



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. JÄÄSKINEN  
van 14 april 2015<sup>1</sup>

**Zaak C-207/14**

**Hotel Sava Rogaška, gostinstvo, turizem in storitve, d.o.o.  
tegen  
Republika Slovenija**

[verzoek van het Vrhovno sodišče (Slovenië) om een prejudiciële beslissing]

„Onderlinge aanpassing van wettelijke regelingen — Richtlijn 2009/54/EG — Artikel 8, lid 2 — Bijlage I — Begrip ‚natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron’ — Uitleggingscriteria”

## I – Inleiding

1. In de 19e eeuw werd het populair bronwater aan de bron te consumeren en onder invloed van de sociale en culturele ontwikkeling werd dit water ook in flessen in de handel gebracht. In 1870 werd in de eerste reclame voor de bron van het natuurlijk mineraalwater Perrier gesproken van „de prinses van het tafelwater”. In het Unierecht strekt de regelgeving voor natuurlijk mineraalwater ertoe vrij verkeer van goederen tot stand te brengen en te waarborgen, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de bescherming van de consument.

2. Binnen die context wordt met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing gevraagd naar de uitlegging van het begrip „natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54/EG<sup>2</sup>, waarbij richtlijn 80/777/EEG<sup>3</sup> – de eerste richtlijn tot regeling van de markt van gebotteld water in het Unierecht – is gecodificeerd en vervangen. Volgens artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 is het met name verboden natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron in de handel te brengen onder verschillende handelsbenamingen.

3. Het hoofdgeding, tussen de onderneming Hotel Sava Rogaška, gostinstvo, turizem in storitve, d.o.o. (hierna: „HSR”) en de Republika Slovenija (Republiek Slovenië), vertegenwoordigd door het Ministrstvo za kmetijstvo in okolje (ministerie van Landbouw en Milieubeheer; hierna: „ministerie”), betreft de weigering van het ministerie om HSR de benaming „natuurlijk mineraalwater” te laten gebruiken. Blijkens de stukken is de weigering in het hoofdgeding gebaseerd op het feit dat eenzelfde ondergrondse laag leidt naar twee onttrekkingspunten, waaronder het onttrekkingspunt waarvoor aan HSR een exploitatieconcessie is verleend. Het water van het andere onttrekkingspunt is in Slovenië reeds erkend onder een bijzondere benaming en wordt er onder die benaming rechtmatig in de handel gebracht.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater (PB L 164, blz. 45).

3 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater (PB L 229, blz. 1).

4. Deze zaak, die betrekking heeft op vrij technische begrippen en waarin een uitleggingsprobleem aan bod komt dat samenhangt met de verhouding tussen de criteria inzake de objectieve eigenschappen van mineraalwater enerzijds en de criteria inzake de hydrogeologische structuur van het ontspringen ervan anderzijds, biedt het Hof de gelegenheid zich voor de eerste keer uit te spreken over de uitlegging van richtlijn 2009/54, met het oog op de verduidelijking van de doelstellingen van die richtlijn en de waarden die tot de vaststelling ervan hebben geleid.

## II – Toepasselijke bepalingen

### A – *Unierecht*

5. De overwegingen 5 en 9 van richtlijn 2009/54 luiden:

„(5) Voorschriften voor natuurlijk mineraalwater dienen in de eerste plaats gericht te zijn op de bescherming van de gezondheid van de consument, het voorkomen van misleiding van de consument en het waarborgen van eerlijke handelsvoorwaarden.

[...]

(9) Met het oog op de voorlichting van de consument dient de vermelding van de samenstelling van natuurlijk mineraalwater op het etiket verplicht te zijn.”

6. In artikel 1, lid 1, van deze richtlijn is bepaald:

„Deze richtlijn heeft betrekking op water, gewonnen uit de bodem van een lidstaat, dat door de verantwoordelijke autoriteit van die staat wordt erkend als natuurlijk mineraalwater dat voldoet aan het bepaalde in bijlage I, deel I.”

7. Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 bepaalt:

„Het in de handel brengen onder verschillende handelsbenamingen van een natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron is verboden.”

8. Bijlage I bij richtlijn 2009/54 bevat in deel I, met het opschrift „Definitie”, de volgende punten:

„1. Men verstaat onder ‚natuurlijk mineraalwater’, in de betekenis van artikel 5, microbiologisch gezond water, een watervlak of een onderaardse laag tot oorsprong hebbende, afkomstig van een bron geëxploiteerd door een of meer natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten.

Natuurlijk mineraalwater onderscheidt zich duidelijk van gewoon drinkwater:

a) door de natuurlijke samenstelling, die gekenmerkt wordt door het gehalte aan mineralen, sporenelementen of andere bestanddelen en, in voorkomend geval, door bepaalde uitwerkingen,

b) door de oorspronkelijke zuiverheid,

waarbij deze kenmerken intact gebleven zijn dankzij de onderaardse oorsprong van dit water [...]

[...]

3. De samenstelling, de temperatuur en de andere essentiële kenmerken van het natuurlijk mineraalwater moeten constant blijven binnen natuurlijke schommelingen; in het bijzonder moeten zij niet worden gewijzigd door eventuele variaties in het debiet.

[...]”

9. Bij richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid<sup>4</sup> is een kader voor het beheer en de gemeenschappelijke bescherming van water vastgesteld dat niet is gebaseerd op nationale grenzen of nationaal beleid, maar op waterformaties en dus per stroomgebied geldt, rekening houdend met duurzame ontwikkeling. Op terminologisch vlak bevat artikel 2 van de richtlijn een complex geheel van zeer technische definities, zoals van watervoerende laag of grondwaterlichaam.

#### B – Nationaal recht

10. Richtlijn 80/777, vervangen door richtlijn 2009/54, is in Sloveens recht met name omgezet bij het besluit betreffende natuurlijk mineraalwater, bronwater en tafelwater.<sup>5</sup> Volgens artikel 4, lid 1, van dat besluit is mineraalwater water dat, behalve aan bepaalde microbiologische vereisten, onder meer voldoet aan de voorwaarde dat het een watervlak of een onderaardse laag tot oorsprong heeft dat of die is beschermd tegen elke mogelijke vorm van verontreiniging, en afkomstig is van een bron geëxploiteerd door een of meer natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten. Artikel 12, lid 4, van het besluit bepaalt dat natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron slechts onder één handelsmerk mag worden verkocht.

#### III – Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

11. Blijkens de stukken heeft HSR op 18 juli 2011 het ministerie verzocht de handelsbenaming „ROI Roitschocrene” in Slovenië te erkennen voor het natuurlijk mineraalwater afkomstig van onttrekkingspunt „RgS-2/88”.

12. Bij besluit van 26 februari 2012 heeft het ministerie dit verzoek afgewezen op grond dat natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron overeenkomstig artikel 12, lid 4, van het besluit en artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 slechts onder één handelsbenaming in de handel mag worden gebracht en dat natuurlijk mineraalwater afkomstig van dezelfde watervoerende laag als het betrokken water, maar van een ander onttrekkingspunt („V-3/66-70”), bij besluit van 3 juli 2001 reeds was erkend als natuurlijk mineraalwater onder de handelsbenaming „Donat Mg” en als dusdanig in de handel was gebracht.

13. HSR heeft bij het Upravno sodišče (administratieve rechtbank) een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld, op grond dat onttrekkingspunt „RgS-2/88” niet hetzelfde water voortbrengt als onttrekkingspunt „V-3/66-70” en dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de begrippen „bron” en „watervoerende laag”. Dit beroep werd verworpen, waarna HSR cassatieberoep heeft ingesteld bij de verwijzende rechter, met name op grond dat de administratieve rechtbank het begrip „bron” in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 verkeerd had uitgelegd.

4 — PB L 327, blz. 1. Richtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB L 140, blz. 114; hierna: „kaderrichtlijn water”). Deze richtlijn is aangevuld door richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PB L 372, blz. 19).

5 — Pravilnik o naravni mineralni vodi, izvirski vodi in namizni vodi (Uradni list RS, nr. 50/04 van 6 mei 2004), zoals gewijzigd door Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o naravni mineralni vodi, izvirski vodi in namizni vodi (Uradni list RS, nr. 75/05 van 9 augustus 2005; hierna: „besluit”).

14. In zijn verwijzingsbeslissing heeft het Vrhovno sodišče (hooggerechtshof) verduidelijkt dat de onttrekkingspunten „V-3/66-70” en „RgS-2/88” eenzelfde watervlak of onderaardse laag delen.<sup>6</sup> Voorts heeft het vermeld dat het natuurlijk mineraalwater Donat Mg is ingeschreven in het register van natuurlijke mineraalwaters die in Slovenië zijn erkend en is opgenomen op de lijst van natuurlijke mineraalwaters die door de lidstaten zijn erkend<sup>7</sup>, waarbij als bron de Donat-bron is opgegeven.<sup>8</sup>

15. De verwijzende rechter wenst verduidelijking over de uitlegging van de uitdrukking „mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” in artikel 8 van richtlijn 2009/54. Hij merkt op dat het begrip „bron” in de richtlijn meermaals wordt gebruikt, maar niet wordt gedefinieerd. Gelet op de verschillen tussen de taalversies wat betreft de definitie van „natuurlijk mineraalwater” in deel I, punt 1, van bijlage I bij de richtlijn, kan dat begrip op verschillende manieren worden uitgelegd. Om die redenen heeft het Vrhovno sodišče besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Moet artikel 8, lid 2, van richtlijn [2009/54] aldus worden uitgelegd dat onder ‚natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron’ moet worden verstaan:
- a) water afkomstig van eenzelfde onttrekkingspunt en niet water dat uit verschillende onttrekkingspunten wordt gehaald, ook al betreft het water met oorsprong in dezelfde watervoerende laag van hetzelfde grondwaterlichaam volgens de definitie van ‚watervoerende laag’ en ‚grondwaterlichaam’ van [de kaderrichtlijn water];
  - b) water afkomstig van eenzelfde onttrekkingspunt en niet water dat uit verschillende onttrekkingspunten wordt gehaald, ook al betreft het water met oorsprong in dezelfde watervoerende laag van hetzelfde grondwaterlichaam volgens de definitie van ‚watervoerende laag’ en ‚grondwaterlichaam’ van [de kaderrichtlijn water], met dien verstande dat een dergelijke definitie ook omstandigheden in aanmerking neemt als de afstand tussen de onttrekkingspunten, de diepte van die punten, de specifieke kwaliteit van het water afkomstig uit één enkel onttrekkingspunt (bijvoorbeeld de chemische en microbiologische samenstelling), de hydraulische verbinding tussen de onttrekkingspunten, het open of gesloten karakter van de watervoerende laag;
  - c) al het water met oorsprong in dezelfde watervoerende laag van hetzelfde grondwaterlichaam volgens de definitie van de begrippen ‚watervoerende laag’ en ‚grondwaterlichaam’ van [de kaderrichtlijn water], ongeacht of het aan de oppervlakte komt via meerdere onttrekkingspunten;
  - d) al het water met oorsprong in dezelfde watervoerende laag van hetzelfde grondwaterlichaam volgens de definitie van de begrippen ‚watervoerende laag’ en ‚grondwaterlichaam’ van [de kaderrichtlijn water], ongeacht of het aan de oppervlakte komt via meerdere onttrekkingspunten, met dien verstande dat een dergelijke definitie ook omstandigheden in aanmerking neemt als de afstand tussen de onttrekkingspunten, de diepte van die punten, de specifieke kwaliteit van het water afkomstig uit individuele onttrekkingspunten (bijvoorbeeld de chemische en microbiologische samenstelling), de hydraulische verbinding tussen de onttrekkingspunten, het open of gesloten karakter van de watervoerende laag?

6 — Volgens de opmerkingen van HSR haalt zij haar natuurlijk mineraalwater uit onttrekkingspunt „RgS-2/88”, op een diepte van 274 meter. De onderneming Droga Kolinska d.d. (hierna: „Droga Kolinska”) haalt haar mineraalwater uit onttrekkingspunt „Donat Mg V-3/66-70”, op een diepte van 606 meter. De onttrekkingspunten liggen meer dan 5 kilometer uit elkaar.

7 — Zie PB 2013, C 95, blz. 38.

8 — Blijkens de stukken heeft het ministerie bij besluit van 3 juli 2001 het water uit de onttrekkingspunten „RgS-2/88” en „V-3/66-70” erkend als natuurlijk mineraalwater onder de handelsbenaming „Donat Mg”, hoewel de onderneming waarop het besluit betrekking heeft, Droga Kolinska, geen concessie heeft om het water uit onttrekkingspunt „RgS-2/88” te gebruiken. Die concessie is krachtens een besluit van 14 februari 2008 immers aan HSR verleend. Droga Kolinska mag dat water dus niet in de handel brengen onder de handelsbenaming „Donat Mg”.

- 2) Indien geen van de in vraag 1 voorgestelde oplossingen kan worden aanvaard, moet de uitlegging van het begrip „natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” dan worden gebaseerd op omstandigheden als de afstand tussen de onttrekkingspunten, de diepte van die punten, de specifieke kwaliteit van het water afkomstig uit de individuele onttrekkingspunten, de hydraulische verbinding tussen de onttrekkingspunten, het open of gesloten karakter van de watervoerende laag?”

16. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 25 april 2014 ter griffie van het Hof ingekomen. HSR, de Sloveense, de Tsjechische en de Griekse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. HSR, de Sloveense en de Griekse regering en de Commissie zijn verschenen ter terechtzitting van 4 maart 2015.

#### IV – Analyse

##### A – *Behandeling van de prejudiciële vragen*

17. Met zijn vragen verzoekt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van het in artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 neergelegde verbod om „een natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” onder verschillende handelsbenamingen in de handel te brengen. De verwijzende rechter formuleert in zijn vraagstelling weliswaar uiteenlopende uitleggingshypotheses, maar alle vragen hebben betrekking op hetzelfde begrip. Ongeacht de structuur van de vraagstelling stel ik dan ook, net als de partijen die schriftelijke opmerkingen in de onderhavige zaak hebben gemaakt, voor om de vragen samen te behandelen.

##### B – *Unieregeling inzake natuurlijk mineraalwater*

18. Blijkens de stukken is het centrale probleem waarmee de verwijzende rechter wordt geconfronteerd dat richtlijn 2009/54 het begrip „bron” niet omschrijft en dit begrip derhalve op verschillende manieren zou kunnen worden uitgelegd. Indien de hoofddoelstelling is om misleiding van de consument te voorkomen, zou het begrip „eenzelfde bron” enkel mogen verwijzen naar „eenzelfde onttrekkingspunt”. Enkel water uit eenzelfde onttrekkingspunt, met dezelfde chemische en microbiologische samenstelling, zou dan onder dat begrip vallen. Indien daarentegen zou worden uitgegaan van een ruime uitlegging, moet het begrip „eenzelfde bron” in die zin worden begrepen dat het betrekking heeft op water uit verschillende ontspringingspunten van dezelfde watervoerende laag in de zin van de kaderrichtlijn water.<sup>9</sup>

19. In dit verband is het zinvol om eerst het domein van de uitlegging af te bakenen.

20. In herinnering zij gebracht dat de harmonisatie op het gebied van de handel in gebotteld water een bijzonder lang en complex proces binnen de interne markt heeft gevergd. Het verschil in benadering tussen de lidstaten had voornamelijk betrekking op het concept zelf van natuurlijk mineraalwater.<sup>10</sup> Bijgevolg werd de richtlijn ter harmonisatie van de exploitatie en het in de handel brengen van

9 — Artikel 2, punt 11, van de kaderrichtlijn water omschrijft een watervoerende laag als „één of meer ondergrondse rotslagen of andere geologische lagen die voldoende poreus en doorlatend zijn voor een belangrijke grondwaterstroming of de onttrekking van aanzienlijke hoeveelheden grondwater”. Volgens artikel 2, punt 12, van de kaderrichtlijn water is een „grondwaterlichaam” „een afzonderlijke grondwatermassa in één of meer watervoerende lagen”.

10 — Zo was er sprake van een „Latijns” model, waar de Staat op basis van wetenschappelijke expertise tussenkomt in de classificatie, en voor het in de handel brengen van de producten voorafgaande toelating is vereist. Volgens het Duitse model werken bedrijven op basis van sectorale overeenkomsten die uitsluitend zijn gebaseerd op de chemische samenstelling van het product (mineralisatie). In het Britse model staat het daarentegen hoofdzakelijk aan de consument om de beste keuze te maken tussen de zeer diverse producten die in de handel worden gebracht. Zie in dat verband Marty, N., „La construction d’un marché européen des eaux embouteillées: enjeux, acteurs et déroulement des négociations de la directive 80/777 sur les eaux minérales (années 1950-années 1980)”, *Revue d’histoire de l’intégration européenne*, vol. 19, 2013, nr. 2, blz. 227-242.



natuurlijk mineraalwater pas in 1980 vastgesteld, terwijl de onderlinge aanpassing van de wettelijke bepalingen op het gebied van voedingsmiddelen en dranken reeds sinds het einde van de jaren 1950 aan de orde was.<sup>11</sup> Op internationaal niveau kwam datzelfde verschil in benadering naar voren in de debatten in het kader van de vaststelling van de Codex alimentarius.<sup>12</sup>

21. Richtlijn 80/777 had betrekking op de exploitatie en het in de handel brengen van levensmiddelen, waarbij bijzondere aandacht uitging naar de bescherming tegen elk risico van verontreiniging, daar de volksgezondheid aan de orde was. Daarnaast waarborgde zij de rechten van de consument, doordat zij via de verpakking aan de bron en een passende sluiting de garantie bood dat de vloeistof de eigenschappen behield die voor de erkenning als mineraalwater beslissend waren.<sup>13</sup> Richtlijn 2009/54 houdt, als opvolger van richtlijn 80/777, in grote lijnen dezelfde koers aan.

22. Richtlijn 2009/54 – vastgesteld op basis van artikel 95 EG (artikel 114 VWEU) – maakt deel uit van de onderlinge aanpassing van de wettelijke regelingen met het oog op de instelling en de werking van de interne markt op het gebied van levensmiddelen.<sup>14</sup> Wezenlijk voor de uitlegging van de richtlijn is overweging 5, volgens welke voorschriften voor natuurlijk mineraalwater in de eerste plaats gericht dienen te zijn op de bescherming van de gezondheid van de consument, het voorkomen van misleiding van de consument en het waarborgen van eerlijke handelsvoorwaarden. Zoals de Griekse regering opmerkt, is die overweging immers toegevoegd aan de ratio legis van richtlijn 2009/54 in het kader van de herschikking van richtlijn 80/777.

23. De problematiek van drinkbaar water, en gebotteld water in het bijzonder, wordt horizontaal geregeld. Zij maakt het voorwerp uit van verschillende handelingen, waaronder de richtlijn betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water<sup>15</sup>, de richtlijn tot vaststelling van de bestanddelen van natuurlijk mineraalwater die een risico voor de volksgezondheid kunnen vormen<sup>16</sup> en de richtlijn waarbij het concept van medicinaal water wordt ingevoerd<sup>17</sup>. Wat meer in het bijzonder de regels inzake etikettering betreft, bevat richtlijn 2009/54 aanvullingen en afwijkingen ten opzichte van de algemene regels in de regeling inzake etikettering van voedingsmiddelen.<sup>18</sup>

24. Niettemin lijkt het ontbreken van een wettelijke definitie van het begrip „bron” in richtlijn 2009/54 mij niet te impliceren dat gebruik moet worden gemaakt van de definities in de kaderrichtlijn water, gezien de verschillende doelstellingen en voorwerpen. Een dergelijke optie zou zelfs blij kunnen geven van een verkeerde rechtsopvatting.

11 — Voor een gedetailleerde historische beschrijving, zie Marty, N., op. cit.

12 — Doussin, J.-P., *Les eaux minérales dans le Codex alimentarius – Un choc des cultures*, Annales des Mines, mei 1998, blz. 30. De commissie van de Codex alimentarius, die in 1963 werd opgericht door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), stelt internationale en geharmoniseerde normen voor voedingsmiddelen, richtsnoeren en gedragscodes vast die ertoe strekken de gezondheid van de consument te beschermen en eerlijke handelspraktijken inzake voedingsmiddelen te verzekeren. Zie het internetadres <http://www.codexalimentarius.org/codex-home/fr/>

13 — Richtlijn 80/777 werd juist vastgesteld om belemmeringen voor het in de handel brengen van die dranken weg te werken en de werking van de gemeenschappelijke markt te vereenvoudigen. Zie de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer in de zaak Commissie/Duitsland (C-463/01, EU:C:2004:290, punt 56).

14 — Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (PB L 404, blz. 9, met rectificatie in PB 2007 L 12, blz. 3) is volgens artikel 1 ervan van toepassing onverminderd de bepalingen van richtlijn 80/777. De verhouding tussen deze twee handelingen is het onderwerp van een van de rechtsvragen in de zaak Neptune Distribution (C-157/14), aanhangig bij het Hof.

15 — Richtlijn 80/778/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 229, blz. 11), die is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 330, blz. 32), zoals gewijzigd.

16 — Richtlijn 2003/40/EG van de Commissie van 16 mei 2003 tot vaststelling van de lijst, de grenswaarden voor de concentratie en de vermelding op het etiket van bestanddelen van natuurlijk mineraalwater en van de voorwaarden voor het gebruik van met ozon verrijkte lucht bij de behandeling van natuurlijk mineraalwater en bronwater (PB L 126, blz. 34).

17 — Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB L 311, blz. 67).

18 — Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame (PB L 109, blz. 29). Zie overweging 8 van richtlijn 2009/54.

25. Zoals het Hof reeds heeft benadrukt, is de kaderrichtlijn water immers een kaderrichtlijn die is vastgesteld op basis van artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192 VWEU). Zij voorziet in gemeenschappelijke beginselen en in een algemeen actiekader voor de bescherming van water en zorgt voor het coördineren, integreren en, op langere termijn, ontwikkelen van algemene beginselen en structuren met het oog op de bescherming en het duurzame gebruik van water in de Europese Unie.<sup>19</sup> De kaderrichtlijn water beoogt evenwel geen volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten op het gebied van water.<sup>20</sup> Blijkens overweging 19 ervan beoogt zij het aquatische milieu in de Unie in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling van ecologische aard betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren.<sup>21</sup>

26. Weliswaar kan niet worden uitgesloten dat de begrippen uit verschillende richtlijnen in feite hetzelfde natuurlijk verschijnsel omschrijven, voor zover een watervoerende laag, een watervlak of een onderaardse laag alle verwijzen naar een vorm van ondergrondse waterverzameling. De onduidelijkheid van het verband tussen die begrippen pleit echter tegen een rechtstreeks beroep op de technische begrippen van de kaderrichtlijn water voor de uitlegging van richtlijn 2009/54.

27. Tot slot merk ik op dat de in het kader van het hoofdgeding gerezen vragen die betrekking hebben op de praktijk van de nationale autoriteiten inzake de toekenning van concessies voor het oppompen van natuurlijk mineraalwater niet relevant zijn voor de uitlegging waarom wordt verzocht, in die zin dat zij zonder invloed zijn op het begrip „mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54.

28. Tegen de achtergrond van die overwegingen moet artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 worden uitgelegd.

*C – Begrip „natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” in de zin van artikel 8 van richtlijn 2009/54*

#### 1. Gekozen benadering voor de betrokken uitlegging

29. Artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 bepaalt dat het in de handel brengen onder verschillende handelsbenamingen van een natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron verboden is. Vermeldenswaardig is dat artikel 8 van richtlijn 2009/54 niet is gewijzigd ten opzichte van het voorstel van richtlijn 80/777 dat de Commissie in 1970 indiende.<sup>22</sup> Deze bepaling is dus niet alleen beknopt, maar ook constant.

30. Volgens de rechtspraak van het Hof moet voor het bepalen van de draagwijdte van een bepaling van Unierecht rekening worden gehouden met zowel de bewoordingen en de context als de doelstellingen van deze bepaling, waarbij de ontstaansgeschiedenis ervan eveneens relevante gegevens voor de uitlegging kan bevatten.<sup>23</sup>

31. In dit verband zij opgemerkt dat de uitlegging van het begrip „eenzelfde bron” in casu een bijzondere spanning doet ontstaan tussen de objectieve eigenschappen van mineraalwater enerzijds en de hydrogeologische kenmerken van de weg van het water naar de bodem anderzijds. De verwijzende rechter wenst in het bijzonder van het Hof te vernemen wat de relevantie is van met name de afstand

19 — Zie inzake de complexiteit van het voorwerp van de kaderrichtlijn water mijn conclusie in de zaak Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2014:2324).

20 — Arrest Commissie/Luxemburg (C-32/05, EU:C:2006:749, punt 41).

21 — Arrest Commissie/Duitsland (C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 51).

22 — PB 1970, C 69, blz. 14.

23 — Zie met name arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

tussen de onttrekkingspunten, de specifieke kwaliteit van het water, de hydraulische verbinding tussen de punten en de diepte van de onttrekkingspunten. De aan het Hof overgelegde stukken bevatten verschillende standpunten over deze aspecten. In het bijzonder benadrukt HSR het verschil tussen een bron en een watervoerende laag.

32. Volgens mij wordt de gevraagde uitlegging zinloos vaag door een dergelijke technische behandeling. Ik wens voor de verduidelijking van de inhoud van artikel 8 van richtlijn 2009/54 te vertrekken van het kernbegrip van richtlijn 2009/54, te weten natuurlijk mineraalwater, in samenhang met de voornaamste doelstelling van die richtlijn, bescherming van de consument. Op grond van dit uitgangspunt kan de conclusie worden getrokken dat voor de uitlegging van het begrip „eenzelfde bron” de hydrologische toestand bijkomstig is.

## 2. Begrip natuurlijk mineraalwater in het licht van de doelstelling van consumentenbescherming

33. Met de uitdrukking „natuurlijk mineraalwater” in de zin van deel I, punt 1, van bijlage I bij richtlijn 2009/54 bedoelde de Uniewetgever „microbiologisch gezond water<sup>24</sup>, een watervlak of een onderaardse laag tot oorsprong hebbende, afkomstig van een bron geëxploiteerd door een of meer natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten”. Die definitie verwijst dus tegelijkertijd naar twee niveaus, enerzijds de oorsprong van het natuurlijk mineraalwater en anderzijds de herkomst ervan. Volgens dat punt 1 onderscheidt natuurlijk mineraalwater zich overigens van gewoon drinkwater door zijn natuurlijke samenstelling en oorspronkelijke zuiverheid.

34. Voor de uitlegging van het begrip „bron” wordt met die definitie echter niet alle twijfel weggenomen, in het bijzonder wanneer zij wordt vergeleken met die in andere taalversies<sup>25</sup>, met name die waarin de begrippen oorsprong en herkomst van het water overlappen, zoals in de Sloveense taalversie.<sup>26</sup>

35. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.<sup>27</sup>

36. Zoals ik reeds heb opgemerkt, kent de wetgever in dit verband een bijzondere plaats toe aan de bescherming van de consument. Die doelstelling heeft in richtlijn 2009/54 een weerslag op verschillende niveaus. Ten eerste blijkt de weerslag op de doelstelling van vrij verkeer van natuurlijke mineraalwaters uit de verplichting in de richtlijn om gemeenschappelijke regels vast te stellen die van toepassing zijn op de gestelde microbiologische vereisten op grond waarvan water als natuurlijk mineraalwater kan worden gekwalificeerd, en de vaststelling van een stelsel van erkenning door de bevoegde autoriteit van een lidstaat van water dat aan de vereisten van de richtlijn beantwoordt. Ten tweede, wat betreft de weerslag op de doelstelling van bescherming van de gezondheid van de consument, bevat richtlijn 2009/54 vereisten inzake de vermelding van de analytische samenstelling van natuurlijk mineraalwater in samenhang met de etiketteringsvereisten in het algemeen.<sup>28</sup> In dat

24 — In de zin van artikel 5 van richtlijn 2009/54, dat in samenhang gelezen met deel III van bijlage I bij die richtlijn betrekking heeft op het totale gehalte aan micro-organismen in natuurlijk mineraalwater.

25 — In de Franse taalversie: „une eau microbiologiquement saine, ayant pour *origine* une nappe ou un gisement souterrain et *provenant* d'une source exploitée par une ou plusieurs émergences naturelles ou forées”; in de Engelse taalversie: „*originating* in an underground water table or deposit and *emerging* from a spring tapped at one or more natural or bore exits”; in de Italiaanse taalversie: „un'acqua microbiologicamente pura, la quale abbia *per origine* una falda o un giacimento sotterranei e *provenga* da una sorgente con una o più emergenze naturali o perforate”, en in de Finse taalversie: „vettä, jonka *alkuperä* on maanalainen vesikerrostuma tai -varasto ja joka *tulee esille* lähteestä, josta sitä otetaan yhden tai useamman luontaisen tai poratun ulostulopaikan kautta”.

26 — In de Duitse taalversie: „das seinen Ursprung in einem unterirdischen Quellvorkommen hat und aus einer oder mehreren natürlichen oder künstlich erschlossenen Quellen gewonnen wird”; in de Poolse taalversie: „pochodzącą ze złoza podziemnego lub poziomu wodonosnego i wydobywaną z tych źródeł jednym lub kilkoma ujęciami naturalnymi lub wierconymi”, en in de Sloveense taalversie: „ki ima svoj izvor v podzemnem vodnem viru in izteka ali se črpa na izviru iz enega ali več naravnih iztokov ali vrtin”.

27 — Zie met name arrest Eleftheri tileorasi en Giannikos (C-52/10, EU:C:2011:374, punten 23 en 24).

28 — Zie overweging 8 van richtlijn 2009/54 en het verband dat daarin wordt gelegd met richtlijn 2000/13.



verband zijn in de richtlijn ook noodmaatregelen neergelegd om het hoofd te bieden aan gevaren voor de volksgezondheid. Ten derde wordt in richtlijn 2009/54 – wat betreft de weerslag op de doelstelling om eerlijke handelsvoorwaarden te waarborgen en misleiding van de consument te voorkomen<sup>29</sup> – de nadruk gelegd op de identificatie van de unieke herkomst van het mineraalwater, die wordt geïllustreerd door het verbod in artikel 8, lid 2.

37. Het gehele artikel 8 van richtlijn 2009/54 heeft betrekking op de problematiek van de handelsbenaming in de zin van de vermelding van de geografische herkomst van het water. Zo bepaalt artikel 8, lid 1, van de richtlijn met name dat de naam van een plaats deel mag uitmaken van een handelsbenaming, mits de bron van het natuurlijk mineraalwater op de door die handelsbenaming genoemde plaats wordt geëxploiteerd. In dezelfde lijn verbiedt lid 2 van dat artikel het in de handel brengen onder verschillende handelsbenamingen van water afkomstig van eenzelfde bron. Tot slot betreft artikel 8, lid 3, van richtlijn 2009/54 de problematiek van de correcte identificatie van de bron en de plaats van exploitatie van het natuurlijk mineraalwater bij etikettering en in reclame.

38. Anders dus dan bij de regelgeving op het gebied van merken, op grond waarvan meerdere merken voor hetzelfde product kunnen worden gebruikt, beoogt artikel 8 van richtlijn 2009/54 dat de bron en de geografische oorsprong zoals zij blijken uit de handelsbenaming van het natuurlijk mineraalwater ondubbelzinnig kunnen worden geïdentificeerd.

39. Uiteindelijk is het dus wezenlijk dat de analytische samenstelling van het water beantwoordt aan de vereisten van richtlijn 2009/54 en wordt megedeeld aan de consument, die door de handelsbenaming en/of de etikettering in staat moet zijn de gegevens inzake de geografische herkomst van het water te identificeren.

40. Zoals uit die richtlijn blijkt, is natuurlijk mineraalwater immers water dat ontspringt of wordt onttrokken aan de bron en waarvan de samenstelling, de temperatuur en de andere essentiële kenmerken constant zijn binnen natuurlijke schommelingen. Zoals de Tsjechische regering stelt, worden de doelstellingen van overweging 5 van richtlijn 2009/54 niet verwezenlijkt indien een natuurlijk mineraalwater met dezelfde eigenschappen, dat weliswaar uit verschillende onttrekkingspunten wordt gewonnen, onder verschillende benamingen in de handel wordt gebracht.

41. De uitlegging van het begrip „natuurlijk mineraalwater” in samenhang met overweging 5 van richtlijn 2009/54 leidt derhalve tot de vaststelling dat het doel van de wetgever wordt bereikt wanneer de definitie van „eenzelfde bron” in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 enkel betrekking heeft op het niveau van het ontspringen van het natuurlijk mineraalwater, dus de *herkomst* ervan in de zin van punt 1 van bijlage I bij richtlijn 2009/54.

### 3. Relevantie van de hydrogeologische toestand voor de bepaling van het begrip „eenzelfde bron”

42. Teneinde de draagwijdte van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 beter af te grenzen, moeten een aantal technische aspecten worden onderzocht. In dit verband is een rapport van het Agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA) (Frans agentschap voor voedselveiligheid)<sup>30</sup>, waarnaar de Commissie verwijst in haar schriftelijke opmerkingen, interessant. Wat betreft de hydrogeologische context, blijkt daaruit dat al het natuurlijk mineraalwater ontstaat door de infiltratie van meteorisch

29 — Die benadering met het oog op bescherming van de consument en de eerlijke handelsvoorwaarden blijkt ook uit overweging 9 van richtlijn 2009/54 juncto artikel 7, lid 2, daarvan, betreffende de waarborgen inzake de aan de consument gerichte informatie over de samenstelling van het mineraalwater.

30 — AFSSA is een Franse overheidsinstelling die in 1999 is opgericht naar aanleiding van de gekkekoeien crisis, met als voornaamste taak de evaluatie van de gezondheids- en voedingsrisico's van alle voedingsmiddelen, waaronder water. Sinds juli 2010 is het geïntegreerd in het Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Zie de richtsnoeren voor de evaluatie van de veiligheid van natuurlijk mineraalwater voor de gezondheid (AFSSA), van mei 2008, te raadplegen op het internetadres <https://www.anses.fr/sites/default/files/documents/EAUX-Ra-EauxMinerales.pdf>

water<sup>31</sup> dat opnieuw aan de oppervlakte komt na een lange ondergrondse weg<sup>32</sup>. Grondwater daalt door de zwaartekracht totdat de verticale penetratie wordt gestuit door een obstakel<sup>33</sup> en het verzamelt zich in poriën en bressen in de ondergrond (watervoerende laag)<sup>34</sup>, van waaruit het horizontaal wegstroomt. Wanneer de hydraulische druk in het verzadigde gedeelte van de watervoerende laag hoger wordt dan de druk in de mogelijke ontspringingspunten, stroomt het water weg via de natuurlijke openingen, de *bronnen*. Dat rapport stelt voor de bepaling van de geologische structuur van water ook de begrippen afzetting<sup>35</sup> en grondwatersysteem<sup>36</sup> tegenover elkaar.

43. Doorslaggevend voor de uitlegging van het begrip „eenzelfde bron” zoals hierboven voorgesteld, is volgens mij enerzijds de vaststelling dat „de hydrogeologische omstandigheden die leiden tot het ontstaan van natuurlijk mineraalwater divers en vaak complex zijn”<sup>37</sup> en anderzijds de bevestiging dat er vele natuurlijke openingen – de bronnen van het natuurlijk mineraalwater – zijn in verhouding tot de ondergrondse horizontale opslaglagen van dat water.

44. Bovendien ben ik met advocaat-generaal Elmer, die zich in de zaak *Badische Erfrischungs-Getränke* heeft uitgesproken over de definitie van natuurlijk mineraalwater<sup>38</sup>, van mening dat het ontbreken van een omschrijving van het begrip „bron” de bedoeling van de wetgever aantoont. Had hij immers het begrip „bron” voornamelijk afhankelijk willen stellen van hydrogeologische kenmerken, zoals een stelsel van watervlakken, ondergrondse lagen of onttrekkingspunten, zou het logisch zijn geweest om de inhoud ervan te bepalen. Het gebruik van „bron” in richtlijn 2009/54 bevestigt dat met dit begrip veeleer naar allerlei ontspringingsvormen van mineraalwater – natuurlijk of kunstmatig – wordt verwezen.<sup>39</sup> De geologische structuur is daarentegen wezenlijk voor de identificatie van natuurlijk mineraalwater op zich en de kenmerken ervan.

45. Om die reden is ondanks alles de eigenheid van het natuurlijk mineraalwater, ongeacht de hydrogeologische samenstelling van de bodem waaraan het water wordt onttrokken, de relevante factor voor de bepaling van „eenzelfde bron”.

46. Natuurlijk mineraalwater wordt immers gedefinieerd aan de hand van de chemische samenstelling ervan met een bepaalde unieke herkomst (op grond waarvan het wordt onderscheiden van water met exact dezelfde chemische samenstelling dat door behandeling drinkbaar is gemaakt).<sup>40</sup> Voor de consument is het dus van belang dat dezelfde handelsbenaming hetzelfde natuurlijk mineraalwater betreft. Vanuit die invalshoek is het criterium van de hydrogeologische structuur van een watervlak,

31 — „Meteorisch water” is een begrip uit de hydrologie dat verwijst naar het water dat sinds lang in de grond (op geologische schaal) aanwezig is en afkomstig is van neerslag. Het bestaat hoofdzakelijk uit grondwater; andere vormen van ontstaan van water spelen geen belangrijke rol in de waterkringloop. Zie voor meer details: <http://www.aquaportail.com/definition-12538-eau-meteorique.html>

32 — Meteorisch water infiltreert in de diepte dankzij de doorlaatbaarheid „in het klein” van bepaalde poreuze gesteenten (zand of zandsteen) en „in het groot” van harde gesteenten die, hoewel niet doorlatend, barsten en breuken vertonen. Zie het rapport van AFSSA, op. cit.

33 — Bedoeld wordt een ondoorlatende laag of de plaats waar barsten of breuken sluiten.

34 — In wetenschappelijke zin.

35 — Afzetting als statisch concept verwijst naar de natuurlijke ophoping van vaste of vloeibare minerale stoffen. Het rapport van AFSSA raadt het gebruik van dit begrip af met betrekking tot grondwater en geeft de voorkeur aan het begrip „grondwatersysteem”. Zie het rapport van AFSSA, op. cit., blz. 66.

36 — Het grondwatersysteem in wetenschappelijke zin verwijst volgens het rapport van AFSSA zowel naar een bijzondere geologische structuur, met name een ondergronds circuit, als naar een dynamisch proces in de zin van de stroming van het water, met de aard van het systeem, de toestand aan de uiteinden ervan en de begin- en eindomstandigheden.

37 — Rapport van AFSSA, op. cit., blz. 15, punt I.

38 — C-17/96, EU:C:1997:244, punten 16 en 17.

39 — Zie artikel 8, lid 3, van richtlijn 2009/54, waar de begrippen „bron” en „plaats van exploitatie” als alternatieven worden gebruikt. Wat betreft de exploitatie van bronnen, zie artikel 3 van die richtlijn; wat betreft de bescherming van de bron, zie artikel 5; zie ook punt 2, onder d), van bijlage II bij richtlijn 2009/54.

40 — Wat betreft de drie types gebotteld water, namelijk door behandeling drinkbaar gemaakt water, natuurlijk mineraalwater en bronwater, zie de analyse op het internetadres <https://www.anses.fr/fr/content/eaux-conditionn%C3%A9es>

ondergrondse laag of watervoerende laag in wetenschappelijke zin op zich niet van belang, omdat de samenstelling van het water wordt bepaald door de geologische weg naar het aardoppervlak. Bijgevolg betreft het begrip „bron” in de zin van richtlijn 2009/54 een of meerdere natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten, waaruit hetzelfde water in de zin van bijlage I bij richtlijn 2009/54 vloeit.

47. Ik breng in herinnering dat natuurlijk mineraalwater in de zin van richtlijn 2009/54 in elk geval moet worden geëxploiteerd zoals het bij het ontspringen voorkomt, zonder andere behandeling dan de afscheiding van de labiele en ongewenste bestanddelen.<sup>41</sup> Bovendien is in punt 3 van deel I van bijlage I bij richtlijn 2009/54 bepaald dat „[d]e samenstelling, de temperatuur en de andere essentiële kenmerken van het natuurlijk mineraalwater [...] constant [moeten] blijven binnen natuurlijke schommelingen; in het bijzonder moeten zij niet worden gewijzigd door eventuele variaties in het debiet”. Die overweging biedt overigens steun aan de stelling dat de samenstelling van het water en niet de structuur van het geologische ontspringen ervan doorslaggevend is voor het verzekeren van de doelstelling van consumentenbescherming.

48. Voorts wens ik te benadrukken dat de omstandigheid dat het water zijn oorsprong heeft in hetzelfde watervlak of dezelfde ondergrondse laag een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is om het te kunnen beschouwen als hetzelfde natuurlijk mineraalwater. Chemisch identieke waters die een verschillende hydraulische en geologische oorsprong hebben, zijn dus niet hetzelfde natuurlijk mineraalwater.

49. Gelet op een en ander ben ik van mening dat „een natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron” in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54 verwijst naar water afkomstig van een of meerdere natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten, dat eenzelfde watervlak of onderaardse laag tot oorsprong heeft, voor zover dat water identieke kenmerken heeft die bij al die natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten constant blijven binnen natuurlijke schommelingen. Daarentegen kan mineraalwater afkomstig van verschillende natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten, dat hetzelfde watervlak of dezelfde ondergrondse laag deelt, maar waarvan de analytische eigenschappen niet identiek zijn volgens de criteria van bijlage I bij richtlijn 2009/54, niet worden beschouwd als afkomstig van dezelfde bron.

## V – Conclusie

50. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen van het Vrhovno sodišče te beantwoorden als volgt:

„De uitdrukking ‚natuurlijk mineraalwater afkomstig van eenzelfde bron’ in de zin van artikel 8, lid 2, van richtlijn 2009/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater verwijst naar water afkomstig van een of meerdere natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten, dat eenzelfde watervlak of onderaardse laag tot oorsprong heeft, voor zover dat water identieke kenmerken heeft die bij al die natuurlijke of kunstmatige ontspringingspunten constant blijven binnen natuurlijke schommelingen.”

41 — Zie artikel 4 van richtlijn 2009/54.