. 3., istaknuto u izvornoj verziji).

36. To pitanje u biti ima za cilj ocjenu valjanosti više odredaba sekundarnog prava Unije za koje sud koji je uputio zahtjev sumnja da su sukladne, s jedne strane, s člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a koji Povelji daje obvezujuću snagu i, s druge strane, s člankom 11. stavkom 1. i člankom 16. Povelje koji se odnose na slobodu izražavanja i informiranja odnosno slobodu poduzetništva²⁶, kao i s člankom 10. EKLJP-a, također u odnosu na slobodu izražavanja²⁷.

37. Sud koji je uputio zahtjev upućuje da u slučaju da se pokaže da se svi oblici natrija sadržani u hrani moraju uzeti u obzir pri izračunu „istovjetne vrijednosti za sol“, odredbe članka 2. stavka 1. Direktive 2000/13 i članka 9. stavaka 1. i 2. Direktive 2009/54, u vezi s Prilogom III. potonjoj direktivi, „u svjetlu utvrđenog istovrijednog odnosa između natrija i soli u Prilogu Uredbi br. 1924/2006“²⁸, mogle bi dovesti do pretjeranog ograničenja gorenavedenih sloboda.

38. U tom pogledu, samo Neptune Distribution smatra da su odredbe sekundarnog prava Unije koje su navedene u drugom prethodnom pitanju protivne temeljnim slobodama koje su zaštićene člancima 11., 16. i 52. Povelje i člankom 10. EKLJP-a, s obzirom na to da ga prema tumačenju Cour administrative d'appel de Lyon (Žalbeni upravni sud u Lyonu) te odredbe lišavaju mogućnosti da naglasi kvalitete svojeg proizvoda pomoću informacija o njegovu sastavu koje su pritom istinite²⁹. Francuska, grčka i talijanska vlada kao i Parlament, Vijeće i Komisija naprotiv smatraju da odredbe iz Direktive 2000/13 i Direktive 2009/54 ne krše članak 6. stavak 1. prvi podstavak UEU-a u vezi s člankom 11. stavkom 1. i člankom 16. Povelje te da stoga ne utječu na valjanost tih odredaba.

39. Prije svega, dovim u pitanje uvjerljivost tako uobličenog zahtjeva za ocjenu valjanosti suda koji je uputio zahtjev. Naime, čini mi se nerazumnim smatrati da bi moguća nevaljanost tih odredbi Direktive 2000/13 i Direktive 2009/54, kojom je bila izmijenjena Direktiva 80/777, mogla proizići iz činjenice da odredbe drugog akta, to jest Uredbe br. 1924/2006, kako ih tumači Sud, ne prave razliku u ovom slučaju što se tiče oblika natrija koji bi se trebao uzeti u obzir u okviru sadržaja te hranjive tvari u hrani. Čini mi se neobičnim što je pitanje valjanosti akta prava Unije postavljeno, kao ovdje, u okviru u kojem bi moguća nesukladnost s Poveljom proizašla iz kumulativnog učinka odredbi više različitih zakonodavnih akata. Osim toga podsjećam da ocjena valjanosti akta koju Sud izvršava u okviru zahtjeva za prethodnu odluku treba biti utemeljena na činjeničnim i pravnim okolnostima koje su postojale u trenutku kada je donesen taj akt³⁰.

40. Osim toga, kako navode francuska vlada i Vijeće u pogledu predmeta glavnog postupka³¹, doseg drugog prethodnog pitanja nepravilno je definiran. Smatram da bi ocjenu valjanosti koja se zahtijeva od Suda trebalo ograničiti na odredbe članka 9. stavka 2. drugog podstavka i na Prilog III. Direktivi 2009/54, zajednička primjena kojih je, u ovom slučaju, jedina koja može biti relevantna³². S obzirom

26 — O smislu te slobode vidjeti „Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima“ (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), koja se u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje trebaju uzeti u obzir kod tumačenja te slobode.

27 — Iz članka 52. stavka 3. Povelje proizlazi da, budući da ona sadržava prava koja odgovaraju pravima koja jamči EKLJP, njihov smisao i doseg isti su kao oni koje jamči navedena konvencija, pri čemu to načelo nije prepreka da pravo Unije dodijeli širu zaštitu. Preciziram da je ta odredba relevantna u pogledu članka 11. Povelje, smisao kojeg odgovara smislu članka 10. EKLJP-a, a ne u pogledu Poveljina članka 16. koji u EKLJP-u nema istovrsne odredbe.

28 — Sud koji je uputio zahtjev objašnjava navedeni „odnos istovrijednosti“ navodeći da kako bi se definirali pragovi do kojih su dopuštene tvrdnje „s niskim [ili] vrlo niskim sadržajem natrija/soli“, Prilog III. Uredbi br. 1924/2006 upućuje, bez razlike, na sadržaj natrija u hrani ili na njegovu „istovjetnu vrijednost za sol“.

29 — S obzirom na to da prirodna mineralna voda ne može sadržavati natrijev klorid (sol), već samo kloridne ione ili natrijeve ione koji su prisutni neovisno jedni o drugima (vidjeti bilješku 18. ovog mišljenja), čini mi se da su predmetne tvrdnje iz glavnog postupka netočne.

30 — Vidjeti presudu SAM Schiffahrt i Stapf (C-248/95 i C-249/95, EU:C:1997:377, t. 46.).

31 — Ta vlada ispravno naglašava da se sumnje suda koji je uputio zahtjev odnose samo na valjanost zabrane tvrdnje o niskom sadržaju soli ili natrijeva klorida prirodne mineralne vode koja je bogata natrijevim bikarbonatom, a ne na valjanost opće zabrane označavanja koje može dovesti kupca u zabludu ili kojim se hrani pridaju učinci ili svojstva koja ne posjeduje.

32 — Smatram da se sud koji je uputio zahtjev pogrešno poziva na stavak 1. i podstavak 2. stavka 2. navedenog članka 9. jer samo stavak 2. podstavak 2. upućuje na Prilog III. Direktivi 2009/54, koji jedini sadrži dopuštene tvrdnje i njihove kriterije primjene koji su zapravo predmet drugog prethodnog pitanja.

na to da se nikakav poseban zahtjev što se tiče tvrdnji o natriju u sastavu hrane ne nalazi u članku 2. stavku 1. Direktive 2000/13, koja sadrži samo „opća pravila [...] koja se horizontalno primjenjuju“³³, razmatranja koja je izložio sud koji je uputio zahtjev ne mogu utjecati na valjanost te zadnje navedene odredbe.

41. Stoga smatram da treba preoblikovati drugo prethodno pitanje. U svakom slučaju držim da se nevaljanost akata sekundarnog prava Unije, koju Neptun Distribution temelji na navodnoj nesukladnosti s Poveljom, ne može priznati u kontekstu kao što je predmetni³⁴, i to osobito zbog razloga koji slijede.

2. Opravdanost i proporcionalnost predmetnih ograničenja

42. Nema nikakve sumnje da odredbe Direktive 2009/54 o kojima je riječ predstavljaju ograničenje u pogledu temeljnih prava zajamčenih člancima 11. i 16. Povelje jer ograničavaju mogućnost da društva koja se bave trgovinom prirodnih mineralnih voda slobodno odlučuju o sadržaju tvrdnji koje upotrebljavaju u svojim tržišnim porukama vezanima za te proizvode.

43. Ipak, ustaljena je sudska praksa da sloboda poduzetništva koju jamči članak 16. Povelje nije apsolutno pravo i da njezino korištenje stoga može valjano ograničiti zakonodavac Unije³⁵. Isto vrijedi za slobodu izražavanja i informiranja koja je zaštićena člankom 11. Povelje³⁶. Međutim, iz članka 52. stavka 1. Povelje proizlazi s jedne strane da „[s]vako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda” i s druge strane da su „[p]odložno načelu proporcionalnosti, ograničenja [...] moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba”.

44. Kao prvo, čini mi se da u ovom slučaju zakonska ograničenja koja proizlaze iz primjene navedenih odredaba ne utječu na *bitan sadržaj* slobode izražavanja i informiranja te slobode poduzetništva priznatih u člancima 11. i 16. Povelje. Iako je cilj tih odredaba urediti i stvoriti okvir za korištenje navedenih sloboda, osobito što se tiče tvrdnji o sadržaju natrija u označavanju i oglašavanju prirodnih mineralnih voda, one ipak nemaju takvu narav da se njima „krši sama bit” tih sloboda³⁷ jer osobe na koje se primjenjuju ta pravila imaju mogućnost izraziti se i obavijestiti potrošače kao i pravo izvršavati svoju poduzetničku djelatnost u okviru koji je razmjerno definiran pravom Unije.

45. Kao drugo, podsjećam da *načelo proporcionalnosti* u skladu sa sudskom praksom Suda zahtijeva da akti institucija Unije ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje opravdanih *ciljeva* kojima teži predmetna uredba, pri čemu je, kad je moguće odabrati između više prikladnih *mjera*, potrebno odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća i čiji nedostaci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima kojima se teži³⁸.

33 — Vidjeti uvodne izjave 4. i 5. Direktive 2000/13. U skladu s uvodnom izjavom 8. Direktive 2009/54, njome se unose „dopune i odstupanja” koji su potrebni u odnosu na „opća pravila” uređena Direktivom 2000/13.

34 — Radi usporedbe, u presudi Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238) implikacije uplitanja zbog kojeg je Sud proglasio nevaljanom direktivu o kojoj je bilo riječi u tom predmetu, naime zbog neproporcionalnosti, imale su potpuno drugo značenje.

35 — Vidjeti osobito mišljenje nezavisnog odvjetnika Mazáka u predmetu Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:189, t. 66. i slj.) kao i presudu Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 45. i navedena sudska praksa).

36 — Vidjeti presude Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, t. 79.) i Damgaard (C-421/07, EU:C:2009:222, t. 26.). Navedena objašnjenja koja se odnose na članak 11. Povelje preciziraju da zakonska ograničenja prava na slobodu izražavanja koju Povelja jamči trebaju poštovati uvjete navedene u članku 10. stavku 2. EKLP-a.

37 — Vidjeti osobito presude Karlsson i dr. (C-292/97, EU:C:2000:202, t. 45. i slj.); Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 54. i 57.) kao i Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 39. i 40.).

38 — Vidjeti osobito presudu Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, t. 29. i navedena sudska praksa).

46. U pogledu *ciljeva* odredbi Direktive 2009/54 naglašavam, poput vlada i institucija koje su podnijejele očitovanja Sudu, da ograničenja koja one uvode odgovaraju „[glavnoj svrsi koja treba] biti zaštita zdravlja potrošača, sprečavanje dovođenja potrošača u zabludu i osiguranje poštene trgovine“³⁹. Stoga „zaštita zdravlja ljudi“ i „zaštita potrošača“ na „visokoj razini“ predstavljaju opravdane ciljeve u javnom interesu koje Unija želi postići, kao što to proizlazi iz više odredaba UFEU-a i Povelje⁴⁰.

47. U pogledu zaštite *zdravlja potrošača*, veza između tog cilja koji je zajamčen člankom 35. Povelje i donošenja Direktive 2009/54 očito proizlazi iz teksta odredaba te direktive i osobito njezine gorenavedene uvodne izjave 5. te članka 9. stavka 2.

48. U tom pogledu francuska vlada i Komisija navode da bi tvrdnju o niskom sadržaju soli (natrijeva klorida) u označavanju i/ili oglašavanju prirodnih mineralnih voda kupci mogli shvatiti kao prehrambenu prednost, iako takva izjava ne sadrži ukupnu količinu natrija, usprkos znanstvenim mišljenjima koja preporučuju smanjenje potrošnje natrija zbog medicinskih razloga⁴¹. Naprotiv, Neptune Distribution kritizira odredbe sekundarnog prava da ne prave nikakvu razliku između, s jedne strane, natrijeva klorida čija je pretjerana konzumacija osobito štetna za zdravlje i, s druge strane, natrijeva bikarbonata koji se nalazi u nekim mineralnim vodama. Sud koji je uputio zahtjev pak smatra da „postoji ozbiljna sumnja o istovjetnosti u smislu rizika za zdravlje osoba koje pate od povišenog krvnog tlaka i općenitije europskog potrošača, između potrošnje voda bogatih natrijevim bikarbonatom i voda bogatih natrijevim kloridom“, osobito u pogledu različitih mišljenja koje je dala Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA)⁴².

49. Smatram da prema trenutačnim znanstvenim spoznajama nije moguće zauzeti čvrsto stajalište o većoj ili manjoj štetnosti, osobito u odnosu na povišeni krvni tlak, obilne potrošnje natrija u stanju bikarbonata ili u stanju klorida⁴³. Stoga, na temelju načela opreznosti⁴⁴, o kojem je zakonodavac Unije obavezan voditi računa⁴⁵, čini mi se ispravnim distributerima prirodnih mineralnih voda zabraniti upotrebu tvrdnji u kojima ističu niski sadržaj soli (natrijeva klorida), ali propuštaju navesti ukupni unos natrija koji bi mogao proizlaziti iz mogućeg visokog sadržaja natrijeva bikarbonata u tim vodama.

39 — Vidjeti uvodnu izjavu 5. Direktive 2009/54.

40 — Članci 9. i 12. UFEU-a (koji se odnose na odredbe opće primjene) i članak 114. stavak 3. UFEU-a (o približavanju zakonodavstava država članica), članak 168. stavak 1. i članak 169. stavak 1. UFEU-a potvrđuju da se „[u] utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava [...] visok stupanj zdravlja ljudi“ kao i „visok stupanj zaštite potrošača“, a sadržaj tih odredaba uzdignut je na razinu „načela“ u člancima 35. i 38. Povelje (vidjeti gorenavedena „Objašnjenja koja se odnose na Povelju“).

41 — Francuska vlada tvrdi da rezultati međunarodnog istraživanja koje su prikupila različita zdravstvena tijela, osobito WHO, dovode do zaključka o postojanju neposredne veze između pretjerane upotrebe natrija i rizika od visokog krvnog tlaka kao i kardiovaskularnih i bubrežnih bolesti povezanih s tim rizikom.

42 — U skladu s odlukom o upućivanju zahtjeva za prethodnu odluku, iz dokumenata u nacionalnom spisu i osobito iz mišljenja EFSA-e od 21. travnja 2005. proizlazi da je povećanje krvnog tlaka glavna neželjena posljedica koja je utvrđena u vezi s povećanim unosom natrija. Iako je za to najzaslužniji natrij, kloridni ioni također utječu na povećanje krvnog tlaka povezano sa znatnom konzumacijom soli. Nekoliko studija nastojalo je pokazati da dijeta bogata natrijevim bikarbonatom nema istu neželjenu posljedicu kao dijeta bogata natrijevim kloridom za osobe koje boluju od povišenog krvnog tlaka. U mišljenju objavljenom u lipnju 2011. EFSA je u popis dopuštenih zdravstvenih tvrdnji propisanih u članku 13. stavku 3. Uredbe br. 1924/2006 odbila uključiti tvrdnju prema kojoj natrijev bikarbonat nema neželjene posljedice na krvni tlak jer, prema njezinu mišljenju, studija provedena u prilog toj tvrdnji ne pruža dovoljna metodološka jamstva, ali prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev sama ta okolnost ne omogućava potvrđivanje toga da treba smatrati da natrijev bikarbonat može prouzročiti ili pogoršati visoki krvni tlak zbog istih razloga i u istim razmjerima kao natrijev klorid.

43 — Sadržaj članka koji je podnio Neptune Distribution (Helwig, J.-J., „À l'instar du chlorure de sodium, le bicarbonate de sodium doit-il être considéré comme pouvant induire ou aggraver l'hypertension artérielle?“, *Médecine et nutrition*, 2008., svezak 44., br. 1, str. 29. do 37.) ne čini mi se odlučujući u tom smislu jer nije dokazano niti da ta objava ima priznati znanstveni ugled niti da je odraz trenutačnog medicinskog konsenzusa. Osim toga, njegov autor sam upućuje da taj članak „nema namjeru razriješiti pitanje [postavljeno u naslovu], već što objektivnije izložiti podatke iz istraživanja koja se izvršavaju u tom području [...] posljednjih desetljeća“.

44 — Iz tog načela, kako ga tumači Sud, proizlazi da je „moguće poduzeti mjere za zaštitu zdravlja ljudi ne čekajući da se u potpunosti i u punoj težini ostvare rizici za to zdravlje kada postojanje i opseg tih rizika još uvijek nisu sa sigurnošću utvrđeni“ i da je dovoljno da „u slučaju ostvarenja [rizika] postoji vjerojatnost nastanka stvarne štete za javno zdravlje“ (predmet Acino/Komisija, C-269/13 P, EU:C:2014:255, t. 57. i 58. kao i navedena sudska praksa), osobito s obzirom na „najpouzdanije dostupne znanstvene podatke i najnovije rezultate međunarodnih istraživanja (presuda Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 60.).

45 — Vidjeti osobito presudu Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 68. i navedena sudska praksa).

Štoviše, smatram da je nužno zabraniti distributerima da upućuju, kao što to Neptune Distribution želi, na razliku koja postoji između različitih oblika unosa natrija u tvrdnjama koje se odnose na njihove proizvode jer takva tvrdnja može dovesti potrošača u zabludu u odnosu na moguće koristi za zdravlje potrošača natrija u ostalim oblicima koji nisu stolna sol⁴⁶.

50. S druge strane, iz presude *Deutsches Weintor*⁴⁷ proizlazi da iako neka tvrdnja može sama po sebi biti točna, njezina zabrana je opravdana ako je ta tvrdnja nepotpuna. U tom predmetu u kojem se radilo o zahtjevu za ocjenu valjanosti odredaba Uredbe br. 1924/2006, osobito u pogledu članka 16. Povelje, Sud je odlučio da su navedene odredbe kojima se zabranjuje bez iznimke proizvođaču ili distributeru vina da koristi zdravstvenu tvrdnju poput one u glavnom postupku⁴⁸, vodeći računa o njezinu nepotpunom sadržaju, iako bi on mogao biti istinit⁴⁹, u skladu s člankom 6. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a. Zakonodavac Unije je stoga mogao valjano smatrati da je nužno izbjevati upotrebu tvrdnji koje bi mogle biti točne, ali su ipak dvosmislene i koje potrošača lišavaju mogućnosti da obaviješteno utvrđuje svoju potrošnju, u navedenom predmetu što se tiče alkoholnih pića i u ovom predmetu što se tiče natrija sadržanog u prirodnim mineralnim vodama.

51. Što se tiče *obavještavanja potrošača* o bitnim karakteristikama proizvoda poput prirodnih mineralnih voda, kao prvo naglašavam da je poštovanje tog cilja od općeg interesa u konkretnom slučaju usko povezano s prethodno navedenim, koji se tiče zaštite zdravlja, i da neka gorenavedena razmatranja stoga također mogu biti relevantna u pogledu toga. Osim toga, treba precizirati da sloboda izražavanja i informiranja koja je zajamčena člankom 11. Povelje uključuje informacije trgovačke naravi, osobito u reklamnom cilju, kao što je slučaj i s člankom 10. EKLJP-a⁵⁰.

52. U ovom predmetu može se zamijetiti da iako se stranke koje su podnijele očitovanja Sudu generalno pozivaju na argument da je nužno zaštititi potrošače putem preciznih i točnih informacija, one daju prijedloge odgovora koji su dijametralno suprotni, iako se temelje na istom temelju⁵¹. S obzirom na stajališta gorenavedenih međunarodnih organizacija⁵², smatram da je zaista nužno da distributeri prirodnih mineralnih voda pruže informaciju koja je u isto vrijeme jasna i potpuna što se tiče ukupne količine natrija sadržanog u njima, na način da uobičajeno upućen potrošač potpuno svjesno može izvršiti izbor između sličnih proizvoda koji su mu ponuđeni⁵³, što znači da ne bi smjela postojati nikakva zabluda u tom pogledu, čak i u slučaju moguće istinitosti dane informacije⁵⁴.

46 — Francuska vlada navodi s razlogom da izjava koja naglašava nizak sadržaj soli (natrijeva klorida) prirodne mineralne vode koja je osim toga bogata natrijevim bikarbonatom može sakriti velik udio natrija te vode i stoga može potaknuti pretjeranu potrošnju te vode, što bi moglo dovesti do prelazanja norme dnevnog unosa natrija koji preporuča WHO.

47 — C-544/10, EU:C:2012:526

48 — Sud je presudio da pojam „zdravstvene tvrdnje” u smislu navedene uredbe, koje su u pravilu zabranjene za alkoholna pića, uključuje tvrdnju „lako probavljivo” popraćenu izjavom o smanjenoj količini kiselina, tvari koje mnogo potrošača smatra negativnim (*ibidem*, str. 41.).

49 — Sud je naveo da se sporna tvrdnja, pod pretpostavkom da je materijalno točna, ipak pokazuje nepotpunom i stoga dvojbenom, odnosno zavaravajućom zbog toga što naglašava da je vino o kojemu je riječ lako probavljivo, pri čemu ne spominje da opasnosti koje su sastavni dio potrošnje alkoholnih pića nisu uklonjene niti ograničene dobrim odvijanjem probave (*ibidem*, t. 50. i slj.). Štoviše u presudi *Teekanne* (C-195/14, EU:C:2015:361, t. 36. do 41.) Sud je naglasio da označavanje hrane općenito gledano može prosječnog potrošača dovesti u zabludu unatoč činjenici da je popis sastojaka koji sadrži točan.

50 — Vidjeti osobito presude *Njemačka/Parlament i Vijeće* (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 155.) i *Damgaard* (C-421/07, EU:C:2009:222, t. 27. i navedena sudska praksa) kao i presudu *Europskog suda za ljudska prava, Hachette Filipacchi Presse Automobile i Dupuy protiv Francuske* (br. 13353/05, t. 30. i navedena sudska praksa, 5. ožujka 2009.).

51 — Tako Neptune Distribution tvrdi da širenje navodno točnih informacija (vidjeti moje sumnje izražene u bilješci 29. ovog mišljenja) o sastavu prirodne mineralne vode bogate natrijevim bikarbonatom, ali s malim sadržajem natrijeva klorida, doprinosi zaštiti potrošača time što im pomaže da dobro izaberu elemente svoje prehrane, dok francuska vlada tvrdi da su ograničenja predviđena Direktivom 2000/13 i Direktivom 2009/54 u pogledu izjava kao što su one u glavnom postupku prikladna i nužna kako bi se potrošačima omogućilo da rade osviještene izbore koji najbolje odgovaraju njihovim prehranbenim potrebama.

52 — Osobito mišljenje WHO-a i EFSA-e navedeno u bilješkama 25. i 42. ovog mišljenja.

53 — Iako Uredba br. 1169/2011 nije primjenjiva u ovom slučaju (vidjeti t. 7. ovog mišljenja), smatram korisnim naglasiti da se briga da se što bolje obavijeste potrošači kako bi im se omogućilo da naprave „osviješten izbor” svoje hrane pojavljuje u više navrata u toj uredbi, osobito što se tiče prehranbenih elemenata kao što je natrij (vidjeti osobito uvodne izjave 3., 4., 10., 34., 36. i 37. kao i članak 3. stavak 1. i članak 4.). Također vidjeti bijelu knjigu Komisije naslovljenu „Europska strategija za zdravstvene probleme u vezi s prehranom, prekomjernom tjelesnom težinom i debljinom” (COM(2007) 279 *final*, str. 5. i slj.).

54 — Vidjeti t. 50. ovog mišljenja i po analogiji presudu *Europskog suda za ljudska prava, Markt intern Verlag GmbH i Klaus Beermann protiv Njemačke* (20. studenoga 1989., br. 10572/83, serija A, br. 165, t. 35.).

53. Naposljetku, što se tiče primjerenosti *sredstava* zakonodavca Unije kako bi se postigla dva gorenavedena cilja, Neptune Distribution smatra da su ograničenja slobode informiranja i poduzetništva koja proizlaze iz odredbi navedenih u drugom prethodnom pitanju neproporcionalna u odnosu na te ciljeve.

54. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda „zakonodavcu Unije treba priznati široku marginu prosudbe u području poput ovoga iz slučaja, a koja uključuje odluke političke, gospodarske i socijalne naravi, i u kojima on treba izvršiti složene ocjene“, iz čega proizlazi da je „sudski nadzor nad zakonitosti tih akata ograničen“ i da „*samo očito neprimjerena narav* mjere donesene u tom području, u odnosu na cilj koji nadležne institucije žele postići, *može utjecati na zakonitost* takve mjere“⁵⁵.

55. Osobito, što se tiče vrednovanja vrlo složenih znanstvenih i tehničkih činjenica za utvrđivanje naravi i dosega mjera koje donosi zakonodavac Unije, u tom kontekstu nesporno je da sud Unije ne smije svojom ocjenom tih činjenica zamijeniti ocjenu institucija kojima je UEZ-a jedinicima dodijelio tu zadaću⁵⁶. Iz sudske prakse također proizlazi da je „margina prosudbe kojom raspolažu nadležna tijela pri utvrđivanju pravedne ravnoteže između slobode izražavanja i gorenavedenih ciljeva različita za svaki od ciljeva koji opravdavaju ograničavanje tog prava i ovisi o naravi djelatnosti o kojima je riječ“ i čini mi se da je margina prosudbe koju ima Sud šira posebno što se tiče trgovačke, dakle profitne upotrebe slobode izražavanja, osobito u porukama reklamne naravi⁵⁷.

56. U ovom slučaju smatram da, s obzirom na veliku marginu prosudbe znanstvenih i tehničkih podataka koja se mora priznati zakonodavcu Unije u tom području i s obzirom na to da nužno mora uzeti u obzir gorenavedeno načelo opreznosti⁵⁸, on bi razumno mogao smatrati da se ciljevi koji se odredbama Direktive 2009/54 u pitanju opravdano žele postići nisu mogli postići manje ograničavajućim mjerama u pogledu sloboda koje se tu navode, u okviru komunikacije trgovačke naravi Neptune Distribution.

57. Osim toga, poput francuske vlade, Parlamenta, Vijeća i Komisije naglašavam da je ograničenje tih sloboda zapravo umjereno jer distributeri prirodnih mineralnih voda ostaju slobodni da obavijeste potrošače o sastavu tih voda i osobito o niskom sadržaju natrija, upotrebljavajući u označavanju ili oglašavanju tvrdnje koje zakonodavac Unije izričito dopušta, to jest one koje se nalaze u Prilogu III. Direktivi 2009/54 ili tvrdnje koje bi zakonodavci država članica eventualno mogli prihvatiti⁵⁹.

58. Uzevši u obzir sve navedene elemente, smatram da donoseći odredbe članka 9. stavka 2. drugog podstavka i Priloga III. Direktivi 2009/54 zakonodavac Unije nije prešao granice koje nalaže poštovanje načela proporcionalnosti u skladu s člankom 11., člankom 16. i člankom 52. stavkom 1. Povelje.

55 — Vidjeti osobito presude Alliance for Natural Health i dr. (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, t. 52.); Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 145. i navedena sudska praksa) kao i Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, t. 125. i navedena sudska praksa), moje isticanje.

56 — Vidjeti presude Nickel Institute (C-14/10, EU:C:2011:503, t. 60.) kao i Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, t. 60. i navedena sudska praksa).

57 — Vidjeti osobito presude Njemačka/Parlament i Vijeće (C-380/03, EU:C:2006:772, t. 155.) i Damgaard (C-421/07, EU:C:2009:222, t. 27.) kao i moje mišljenje u predmetu Novo Nordisk (C-249/09, EU:C:2010:616, t. 46. i slj.). Štoviše, Europski sud za ljudska prava izvršava svoju ovlast nadzora tražeći ravnotežu te mu je ostavljena margina prosudbe čija se širina mijenja u odnosu na načine upotrebe slobode izražavanja i na njihov kontekst, pri čemu je margina prosudbe očito šira u trgovačkom području (vidjeti osobito presude Europskog suda za ljudska prava, Ahmed i dr. protiv Ujedinjene Kraljevine, br. 22954/93, t. 61., ESLJP 1998-VI kao i Remuszko protiv Poljske, br. 1562/10, t. 64. i navedena sudska praksa, 16. srpnja 2013.).

58 — Vidjeti t. 49. ovog mišljenja.

59 — U tom pogledu Vijeće i Komisija naglašavaju da tvrdnje predviđene u navedenom Prilogu III. omogućavaju da se potrošača obavijesti u pogledu opće razine mineralizacije prirodne mineralne vode (vidjeti na primjer tvrdnju „bogata mineralnim solima“) i karakterističnih elemenata vode (vidjeti na primjer tvrdnje „sadrži bikarbonat“, „sadrži klorid“ i „sadrži natrij“) ili o mogućnosti da voda zadovoljava zahtjeve posebne dijetete (kroz tvrdnju „pogodna za dijetu s malom količinom natrija“ koju smatram najprikladnijom ako prirodna mineralna voda o kojoj je riječ ima količinu natrija manju od 20 mg/l, kao što zahtijeva ta odredba). Oni ispravno dodaju da je činjenica da nijedna država članica nije koristila mogućnost, predviđenu u članku 9. stavku 2. trećem podstavku Direktive 2009/54, da dopusti druge tvrdnje osim onih nabrojanih u Prilogu III., konkretan indicij da je kritiziranom uredbom samom po sebi moguće da distributeri prirodnih mineralnih voda primjereno obavijeste potrošače. Osim toga, Parlament ispravno naglašava da navedena mogućnost predstavlja fleksibilnost koja potvrđuje da pravni sustav koji je uveo zakonodavac Unije zadovoljava princip proporcionalnosti.

V – Zaključak

59. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja mu je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odgovori na sljedeći način:

1. Odredba Priloga Uredbi (EZ) br. 1924/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o prehrambenim i zdravstvenim tvrdnjama koje se navode na hrani, koja se odnosi na uvjete za dozvolu prehrambene tvrdnje „s niskim sadržajem natrija/soli“, ne može se primjenjivati na prirodne mineralne vode. S druge strane, navedeni prilog izričito zabranjuje korištenje tvrdnje „s vrlo niskim sadržajem natrija/soli“ za prirodne mineralne vode.
2. Odredbe članka 9. stavka 2. drugog podstavka i Priloga III. Direktivi 2009/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2009. o iskorištavanju i stavljanju na tržište prirodnih mineralnih voda su valjane.